



Landkauf der Stadt Zürich - Ein Instrument zur Förderung bezahlbaren Wohnraums: Eine qualitative Untersuchung von Praxis und Wirkung

GEO 511 Master's Thesis

Author: Adina Pepe, 19-756-345

Supervised by: Dr. Ifigeneia Dimitrakou

Faculty representative: Prof. Dr. Hanna Hilbrandt

27.06.2025



Universität
Zürich^{UZH}

Landkauf der Stadt Zürich - Ein Instrument zur Förderung be- zahlbaren Wohnraums: Eine qualitative Untersuchung von Praxis und Wirkung

Autorin: Adina Pepe (19 756 345)

Betreuerin: Dr. Ifigeneia Dimitrakou

Fakultätsmitglied: Prof. Dr. Hanna Hilbrandt

Eingereicht am: 27.06.2025

Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich

GEO 511 Masterarbeit

Abstract (Deutsch)

Die vorliegende Masterarbeit untersucht, wie die Stadt Zürich (Land-)Käufe als wohnungspolitisches Instrument einsetzt und welche Folgen sich daraus für den lokalen Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Mietwohnungen ergeben. Hintergrund der Analyse ist die anhaltende Wohnungskrise in Zürich, die sich durch steigende Bodenpreise, zunehmende Segregation und eine Verknappung bezahlbaren Wohnraums äußert. Ziel der Arbeit ist es, die strategische Funktion kommunaler Landkäufe im Kontext der städtischen Wohnungspolitik zu erfassen und kritisch zu bewerten. Dazu werden die folgenden Forschungsfragen gestellt: «Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?» und «Welche Folgen hat der Einsatz von Landkäufen für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?».

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurde eine qualitative Inhaltsanalyse von zehn leitfadengestützten Experteninterviews mit Personen aus Verwaltung, Genossenschaften und gemeinnützigem Wohnungsbau durchgeführt. Untersucht wurden dabei insbesondere die Zielsetzungen, Umsetzungsstrategien sowie Herausforderungen kommunaler Landkäufe. Im Fokus stehen unter anderem das Drittelsziel der Stadt Zürich, Planungsprozesse rund um gemeinnützigem Wohnraum sowie die Koordination mit weiteren wohnungspolitischen Instrumenten. Die Ergebnisse zeigen, dass Landkäufe ein zentraler Bestandteil der langfristig orientierten Bodenstrategie Zürichs sind. Sie dienen der Sicherung von Flächen für gemeinnützigem Wohnbau und ermöglichen eine stärkere Steuerung der Stadtentwicklung. Gleichzeitig wird deutlich, dass ihre Wirkung durch verschiedene strukturelle, institutionelle und politische Hürden eingeschränkt ist. Dazu zählen unter anderem langwierige Planungsverfahren, begrenzte Ressourcen sowie Zielkonflikte zwischen Wohnbau, Infrastruktur und anderen städtischen Interessen. Die Arbeit leistet einen empirisch fundierten Beitrag zur Forschung über kommunale Bodenpolitik in der Schweiz und verdeutlicht die Potenziale und Grenzen von Landkäufen als wohnungspolitisches Steuerungsinstrument. Abschließend werden Perspektiven für die Weiterentwicklung integrierter Strategien und zukünftige Forschungsfragen aufgezeigt.

Schlagwörter: Landkäufe, kommunale Bodenpolitik, gemeinnützigem Wohnungsbau, Stadtentwicklung Zürich, Bezahlbarer Wohnraum, Drittelsziel

Abstract (Englisch)

This master's thesis examines how the city of Zurich uses (land) purchases as a housing policy instrument and what consequences this has for the local housing market and the affordability of rental apartments. The background to the analysis is the ongoing housing crisis in Zurich, which is manifested in rising land prices, increasing segregation and a shortage of affordable housing. The aim of the study is to understand and critically evaluate the strategic function of municipal land purchases in the context of urban housing policy. To this end, the following research questions are asked: «How does the city of Zurich use (land) purchases as an instrument to combat the housing crisis?» and «What consequences does the use of land purchases have for the housing market and the affordability of housing?».

In order to answer the research questions, a qualitative content analysis of ten guideline-based expert interviews with people from administration, cooperatives and non-profit housing construction was carried out. In particular, the objectives, implementation strategies and challenges of municipal land purchases were examined. Among other things, the focus is on the City of Zurich's one-third target, planning processes relating to non-profit housing and coordination with other housing policy instruments. The results show that land purchases are a central component of Zurich's long-term land strategy. They serve to secure land for non-profit housing and enable greater control of urban development. At the same time, it is clear that their impact is limited by various structural, institutional and political hurdles. These include lengthy planning procedures, limited resources and conflicting objectives between housing, infrastructure and other urban interests. The work makes an empirically sound contribution to research on municipal land policy in Switzerland and illustrates the potentials and limitations of land purchases as a housing policy instrument. Finally, perspectives for the further development of integrated strategies and future research questions are outlined.

Keywords: land purchases, municipal land policy, non-profit housing construction, Zurich urban development, affordable housing, one-third target

Dank

Diese wissenschaftliche Arbeit entstand in zahlreichen Stunden intensiver Arbeit, Reflexion und Inspiration. Ohne die Unterstützung und das Vertrauen vieler Menschen wäre die Realisierung dieses Projekts nicht möglich gewesen. Mein aufrichtiger Dank gilt all jenen, die mich auf diesem Weg begleitet und gefördert haben.

Zunächst möchte ich mich herzlich bei meiner Betreuerin, Frau Dr. Ifigeneia Dimitrakou bedanken. Ihre fachliche Expertise, ihre Geduld und ihr wertvolles Feedback haben mir nicht nur dabei geholfen, die konzeptionellen Herausforderungen dieser Arbeit zu meistern, sondern auch den Freiraum gegeben, meine eigene Perspektive einzubringen und zu entwickeln. Ihre konstruktive Kritik und motivierenden Impulse waren für den gesamten Arbeitsprozess von grosser Bedeutung und haben diese Arbeit massgeblich bereichert. Darüber hinaus möchte ich mich herzlich bei Frau Prof. Dr. Hanna Hilbrandt bedanken, die mich vorübergehend betreut und unterstützt hat. Mein besonderer Dank gilt auch allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, die sich bereitwillig Zeit genommen haben, ihre Erfahrungen, Meinungen und Einsichten mit mir zu teilen. Ihre Offenheit und ihr Engagement haben die inhaltliche Tiefe dieser Arbeit entscheidend geprägt und eine wichtige Brücke zwischen Theorie und Praxis geschlagen. Darüber hinaus möchte ich mich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereichs bedanken, die mit ihren Ressourcen und ihrem Wissen meine akademische Entwicklung unterstützt haben. Ebenso gilt mein Dank meinen Kommilitoninnen und Kommilitonen für den Austausch und die wertvolle gegenseitige Unterstützung während der Studienzeit.

Nicht zuletzt danke ich meiner Familie und meinem Freundeskreis für ihr Verständnis und ihre Ermutigung in den intensiven Phasen dieses Projekts. Ohne ihren Rückhalt wäre die Bewältigung dieser Herausforderung nur schwer möglich gewesen.

Allen Personen, die auf unterschiedliche Weise zu dieser Arbeit beigetragen haben, spreche ich meinen herzlichen Dank aus.

Inhaltsverzeichnis

Abstract (Deutsch)	1
Abstract (Englisch)	2
Dank	3
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	8
1. Einleitung	9
1.1. Struktur der Arbeit	15
2. Stand der Forschung	16
2.1. Kurzer historischer Überblick – Erschwinglichkeit von Wohnraum	18
3. Theoretische Grundlage	20
3.1. Housing Affordability Crisis - die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum	20
3.2. Definition der Housing Affordability Crisis - Bezahlbarkeitskrise von Wohnraum	21
3.3. Messung von Bezahlbarkeit	22
3.3.1. Verhältnisansatz (Income Ratio Approach):	22
3.3.2. Residualeinkommensansatz (Residual Income Approach)	24
3.3.3. Erweitere Messkonzepte	25
3.3.4. Konzept der Kostenmiete	25
3.4. Bodenpolitik in der Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum	26
3.4.1. Aktive Bodenpolitik	27
3.4.2. Passive Bodenpolitik	28
3.4.3. Reaktive Bodenpolitik	28
3.4.4. Schützende Bodenpolitik	29
3.4.5. Öffentlich-rechtliche Instrumente	30

3.4.6.	Privatrechtliche Instrumente	31
3.4.7.	Governance in der städtischen Bodenpolitik	31
3.5.	Bodenpolitik: Die Wohnungsfrage als Bodenfrage	32
3.5.1.	Aktive Bodenpolitik und politische Instrumente	33
3.5.2.	Landkauf im Rahmen aktiver Bodenpolitik	37
3.5.3.	Wirkungen des Landkaufs	38
4.	Forschungsprozess	43
4.1.	Datenerhebung	44
4.2.	Durchführung der Interviews & interviewte Personen	44
4.3.	Reflexion der Interviews	47
4.4.	Interview Transkripte	48
4.5.	Datenanalyse	48
4.6.	Positionalität	49
4.7.	Ethische Aspekte und Herausforderungen	50
5.	Case Study: Stadt Zürich	51
5.1.	Historischer Überblick	51
5.2.	Aktive urbane Landpolitik in Zürich: Landkäufe als Steuerungsinstrument um bezahlbaren Wohnraum zu fördern	53
6.	Ergebnisse der qualitativen Analyse	57
6.1.	Strategische Nutzung von Landankäufen	57
6.2.	Zielkonflikte beim Drittelsziel	58
6.3.	Auswirkungen auf den Immobilienmarkt	61
6.4.	Finanzielle Aspekte und Kostenmiete	61
6.5.	Wohnraumnutzung, Lock-in-Effekt und Unterbelegung	62

6.6.	Auswahlpraxis und Transparenz beim Grundstückserwerb.....	63
6.7.	Strategische Arrondierung	66
6.8.	Konkrete Ziele und strategische Ausrichtung.....	67
6.9.	Fallbeispiele aus der Praxis	70
6.10.	Kritik an der Strategie und Umsetzung.....	71
6.11.	Zukunftsperspektiven und Verbesserungsvorschläge.....	76
7.	Diskussion	78
7.1.	Bezug zur Forschungsfrage	78
7.2.	Beantwortung der Forschungsfrage – Synthese der Ergebnisse	78
7.3.	Einordnung in den theoretischen Rahmen	79
7.4.	Strategische Wirkung und Grenzen der Landkaufstrategie	80
7.5.	Bezahlbarkeit und Zielkonflikte.....	81
7.6.	Governance, Steuerung und Legitimität.....	82
7.7.	Spannungsfelder zwischen Planung und Opportunismus.....	83
7.8.	Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Wahrnehmung.....	84
7.9.	Lernende Systeme und institutionelle Integration.....	85
7.10.	Lokale Besonderheiten und Governance-Ebenen in der Stadtbodenpolitik.....	85
7.11.	Fazit: Bedingungen wirksamer Bodenpolitik	86
8.	Schlussteil & Fazit.....	87
8.1.	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	87
8.2.	Beantwortung der Forschungsfragen	88
8.3.	Einordnung in den Forschungsstand.....	89
8.4.	Ausblick auf zukünftige Forschung.....	89
8.5.	Kritische Reflexion und Grenzen der Arbeit	90

9.	Literatur.....	91
10.	Anhang.....	102
10.1.	Anhang A: Interviewleitfaden (Neutral).....	102
10.2.	Anhang B: Merkblatt.....	104
10.3.	Anhang C: Einverständniserklärung für das Interview.....	105
10.4.	Anhang D: Kategoriensystem	106
10.5.	Anhang E: Selbständigkeitserklärung.....	109

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Leerwohnungsziffer in Prozent nach Jahr und verfügbaren Objekte nach Zimmerzahlen (eigene Darstellung von Adina Pepe) Quelle: Daten von Statistik Stadt Zürich, Leerwohnungszählung (Statistik Stadt Zürich, 2025).....	11
Abbildung 2: Stadt Zürich mit allen 12 Kreisen und ihre heutige geografische Grösse. Quelle: (Stadt Zürich, 2025)	51
Abbildung 3: Überbauung Triemli in Albisrieden Vergleich 1997 (links) und 2011(rechts) Quelle: (Stadt Zürich, o. J.-k).....	52
Abbildung 4: Überbauung James in Altstetten 2002 und 2009 Quelle: (Stadt Zürich, o. J.-k).....	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle I: Tabelle der interviewten Personen (eigene Darstellung von Adina Pepe)	45
--	----

I. Einleitung

Die globale Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum ist zu einem drängenden Problem geworden, das verschiedene Lebensbereiche betrifft und in den Ländern des globalen Nordens und Südens zu spüren ist (Galster & Lee, 2021; Haffner & Heylen, 2011; Haffner & Hulse, 2021; Stone et al., 2011; Wetzstein, 2017). Nach Wetzstein (2017) wird die globale Krise der Bezahlbarkeit durch eine Vielzahl von Faktoren verursacht, darunter Bevölkerungswachstum, Finanzialisierung, steigende Immobilienpreise, Einkommensungleichheit und unzureichende soziale Sicherheitsnetze. Die Studie betont, dass viele Städte auf der ganzen Welt mit einer wachsenden Zahl von Haushalten konfrontiert sind, die keinen bezahlbaren Wohnraum finden, was zu sozialen Spannungen und wirtschaftlichen Ungleichheiten führt. Die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensqualität und das Wohlergehen der betroffenen Bevölkerung (Wetzstein, 2017). So stehen Familien, die einen erheblichen Teil ihres Einkommens für Miete oder Hypothekenzahlungen ausgeben müssen, weniger finanzielle Mittel für andere lebenswichtige Ausgaben wie Gesundheitsversorgung, Bildung oder Lebensmittel zur Verfügung (Heylen & Haffner, 2013; Wetzstein, 2017). Darüber hinaus kann der Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu Zwangsmigration und einem Anstieg der Obdachlosigkeit führen (Galster & Lee, 2021; Wetzstein, 2017). Diese sozialen Folgen verstärken bestehende Ungleichheiten und können langfristige Auswirkungen auf die soziale Stabilität und das Gemeinwohl haben (Debrunner et al., 2024; Wetzstein, 2017). Die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum ist ein komplexes und mehrdimensionales Problem, das ganzheitliche und koordinierte politische Antworten erfordert. Daher ist die Erforschung und Analyse dieses Themas von entscheidender Bedeutung, um fundierte politische Entscheidungen zu treffen und effektive Lösungen zu entwickeln, die das Wohnungsangebot und die Bezahlbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen verbessern (Saiz 2023; Wetzstein 2017).

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung existieren unterschiedliche Definitionen zur Bezahlbarkeit von Wohnraum. Abelson (2009) sowie Galster und Lee (2021) verstehen darunter die Fähigkeit von Haushalten, innerhalb eines bestimmten Anteils ihres Einkommens Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erhalten. Diese Definition hebt das Gleichgewicht zwischen Wohnkosten und Einkommen hervor und berücksichtigt gleichzeitig Faktoren wie die Wohnqualität, den Zugang zu Dienstleistungen und die Integration in die Gemeinschaft, was den kontextuellen Charakter der Bezahlbarkeit widerspiegelt. Bezahlbarkeit bezieht sich daher auf das Ausmass, in dem Wohnraum die finanziellen, qualitativen und standortbezogenen Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Haushalten erfüllt (Abelson 2009; Galster & Lee 2021).

In dieser Masterarbeit wird der Begriff Erschwinglichkeit synonym mit Bezahlbarkeit verwendet. Während 'Erschwinglichkeit' in einigen Kontexten als subjektive Wahrnehmung der finanziellen Leistbarkeit betrachtet wird und 'Bezahlbarkeit' eher als objektives wirtschaftliches Kriterium gilt, wird in der vorliegenden Arbeit keine strikte Differenzierung vorgenommen. Diese Entscheidung beruht darauf, dass in der wissenschaftlichen Literatur beide Begriffe häufig synonym verwendet werden und keine einheitliche Abgrenzung existiert (Abelson, 2009; Galster & Lee, 2021; Meen, 2018; Sun, 2020).

Im Rahmen dieser Masterarbeit liegt der Fokus auf die Bezahlbarkeitskrise in Zürich und insbesondere auf den Auswirkungen des Grundstückkaufs auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Die Situation in Zürich in Bezug auf die Wohnungskrise ist äusserst herausfordernd. Ein Problem stellen die stark steigenden Mieten in Zürich dar,

die sowohl den gemeinnützigen als auch den nicht gemeinnützigen Wohnungsmarkt betreffen. Die Mietpreiserhebung vom März 2024 zeigt, dass die Mieten in der Stadt Zürich in den vergangenen zwei Jahren um 6 % bis 9 % angestiegen sind (Stadt Zürich, o. J.-g, 2024c). Dies führt nicht nur zu finanziellen Belastungen für die Bevölkerung, sondern trägt auch zu sozialer Ungleichheit in der Stadt bei (Abelson, 2009; Galster & Lee, 2021; Prader, 2024). Darüber hinaus spielen Marktstrategien eine entscheidende Rolle bei der Verschärfung der Wohnungskrise. Die Finanzialisierung des Wohnungsmarktes ist ein weit verbreitetes Phänomen in vielen Städten weltweit, einschließlich Zürich und anderen Schweizer Städten. Schweizweit machten private Mietwohnungen im Jahr 2019 noch 49,2 % des Wohnungsbestands aus, während institutionelle Kapitalgebende bereits 31,8 % kontrollierten. Im Vergleich dazu lagen die Anteile im Jahr 2000 noch bei 57,3 % des Mietwohnungsbestands im Besitz von Privatpersonen und lediglich 23 % im Besitz institutioneller Kapitalgebende (Zwicky, 2021). Institutionelle Kapitalgebende wie Versicherungen, Immobiliengesellschaften und Banken betrachten Wohnen in erster Linie als Geldanlage. Dies hat zu vermehrten Investitionen in hochwertige Wohnprojekte und spekulative Aktivitäten geführt. Die Zunahme von Unternehmen und deren Investitionen im Wohnimmobilienmarkt trägt zu einem deutlichen Anstieg der Mieten bei. Die Finanzialisierung führt dazu, dass Wohnen zunehmend als Anlageobjekt und Werkzeug für globale Investitionen genutzt wird, wodurch die soziale Funktion des Wohnens zunehmend verdrängt wird. Dieses Ungleichgewicht führt zu kontinuierlichen Preissteigerungen (Powell, 2017; REFLEKT, 2021; Zeier, 2022; Zwicky, 2021). Dabei spielt auch die Regulierung des Mietmarktes eine entscheidende Rolle. Der Artikel von Debrunner, Kolocek und Schindelegger (2025) zeigt, dass das Mietrecht in der Schweiz im Vergleich zu Österreich und Deutschland weniger starke Schutzmechanismen für Mieterinnen bietet, was die soziale Funktion des Wohnens schwächt und die Definanzialisierung erschwert. Eine verbesserte Regulierung und stärkere Mietschutzrechte könnten daher einen wichtigen Beitrag zur Entschärfung der Bezahlbarkeitskrise in Zürich leisten (Debrunner et al., 2025).

Seit 1989 nimmt die Einwohnerzahl in Zürich stetig zu (Stadt Zürich, 2024b). Die Schätzung von Plüss (2022) geht davon aus, dass die Einwohnerzahl der Stadt Zürich bis 2040 um 18 % zunehmen wird. Dieser Anstieg hat zu einem starken Druck auf dem Wohnungsmarkt geführt und die ohnehin schon hohe Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum noch verstärkt. Die Zahl der verfügbaren Wohnungen ist auf einen historischen Tiefstand gesunken. Die Leerstandsquote, die den prozentualen Anteil der leerstehenden Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand darstellt, lag laut dem Bundesamt für Statistik im Jahr 2023 bei 0,06 % (Bundesamt für Statistik, o. J.). Dieses geringe Angebot an Wohnraum macht es sowohl für Bevölkerung als auch für Neuankömmlinge schwierig, geeigneten und bezahlbaren Wohnraum zu finden. Die nachstehende Abbildung zeigt die Leerwohnungsziffer in Prozent in den vergangenen Jahren und die verfügbaren Objekte in der Stadt Zürich.

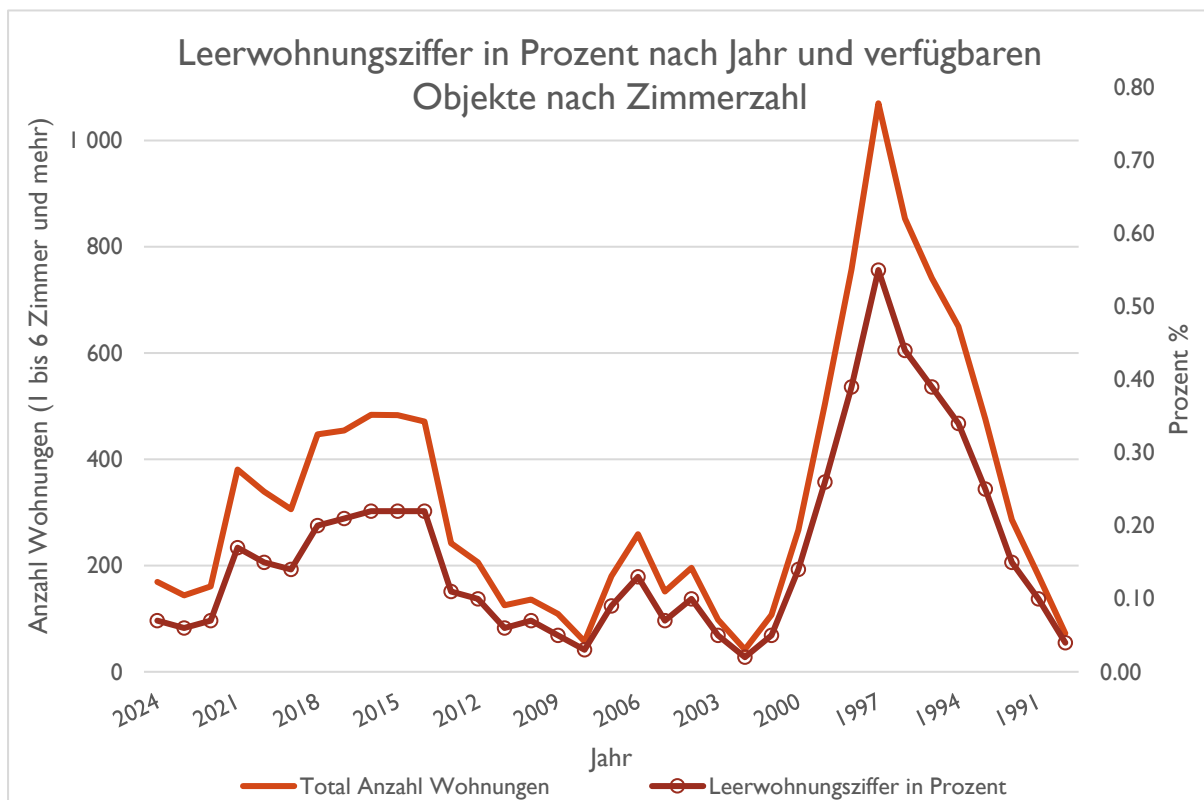


Abbildung I: Leerwohnungsziffer in Prozent nach Jahr und verfügbaren Objekten nach Zimmerzahlen (eigene Darstellung von Adina Pepe) Quelle: Daten von Statistik Stadt Zürich, Leerwohnungszählung (Statistik Stadt Zürich, 2025).

Gleichzeitig ist der Zürcher Mietwohnungsmarkt von einem starken gemeinnützigen Sektor geprägt. Rund 27 % des Bestandes an Mietwohnungen sind gemeinnützig (Stadt Zürich, o. J.-j). Diese Strukturen tragen erheblich zur sozialen Durchmischung und zur Stabilisierung der Mieten bei (Stadt Zürich, o. J.-j). Dennoch reicht das Angebot nicht aus, um die stetig steigende Nachfrage zu decken. Insbesondere einkommensschwache Haushalte haben Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Dies liegt nicht nur am knappen Angebot, sondern auch an strengen Vergabekriterien und langen Wartezeiten für beispielsweise Genossenschaftswohnungen, die oft an bestimmte Einkommensgrenzen oder andere soziale Kriterien gebunden sind. Zudem sind viele der gefragten Wohnungen aufgrund der begrenzten Kapazitäten schnell vergeben (Stadt Zürich, o. J.-l). Trotz bestehender Instrumente wie dem kommunalen Wohnbaufonds oder langfristigen Baurechtsverträgen bleibt das strukturelle Defizit bestehen (Stadt Zürich, o. J.-f). Lange Wartelisten für Genossenschaftswohnungen und städtische Angebote sind an der Tagesordnung, viele Menschen müssen sich Jahre im Voraus bewerben, um überhaupt eine Chance auf eine passende Wohnung zu bekommen (Sevcik 2023; Plüss 2022).

Nach Angaben der Zürcher Behörden wird eine ausgewogene und nachhaltige Politik entwickelt, um die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum und die sozialen Auswirkungen zu bekämpfen. Dafür braucht es kurzfristige Massnahmen und langfristige Lösungen, um angemessenen und bezahlbaren Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten (Stadt Zürich 2011, 2023a & 2023b). Kurzfristige Massnahmen sind beispielsweise der Einsatz des Wohnraumfonds zur schnellen Finanzierung von gemeinnützigen Projekten oder der Erwerb

bestehender Liegenschaften zur Zwischennutzung (Stadt Zürich, o. J.-n, 2022). Langfristige Lösungen sind der gezielte Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbestands mit dem Ziel, den Drittelanteil bis 2050 zu erreichen, was durch den aktiven Erwerb von Grundstücken durch die Stadt sowie durch die langfristige Vergabe städtischer Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Bauträger unterstützt wird (Stadt Zürich, o. J.-f, 2017a, 2024a). Diese strukturellen Massnahmen bilden zwar das Rückgrat der langfristigen Wohnraumstrategie der Stadt. Es gibt jedoch auch Argumente, die dafürsprechen, den Fokus stärker auf die Verbesserung des Wohnungsangebots durch Massnahmen wie Verdichtung und Wohnungsneubau zu legen. Dabei spielt auch die Schaffung von Anreizen für private Kapitalgebende eine wichtige Rolle, da diese durch steuerliche Vergünstigungen, erleichterte Bauvorschriften oder Förderprogramme motiviert werden können, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Allerdings führen Neubauten nicht zwangsläufig zur Entstehung von tatsächlich bezahlbarem Wohnraum (Debrunner & Hartmann, 2020; Prader, 2024; Saiz, 2023; Stadt Zürich, 2021).

In der internationalen Literatur finden sich verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Bezahlbarkeit. Studien zeigen, dass die Förderung von Genossenschaften und gemeinnützigen Wohnprojekten sowie die Mietregulierung wirksame Instrumente sein können (Abelson, 2009; Galster & Lee, 2021; Glaser, 2017; Kaufmann et al., 2023). Es gibt noch mehr Optionen, die in der Literatur untersucht werden. So argumentiert beispielsweise Abelson (2009) in seinem Artikel «Affordable Housing: Concepts and Policies», dass bezahlbarer Wohnraum vor allem durch eine ausreichende Angebotsmenge sicherzustellen sei. Er betont, dass hohe Wohnkosten nicht primär auf Marktversagen, sondern auf restriktive Planungs- und Bodenpolitik zurückzuführen sind. Um die Bezahlbarkeit zu verbessern, empfiehlt er eine Lockerung von Bauvorschriften sowie eine Ausweitung der Baulandverfügbarkeit. Gleichzeitig spricht er sich gezielt für einkommensabhängige Transfers an bedürftige Haushalte aus. Jedoch warnt Abelson (2009) vor flächendeckenden Subventionen oder Mietpreisregulierungen, da diese die Angebotsseite schwächen und zu Fehlanreizen führen können (Abelson, 2009). Diese Argumentation repräsentiert eine marktorientierte Sichtweise, die in der Literatur stark vertreten ist, jedoch nicht unumstritten. Zahlreiche andere Studien weisen darauf hin, dass gerade Mietpreisregulierungen, eine aktive Bodenpolitik sowie staatliche Eingriffe notwendig sind, um die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte zu verhindern und die soziale Durchmischung zu sichern (Galster & Lee, 2021; Glaser, 2017; Kaufmann et al., 2023). Eine einseitige Orientierung an angebotsseitigen Lösungen birgt die Gefahr, strukturelle Ungleichheiten zu verstärken, insbesondere wenn Neubauten nicht gezielt auf die Bedürfnisse einkommensschwächerer Gruppen ausgerichtet sind. Daher erscheint es notwendig, widersprüchliche Positionen in der Debatte um bezahlbaren Wohnraum differenziert zu betrachten und mögliche Zielkonflikte zwischen Marktmechanismen und sozialpolitischen Zielen kritisch zu reflektieren (Debrunner et al., 2025; Galster & Lee, 2021).

Ziel dieser Masterarbeit ist es, die Bodenpolitik der Stadt Zürich in Bezug auf die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum zu analysieren. Es soll untersucht werden, wie die Stadt Zürich Grundstückskäufe strategisch als Instrument einsetzt, um die Wohnungskrise zu bewältigen und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verbessern. Dazu gehört auch die Verabschiedung von Initiativen wie der Abstimmung vom 27. November 2011 «Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung: «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» (Gegenvorschlag des Gemeinderats zu drei Volksinitiativen)». In diesem Zusammenhang hat sich die Stadt das Ziel gesetzt, bis 2050 ein Drittel aller Mietwohnungen in der Stadt gemeinnützig zu machen (Stadt Zürich 2011).

Bestehende Forschungen zeigen bereits, dass bezahlbarer Wohnraum in Städten immer knapper wird (Wetzstein 2017; Sevcik 2023). Die Wohnungsknappheit ist eine wachsende Herausforderung für Städte wie Zürich, und es gibt keine Garantie dafür, dass neu gebauter Wohnraum bezahlbar ist, was die Politik dazu veranlasst, Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für ihre Einwohner zu verbessern. Um das Drittelsziel zu erreichen, wurden verschiedene Förderinstrumente eingesetzt. Beispiele hierfür sind kommunale Wohnsiedlungen und der kommunale Grundstückskauf sowie die Gründung von Wohnungsstiftungen. Auch für private gemeinnützige Bauträger ist es möglich, Grundstücke von der Stadt zu erwerben, wobei die Stadt einen Kredit gewährt. Die Stadt unterstützt Genossenschaften finanziell und bewilligt Amortisationsbeiträge an kommunale Wohnungsbaustiftungen (Stadt Zürich, 2011, 2023, 2024a).

Trotz dieser Massnahmen ist der Anteil des gemeinnützigen Wohnbaus bis Ende 2019 mit 26,4 % nahezu stabil geblieben (Stadt Zürich, 2023). Um das Drittelsziel zu erreichen, gab es ab 2023 eine neue Initiative, die einen Wohnfonds einführen soll, den Gemeinden seit 2016 ins Leben rufen können (Stadt Zürich, 2011, 2023, 2024a). Gemäss der Stadt Zürich (2023) unterstützt dieser Wohnbaufonds gemeinnützige Bauträger finanziell beim Kauf von Grundstücken und Gebäuden sowie beim Bau und der Sanierung von Wohnungen, um die Mieten tief zu halten. Davon können sowohl öffentliche als auch private Bauherrschaften profitieren. Der Wohnfonds übernimmt auch Mehrkosten für öffentliche, ökologische oder soziale Projekte (Stadt Zürich, 2023).

Ein zentraler Aspekt, der in der Literatur bis lange nur begrenzt untersucht wurde, ist die strategische Rolle von Grundstückskäufen durch Städte als Instrument zur Förderung bezahlbaren Wohnraums, vor allem im deutschsprachigen Raum und im spezifischen Kontext Zürichs. Während internationale Studien betonen, dass der Erwerb von Boden durch öffentliche Stellen den Wohnungsmarkt wesentlich beeinflussen kann (Debrunner & Hartmann, 2020; Lawson & Ruonavaara, 2020), sind die konkrete Umsetzung sowie die tatsächlichen stadtpolitischen und wohnungsmarktbezogenen Folgen solcher Landerwerbsstrategien bisher kaum systematisch untersucht. Die wenigen existierenden Untersuchungen legen nahe, dass solche Eingriffe die Bodenverfügbarkeit für gemeinnützige Bauträger verbessern und spekulative Entwicklungen eindämmen können. Dennoch fehlt es an Analyse dazu, wie Städte wie Zürich Landkäufe konkret einsetzen und welche Auswirkungen dies auf die Dynamik von Angebot, Preisen und Zugang zu bezahlbarem Wohnraum hat. Diese Forschungslücke bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit (Debrunner & Hartmann, 2020; Lawson & Ruonavaara, 2020; Wetzstein, 2017).

In Zürich ist der Grundstückskauf zu einem strategischen Instrument im Umgang mit der Wohnungskrise geworden. Durch den Erwerb von Grundstücken kann die Stadt sicherstellen, dass diese für bezahlbaren Wohnraum genutzt werden, anstatt spekulativen Investitionen ausgesetzt zu sein, die die Immobilienpreise in die Höhe treiben. Dieser proaktive Ansatz trägt zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei und bietet einen Puffer gegen die Volatilität durch marktgetriebene Entwicklungen (REFLEKT, 2021; Stadt Zürich, 2011). Ein Beispiel dafür ist, dass während Phasen starker Nachfrage und Preissteigerungen die Stadt weiterhin Grundstücke zu kostendeckenden Preisen im Baurecht an Genossenschaften vergeben kann, unabhängig davon, wie stark die Bodenpreise auf dem freien Markt steigen. Dadurch wird die Preisdynamik im unteren Segment abgefedert. Lawson und Ruonavaara (2020) erklärt, dass präventives Landbanking, das heisst das frühzeitige Erwerben und Halten von Grundstücken durch Gemeinden als Instrument dient, um Preisschwankungen auf dem Immobilienmarkt

abzufedern. Solche Massnahmen tragen dazu bei, die Verfügbarkeit von erschwinglichem Land zu sichern und spekulative Preisanstiege zu verhindern, wodurch die Städte gegen Marktvolatilitäten gewappnet sind (Lawson & Ruonavaara, 2020). Darüber hinaus kann die Stadt durch den Kauf von Grundstücken Genossenschaften und gemeinnützige Wohnbauträger unterstützen, indem sie ihnen den Zugang zu Grundstücken zu geringeren Kosten ermöglicht. Diese Unterstützung ist für diese Organisationen von entscheidender Bedeutung, da oft mit den hohen Grundstückspreisen auf wettbewerbsintensiven städtischen Märkten zu kämpfen haben. Durch die Senkung der Eintrittsbarriere für diese Bauherren kann Zürich die Schaffung von erschwinglicheren Wohneinheiten fördern (Stadt Zürich, o. J.-d, o. J.-e, o. J.-f; Süring & Weitkamp, 2022).

Seit der wohnpolitischen Initiative von 2011 hat die Stadt Zürich wichtige Massnahmen ergriffen, um der Wohnungskrise entgegenzuwirken und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verbessern. Dazu zählen etwa die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch zinslose Darlehen sowie die Einrichtung eines Wohnraumfonds im Juni 2023 (Stadt Zürich, o. J.-f, o. J.-n).

Die spezifische Rolle des Landerwerbs in diesem Kontext ist jedoch bislang kaum untersucht. Bisherige Studien konzentrieren sich vorrangig auf wohnungspolitische Programme, rechtliche Rahmenbedingungen oder Förderinstrumente, während die strategische Bodenpolitik der Stadt insbesondere der gezielte Erwerb von Land vergleichsweise wenig erforscht ist. Diese Masterarbeit setzt genau an diesem Punkt an, wobei der Schwerpunkt auf (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich liegt.

- *Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?*
- *Welche Folgen hat der Einsatz von (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?*

Um diese Frage zu beantworten, wird in der Studie weiter untersucht:

- *Wie wurden Landkäufe strategisch als Instrument eingesetzt?*
- *Was sind die Ziele hinter den Landkäufen?*
- *Welche Grenzen und Herausforderungen zeigen sich bei der Umsetzung dieser Strategie?*

Durch die Beantwortung dieser Fragen soll diese Masterarbeit zu einem besseren Verständnis der wohnungspolitischen Strategien der Stadt Zürich und der Bedeutung von Landkauf im Kontext der Wohnungskrise beitragen. Zudem soll auch die Wirksamkeit des politischen Instruments Landankauf und dessen Grenzen verstanden werden. Die Bemühungen zur Bewältigung der Wohnungskrise sind sozial und politisch relevant und müssen weiter erforscht werden. Da nicht nur die Bevölkerung voraussichtlich wachsen wird, was die Bezahlbarkeitskrise möglicherweise verschlimmern könnte, sondern auch strukturelle Faktoren wie Einkommensungleichheit, spekulative Bodenpolitik und die ungleiche Verteilung von Wohnraum wesentlich zur Zuspitzung der Lage beitragen. Zudem führen gesellschaftliche Veränderungen wie etwa der demografische Wandel, die Zunahme von Einpersonenhaushalten oder veränderte Wohnpräferenzen zu einer steigenden Nachfrage nach leistbarem und angemessenem Wohnraum (Wetzstein, 2017). Die Masterarbeit versteht sich daher als ein Beitrag zur wissenschaftlichen

und politischen Auseinandersetzung mit einem vielschichtigen Problemfeld. Zudem konzentriert sich diese Masterarbeit auf die Bodenpolitik in Verbindung mit Bezahlbarkeit.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde ein qualitatives Forschungsdesign angewendet. Es wurden 10 qualitative Interviews mit unterschiedlichen politischen Personen (Stadt Zürich, Genossenschaften und Stiftungen) durchgeführt mit einem halbstrukturierten Leitfaden in Form von Experteninterviews. Ergänzend wurden relevante Abstimmungsdokumente sowie wissenschaftliche Literatur herangezogen. Das Kapitel «Leitfaden- und Experteninterviews» von Helfferich (2019) in Baur & Blasius «Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung» liefert dafür die literarische Grundlage. Es wurde sich an die Leitfadenstruktur von Cornelia Helfferich (2011) gehalten, die im Buch «Die Qualität qualitativer Daten» beschrieben sind. Die durchgeführten und aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert und anschliessend wurde eine Kodierung erarbeitet. Danach erfolgte eine qualitative Inhaltsanalyse mit dem Analysetool MAXQDA.

I.1. Struktur der Arbeit

Die Arbeit folgt einer klaren Gliederung, die schrittweise zur Beantwortung der Forschungsfrage führt. Zu Beginn steht die Einleitung, in der die Problemstellung, Zielsetzung und Relevanz des Themas erläutert werden. Daran schliesst sich ein Überblick über den aktuellen Stand der Forschung an, ergänzt durch einen kurzen historischen Rückblick zur Entwicklung der Wohnraumbezahlbarkeit. Im anschliessenden Theorieteil werden zentrale Begriffe wie die Housing Affordability Crisis definiert und unterschiedliche Ansätze zur Messung von Bezahlbarkeit vorgestellt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Bodenpolitik als wesentlichem Einflussfaktor auf die Wohnraumversorgung. Dabei werden verschiedene politische Instrumente behandelt. Darauf folgt das Kapitel 4, die Darstellung des methodischen Vorgehens. Der Fokus liegt auf der qualitativen Forschung mittels Experteninterviews. Die Ausführungen umfassen sowohl die Erhebung und Auswertung der Daten als auch Reflexion, Positionalität und ethische Überlegungen. Im empirischen Teil wird die Stadt Zürich als Fallbeispiel untersucht. Die Analyse zeigt, wie Landkäufe gezielt eingesetzt werden, um bezahlbaren Wohnraum zu fördern. Im Kapitel 6 werden die Ergebnisse entlang zentraler Themenfelder wie strategischer Nutzung, Zielkonflikten und Wirkungen auf den Immobilienmarkt dargestellt und mit Praxisbeispielen ergänzt. Abschliessend in Kapitel 7, der Diskussion, werden die zentralen Befunde im Rahmen der theoretischen Überlegungen diskutiert. Dabei werden auch Spannungsfelder, Governancefragen und lokale Besonderheiten berücksichtigt. Die Arbeit schliesst mit einem Fazit, der Beantwortung der Forschungsfrage sowie einem Ausblick auf zukünftige Entwicklungen. In Kapitel 9 ist die verwendete Literatur aufgeführt, während Kapitel 10 den Anhang mit ergänzenden Dokumenten und Tabellen umfasst.

2. Stand der Forschung

Die Wohnungskrise stellt eine der zentralen Herausforderungen für Städte dar. Insbesondere in wirtschaftlich starken Ballungsräumen wie Zürich führen Faktoren wie steigende Mietpreise, knappe Bodenressourcen und zunehmende Immobilien-Spekulation zu einer Verschärfung der Situation (Abelson, 2009; Wetzstein, 2017). Die Literatur hebt hervor, dass sich die Problematik der Wohnungsnot nicht nur auf wirtschaftliche Aspekte beschränkt, sondern tiefgreifende soziale Konsequenzen mit sich bringt. Diese reichen von der Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte aus zentralen Lagen, bis hin zur Segregation entlang sozioökonomischer und ethnischer Linien (Debrunner et al., 2024; Galster & Lee, 2021). Beispielsweise im Paper von Debrunner et al. (2024) wurden Städte des globalen Nordens untersucht. Dabei fand man heraus, dass ein wesentliches soziales Problem der Wohnungsnot die Verdrängung von einkommensschwächeren Haushalten aus zentralen Lagen ist. In diesen Lagen steigen die Mietpreise stark an, bedingt durch Gentrifizierungsprozesse und dem steigenden Druck institutioneller Kapitalgebende. Diese Verdrängung führt dazu, dass diese Haushalte gezwungen sind, in weniger attraktive, oft periphere, aber bezahlbare Stadtteile zu ziehen, wo die Lebensqualität und Infrastruktur schlechter sein können (Debrunner et al., 2024; Debrunner & Hartmann, 2020). Diese Gegenden zeichnen sich jedoch häufig durch niedrigere Mietpreise und ein Angebot an erschwinglichem Wohnraum aus, was den Hauptgrund für den Umzug in diese Stadtteile darstellt.

In der Untersuchung wurde zudem festgestellt, dass politische Massnahmen zum Umgang mit dieser Problematik oftmals unzureichend oder nicht wirksam sind. Das eigentliche politische Problem liegt daher in der fehlenden oder unzureichenden Regulierung zur Minderung von Verdrängung, zur Abfederung ihrer sozialen Folgen und zum gerechten Zugang zu bezahlbarem Wohnraum. Es lässt sich sagen, dass Städte mit komplexen und vielschichtigen Problemen in Bezug auf Wohnungsnot, soziale Ungleichheit und Stadtentwicklung konfrontiert sind, die dringend angegangen werden müssen (Debrunner et al., 2024; Debrunner & Hartmann, 2020; Lawson & Ruonavaara, 2020).

In der Schweiz ist das Thema Wohnraum eng mit der Frage nach Landverfügbarkeit und Nutzung verknüpft. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, setzen verschiedene Städte auf innovative Modelle des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Ein bekanntes Beispiel dafür ist der «Wohnfonds Wien», eine kommunale Initiative, die gezielt Grundstücke für gemeinnützige Bauträger bereitstellt und so die Schaffung von leistbarem Wohnraum unterstützt (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, o. J.; Wohnservice Wien, o. J.). Dabei zeigt sich, dass gemeinnütziger Wohnbau nicht nur als kurzfristige Reaktion auf Engpässe verstanden werden sollte, sondern auch strukturell auf den Wohnungsmarkt wirkt.

Der Wohnungsforscher Jim Kemeny (1995) unterscheidet hierzu zwischen dualistischen und unitären Wohnungsmärkten. Während der gemeinnützige Sektor in dualistischen Systemen nur für Bedürftige zugänglich ist und kaum preisdämpfend wirkt, kann ein starker, breiten Bevölkerungsschichten offenstehender gemeinnütziger Wohnungssektor in unitären Systemen direkt auf das Mietniveau im privaten Sektor einwirken. In solchen Märkten konkurrieren gemeinnützige Wohnraumvermietende mit privaten Vermieterinnen und Vermieter, wodurch Letztere gezwungen sind, sich in Mietpreisen und Qualität am nicht-profitorientierten Sektor zu orientieren. Der

gemeinnützige Wohnbau wirkt damit wie eine indirekte Mietpreisregulierung durch Marktstruktur und nicht nur durch staatliche Vorgaben (Balmer & Gerber, 2018; Kemeny, 1995).

Für die Schweiz, in der grosse Teile des Bodens und der Wohnungen in privater Hand sind, stellt sich daher nicht nur die Frage nach Baulandverfügbarkeit, sondern auch nach der Stärkung des gemeinnützigen Sektors, um eine nachhaltige preisstabilisierende Wirkung zu entfalten (Stone et al., 2011).

Die Bereitstellung von gemeinnützigem und bezahlbarem Wohnraum ist eng mit der Bodenpolitik verknüpft. Denn ohne gesicherten Zugang zu geeignetem und finanzierbarem Bauland kann selbst der bestorganisierte gemeinnützige Wohnungsbau nicht realisiert werden. Gleichzeitig entscheiden Bodenpreise und -verfügbarkeit massgeblich über die langfristige Steuerungsfähigkeit einer sozialen Wohnraumversorgung. Innerhalb einer Bodenpolitik rückt die vorliegende Arbeit den strategischen Einsatz von Landkäufen als wohnungspolitisches Instrument in den Fokus. Landkäufe ermöglichen es Städten, Boden der Spekulation zu entziehen und langfristig für den Bau bezahlbarer Wohnungen zu sichern (Debrunner & Hartmann, 2020; Gallent et al., 2025; Lawson, 2009; Süring & Weitkamp, 2022). Die Stadt Zürich verfolgt diese Strategie in den letzten Jahren intensiv. Laut Metzler (2024) hat Zürich die Ausgaben für Landkäufe um das Zehnfache gesteigert, um der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken.

Die Forschung zeigt, dass Landkäufe besonders effektiv sein können, wenn sie mit anderen politischen Instrumenten kombiniert werden, wie z.B. der Kostenmiete oder der Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, o. J.; Lawson, 2009; Stadt Zürich, 2017b). In der Schweiz betont Debrunner (2020), dass Städte wie Zürich durch proaktive Bodenpolitik eine grössere Kontrolle über den Wohnungsmarkt erlangen können, auch wenn sie oft mit finanziell starken privaten Kapitalgebende konkurrieren müssen (Haila, 2015).

Trotz der potenziellen Vorteile von Landkäufen gibt es Herausforderungen, die deren Umsetzung erschweren. So zeigt die Literatur, dass die politische Akzeptanz solcher Massnahmen oft problematisch ist. Bürgerproteste gegen Verdichtungsprojekte oder Bedenken hinsichtlich der städtischen Verschuldung können die Umsetzung behindern (Lawson & Ruonavaara, 2020; van der Krabben & Jacobs, 2012). Eine weitere Herausforderung liegt in der Verhandlungsmacht der Städte gegenüber institutionellen Landbesitzende. Studien von Debrunner & Kaufmann (2023) zeigen, dass die Bewertung und Verhandlung von Grundstückspreisen in urbanen Räumen komplex ist und stark von politischen Rahmenbedingungen sowie den Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer abhängt.

Zudem sind Städte mit einem stark spekulativen Immobilienmarkt konfrontiert, in dem Boden zunehmend, als Anlagegut betrachtet wird. Dies kann zu steigenden Bodenpreisen führen, wodurch kommunale Ankäufe wirtschaftlich erschwert werden (Powell, 2017; Wetzstein, 2017). In angespannten Wohnungsmärkten blockieren Eigentümerinnen und Eigentümer Grundstücke gezielt, um auf höhere Verkaufswerte zu spekulieren («Land Banking»), was die aktive Bodenpolitik zusätzlich behindert. Auch mangelnde Transparenz über Eigentumsverhältnisse und fehlende Daten zur Grundstücksnutzung stellen für Gemeinden ein erhebliches Hindernis dar (Alterman, 2012; Lawson & Ruonavaara, 2020). Trotz dieser Hindernisse belegen internationale Beispiele, dass eine langfristige Planung und transparente Kommunikation zur Akzeptanz von Landkäufen beitragen können

(Needham, 2006). Modelle wie das Wiener Bodenfonds-System oder die sozialgerechte Bodennutzung in München bieten hierfür wertvolle Ansätze (Holm & Horlitz, 2022).

Die Forschung zu Landkäufen als Instrument der Wohnungspolitik ist zwar umfangreich (Balmer & Gerber, 2018; Debrunner & Hartmann, 2020; Gallent et al., 2025; Gerber et al., 2017; Hartmann & Spit, 2015; Lawson, 2009; Lawson & Ruonavaara, 2020; Needham, 2006; Peverini, 2023; Shahab et al., 2021; Wicki et al., 2024), jedoch werden vor allem rechtliche, planerische und strategische Aspekte beleuchtet. Dabei bestehen zentrale Forschungslücken. Zum einen ist wenig darüber bekannt, wie Städte Landkäufe strategisch einsetzen, um wohnungspolitische Ziele zu erreichen. Zum anderen fehlen empirische Analysen zu den konkreten Auswirkungen kommunaler Landkäufe auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Die Frage, inwiefern solche Käufe tatsächlich zur Entschärfung der Wohnungskrise beitragen, bleibt bislang weitgehend unbeantwortet. Zudem gibt es wenig Literatur, die spezifisch auf den Schweizer Kontext eingeht (Debrunner & Hartmann, 2020; Debrunner & Kaufmann, 2023; Gerber et al., 2017; Glaser, 2017; Hengstermann & Gerber, 2015; Hengstermann & Hartmann, 2021; Wicki et al., 2024). Die vorliegende Masterarbeit trägt zur Schliessung dieser Lücke bei, indem sie untersucht, wie die Stadt Zürich Landkäufe strategisch nutzt, um der Wohnungskrise zu begegnen, und welche Folgen diese Massnahmen auf Wohnungskrise haben. Dabei werden nicht nur politische Aspekte betrachtet, sondern auch die Akzeptanz und Herausforderungen werden dargestellt.

2.1. Kurzer historischer Überblick – Erschwinglichkeit von Wohnraum

Die Thematik der Erschwinglichkeit von Wohnraum reicht bis in das 19. Jahrhundert zurück und entwickelte sich parallel zur Expansion des Mietwohnungsmarkts sowie zur zunehmenden Kommodifizierung von Wohnraum im Zuge kapitalistischer Urbanisierung. Friedrich Engels analysierte in «The Housing Question» die strukturelle Verknüpfung zwischen Wohnungsnot und den sozialen Verhältnissen im Kapitalismus. Heute sprechen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erneut von einer Wiederkehr der Wohnungsfrage, insbesondere im Kontext neoliberaler Deregulierung und infolge der globalen Finanzkrise von 2008 (Engels & Dutt, 1935; Haffner & Hulse, 2021; Peverini, 2023). Obwohl die historische Entwicklung der Debatte selbst nicht im Zentrum dieser Arbeit steht, ist sie insofern relevant, als dass sie die Entstehung unterschiedlicher Konzepte von Erschwinglichkeit erklärt und deren politische Einbettung sichtbar macht. Da der Begriff der Erschwinglichkeit im Zentrum vieler aktueller wohnungspolitischer Auseinandersetzungen steht, ist eine begriffliche Klärung notwendig, auch wenn sich die vorliegende Arbeit auf die Rolle der städtischen Bodenpolitik fokussiert und nicht direkt die Messung von Erschwinglichkeit in Zürich untersucht.

Die Debatte zur Erschwinglichkeit von Wohnraum lässt sich nach Haffner und Hulse (2021) in drei Phasen gliedern. Die erste Phase, die vom späten 19. Jahrhundert bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts reicht, war geprägt von frühen Untersuchungen zu Lebenshaltungskosten und Armut. Die frühe Messung der Wohnraumererschwinglichkeit basierte auf der Untersuchung von Lebenshaltungskosten und Armut und beeinflusste die nationale Sozialpolitik. Engel und Schwabe, zwei deutsche Statistiker, untersuchten im 19. Jahrhundert die Lebenshaltungskosten in der industrialisierenden Gesellschaft. Engel formulierte 1857 das «Engelsche Gesetz», dem zufolge der Anteil der Ausgaben für grundlegende Güter wie Lebensmittel mit sinkendem Familieneinkommen steigt,

während er die Wohnkosten weniger betonte. Schwabe hingegen fokussierte sich explizit auf Wohnkosten und analysierte Daten von 15.000 Berliner Haushalten. Er zeigte, dass der Anteil der Wohnkosten nicht proportional zum Einkommen war, sondern bei wohlhabenden Haushalten nur 2 %, bei einkommensschwachen jedoch bis zu 28 % betrug (Haffner & Hulse, 2021). Das legte den Grundstein für die moderne Erschwinglichkeitskonzepte, obwohl die Definition von Wohnkosten und Einkommen mit Schwierigkeiten verbunden blieb (Haffner & Hulse, 2021; Meen, 2018; Peverini, 2023).

In der zweiten Phase, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einsetzt, rückte die Betrachtung der Wohnkosten im Kontext des gesamten Haushaltsbudgets in den Mittelpunkt. Dabei wurde untersucht, ob das verbleibende Einkommen nach Abzug der Wohnkosten ausreicht, um andere notwendige Ausgaben zu decken, wodurch ein umfassenderer Ansatz zur Bewertung der Erschwinglichkeit entstand (Haffner & Hulse, 2021; Peverini, 2023).

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts, insbesondere nach der globalen Finanzkrise, hat sich die Debatte weiterentwickelt. Die Erschwinglichkeit von Wohnraum wird heute als vielschichtiges und komplexes Konzept betrachtet, das zunehmend auch urbane Dimensionen einbezieht. Der Fokus liegt dabei auf der Untersuchung der Herausforderungen in städtischen Räumen, wie steigenden Mietkosten, sozialer Ungleichheit und der Dynamik von Wohnungsmärkten (Haffner & Hulse, 2021; Peverini, 2023, 2023).

Die Debatte über die Erschwinglichkeit von Wohnraum ist bis heute von einer Vielzahl unterschiedlicher Definitionen und Konzepte geprägt, die sich über Jahrzehnte der Forschung entwickelt haben. Diese begriffliche und methodische Uneinheitlichkeit erschwert Vergleichbarkeit und Fortschritt in der Forschung. Galster und Lee (2021) erklären, dass diese Inkonsistenzen angesichts der Komplexität des Begriffs verständlich seien. Dennoch muss der Begriff klar definiert werden, so dass eine allgemeine Übereinstimmung erreicht werden kann (Galster & Lee, 2021). Das nächste Kapitel führt zentrale Definitionen zur Erschwinglichkeit von Wohnraum und deren Messung zusammen und stellt einen Bezug zur Bodenpolitik her, um die theoretischen Grundlagen des Themas zu verdeutlichen.

3. Theoretische Grundlage

3.1. Housing Affordability Crisis - die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum

Die Frage, wie die Stadt Zürich Landkäufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise nutzt und welche Folgen dies hat, erfordert eine solide theoretische Grundlage. Dieses Kapitel widmet sich daher den zentralen theoretischen Konzepten, die für das Verständnis der Problematik relevant sind, und schafft einen Rahmen für die empirische Analyse.

Ein entscheidender Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Wohnraum-Bezahlbarkeitskrise (Housing Affordability Crisis), ein Phänomen, das in vielen urbanen Zentren weltweit zu beobachten ist. Diese Krise zeigt sich besonders gravierend in den steigenden Wohnkosten, die insbesondere Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen belasten, da sie einen wachsenden Anteil ihres Budgets für Miete oder Immobilienkäufe aufwenden müssen (Galster & Lee, 2021; Wetzstein, 2017). Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig: steigende Bodenpreise, Spekulation, ein unzureichendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum sowie eine hohe Nachfrage in wirtschaftsstarken Städten (Galster & Lee, 2021; Wetzstein, 2017).

Internationale Vergleiche zeigen, dass verschiedene politische Ansätze zur Bewältigung dieser Krise verfolgt werden. Diese reichen von staatlichen Regulierungen über Förderprogramme bis hin zu direkten Interventionen auf dem Wohnungsmarkt. So setzen viele Länder auf umfassende staatliche Regulierungen, um den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu sichern und Mieten zu kontrollieren. Beispielsweise wurden in einigen europäischen Staaten Mietpreisbremsen eingeführt, um die steigenden Mietkosten zu dämpfen. Weitere Massnahmen umfassen Förderprogramme, die den Neubau von Wohnungen unterstützen oder steuerliche Anreize für private Kapitalgebende schaffen (Galster & Lee, 2021). In Ländern wie Schweden oder den Niederlanden greifen die Regierungen auch direkt in den Wohnungsmarkt ein, etwa durch den Bau von Sozialwohnungen oder die Bereitstellung von Subventionen für einkommensschwache Haushalte. Diese unterschiedlichen Ansätze sind Teil einer breiten politischen Diskussion über die effizienteste Strategie zur Lösung der Wohnraumkrise, wobei nationale und lokale Kontexte eine entscheidende Rolle spielen (Galster & Lee, 2021; Wetzstein, 2017).

Ein zentrales Instrument ist die Boden- bzw. Landpolitik, die bestimmt, wie Grund und Boden genutzt, verteilt und verwaltet werden. Die Verfügbarkeit von Bauland ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Schaffung neuen Wohnraums, und staatliche Eingriffe in den Bodenmarkt können eine gezielte Steuerung ermöglichen. Dabei sind zwei zentrale Strategien relevant: passive Bodenpolitik, die primär regulierend eingreift (z. B. durch Baunutzungspläne und Zonenordnungen), und aktive Bodenpolitik, bei der die öffentliche Hand selbst als Akteur im Bodenmarkt auftritt (Abelson, 2009; Debrunner & Hartmann, 2020; Wetzstein, 2017). Innerhalb der aktiven Bodenpolitik kommt dem gezielten Landankauf durch die öffentliche Hand eine besondere Bedeutung zu. Durch den Erwerb von Grundstücken kann die Stadt langfristige Steuerungsmöglichkeiten über die Entwicklung dieser Flächen gewinnen. Dies ermöglicht nicht nur die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum, sondern auch eine strategische Einflussnahme auf die Stadtentwicklung (Debrunner & Hartmann, 2020; Galster & Lee, 2021; Saiz,

2023). Diese Praxis stellt eine Alternative zur rein marktgetriebenen Wohnraumproduktion dar und wird in verschiedenen Städten weltweit als Massnahme zur Bekämpfung der Wohnungskrise eingesetzt (Debrunner & Hartmann, 2020; Galster & Lee, 2021; Saiz, 2023).

Es ist entscheidend, den Begriff bezahlbaren Wohnraum im Kontext der Bezahlbarkeitskrise zu definieren. Der Begriff kann unterschiedlich interpretiert werden, je nach politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Blickwinkeln. In diesem Abschnitt wird untersucht, welche Definitionen von bezahlbarem Wohnraum existieren, welche Faktoren dessen Bezahlbarkeit beeinflussen und welche politischen Massnahmen zur Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum beitragen können.

Dieses Kapitel ist in drei thematische Abschnitte gegliedert:

Zunächst wird die Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum (Housing Affordability Crisis) definiert und wissenschaftliche Definitionen von erschwinglichem Wohnraum betrachtet. Anschliessend wird die Rolle der Bodenpolitik als zentrales wohnungspolitisches Instrument untersucht. Dabei wird insbesondere auf die Frage eingegangen, welche Steuerungsmöglichkeiten der Staat durch Bodenpolitik hat. Schliesslich wird der gezielte Landankauf als strategisches Instrument behandelt. Diese theoretischen Grundlagen ermöglichen eine systematische Analyse der Wohnraumpolitik in Zürich und liefern ein Gerüst für die empirische Untersuchung der dort durchgeführten Landkäufe und deren Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum.

3.2. Definition der Housing Affordability Crisis - Bezahlbarkeitskrise von Wohnraum

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist eine zentrale Herausforderung für Städte weltweit. Die Bezahlbarkeitskrise beschreibt eine Situation, in der die Kosten für Wohnen in einem ungleichen Verhältnis zum Einkommen stehen und dadurch Haushalte insbesondere mit niedrigen und mittleren Einkommen übermässig finanziell belastet werden. Diese Problematik hat tiefgreifende wirtschaftliche, soziale und politische Implikationen und wird von verschiedenen Forschern aus sozialen, politischen und ökonomischen Perspektiven betrachtet (Abelson, 2009; Galster & Lee, 2021; Sun, 2020).

Um die Bezahlbarkeit von Wohnraum bewerten und gegebenenfalls Massnahmen ergreifen zu können, ist eine genaue Messung der Wohnkostenbelastung erforderlich. Es gibt jedoch keinen internationalen Einigungsprozess darüber, wie Bezahlbarkeit zu definieren und zu messen ist, obwohl der Mangel an Bezahlbarkeit als ernstes Problem anerkannt wird (Ezennia & Hoskara, 2019; Galster & Lee, 2021; Meen, 2018). Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist ein vielschichtiger Begriff, der viele Faktoren umfasst. Dazu gehören das Einkommen, die Verschuldungsmöglichkeiten, staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt, das Wohnungsangebot und individuelle Entscheidungen darüber, wie viel Geld für Wohnen ausgegeben wird (Quigley & Raphael, 2004). Ezennia und Hoskara (2019) betonen, dass der Begriff unterschiedliche Aspekte wie Wohnkosten, Qualität, Einkommen und Platzangebot beschreibt und sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt hat. Die Komplexität der Bezahlbarkeit wird in der Literatur durchaus diskutiert (Ezennia & Hoskara, 2019).

In dieser Masterarbeit ist folgende Definition von Bezahlbarkeit zu berücksichtigen. Galster und Lee (2021) betonen, dass jede Definition der Wohnraumschwinglichkeit für einen Haushalt drei wesentliche Aspekte berücksichtigen sollte: die Kosten für Wohnraum und andere lebensnotwendige Güter, die finanziellen Ressourcen des Haushalts zur Deckung dieser Ausgaben sowie eine normative Vorgabe, die bestimmt, welche Mindestmengen an Wohnraum und anderen Gütern als akzeptabel gelten. Daraus folgt, dass eine sinnvolle Bestimmung der Bezahlbarkeit nur möglich ist, wenn eine Gesellschaft definiert, welches Mindestmass an Konsum als sozial gerecht angesehen wird und allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein sollte (Galster & Lee, 2021). Die Bezahlbarkeit von Wohnraum wird von verschiedenen Autorinnen und Autoren unterschiedlich definiert. Wobei Abelson (2009) und Galster & Lee (2021) die Fähigkeit von Haushalten betonen, sich innerhalb eines Teils ihres Einkommens angemessenen Wohnraum zu leisten. Diese Definition hebt das Gleichgewicht zwischen Wohnkosten und Einkommen hervor und berücksichtigt gleichzeitig Faktoren wie die Wohnqualität, den Zugang zu Dienstleistungen und die Integration in die Gemeinschaft, was den kontextuellen Charakter der Bezahlbarkeit widerspiegelt. Bezahlbarkeit bezieht sich daher auf das Ausmass, in dem Wohnraum die finanziellen, qualitativen und standortbezogenen Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Haushalten erfüllt (Abelson, 2009; Galster & Lee, 2021).

In der Schweiz gilt nach dem Aktionsplan Wohnungsknappheit vom Februar 2024 Wohnraum als bezahlbar oder auch erschwinglich, «wenn dessen Preis für einen Grossteil der Haushalte tragbar ist, d.h. in einem angemessenen Verhältnis zum Einkommen und zum Vermögen steht.» (Eidgenössisches Department Für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2024).

Andere Autorinnen und Autoren wie Haffner und Heylen (2011) sind beispielsweise der Meinung, dass weitere Faktoren bei der Bestimmung von erschwinglichem Wohnraum dazugehören. Dazu gehören beispielsweise das Einkommen der Haushalte, die Lebenshaltungskosten, die Qualität des Wohnraums sowie die Verfügbarkeit von Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen in der Nähe (Haffner & Heylen, 2011). Auch in der Messung von Bezahlbarkeit gibt es je nach Modell Unterschiede. Im Folgenden werden zwei verschiedene Messkonzepte zur Bewertung der Bezahlbarkeit von Wohnraum vorgestellt.

3.3. Messung von Bezahlbarkeit

Die Wohnraum-Bezahlbarkeit kann durch verschiedene methodische Ansätze bestimmt werden. Zwei zentrale Modelle zur Messung von Bezahlbarkeit sind der Verhältnisansatz (Income Ratio Approach) und der Residual-einkommensansatz (Residual Income Approach).

3.3.1. Verhältnisansatz (Income Ratio Approach):

Dieses weit verbreitete Modell misst die Bezahlbarkeit anhand des Verhältnisses zwischen Einkommen und Wohnkosten. Dabei gibt es verschiedene erweiterte Varianten, die die Wohnkosten ins Verhältnis zum Einkommen setzen, wie beispielsweise Price-to-Income Ratio, Rent-to-Income-Ratio oder Ongoing-housing-cost-to-Income und viele mehr (Ezennia & Hoskara, 2019; Galster & Lee, 2021; Nwuba & Kalu, 2018).

In vielen Ländern liegt die allgemeine Schwelle für Wohnkosten bei 30 % des Haushaltseinkommens. Wohnraum gilt oft als erschwinglich, wenn ein Haushalt nicht mehr als 30 % des Bruttoeinkommens für Wohnen ausgibt (Abelson, 2009; Ezennia & Hoskara, 2019; Galster & Lee, 2021; Nwuba & Kalu, 2018). Die sogenannte Drittels-Regel ist auch bekannt in der Schweiz und findet auch hier Anwendung. Nach Debrunner und Hartmann (2020) und dem BWO (o.J.) liegt dieser Schwellenwert bei 25 %, da angenommen wird, dass Haushalte im unteren Einkommensbereich bei einer Belastung über diesem Prozentsatz nicht mehr in der Lage wären, ihre anderen grundlegenden Bedürfnisse ausreichend zu decken (BWO, o. J.; Debrunner & Hartmann, 2020; Eidgenössisches Department Für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2024).

Dieses Konzept basiert auf der Annahme, dass Wohnkosten einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens nicht überschreiten sollten (Ezennia & Hoskara, 2019; Galster & Lee, 2021; Nwuba & Kalu, 2018). Allerdings weisen Ezennia & Hoskara (2019) darauf hin, dass diese Regel oft ohne Berücksichtigung wesentlicher Faktoren, wie Haushaltsgrösse, Wohnqualität, Standort, Einkommensniveau oder demografischer Unterschiede angewendet wird. Ein Beispiel verdeutlicht dies: Ein Einpersonenhaushalt mit einem Einkommen von 2.000 Franken im Monat und ein Vierpersonenhaushalt mit demselben Einkommen könnten beide 30 % ihres Einkommens, also 600 Franken, für Wohnkosten aufwenden. Während der Einpersonenhaushalt damit möglicherweise in einer angemessenen Wohnung leben kann, wird der Vierpersonenhaushalt vermutlich Schwierigkeiten haben, eine ausreichend grosse und qualitativ akzeptable Unterkunft für diesen Betrag zu finden. Zudem spielt der Standort eine entscheidende Rolle. In einer teuren Metropole könnten 600 Franken kaum für eine kleine Wohnung ausreichen, während dieser Betrag in ländlichen Gegenden durchaus eine komfortable Unterkunft ermöglichen könnte. Solche Unterschiede verdeutlichen, dass die 30 %-Regel als allgemeingültiges Kriterium problematisch ist, da sie weder Haushaltsgrösse, Wohnqualität, noch regionale und demografische Unterschiede berücksichtigt. Trotzdem bleibt sie in der Wohnungspolitik ein häufig verwendeter Orientierungspunkt (Ezennia & Hoskara, 2019).

Der Verhältnisansatz zur Messung der Wohnkostenbelastung wird zunehmend kritisiert, da er wesentliche Faktoren wie Einkommensunterschiede, Konsumstandards und Wohnqualität ausser Acht lässt (Ezennia & Hoskara, 2019). Er basiert auf der Annahme, dass Haushalte, die einen bestimmten Anteil ihres Einkommens für Wohnkosten aufwenden, oftmals ist es 30 %, als finanziell belastet gelten. Allerdings fehlt eine fundierte normative Basis für diese Schwellenwerte, da sie willkürlich festgelegt wurden und nicht die tatsächliche finanzielle Situation verschiedener Haushalte widerspiegeln (Ezennia & Hoskara, 2019). Ein zentrales Problem ist, dass der Ansatz weder die Haushaltsstruktur noch die Einkommenshöhe ausreichend berücksichtigt. So haben einkommensschwache Haushalte trotz gleicher prozentualer Wohnkostenbelastung oft weniger finanzielle Spielräume als wohlhabendere Haushalte. Darüber hinaus konzentriert sich der Verhältnisansatz ausschliesslich auf wirtschaftliche Faktoren und ignoriert qualitative Aspekte wie Wohnqualität, Lage oder Angemessenheit der Wohnverhältnisse (Ezennia & Hoskara, 2019; Meen, 2018). Dieser Ansatz geht fälschlicherweise davon aus, dass alle Haushalte die gleiche finanzielle Leistungsfähigkeit haben, und vernachlässigt weitere notwendige Ausgaben wie Gesundheitsversorgung, Bildung oder Altersvorsorge. Dadurch kann die tatsächliche finanzielle Belastung von Haushalten nicht präzise erfasst werden, was zu einer Über- oder Unterschätzung von Wohnkostenproblemen führt. Zudem fehlen einheitliche Messstandards, die eine objektive Bewertung ermöglichen würden. Eine

differenziertere Herangehensweise, die sowohl wirtschaftliche als auch soziale Faktoren einbezieht, wäre daher erforderlich, um Wohnraumbezahlbarkeit realistischer zu bewerten (Ezennia & Hoskara, 2019; Meen, 2018).

Einige Länder, wie beispielsweise Australien oder England, haben den klassischen Verhältnisansatz weiterentwickelt, um realistischere Einschätzungen der Wohnraumbezahlbarkeit zu ermöglichen. In Australien wird die 30:40 Regel angewendet, die sich gezielt auf Haushalte im unteren 40 %-Einkommensbereich konzentriert (Meen, 2018). Wohnraum gilt nach dieser Regel als nicht erschwinglich, wenn diese Haushalte mehr als 30 % ihres Bruttoeinkommens für Wohnkosten aufwenden. Dadurch wird der Fokus auf die Bevölkerungsgruppen gelegt, die tatsächlich von Wohnungsnot betroffen sind, während Verzerrungen durch Haushalte mit hohem Einkommen vermieden werden. Zudem hebt die Regel die Problematik des «Housing Stress» (Meen, 2018) hervor, bei dem ein unverhältnismässig grosser Anteil des Einkommens für Wohnkosten verwendet wird. Dieser Ansatz liefert eine präzisere Grundlage für gezielte wohnungspolitische Massnahmen (Meen, 2018).

3.3.2. Residualeinkommensansatz (Residual Income Approach)

Als Alternative wird in der Forschung zunehmend der Residualeinkommensansatz vorgeschlagen, der berücksichtigt, wie viel Einkommen einem Haushalt nach Abzug der Wohnkosten für andere Ausgaben bleibt (Abelson, 2009; Ezennia & Hoskara, 2019; Stone et al., 2011). Dieser Ansatz bewertet, ob Haushalte nach Abzug der Wohnkosten noch über ausreichend Einkommen verfügen, um ihre grundlegenden Lebenshaltungskosten zu decken. Abelson (2009) betont, dass dieser Ansatz besonders für einkommensschwache Haushalte relevant ist, da ein hoher Anteil ihres Budgets für Wohnkosten aufgewendet werden muss, wodurch finanzielle Spielräume für andere Grundbedürfnisse schrumpfen. Hier werden die Wohnkosten aus der Perspektive der Ausgaben von nicht Wohnkosten berechnet. Das heisst, es wird die Wechselwirkung zwischen Wohnkosten und dem Einkommen sowie anderen Ausgaben analysiert. Der Schwerpunkt liegt beim Einkommen nach Abzug der Wohnkosten, somit wird die absolute Konsummöglichkeit verdeutlicht (Ezennia & Hoskara, 2019; Heylen & Haffner, 2013; Stone et al., 2011).

Ein zentraler Aspekt, der die praktische Relevanz des Residualeinkommensansatzes unterstreicht, ist die Eigenschaft der Wohnkosten als unflexibler und fester Bestandteil des Haushaltbudgets. Wohnkosten unterscheiden sich von anderen Ausgaben wie Lebensmittel oder Kleidung dadurch, dass sie in der Regel unflexibel sind und einen festen Anteil des Haushaltbudgets beanspruchen. Gemäss Heylen und Haffner (2013) ist es daher sinnvoll, nicht nur die absoluten Wohnkosten zu betrachten, sondern insbesondere das verbleibende Einkommen nach Abzug der Miet- oder Hypothekenkosten genauer zu analysieren. Dies bedeutet, zu prüfen, wie viel Geld Haushalten tatsächlich für alle anderen Lebensbereiche zur Verfügung steht. Besonders wichtig ist dabei das untere Ende des verbleibenden Einkommens, also jene Haushalte, die nach Abzug der Wohnkosten nur noch sehr geringe Mittel für Ernährung, Gesundheit, Bildung oder Mobilität haben. Diese Haushalte sind einem erhöhten Risiko für Wohnungsstress ausgesetzt und können gezwungen sein, an anderen lebenswichtigen Ausgaben einzusparen, was ihre Lebensqualität und soziale Teilhabe erheblich beeinträchtigen kann. Deshalb bietet die Analyse des verbleibenden Einkommens eine realistischere und sozialpolitisch relevante Perspektive auf Wohnraumer-schwinglichkeit (Heylen & Haffner, 2013; Stone, 2006).

Trotz dieser Vorteile weist der Residualeinkommensansatz Kritikpunkte auf (Ezennia & Hoskara, 2019). Einerseits kann es zu Verwechslungen mit Armutsmessungen kommen, da der Ansatz sich ebenfalls auf verfügbare Einkünfte konzentriert (Ezennia & Hoskara, 2019). Zudem berücksichtigt dieser Ansatz nicht die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in verschiedenen Regionen, was zu einer ungenauen Einschätzung der Wohnkostenbelastung führen kann. Ein weiterer Schwachpunkt ist, dass die Qualität des Wohnraums und deren Einfluss auf die Standortpräferenz sowie die damit verbundenen Wohnkosten ausser Acht gelassen werden, wodurch wichtige Standortkompromisse nicht erfasst werden. Darüber hinaus setzt der Ansatz eine bestimmte Schwelle fest, ab der die Einschätzung von Bezahlbarkeit zunehmend subjektiv wird. Die Fokussierung auf die wirtschaftliche Dimension der Bezahlbarkeit vernachlässigt andere relevante Faktoren wie soziale oder individuelle Präferenzen. Schliesslich erfordert die Anwendung des Residualeinkommensansatz eine gewisse Generalisierung und Bewertung von Haushaltsstrukturen, was die Präzision der Ergebnisse weiter einschränken kann (Ezennia & Hoskara, 2019).

3.3.3. Erweiterte Messkonzepte

Es gibt viele neue und erweiterte Ansätze zur Messung der Bezahlbarkeit, was die Bewertung komplex macht, da zahlreiche Faktoren einbezogen werden können. Zwei selten genutzte Ansätze sind der Verhaltensansatz, der auf tatsächlichen Wohnentscheidungen und Ausgabemustern basiert, und der subjektive Ansatz, der individuelle Wahrnehmungen berücksichtigt (Ezennia & Hoskara, 2019; Stone, 2006). Beide stossen auf Herausforderungen bei der Datenverfügbarkeit. Neuere Studien empfehlen zudem, neben wirtschaftlichen auch ökologische und soziale Faktoren einzubeziehen, was die Komplexität erhöht, aber zu einer realistischeren Bewertung der Bezahlbarkeit führt (Ezennia & Hoskara, 2019).

Die aufgeführten Ansätze verdeutlichen, dass die Bewertung von Bezahlbarkeit weit über einfache Schwellenwerte hinausgeht und zunehmend auch subjektive, soziale sowie ökologische Faktoren berücksichtigt werden. Neben diesen analytischen Methoden existieren jedoch auch praxisorientierte Modelle zur Sicherstellung von leistbarem Wohnraum, die sich stärker auf die tatsächlichen Mietpreise konzentrieren. Ein solches Konzept ist die sogenannte *Kostenmiete*, die insbesondere im öffentlich geförderten Wohnungsbau eine wichtige Rolle spielt und ein alternatives Verständnis von Bezahlbarkeit bietet (Ezennia & Hoskara, 2019; Peverini, 2023).

3.3.4. Konzept der Kostenmiete

Nach dem Konzept «below-market» (unter dem Markt) gilt Wohnraum als erschwinglich, wenn Miet- oder Verkaufspreise unter dem Durchschnittsniveau des Wohnungsmarktes liegen. Obwohl es nur wenige wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Ansatz gibt, findet er häufig in politischen Dokumenten Anwendung (Peverini, 2023). Darauf basierend gibt es das Konzept «cost rent» oder auch im deutschen die *Kostenmiete*. Dies kann als eine Subkategorie des Konzepts «below-market» eingeordnet werden. Eine Wohnung gilt bei der *Kostenmiete* als bezahlbar oder erschwinglich, wenn sich der Preis beziehungsweise die Miete aus der Summe der anfallenden Kosten für den Bau und die laufende Instandhaltung zusammensetzt. Dazu gehören zum Beispiel Grundstücks-, Bau- und Kreditkosten. Gewinne oder Mehrwert werden dabei nicht immer berücksichtigt. Die *Kostenmiete* war in einigen europäischen Ländern das Konzept, dem der öffentliche Wohnungsbau folgte, wie

beispielsweise Österreich oder die Schweiz (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, o. J.; Peverini, 2023). In einigen Fällen wird die Kostenmiete durch spezifische Vorschriften kontrolliert, z.B. in Österreich und der Schweiz. Beispielsweise gibt es in der Schweiz das Modell der Kostenmiete von der BWO oder auch die Stadt Zürich hat ein Modell, wie unten beschrieben. Diese Vorschriften legen fest, dass die Mieten ausschliesslich auf Grundlage der Herstellungs- und Instandhaltungskosten festgelegt werden müssen. Dadurch liegen die Mieten in der Regel unter dem Marktniveau. Politische Massnahmen, die auf das Konzept der Kostenmiete setzen, beinhalten in der Regel Massnahmen zur Senkung der Produktions-, Geld- und Bodenkosten, um die endgültige Miete oder den Endpreis zu reduzieren. In Österreich werden die Geldkosten z.B. durch Subventionen begrenzt und der Einfluss des Grundstücksmarkts wird durch die Bereitstellung von Grundstücken zu einem reduzierten Preis verringert. Dies ermöglicht die politische Kontrolle der schlussendlichen Wohnkosten und ihre Anpassung an sozial definierte Einkommens- und materielle Bedingungen (Peverini, 2023).

In Zürich wird das Konzept der Kostenmiete wie folgt angewendet. Der Mieterinnen- und Mieterverband beschreibt die Kostenmiete: «Die Kostenmiete stellt auf die tatsächlichen Kosten der Vermieterschaft ab. Bei der Kostenmiete wird der Mietzins mit Blick auf die Einkünfte der Vermieterschaft überprüft. Die Vermieterschaft darf im System der Kostenmiete keinen übersetzten Ertrag aus der Mietsache erzielen. Zur Kostenmiete gehören die folgenden Kriterien zur Mietzinsfestlegung: Nettoertrag, Kostensteigerungen und Mehrleistungen, Bruttorendite, Zahlungsplan und der Teuerungsausgleich (Art. 269 und 269a lit. b bis e OR).» (Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, o. J.). Die Anwendung der Kostenmiete wird von der öffentlichen Hand wie der Stadt Zürich genutzt, um Mieten in Zukunft im Vergleich tiefer zu halten gegenüber anderen Objekten auf dem Wohnungsmarkt (Stadt Zürich, 2017b). Auch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) bemüht sich für ein günstiges Wohnangebot nach der Kostenmiete (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, o. J.).

3.4. Bodenpolitik in der Krise der Bezahlbarkeit von Wohnraum

Wohnraum ist in vielen Städten ein knappes und teures Gut. Doch warum ist das so? Ein zentraler Faktor ist die Bodenpolitik. Sie bestimmt, wer Zugang zu Bauland hat, wie es genutzt wird und welche Regeln für den Wohnungsbau gelten. Da Boden nicht vermehrbar ist, spielt seine Verteilung eine entscheidende Rolle für die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von Wohnraum. Besonders in wachsenden Städten führt die Konkurrenz um Boden zu steigenden Preisen und sozialen Herausforderungen. Viele Städte müssen den verfügbaren Boden gut verwalten, um attraktiv für die Bewohner und Bewohnerinnen zu bleiben (Schweizerischer Städteverband, 2024; Wicki et al., 2024). Eine aktive städtische Bodenpolitik ermöglicht es Städten, den urbanen Raum gezielt zu gestalten und zu nutzen. Laut Wicki et al. (2024) sollte der Fokus nicht mehr auf der Bebauung von 'grünen Wiesen' liegen, sondern auf der Verdichtung und effizienten Nutzung bereits vorhandenen Baulands. Die begrenzte Verfügbarkeit von Land in vielen Städten macht es notwendig, dass die bestehenden Reserven besser genutzt werden, um Zersiedelung zu vermeiden. Eine Innenverdichtung wird als nachhaltige Lösung gesehen, um den begrenzten Raum in städtischen Gebieten optimal zu nutzen und gleichzeitig die Lebensqualität zu erhalten (Debrunner & Hartmann, 2020; Schweizerischer Städteverband, 2024; Wicki et al., 2024).

Wohnraum ist eine wirtschaftlich bedeutende Ware, insbesondere in Städten mit hoher Nachfrage, wo der Wettbewerb um Flächen die Mieten steigen lässt. Regulierungen, wie Bauverbote ausserhalb der Stadtgrenzen und Verdichtung innerhalb bestehender Gebiete, verstärken diesen Effekt, was zu steigenden Grundstückspreisen führt (Wüest Partner AG, 2024). Die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum stellt daher eine bodenpolitische Herausforderung dar. Bodenpolitik umfasst staatliche Massnahmen zur Regulierung der Bodennutzung, wobei vor allem zwischen einem passiven und einem aktiven Ansatz unterschieden wird. Aktive Bodenpolitik zielt auf die Umsetzung räumlicher Entwicklungsziele, wie beispielsweise die Förderung von erschwinglichem Wohnraum, durch verschiedene öffentliche und private Interventionsmassnahmen. Gemeinden können beispielsweise durch sozialen Wohnungsbau oder projektbezogene Subventionen eingreifen, um bezahlbare Mieten zu ermöglichen (Balmer & Gerber, 2018).

Die Bodenpolitik bestimmt, wo und wie künftige Entwicklungen stattfinden, und hat daher einen erheblichen Einfluss auf das Angebot und die Nachfrage von Wohnraum. Zudem wirken sich auch die Verteilung und die Qualität der Bauten auf die Nachfrage nach Wohnraum aus. Gemeinden nutzen unterschiedliche Strategien der Bodenpolitik, um wohnungspolitische Ziele zu verfolgen (Shahab et al., 2021). Im folgenden Abschnitt werden die vier verschiedenen Strategien von Shahab et al. (2021) vorgestellt. Es handelt sich hierbei um die aktive, passive, reaktive und schützende Bodenpolitik, die in ihrer Verwendung Unterschiede bieten aber auch Ähnlichkeiten aufweisen (Shahab et al., 2021). Auf die aktive Bodenpolitik wird vertieft in einem späteren Kapitel eingegangen. In den folgenden Kapiteln 3.4.1., 3.4.2., 3.4.3. und 3.4.4. werden die vier Strategien von Shahab et al. (2021) erläutert.

3.4.1. Aktive Bodenpolitik

Aktive Bodenpolitik stellt einen strategischen Ansatz dar, bei dem Gemeinden gezielt in den Immobilienmarkt eingreifen, um die Entwicklung und Nutzung von Land zu steuern und zu fördern. Diese Form der Bodenpolitik verfolgt das Ziel, städtische Entwicklungen proaktiv zu planen, indem Gemeinden Grundstücke erwerben, entwickeln und in Zusammenarbeit mit privaten Bauträgerschaften veräussern. Dabei werden sowohl kurzfristige wirtschaftliche Vorteile als auch langfristige städtebauliche Ziele verfolgt. Aktive Bodenpolitik bringt verschiedene Herausforderungen mit sich, die Gemeinden bei der Planung und Umsetzung ihrer Strategien berücksichtigen müssen. Ein zentrales Problem stellen finanzielle Einschränkungen dar, da viele Gemeinden, insbesondere in Zeiten angespannter Haushaltslagen, Schwierigkeiten haben, ausreichende Mittel für den Erwerb und die Entwicklung von Land bereitzustellen. Dadurch kann ihre Fähigkeit, aktiv in den Bodenmarkt einzugreifen oder notwendige Investitionen zu tätigen, erheblich eingeschränkt werden. Zusätzlich erfordert die aktive Steuerung der Bodenpolitik eine enge Koordination zwischen verschiedenen Akteursgruppen, wie beispielsweise der Stadtplanung, privaten Bauträgerschaften und politischen Entscheidungsgremien, was durch unterschiedliche Interessen und bürokratische Hürden erschwert werden kann. Darüber hinaus erfordert die langfristige Planung und Umsetzung solcher Strategien eine vorausschauende Entscheidungsfindung, die jedoch durch unvorhersehbare Marktentwicklungen, wirtschaftliche Schwankungen oder politische Veränderungen gefährdet werden kann (Hartmann & Spit, 2015; Shahab et al., 2021; van der Krabben & Jacobs, 2012).

Ein prominentes Beispiel für die Umsetzung aktiver Bodenpolitik ist die Stadt Dortmund, wie im Artikel von Shahab et al. (2021) beschrieben. Dortmund profitiert von einer langfristig angelegten strategischen Bodenverwaltung und Bodenvorratshaltung. Die Gemeinde besitzt erhebliche Landreserven in strategisch wichtigen Lagen, die aktiv verwaltet und genutzt werden. Diese Vorgehensweise ermöglicht es der Stadt, umfangreiche Wohnbauprojekte voranzutreiben und dabei die städtebauliche Entwicklung in Übereinstimmung mit den städtischen Zielen zu steuern. Dortmund hat in der Vergangenheit gezielt Land an private Bauträger verkauft, wobei häufig städtische Entwurfswettbewerbe eingesetzt wurden, um die Qualität der Neubauten zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die neuen Projekte den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaft gerecht werden (Shahab et al., 2021).

3.4.2. Passive Bodenpolitik

Die passive Bodenpolitik wird als angebotsorientierte Strategie beschrieben, die darauf abzielt, Bauflächen lediglich dem Markt und der Projektentwicklung zur Verfügung zu stellen, ohne aktiv in die Umsetzung spezifischer Projekte einzugreifen. Diese Strategie bietet den Marktplatz für Bau- und Entwicklungsprojekte an, bleibt jedoch im Wesentlichen passiv und reagiert nicht aktiv auf die Nachfrage oder die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinde. Diese Art von Politik nutzt hauptsächlich hierarchische Instrumente, wie Flächennutzungspläne und Bodenordnung, zur Implementierung von Planungszielen. Hierarchische Instrumente beziehen sich auf Planungsansätze, bei denen Vorgaben von übergeordneten Ebenen, etwa der Gemeinde oder dem Land, verbindlich vorgegeben werden und sich untergeordnete Akteursgruppen, wie Kapitalgebende oder Projektentwickelnde, diesen Rahmenbedingungen unterordnen müssen (OECD, 2017). Die Planung erfolgt also auf Grundlage vorgeschriebener Rahmenbedingungen, die durch die Gemeinde festgelegt werden (Hartmann & Spit, 2015; Shahab et al., 2021; van Oosten et al., 2018).

Da die Gemeinden nicht aktiv in die Projekte eingreifen, haben sie eine eingeschränkte Kontrolle über die Art und Weise, wie und wo neue Entwicklungen stattfinden. Dies kann zu einer unzureichenden oder marktgetriebenen Stadtentwicklung führen, da Entscheidungen grösstenteils von privaten Akteursgruppen getroffen werden. Sie verzichten darauf, finanzielle Risiken durch zusätzliche Flächenkäufe einzugehen (Hartmann & Spit, 2015; Shahab et al., 2021). Zwei Beispiele für eine passive Bodenpolitik sind die niederländische Gemeinde Zwolle und die deutsche Gemeinde Marl. Zwolle verfolgte eine überwiegend passive Strategie, indem sie ihre vorhandenen Flächen im Wesentlichen für die Entwicklung innerhalb der bestehenden Stadt reservierte und keine neuen landwirtschaftlichen Flächen in unmittelbarer Nähe des Stadtzentrums aktiv aus der Sicht der Bodenpolitik entwickelte. Marl hingegen ist aufgrund langfristiger Verschuldung haushaltsrechtlich eingeschränkt, was die aktive Beteiligung der Stadt am Bodenmarkt stark begrenzt. Daher stützt sich Marl vorrangig auf hierarchische Planungsinstrumente, um die städtebauliche Entwicklung zu steuern (Shahab et al., 2021).

3.4.3. Reaktive Bodenpolitik

Die reaktive Bodenpolitik ist durch eine nachfrageorientierte und abwartende Haltung gekennzeichnet. Gemeinden greifen dabei nicht aktiv in den Bodenmarkt ein, sondern reagieren auf Initiativen von privaten Entwicklern, die konkrete Projektideen einbringen. Typische Instrumente dieses Ansatzes sind urbane Entwicklungsverträge

sowie verhandelte Flächennutzungspläne, die im Rahmen individueller Vorhaben angepasst oder beschlossen werden. Diese Strategie als fatalistisch eingeordnet, da die öffentliche Hand weder steuernd noch gestaltend auf den Markt einwirkt. Vielmehr verlässt sie sich auf die Initiative Dritter und entwickelt Flächen erst dann, wenn von privater Seite ein entsprechender Impuls ausgeht (Shahab et al., 2021).

Beispiele für die Umsetzung reaktiver Bodenpolitik finden sich unter anderem in der deutschen Stadt Essen sowie in den flämischen Städten Gent und As. Diese Gemeinden zeichnen sich durch eine deutlich reaktive Herangehensweise aus. Beispielsweise in der kleinen flämischen Gemeinde As zeigt sich die reaktive Bodenpolitik besonders deutlich. Die Gemeinde ist weder finanziell noch personell in der Lage, auf dem Grundstücksmarkt aktiv zu agieren. Stattdessen ist sie vollständig auf Initiativen von Bauträgerschaften angewiesen. Die eingeschränkten Ressourcen kleiner Gemeinden verhindern oftmals eine strategische Steuerung der Bodenentwicklung. Insgesamt zeigt sich, dass reaktive Bodenpolitik vor allem dort zur Anwendung kommt, wo strategische Ressourcen fehlen oder bewusst auf marktgesteuerte Entwicklungen gesetzt wird. Diese Strategie ermöglicht kurzfristige Reaktionen auf die Interessen von investierender Akteursgruppen, geht jedoch meist mit einem Mangel an langfristiger planerischer Steuerung einher (Shahab et al., 2021).

3.4.4. Schützende Bodenpolitik

Die protektive Bodenpolitik kann als wohlfahrtsorientierte Strategie verstanden werden. Ihr Ziel besteht darin, das Gemeinwohl zu fördern, indem sie verschiedenen Formen von Marktversagen entgegenwirkt, die zu räumlichen, sozialen oder ökologischen Fehlentwicklungen führen können. Typische Probleme sind etwa die unzureichende Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum oder ein übermäßiger Flächenverbrauch zulasten von Natur und Landschaft. Zum Einsatz kommen dabei vorrangig öffentlich-rechtliche Steuerungsinstrumente, die in ihrer Anwendung auch mit Einschränkungen privater Eigentumsrechte verbunden sein können. Diese Eingriffe werden durch das übergeordnete Ziel einer gesteigerten kollektiven Wohlfahrt legitimiert. Die protektive Bodenpolitik steht ebenfalls vor Herausforderungen. Oft ist ihre Umsetzung von einer reaktiven Haltung geprägt, was bedeutet, dass Gemeinden nicht proaktiv planen, sondern lediglich auf bestehende Probleme reagieren. Dies kann zu Verzögerungen und Ineffizienz bei der Bereitstellung von Wohnraum führen. Zudem kann die Abhängigkeit von staatlichen Subventionen oder Förderprogrammen die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Gemeinden in Bezug auf lokale Bedürfnisse und Gegebenheiten einschränken (Gerber et al., 2018; Shahab et al., 2021).

Obwohl im Rahmen der Untersuchung keine Gemeinde identifiziert wurde, die in ihrer Bodenpolitik vollständig der protektiven Rationalität folgt, lassen sich in mehreren Fällen Elemente dieser Strategie nachweisen. Einige der untersuchten Gemeinden im Artikel von Shahab et al. (2021), wie die Gemeinde As, haben zusammen mit benachbarten Gemeinden an einem Renovierungsprogramm für Wohnhäuser gearbeitet. Dieses interkommunale Kooperationsprojekt bietet Subventionen, um gezielt die Wohnbestände zu renovieren. Dieses Vorhaben wurde bereits vor über zehn Jahren auf Initiative der flämischen Regierung ins Leben gerufen und sieht gezielte Fördermittel für Gemeinden vor, um strukturelle Mängel im Gebäudebestand zu beheben (Shahab et al., 2021).

Ein weiteres Beispiel für protektive Elemente stellt die Kooperation von sechs Städten im Ruhrgebiet dar: Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen. Diese arbeiten gemeinsam am sogenannten regionalen Flächennutzungsplan, einem innovativen Planungsinstrument, das sowohl die kommunale Flächennutzungsplanung als auch die regionale Entwicklungssteuerung miteinander verbindet. Dieser Plan soll dazu dienen, neue städtebauliche Entwicklungen innerhalb der Region zu steuern und zu koordinieren, indem er die Interessen der beteiligten Gemeinden zusammenführt und somit kollektiv auf die Herausforderungen der Wohnraumbereitstellung reagiert (Shahab et al., 2021).

Insgesamt zeigt sich, dass protektive Bodenpolitik in ausgewählten Fällen ein bedeutendes Element kommunaler Planung darstellt. Auch wenn diese Strategie selten in ihrer Reinform umgesetzt wird, verdeutlichen die genannten Beispiele, dass wohlfahrtsorientierte Zielsetzungen durch interkommunale Kooperationen, regionale Planungsinstrumente und regulative Eingriffe in den Bodenmarkt erfolgreich verfolgt werden können (Shahab et al., 2021).

Diese Übersicht von verschiedenen Strategien der Landpolitik soll darauf verweisen, dass solche Strategien nicht nur in reiner Form von Gemeinden verfolgt werden, sondern auch in Mischformen vorkommen. Das gilt auch für die bodenpolitischen Instrumente, die auf der Kommunalebene verwendet werden (Hartmann & Spit, 2015; Shahab et al., 2021).

Wie in der schützenden Bodenpolitik schon erwähnt wurde, werden im folgenden Abschnitt die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Instrumente kurz erläutert.

Staatliche Eingriffe erfolgen in der Praxis durch öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Instrumente, die sich in ihrer Funktionsweise und Legitimation unterscheiden. Politische Massnahmen dienen dabei als Werkzeuge, um bestimmte Ziele, wie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, zu erreichen. Städte und Gemeinden können hierzu verschiedene Strategien nutzen, etwa den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus oder projektbezogene Subventionen zur Mietpreisdämpfung (Balmer & Gerber, 2018).

3.4.5. Öffentlich-rechtliche Instrumente

Öffentlich-rechtliche Instrumente basieren auf staatlichen Regelungen wie Subventionen oder Raumordnungsmassnahmen. Sie werden regelmässig angepasst, da sich gesellschaftliche Herausforderungen verändern und politische Mehrheiten neue Lösungsansätze vorschlagen (Balmer & Gerber, 2018; Gerber et al., 2017). Ein Beispiel für öffentlich-rechtliche Instrumente in der Wohnpolitik sind Subventionen für den sozialen Wohnungsbau. Diese finanziellen Zuschüsse werden von staatlichen Stellen bereitgestellt, um den Bau und die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen, insbesondere für einkommensschwache Haushalte. Solche Subventionen können dazu beitragen, die Baukosten zu senken und somit die Mieten in sozialen Wohnprojekten zu reduzieren (Balmer & Gerber, 2018).

3.4.6. Privatrechtliche Instrumente

Privatrechtliche Instrumente hingegen beruhen auf Eigentums- und Vertragsrecht und dienen dem Schutz privater Interessen gegenüber staatlichen Eingriffen (Balmer & Gerber, 2018). Da Eigentumsrechte rechtlich stabil verankert sind, können neue Planungsmassnahmen oft nur umgesetzt werden, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer zustimmen, ihr Land verkaufen oder Entwicklungsrechte übertragen (Balmer & Gerber, 2018; Gerber et al., 2017). Ohne staatliche Zwangsmassnahmen wie Enteignungen bleiben solche Anpassungen begrenzt (Balmer & Gerber, 2018; Gerber et al., 2017). Ein Beispiel für privatrechtliches Instrument sind langfristige Grundstücksverträge. Diese Verträge werden zwischen der Gemeinde und nicht-profitorientierten Bauträgerschaft (häufig Genossenschaften) abgeschlossen, bei denen das Land im Eigentum der Stadt bleibt, während die Bauträgerschaft für einen bestimmten Zeitraum (bis zu 100 Jahre) das Gebäude besitzt. Solche Verträge fördern den Bau von erschwinglichem Wohnraum, ohne dass ein direkter finanzielle Subvention durch die Stadt erforderlich ist (Balmer & Gerber, 2018). In Städten mit begrenztem Bauland, wie es bei den von Balmer und Gerber (2018) untersuchten Schweizer Städten der Fall ist, stossen Behörden oft an ihre Grenzen, da viele Planungsinstrumente ursprünglich für unbebaute Flächen konzipiert wurden (Balmer & Gerber, 2018; Gerber et al., 2017). Verdichtungsmassnahmen hingegen erfordern den Umgang mit bestehenden Strukturen und komplexen Eigentumsverhältnissen. Daher ist ein tiefgehendes Verständnis der Wechselwirkungen zwischen Flächennutzungsplanung und Eigentumsrechten essenziell für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums (Balmer & Gerber, 2018; Debrunner & Hartmann, 2020; Gerber et al., 2017).

Zusammengefasst heisst das, dass öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Instrumente sich sowohl in ihrer Funktionsweise als auch in ihrer Legitimation unterscheiden. Öffentlich-rechtliche Instrumente basieren auf staatlicher Regulierung und dienen der Durchsetzung gemeinwohlorientierter Ziele, während privatrechtliche Instrumente auf freiwilligen Vereinbarungen beruhen und die Rechte privater Eigentümerinnen und Eigentümer wahren. In der Praxis ergänzen sich beide Ansätze, um Herausforderungen wie die Schaffung bezahlbaren Wohnraums wirksam anzugehen (Balmer & Gerber, 2018; Debrunner & Hartmann, 2020; Gerber et al., 2017).

3.4.7. Governance in der städtischen Bodenpolitik

Während Bodenpolitik lange Zeit als hoheitlich-staatliches Aufgabenfeld galt, hat sich im Zuge urbaner Transformationen eine zunehmend netzwerkartige, akteursübergreifende Steuerungspraxis etabliert. Der Begriff Governance beschreibt in diesem Zusammenhang die Koordination unterschiedlicher Akteursgruppe, Institutionen und Interessen im Rahmen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Kooiman, 2003; Pierre & Peters, 2000).

In der städtischen Bodenpolitik bedeutet Governance, dass Entscheidungen über Erwerb, Nutzung und Entwicklung von Grundstücken nicht allein staatlich Top-down getroffen werden, sondern in Aushandlung mit zivilgesellschaftlichen, gemeinnützigen und privaten Akteursgruppen erfolgen (Gerber et al., 2009; Healey, 2007). Solche Formen 'weicher' Steuerung gewinnen an Bedeutung, insbesondere wenn Zielkonflikte zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Interessen bestehen.

Governance zeigt sich in diesem Zusammenhang nicht nur in abstrakten Koordinationsformen, sondern konkret in der Art und Weise, wie Städte mit Boden umgehen. So können Verfahren zur Vergabe städtischer Grundstücke oder Strategien zur Bodenbevorratung als Ausdruck solcher Steuerungsformen verstanden werden (Gerber et al., 2009; Healey, 2007). Ein besonders anschauliches Beispiel für eine gemeinwohlorientierte Governance-Praxis ist das Public Land Banking. Dabei erwerben öffentliche Institutionen strategisch Grundstücke, um langfristige städtebauliche und soziale Entwicklungsziele zu verfolgen. Dies ermöglicht eine vorausschauende Flächenplanung, verhindert spekulative Preissteigerungen und fördert bezahlbaren Wohnraum. Diese Instrumente zeigen, wie Governance nicht nur theoretisch als Koordinationsmechanismus verstanden wird, sondern in konkreten Steuerungsprozessen umgesetzt wird. Gleichzeitig macht die Praxis deutlich, dass Governance auch Herausforderungen birgt: Die Aushandlungsprozesse sind oft komplex, erfordern umfangreiche Ressourcen und müssen zwischen Flexibilität und Stabilität balancieren, um effektiv auf dynamische Bodenmarktbedingungen reagieren zu können (Lawson & Ruonavaara, 2020; Lowe et al., 2022). Dabei ist es entscheidend, dass Governance-Prozesse nicht nur zwischen öffentlichen Institutionen, sondern auch mit Personen aus privatem Eigentum, dem Investmentbereich und der Zivilgesellschaft gestaltet werden. Dieses Zusammenspiel schafft die Voraussetzung für legitime, tragfähige Bodenpolitik, stellt aber auch hohe Anforderungen an Koordination und Kommunikation (Gerber et al., 2009; Healey, 2007).

Ansätze wie Good Urban Governance (Badach & Dymnicka, 2017) oder Collaborative Governance (Emerson et al., 2012) betonen dabei Prinzipien wie Transparenz, Beteiligung, Verantwortlichkeit und Effektivität. Diese Prinzipien sind entscheidend für die Legitimität und Wirksamkeit städtischer Bodenstrategien, insbesondere in politisch sensiblen Bereichen wie dem Wohnen.

Für die Landkaufstrategie bedeutet es, dass Governance nicht nur darüber entscheidet, was gekauft wird, sondern auch wie darüber entschieden, wer eingebunden und wie gesteuert wird. Das Spannungsfeld zwischen langfristiger Steuerung und operativer Umsetzung, das sich in den Interviews zeigt, verweist auf die Notwendigkeit lernender, adaptiver und partizipativer Governance-Strukturen (Emerson et al., 2012; Gerber et al., 2009; Healey, 2007, vgl. IPI-IP10).

3.5. Bodenpolitik: Die Wohnungsfrage als Bodenfrage

Die Diskussion um bezahlbaren Wohnraum wird zunehmend als eine Frage der Steuerung und Verfügbarkeit von Boden verstanden. Während wohnungspolitische Debatten häufig um Mietpreise, Wohnstandards oder Fördermechanismen kreisen, zeigt sich in vielen Kontexten, dass der Zugang zu günstigem, gut gelegenen Bauland eine zentrale Voraussetzung für die Schaffung leistbaren Wohnraums darstellt (van der Krabben & Jacobs, 2012).

In Städten mit starkem Wachstumsdruck wird der Boden zur knappen Ressource, was zu massiven Preissteigerungen führt. In dieser Situation geraten klassische Instrumente der Wohnungspolitik an ihre Grenzen. Die Verteilung, Nutzung und Kontrolle von Boden rückt daher ins Zentrum der politischen und planerischen Auseinandersetzung, kurz: Die Wohnungsfrage ist im Kern eine Bodenfrage (Alterman, 2012; Needham, 2006).

Diese Perspektive bildet die Grundlage für die folgende theoretische Auseinandersetzung mit verschiedenen Formen und Instrumenten der Bodenpolitik. Ziel ist es, die Bandbreite staatlicher Handlungsmöglichkeiten auf dem Bodenmarkt herauszuarbeiten und deren Bedeutung für die Gewährleistung von Wohnraum zu analysieren.

3.5.1. Aktive Bodenpolitik und politische Instrumente

Aktive Bodenpolitik bezeichnet staatliche Strategien, bei denen öffentliche Akteursgruppen gezielt in den Bodenmarkt eingreifen und dies meist durch den Erwerb, die Bereitstellung oder die langfristige Kontrolle von Grundstücken erreichen (van der Krabben & Jacobs, 2012). Im Gegensatz zur passiven Politik, bei der Boden lediglich reguliert, aber nicht besessen wird, zielt aktive Bodenpolitik auf eine stärkere Steuerungsfähigkeit und Gemeinwohlorientierung.

Die Wahl politischer Massnahmen ist nicht neutral, sondern spiegelt das Verständnis der Rolle von Staat und privaten Akteursgruppen wider. Eine aktive Bodenpolitik erfordert daher, dass Planungsbehörden gezielt Interventionsstrategien entwickeln, um sich gegenüber wirtschaftlich mächtigen Grundstücksinhabenden zu behaupten (Balmer & Gerber, 2018). Dazu gehören Massnahmen wie der einvernehmliche Grundstückserwerb, Erbbaurechte oder öffentlich-private Vereinbarungen. Eigentumstitel verleihen den Eigentumsberechtigten Einfluss auf die Stadtentwicklung, so dass auch öffentliche Stellen diese gezielt nutzen können, um ihre städtebaulichen Ziele durchzusetzen (Balmer & Gerber, 2018; Debrunner & Hartmann, 2020; Gerber et al., 2018).

Eine aktive Bodenpolitik gilt als Schlüssel für die Bereitstellung von Wohnraum (Shahab et al., 2021). Doch welche bodenpolitischen Instrumente können eingesetzt werden? Im Allgemeinen gibt es verschiedene bodenpolitische Instrumente wie beispielsweise Zoneneinteilung (Auf- Um- und Einzonungen), Ersatzneubauten oder Umbauten, subventionierte Wohnungsbauförderung, öffentlicher Wohnungsbau, Land- und Immobilienkauf, Unterstützung für gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und viele mehr (Balmer & Gerber, 2018; Debrunner & Hartmann, 2020). Diese werden nicht nur der passiven oder aktiven Bodenpolitik zugeordnet. Es gibt auch Mischformen dieser bodenpolitischen Instrumente, die Elemente aktiver, passiver, reaktiver sowie schützender Bodenpolitik vereinen und dadurch flexibel auf unterschiedliche wohnungspolitische Herausforderungen reagieren können (Shahab et al., 2021).

Im folgenden Teil wird ein Überblick von bodenpolitischen Instrumenten gegeben, die nicht nur zur aktiven Bodenpolitik zählen, sondern auch eine Mischform bieten.

- Landwertabschöpfung & Bodenwertzuwachs

Ein zentrales Prinzip gemeinwohlorientierter Bodenpolitik ist die Landwertabschöpfung, also die Rückführung von Bodenwertsteigerungen, die durch öffentliche Massnahmen (z. B. Planung, Infrastruktur) entstehen, in die öffentliche Hand. Diese sogenannte «betterment taxation» wird international in verschiedenen Formen umgesetzt (Alterman, 2012). In Deutschland geschieht dies etwa durch städtebauliche Verträge oder durch das Baugesetzbuch, das Kapitalgebende zur Kostenübernahme verpflichten kann. Ein Beispiel für städtebauliche Verträge ist die Gemeinde Hildesheim in Deutschland. Im Rahmen der Entwicklung des neuen Wohnquartiers «Ostend» auf einer ehemaligen Kasernenfläche hat die Stadt mit privaten Bauträgerschaften städtebauliche Verträge

geschlossen. Diese verpflichteten die Kapitalgebende unter anderem zur Übernahme der Erschliessungskosten, zur Einhaltung ökologischer Baustandard, sowie zur Bereitstellung von Sozialwohnungen. Im Gegenzug gewährte die Stadt z. B. Preisnachlässe auf den Grunderwerb. Durch diese Vereinbarungen konnte ein erheblicher Teil der durch öffentliche Planung und Infrastrukturmassnahmen entstandenen Bodenwertsteigerung zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden (Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und & Stadtentwicklung (Hrsg.), 2022). Ohne solche Mechanismen droht eine Privatisierung von Gemeinwohlgewinnen - öffentliche Investitionen steigern dann die privaten Grundstückswerte, ohne dass diese Gewinne der Allgemeinheit zurückgeführt werden.

- Erbbaurecht (Baurecht) & langfristige Nutzungssicherung

Das Erbbaurecht stellt ein grundstücksbezogenes beschränktes dingliches Recht dar, welches dem Erbbauberechtigten das Recht einräumt, auf einem fremden Grundstück ein Bauwerk zu errichten und dieses über eine vertraglich festgelegte Dauer zu nutzen. Typische Laufzeiten für Erbbaurechtsverträge liegen zwischen 18 und 99 Jahren. Während dieser Zeit bleibt das Grundstück im Eigentum des Erbbaurechtsgebenden, zumeist einer Gemeinde, Kirche oder Stiftung, während der Erbbauberechtigte ein Gebäude errichten und nutzen darf. Für die Nutzung des Grundstücks entrichtet der Erbbauberechtigte in der Regel einen regelmässig zu zahlenden Erbbauzins. Der wirtschaftliche Wert des Erbbaurechts kann als eigenständiges Vermögensrecht betrachtet und veräussert oder vererbt werden. Bei Vertragsende fällt das Bauwerk im Regelfall gegen eine Entschädigung an die Eigentümerschaft des Grundstücks zurück (Davis & Staff, 2014; Lawson & Ruonavaara, 2020).

Dieses Modell ermöglicht nicht nur eine dauerhafte Bindung an bestimmte Nutzungsformen (z. B. sozialen Wohnungsbau), sondern auch eine Wertschöpfungskontrolle, da Bodenspekulation unterbunden wird. Das Erbbaurecht wird etwa in Frankreich oder auch in Deutschland zunehmend angewandt. Oft wird das Instrument mit weiteren Instrumenten kombiniert wie Vorkaufsrechten oder sozialrechtlichen Bindungen (Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und & Stadtentwicklung (Hrsg.), 2022; Lawson & Ruonavaara, 2020).

In der Theorie wird das Erbbaurecht als Alternative zum klassischen Eigentum verstanden, die eine demokratischere Stadtentwicklung ermöglicht. Herausforderungen bestehen in der Vertragsgestaltung, der Verwaltung langfristiger Bindungen und der Refinanzierung von Investitionen (Davis & Staff, 2014; Lawson & Ruonavaara, 2020).

- Vorkaufsrecht als strategisches Instrument

Das Vorkaufsrecht ermöglicht es öffentlichen Stellen, Grundstücke zu kaufen, bevor sie an private Anbieterinnen und Anbieter verkauft werden, was es Gemeinden erlaubt, die Nutzung und Entwicklung von Land aktiv zu steuern und sicherzustellen, dass es für Zwecke wie den Bau von Sozialwohnungen oder Wohnraum für einkommensschwache Gruppen verwendet wird (Bouwmeester et al., 2024; Lawson & Ruonavaara, 2020).

Das Vorkaufsrecht stellt ein wichtiges Instrument für Gemeinden dar, um die Nutzung von Grundstücken aktiv zu steuern und damit zur Förderung bezahlbaren Wohnraums beizutragen. Es ermöglicht öffentlichen Stellen,

Grundstücke zu erwerben, bevor sie an Dritte verkauft werden, und diese gezielt für sozial orientierte Projekte wie den Bau von Sozialwohnungen zu nutzen. Zudem bietet das Vorkaufsrecht einen Schutz vor Spekulation, indem es verhindert, dass Grundstücke zu überhöhten Preisen den Eigentumsinhabenden wechseln, was langfristig die Bereitstellung von günstigem Wohnraum erleichtern kann (Bouwmeester et al., 2024; Lawson & Ruonavaara, 2020).

Allerdings ist die Anwendung des Vorkaufsrechts nicht unumstritten. Kritisiert wird vor allem die komplexe und oft kostspielige Umsetzung, die mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden ist und zu Verzögerungen führen kann. Darüber hinaus kann das Vorkaufsrecht die Planungssicherheit für private Kapitalgebende verringern, was möglicherweise deren Investitionsbereitschaft mindert. Auch rechtliche Herausforderungen sind nicht selten, insbesondere dann, wenn es um die Bewertung der Grundstücke oder um Einsprüche privater Eigentümerschaft gegen die Entscheidungen der Gemeinde geht (Lawson & Ruonavaara, 2020).

- Öffentliche Landnahme (Public Land Banking)

Public Land Banking bezeichnet ein strategisches Instrument der Bodenpolitik, bei dem staatliche oder öffentliche Institutionen gezielt Grundstücke erwerben, um langfristige städtebauliche und soziale Entwicklungsziele zu verfolgen. Insbesondere im Kontext der Förderung von bezahlbarem Wohnraum und dem Ausbau öffentlicher Infrastruktur gewinnt dieses Instrument zunehmend an Bedeutung. Durch den frühzeitigen Erwerb von Flächen, noch bevor die Grundstückspreise aufgrund steigender Nachfrage anziehen, wird es der öffentlichen Hand ermöglicht, die städtische Entwicklung aktiv zu steuern und einer spekulativen Verwertung entgegenzuwirken (Lawson & Ruonavaara, 2020; Lowe et al., 2022).

Zu den zentralen Vorteilen des Public Land Banking zählt die Möglichkeit, Grundstücke zu vergleichsweise niedrigen Preisen zu sichern und somit die Kosten für soziale Wohnbauprojekte nachhaltig zu senken. Darüber hinaus trägt das Instrument zu einer vorausschauenden und bedarfsorientierten Flächenplanung bei, indem es Grundstücke für künftige Entwicklungen wie den Wohnungsbau oder die infrastrukturelle Erschließung bereithält. Ein weiterer positiver Effekt besteht in der potenziellen Stabilisierung des Bodenmarktes: Durch die Zurückhaltung von Flächen im öffentlichen Eigentum kann spekulativen Preissteigerungen entgegengewirkt und so die allgemeine Erschwinglichkeit verbessert werden. Langfristig kann Public Land Banking zudem einen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit leisten, indem es gezielt den Zugang zu Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen fördert und damit soziale Ungleichheiten reduziert (Lawson & Ruonavaara, 2020; Lowe et al., 2022).

Gleichwohl ist die Umsetzung des Public Land Banking nicht frei von Herausforderungen. Kritiker verweisen auf mögliche bürokratische Hemmnisse und Ineffizienzen im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Flächenentwicklung, die zu Verzögerungen sowie höheren Kosten führen können. Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass ein aktives Eingreifen der öffentlichen Hand zu Marktverzerrungen führen und damit private Investitionen abschrecken könnte. Ein weiteres Problem liegt in der oftmals eingeschränkten Flexibilität öffentlicher Planungsprozesse, die nicht immer adäquat auf kurzfristige Veränderungen am Boden- und Immobilienmarkt reagieren können. Schliesslich ist die Durchführung eines wirksamen Public Land Banking mit einem erheblichen Bedarf an

finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen verbunden, die nicht in allen Gemeinden in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen (Lawson & Ruonavaara, 2020; Lowe et al., 2022).

Insgesamt bietet Public Land Banking bedeutende Potenziale für eine gerechtere und nachhaltigere Bodenpolitik. Um diese Potenziale jedoch voll ausschöpfen zu können, bedarf es einer sorgfältigen institutionellen Ausgestaltung sowie einer kontinuierlichen Abwägung zwischen öffentlichem Steuerungsanspruch und marktwirtschaftlicher Effizienz.

- Zonenplan – Zonierungen

Zonierungen (engl. zoning) stellen ein zentrales stadtplanerisches Instrument dar, welches die Nutzung von Flächen innerhalb urbaner Räume reguliert. Ziel ist es, durch die räumliche Trennung und Steuerung unterschiedlicher Nutzungsarten wie etwa Wohnen, Gewerbe oder Industrie, eine funktionale und konfliktarme Stadtstruktur zu schaffen. Zu den wesentlichen Vorteilen zählen die Schaffung von Ordnung und Struktur im urbanen Raum sowie die Möglichkeit, gezielt auf soziale und infrastrukturelle Anforderungen einzugehen. Beispielsweise kann durch «Inclusionary Zoning» sozialer Wohnungsbau verpflichtend in neue Bauvorhaben integriert werden, was die soziale Inklusion fördert und einer segregierten Stadtentwicklung entgegenwirkt. Zudem trägt eine strategisch durchdachte Zonierung zur Verbesserung der Lebensqualität bei, indem sie die Erreichbarkeit und Integration öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen innerhalb von Stadtteilen erhöht (Bouwmeester et al., 2024; Davis & Staff, 2014; Lawson & Ruonavaara, 2020).

Gleichzeitig ist das Instrument nicht frei von Kritik. So kann Zonierung unbeabsichtigt zur sozialen Segregation beitragen, etwa wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen durch regulative Barrieren von bestimmten Wohn- oder Nutzungsgebieten ausgeschlossen werden. Auch die häufig als zu rigide wahrgenommenen Vorschriften erschweren eine flexible Anpassung an dynamische Markt- und Bedarfsveränderungen. In ökonomischer Hinsicht können strenge oder unzureichend abgestimmte Zonierungsvorgaben zu Marktverzerrungen führen, etwa durch Preissteigerungen oder eine eingeschränkte Investitionsbereitschaft (Lawson & Ruonavaara, 2020).

- Enteignung

Ein weiteres Mittel ist die Enteignung von Grundeigentum, die allerdings nur in Ausnahmefällen und bei klar definiertem öffentlichem Interesse eingesetzt werden darf. Sie stellt ein starkes, aber rechtlich und politisch sensibles Instrument dar, welches in der Praxis nur selten Anwendung findet. Ihr Vorteil liegt in der Möglichkeit, blockierte Flächen zu aktivieren etwa bei spekulativem Leerstand, allerdings kann dies zu langwierigen juristischen Auseinandersetzungen führen und politisch umstritten sein (Alterman, 2012; Debrunner & Hartmann, 2020; Lawson & Ruonavaara, 2020).

- Landkauf

Zu den eigentumsbezogenen Instrumenten zählt der strategische Grunderwerb durch die öffentliche Hand. Städte und Gemeinden kaufen gezielt Grundstücke, um Einfluss auf deren Nutzung zu gewinnen sei es zur Schaffung von Wohnraum, sozialer Infrastruktur oder Grünflächen. Diese Strategie bietet langfristige

Handlungsspielräume und schützt wichtige Flächen vor Spekulation. Allerdings erfordert sie erhebliche finanzielle Mittel und eine vorausschauende Bodenbevorratung (Lawson & Ruonavaara, 2020). Das Thema Landkauf wird im nächsten Kapitel vertieft behandelt.

Die dargestellten bodenpolitischen Instrumente stellen lediglich eine exemplarische Auswahl dar. Es wurde bewusst keine vertiefte Analyse vorgenommen, da der Zweck darin besteht, einen ersten Überblick zu geben und ein grundlegendes Verständnis für die Funktionsweise und Zielsetzung solcher Massnahmen zu vermitteln.

In Zeiten knapper Landressourcen spielt die Bodenpolitik eine entscheidende Rolle bei der Förderung des Gemeinwohls. Wie in «Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land» (Gerber et al., 2018) beschrieben, dienen bodenpolitische Massnahmen dazu, den Zugang zu Land gerechter zu gestalten und es langfristig einer spekulativen Verwertung zu entziehen. Ein zentrales Instrument ist der strategische Landerwerb durch Städte, der es ermöglicht, Boden gezielt für gemeinnützige Zwecke zu nutzen, sei es für sozialen Wohnungsbau, Infrastruktur oder ökologische Massnahmen. Dabei stehen verschiedene Steuerungsmechanismen zur Verfügung, etwa planungsrechtliche Vorgaben oder öffentliche Bodenfonds, die verhindern, dass Grundstücke ausschliesslich marktgetrieben genutzt werden. Gerber et al. (2018) verdeutlichen, dass Bodenpolitik weit über regulative Eingriffe hinausgeht. Erfolgreiche Strategien kombinieren öffentliche Steuerung mit marktintegrierten Ansätzen, um langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten. Besonders in Städten mit hoher Nachfrage nach Wohnraum zeigt sich, dass eine aktive Bodenpolitik dazu beitragen kann, Spekulation einzudämmen und soziale Durchmischung zu fördern. Durch internationale Vergleiche wird zudem deutlich, dass verschiedene Länder und Städte unterschiedliche Wege der Bodenpolitik beschreiten. Während einige auf eine enge Verknüpfung zwischen öffentlichem und privatem Sektor setzen, verfolgen andere Modelle, die eine stärkere direkte Kontrolle über die Bodennutzung durch staatliche Institutionen vorsehen. Insgesamt zeigt sich, dass Bodenpolitik ein wesentliches Steuerungsinstrument für eine nachhaltige Stadtentwicklung darstellen kann. Sie ermöglicht es, Land als begrenzte Ressource so zu nutzen, dass es den Bedürfnissen der Gesellschaft dient, anstatt allein wirtschaftlichen Interessen zu folgen (Gerber et al., 2018).

Um die Forschungsfragen: «Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?» und «Welche Folgen hat der Einsatz von (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?» zu beantworten, liegt der Fokus in dieser Masterarbeit bei dem bodenpolitischen Instrument Landerwerb durch die öffentliche Hand. Dies wird im nächsten Kapitel erläutert.

3.5.2. Landkauf im Rahmen aktiver Bodenpolitik

In vielen wachsenden Städten stellt die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum eine zentrale Herausforderung dar. Der Zugang zu Boden ist dabei ein entscheidender Faktor, denn Land ist nicht vermehrbar. Steigende Bodenpreise, spekulative Zurückhaltung von Flächen und die Konzentration von Eigentum erschweren eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung. Im Zentrum der wohnungspolitischen Debatte steht somit nicht nur die Frage nach Mieten oder Wohnungsbau, sondern grundlegend die Verfügbarkeit und Steuerung von Boden. Der Landkauf durch öffentliche Institutionen gilt in diesem Kontext als Schlüsselinstrument aktiver Bodenpolitik, um

langfristig Einfluss auf Stadtentwicklung und Wohnraumbereitstellung zu nehmen (Alterman, 2012; Gerber et al., 2018).

Aktive Bodenpolitik ist gekennzeichnet durch ein strategisches Eingreifen der öffentlichen Hand in den Bodenmarkt, mit dem Ziel, städtebauliche und soziale Ziele umzusetzen (Shahab et al., 2021). Im Gegensatz zur passiven oder reaktiven Bodenpolitik bei der primär planerisch reguliert wird, basiert aktive Bodenpolitik auf direktem Eigentumserwerb und Steuerung durch Flächenverfügung. Der gezielte Erwerb von Grundstücken durch Gemeinden oder städtische Institutionen ermöglicht es, Boden dem spekulativen Markt zu entziehen und für gemeinwohlorientierte Zwecke vorzuhalten (van der Krabben & Jacobs, 2012).

Dazu zählen insbesondere:

- Bereitstellung von Flächen für sozialen Wohnungsbau
- Langfristige Mietzinsbindung durch Kostenmieten
- Verfügungsgewalt über zentrale Entwicklungsareale
- Kooperation mit gemeinnützigen Bauträgerschaften

Der Landankauf durch öffentliche Hand ist eines der zentralen Instrumente aktiver Bodenpolitik. Theoretisch basiert dieses Instrument auf dem Gedanken, dass staatliche Institutionen durch den Erwerb von Boden langfristig Einfluss auf Stadtentwicklung und Nutzungsauswahl nehmen können (Alterman, 2012). Dabei handelt es sich um einen grundlegenden Wechsel in der Eigentumsstruktur, weg vom privatwirtschaftlich dominierten Bodenmarkt hin zu gemeinwohlorientierten Steuerungsmodellen.

Die Praxis zeigt, dass Landankäufe besonders dann wirksam sind, wenn sie strategisch betrieben und langfristig geplant werden. In Wien etwa hat der Wohnfonds systematisch Grundstücke in wachstumsstarken Bezirken angekauft, um diese für den geförderten Wohnbau bereitzustellen (Wohnservice Wien, o. J.). München betreibt ein kommunales Bodenmanagement, bei dem neu entwickeltes Bauland nach festgelegten Quoten an sozialen Wohnungsbau geht (Debrunner & Hartmann, 2020; Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und & Stadtentwicklung (Hrsg.), 2022; Holm & Horlitz, 2022).

Herausforderungen ergeben sich aus finanziellen Zwängen, politischen Widerständen gegen staatliches Eigentum sowie dem Risiko spekulativer Verzögerungen im Ankaufsprozess. Zudem erfordert der Landankauf eine vorausschauende und gut ausgestattete Verwaltung sowie klare rechtliche Rahmenbedingungen. Ohne flankierende Massnahmen, wie Vorkaufsrechte oder strategische Bodenbevorratung, bleibt der Handlungsspielraum oft begrenzt (Debrunner & Hartmann, 2020; Gerber et al., 2018; Shahab et al., 2021; van der Krabben & Jacobs, 2012).

3.5.3. Wirkungen des Landkaufs

In Regionen mit starkem Bevölkerungswachstum und knappem Bauland stösst die Bereitstellung von Wohnraum häufig an wirtschaftliche und planerische Grenzen. Vor diesem Hintergrund sind Landankäufe durch die öffentliche Hand in den letzten Jahrzehnten zu einem zentralen wohnungspolitischen Instrument geworden. Diese Praxis

hat das Ziel, langfristig strategische Flächenreserven für den Wohnungsbau zu sichern und gemeinnützige Projekte zu fördern, die dem Markt ohne öffentliche Intervention häufig nicht realisiert werden könnten.

Der gezielte Erwerb von Boden durch die öffentliche Hand stellt einen zentralen Baustein aktiver Bodenpolitik dar. Im Zentrum steht dabei die Annahme, dass Boden eine nicht vermehrbare Ressource ist deren Marktpreis in wachstumsstarken Städten kontinuierlich steigt und spekulativen Dynamiken unterliegt. Der öffentliche Landkauf wird somit zu einem machtvollen Hebel, um langfristige Steuerungsfähigkeit sicherzustellen und gemeinwohlorientierte Nutzungen zu ermöglichen (Gerber et al., 2018; Shahab et al., 2021).

Die Wirkungen öffentlicher Landkäufe lassen sich in drei zentralen Dimensionen systematisieren: erstens in ihrer preisregulierenden Wirkung, zweitens in ihrer struktursteuernden Wirkung, und drittens in ihrer institutionellen Wirkung auf die Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung.

Durch den Erwerb und die Weitergabe im Baurecht kann der öffentliche Sektor Einfluss auf die Miethöhe nehmen. Wie Gerber et al. (2018) ausführen, wird der Boden durch den öffentlichen Eigentumstitel 'der Spekulation entzogen' und stattdessen zu Bedingungen vergeben, die soziale, ökologische oder nutzungsspezifische Vorgaben ermöglichen. In der Praxis geschieht dies oft durch die Kombination von Kostenmiete und langfristigen Baurechtsverträgen. So können auch in Lagen mit starkem Marktpreisdruck Wohnungen unterhalb der Marktmiete realisiert werden. Die Wirkung entfaltet sich dabei weniger kurzfristig auf den Gesamtmarkt als vielmehr langfristig im gemeinwohlorientierten Segment (Debrunner et al., 2020; Gerber et al., 2018; Hengstermann, 2019).

Der strategische Landkauf ermöglicht es Städten, gezielt in Entwicklungsgebiete oder Lagen mit besonderem sozialem Bedarf zu investieren. Dies erlaubt nicht nur eine gleichmäßigere räumliche Verteilung von gemeinnützigem Wohnraum, sondern auch die Realisierung stadtentwicklungspolitischer Ziele etwa zur Förderung sozialer Durchmischung, ökologischer Standards oder infrastruktureller Versorgung. Damit übernimmt die Stadt eine aktive Rolle in der räumlichen Gestaltung des Wohnungsmarkts, anstatt sich ausschliesslich auf regulative Instrumente wie Bauvorgaben oder Subventionen zu stützen (Debrunner et al., 2020; Gerber et al., 2018; Hengstermann, 2019).

Landkäufe entfalten darüber hinaus institutionelle Wirkungen. Sie schaffen stabile Partnerschaften mit gemeinnützigen Bauträgerschaften, stärken langfristige Planungssicherheit und erhöhen die Verhandlungsmacht der öffentlichen Hand im Wohnbausektor. Gleichzeitig stellen sie hohe Anforderungen an Governance-Strukturen: Transparente Kriterien, abgestimmte Prozesse und klare Zielsetzungen sind zentrale Voraussetzungen für die Wirksamkeit des Instruments (Debrunner et al., 2020; Gerber et al., 2018; Hengstermann, 2019).

Die Wirkung des Landkaufs ist jedoch nicht automatisch gegeben. Die internationale und nationale Fachliteratur verweist darauf, dass die Effektivität stark von der Verfügbarkeit geeigneter Flächen, der Geschwindigkeit der Umsetzungsprozesse sowie von rechtlichen Rahmenbedingungen abhängt. Zudem besteht die Gefahr, dass opportunistische Käufe ohne klare strategische Einbettung ihre strukturelle Wirkung verfehlen. In der Folge wird der Landkauf nicht selten als reaktiv und nicht als strategisch wahrgenommen (Debrunner et al., 2020; Gerber et al., 2018; Hengstermann, 2019).

Der Ansatz, über gezielte Landkäufe Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen, eröffnet Chancen, wirft jedoch auch grundlegende Fragen auf: Wie wirken Landankäufe auf die Dynamik des Immobilienmarktes? Welche langfristigen Effekte ergeben sich im Vergleich zu kurzfristigen Instrumenten wie Mietpreisbremsen oder Förderprogrammen? Und schliesslich: Ist der erhebliche finanzielle Aufwand, den Landankäufe erfordern, angesichts der oft begrenzten unmittelbaren Resultate gerechtfertigt?

- Wechselwirkung zwischen Landankäufen und Immobilienmarkt

Ein zentraler Aspekt der Diskussion ist die Wechselwirkung zwischen öffentlichen Landkäufen und dem Immobilienmarkt. Einerseits ermöglichen Massnahmen, dass die öffentliche Hand Grundstücke kontrolliert und gemeinnützigen Wohnbauprojekten zu günstigeren Konditionen zur Verfügung stellt. Andererseits besteht die Gefahr, dass derartige Eingriffe die Grundstückspreise erhöhen, da der Markt auf den zusätzlichen Nachfragedruck durch die öffentliche Hand reagiert. Diese Problematik wurde in der Studie von Debrunner und Hartmann (2020) analysiert, die betonen, dass ohne klare strategische Leitlinien Landkäufe zu ungewollten Preissteigerungen führen können. Zudem weisen Gerber et al. (2018) darauf hin, dass Landkäufe nur dann preisdämpfend wirken, wenn sie mit einer bewussten Zurückhaltung der Flächen kombiniert werden, um nicht selbst einen Preisdruck zu erzeugen.

- Landkäufe und andere Akteursgruppen

Die Konkurrenz um Land durch private Kapitalgebende erschwert es den kommunalen Planungsbehörden, ihre landnutzungspolitischen Ziele umzusetzen. Oft müssen diese Behörden den Wünschen privater Eigentumsträger nachgeben, was zu Konflikten bei der Landnutzung führt und die Erreichung von Zielen erschwert (Debrunner et al., 2024; Debrunner & Kaufmann, 2023). Private institutionelle Landbesitzenden haben ein Interesse daran, den Wert ihrer Grundstücke durch Verdichtungsmassnahmen zu maximieren. Diese Konkurrenz um Land führt dazu, dass institutionelle Kapitalgebende aktiver auf dem Markt agieren, um Grundstücke zu erwerben, die sich in attraktiven Lagen befinden, wie etwa in der Nähe von Verkehrsknotenpunkten. Diese höheren Grundstückspreise und die damit verbundene Konkurrenz können die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum für einkommensschwächere Gruppen negativ beeinflussen (Debrunner et al., 2024; Debrunner & Kaufmann, 2023).

Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Akteursgruppen, insbesondere privaten institutionellen Landeigentümerschaften und kommunalen Planungsbehörden wird als zentral im Prozess der Stadtentwicklung beschrieben. Private Landbesitzende neigen dazu, ihre Interessen auf dem Immobilienmarkt durchzusetzen, was zu Konflikten und Herausforderungen für die öffentliche Planung führt. Dies zeigt sich in den unterschiedlichen Zielsetzungen. Während private Landbesitzerinnen und Landbesitzer hauptsächlich an der Wertsteigerung ihres Eigentums interessiert sind, haben kommunale Behörden oft das Ziel, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu fördern (Debrunner & Hartmann, 2020; Debrunner & Kaufmann, 2023).

- Langfristige Wirkung versus kurzfristige Massnahmen

Im Gegensatz zu schnell umsetzbaren, aber meist kurzlebigen Massnahmen wie Mietpreisbremsen (Saiz, 2023) oder Wohnbauförderungen (Lawson & Ruonavaara, 2020) sind Landankäufe langfristig angelegt. Sie sichern Flächen, die über Jahrzehnte hinweg für bezahlbaren Wohnraum genutzt werden können. Landankäufe ermöglichen es, den Immobilienmarkt zu stabilisieren, Bodenspekulation zu verhindern und bezahlbaren Wohnraum dauerhaft zu sichern (Debrunner & Hartmann, 2020). Gerber, Hartmann und Hengstermann (2018) zeigen auf, dass die gezielte Kontrolle über Flächen ein effektives Mittel ist, um städtebauliche Ziele zu erreichen und soziale Durchmischung zu fördern. Zudem bieten Landankäufe die Möglichkeit, langfristig stabile Mietpreise zu gewährleisten, wie es das Beispiel von Zürich zeigt, wo stadteigene Wohnungen zu Kostenmieten angeboten werden (Peverini, 2023; Stadt Zürich, 2017b).

- Kosten-Nutzen-Verhältnis

Eine häufig diskutierte Frage ist, ob die durch Landankäufe entstehenden Kosten gerechtfertigt sind. Kritiker argumentieren, dass der finanzielle Aufwand der öffentlichen Hand für Landkäufe in keinem Verhältnis zum kurzfristigen Output steht vor allem, wenn berücksichtigt wird, wie viel Zeit oft zwischen dem Erwerb eines Grundstücks und der Realisierung eines Bauprojekts vergeht (Metzler, 2024; Prader, 2024). Studien wie die von Wüest Partner AG (2024) legen jedoch nahe, dass die langfristigen Effekte, insbesondere die Stabilisierung von Wohnungsmärkten und die Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum, die hohen Investitionen rechtfertigen können.

- Wechselwirkungen zwischen Markt und öffentlicher Hand

Die Frage, inwiefern Landkäufe als Instrument die Marktmechanismen beeinflussen, ist eng mit der Rolle der öffentlichen Hand verbunden. In einer Marktwirtschaft stellt sich immer die Frage, ob staatliche Eingriffe wie der Erwerb von Grundstücken oder die Effizienz des Marktes fördern oder behindern. Abelson (2009) weist darauf hin, dass eine Balance zwischen staatlicher Kontrolle und marktwirtschaftlicher Dynamik essenziell ist, um langfristig nachhaltige Effekte zu erzielen.

Durch Landankäufe agiert die öffentliche Hand nicht nur als Regulierer, sondern auch als aktiver Marktteilnehmer. Dies kann sowohl positive als auch negative Effekte haben. Einerseits können öffentliche Institutionen Marktversagen korrigieren und soziale Ziele umsetzen andererseits besteht das Risiko, dass durch ineffiziente Nutzung öffentlicher Flächen Potenziale verloren gehen (Haila, 2015).

- Wirkung auf das Eigentum

Landankäufe beeinflussen die Eigentumsverhältnisse erheblich, da sie oftmals darauf abzielen, privaten Besitz in öffentliches Eigentum zu überführen. Dies wirft die Frage auf, wie effektiv diese Umverteilung ist, um langfristige soziale Ziele wie mehr Wohngerechtigkeit oder eine nachhaltige Stadtentwicklung zu erreichen (Balmer & Gerber, 2018; Gerber et al., 2017, 2018). Durch gezielte Landankäufe können gemeinnützige Wohnbauprojekte unterstützt werden. Diese Institutionen, wie z. B. Genossenschaften, erhalten dadurch langfristige Planungssicherheit und können bezahlbaren Wohnraum schaffen (Florian Meyer, 2024). Wien bietet hierfür ein Vorbild: Der «Wohnfonds Wien» ermöglicht es der Stadt, strategisch Land zu erwerben und es Genossenschaften zu

günstigen Bedingungen zur Verfügung zu stellen (Wohnservice Wien, o. J.). Durch die Steuerung von Eigentumsverhältnissen können auch soziale Effekte erzielt werden. Beispielsweise können Landankäufe die Gentrifizierung verlangsamen, indem sie den Zugang zu Wohnraum für unterschiedliche Einkommensgruppen sichern. Gleichzeitig kann dies den sozialen Zusammenhalt fördern, insbesondere in Städten mit starkem Verdrängungsdruck (Debrunner & Hartmann, 2020; Süring & Weitkamp, 2022).

Die Literatur zeigt deutlich, dass strategischer Landerwerb ein wirkungsvolles Instrument aktiver Bodenpolitik darstellt, das langfristige Steuerung ermöglicht, Marktversagen ausgleichen und soziale Ziele umsetzen kann. Gleichzeitig ist es mit hohen Anforderungen verbunden: finanziell, organisatorisch und politisch. Seine Wirkung entfaltet sich insbesondere in Verbindung mit weiteren Instrumenten und einem klaren gemeinwohlorientierten Planungsrahmen.

4. Forschungsprozess

Diese Masterarbeit analysiert, wie und mit welchen Folgen die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise nutzt. Zudem wird die Wahrnehmung von Personen, die sich mit bezahlbarem Wohnraum sowohl beruflich als auch privat beschäftigen, untersucht. Um die Fragestellung zu untersuchen, ist ein qualitativer Ansatz gut geeignet, da die Wahrnehmung, Motive und Meinungen von verschiedenen Akteursgruppen gut beleuchtet werden kann (Helfferich, 2019). Die individuelle Perspektive und Wahrnehmung der interviewten Personen liegen stark im Fokus. Hierbei spiegelt sich keine objektive Realität, sondern vielmehr die subjektive Wahrnehmung der interviewten Personen. Qualitative Interviews ermöglichen es, tiefgehende Einblicke und detaillierte Informationen aus der Perspektive von Fachleuten zu gewinnen. Sie bieten eine hohe Flexibilität, da sie spontane Nachfragen und die Anpassung an neue Erkenntnisse im Gespräch erlauben. Darüber hinaus ermöglichen sie ein besseres Verständnis für die Einschätzungen, Erfahrungen und Emotionen der Expertinnen und Experten, was besonders wertvoll ist, um deren Entscheidungsprozesse, Herausforderungen und berufliche Motivationen zu analysieren (Helfferich, 2011, 2019).

Die Datengrundlage dieser Masterarbeit basiert auf leitfadengestützten Experteninterviews, die gezielt durchgeführt wurden, um fundierte Einblicke in die Thematik zu gewinnen. Ergänzend zu den Experteninterviews wurden auch Informationen aus wissenschaftlicher Literatur, Zeitungsartikeln und offiziellen kommunalen Webseiten der Stadt Zürich gesammelt. Die Auswahl der wissenschaftlichen Literatur erfolgte systematisch anhand von Datenbanken wie Google Scholar und Fachdatenbanken (z. B. JSTOR, SpringerLink), wobei gezielt nach Stichworten wie Landkauf, Bodenpolitik, bezahlbarer Wohnraum und Stadtentwicklung Zürich gesucht wurde. Diese Literatur diente vor allem der theoretischen Einbettung der Thematik sowie zur Identifikation bestehender Diskurse und Forschungslücken. Die Zeitungsartikel und kommunalen Webseiten wurden hingegen gezielt auf aktuelle Informationen und Positionen der Stadt Zürich sowie auf konkrete Fallbeispiele und politische Maßnahmen hin untersucht. Dazu wurden Veröffentlichungen der Stadt Zürich (z. B. Medienmitteilungen) sowie Artikel aus regionalen Tageszeitungen wie dem Tages-Anzeiger oder der NZZ herangezogen. Diese Quellen informierten die Kontextualisierung der Fallstudie und halfen dabei, die Aussagen der Interviewpartner¹ in einen realpolitischen und zeitlichen Rahmen einzuordnen. Insgesamt wurden rund zehn Interviews mit Fachpersonen geführt, die aktiv im Netzwerk für Landankäufe im Zusammenhang mit bezahlbarem Wohnraum agieren. Durch die unterschiedlichen Hintergründe, Erfahrungen und Perspektiven der Interviewpartner konnte ich ein facettenreiches Bild der Thematik erfassen und wertvolle Erkenntnisse über die Herausforderungen, Chancen und Dynamiken in diesem Bereich gewinnen.

Zu Beginn der Masterarbeit lag der Fokus auf der Analyse wissenschaftlicher Literatur, um den aktuellen Forschungsstand zu ermitteln und eine fundierte theoretische Grundlage für die Untersuchung zu schaffen. Dabei wurden relevante Studien, Fachartikel und Berichte ausgewertet, um zentrale Konzepte, bestehende Forschungsansätze und aktuelle Entwicklungen in den Themenfeldern Bodenpolitik, Landkauf, Bezahlbarkeitskrise von

¹ Für den Lesefluss wird in den folgenden Kapiteln die maskuline Form verwendet. Diese Entscheidung basiert darauf, dass ausschließlich männliche Interviewpartner beteiligt waren.

Wohnraum und bezahlbarer Wohnraum zu erfassen. Die verwendete Literatur ist auf Deutsch oder Englisch. Die Abbildungen und Tabellen sind aus der verwendeten Literatur oder wurden selbst erstellt. Im Prozess habe ich nach der Aneignung von Wissen über Landkäufe, Bezahlbarkeitskrise und bezahlbaren Wohnraum einen Interviewleitfaden erstellt. Dieser Interviewleitfaden wurde auf die jeweiligen Interviewpartner angepasst (siehe Anhang A: Interviewleitfaden). Das kommende Kapitel 4.1 legt die Datenerhebung durch die Interviews dar.

4.1. Datenerhebung

Für diese Masterarbeit wurden qualitative Experteninterviews auf der Grundlage eines halbstrukturierten Interviewleitfadens durchgeführt. Der Leitfaden ermöglichte einen flexiblen und zugleich thematisch fokussierten Dialog mit den Befragten. Dies entspricht dem Prinzip von Leitfadeninterviews, die durch ihre strukturierte, aber offene Gestaltung sowohl Vergleichbarkeit der Daten als auch Raum für spontane Erzählungen und neue Themen bieten. Die Flexibilität im Leitfaden unterstützt die Anpassung an individuelle Gesprächspartner, während Kernfragen die Analyse vergleichbar machen. Die Erstellung des Interviewleitfadens orientierte sich an der SPSS-Methode nach Helfferich (2019), die vier Schritte umfasst: «das Sammeln von Fragen, das Prüfen von Fragen, das Sortieren und das Subsumieren» (Helfferich, 2019). Zunächst wurden potenziell relevante Fragen zur Nutzung von Landkäufen durch die Stadt Zürich im Kontext der Bekämpfung der Wohnungskrise gesammelt. Anschließend wurde geprüft, inwiefern diese Fragen zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage beitragen können: «Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?» und «Welche Folgen hat der Einsatz von (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?». Im nächsten Schritt wurden die Fragen thematisch sortiert und in sechs inhaltliche Blöcke gegliedert. Ein Einleitungsblock diente dem Kennenlernen der Interviewpartner sowie der Kontextualisierung ihrer Funktion und Perspektive im Zusammenhang mit der Thematik. Ein abschliessender Block ermöglichte eine Zusammenfassung und offene Reflexion. Innerhalb der thematischen Blöcke wurden ein bis drei Kernfragen für alle Interviews gleich belassen, um eine vergleichbare Analyse zu gewährleisten. Ergänzend wurden spezifische Fragen individuell an die jeweiligen Interviewpartner angepasst. Ziel war es, die Interviewten zu einem offenen, reflexiven Gespräch anzuregen, ohne dabei strikt am Leitfaden festzuhalten, ganz im Sinne eines dialogorientierten Interviews (Helfferich, 2011, 2019; Matissek et al., 2013).

Neue Erkenntnisse aus laufenden Interviews wurden fortlaufend in die weiteren Gespräche integriert, ein Vorgehen, welches als hermeneutische Spirale bezeichnet wird (Helfferich, 2011). Die Interviews wurden in der von den Befragten bevorzugten Sprache durchgeführt, wobei die Gespräche überwiegend auf Schweizerdeutsch stattfanden. Eine gezielte Gesprächssteuerung und Erzählanreize halfen, die Interviewpartner zu ausführlichen und reflektierten Aussagen zu motivieren. Dabei wurde stets auf eine Balance zwischen Steuerung und Offenheit geachtet, um die Gesprächsatmosphäre möglichst dialogisch zu gestalten (Helfferich, 2011).

4.2. Durchführung der Interviews & interviewte Personen

Die Durchführung der Experteninterviews erfolgte im Zeitraum von September 2024 bis Dezember 2024. Ziel war es, mit Personen im Bereich der städtischen Bodenpolitik und Wohnraumentwicklung in Zürich zu sprechen.

Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner erfolgte gezielt anhand ihrer institutionellen Rolle und thematischen Relevanz. Angesprochen wurden Vertreterinnen und Vertreter der Stadtverwaltung, von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, Genossenschaften sowie politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger. In der nachstehenden Tabelle werden alle Interviewpartner aufgelistet, teilweise sind die interviewten Personen anonymisiert.

Tabelle 1: Tabelle der interviewten Personen (eigene Darstellung von Adina Pepe)

Interview-Nr.	Institution	Datum	Name	Status	Interview Durchführung
IP1	Stadt Zürich - Liegenschaften Zürich	12.9.2024	-	anonym	Persönlich
IP2	Mieterverband Zürich	26.9.2024	Walter Angst	abgedruckt	Persönlich
IP3	Regionalverband Zürich	8.10.2024	-	anonym	Persönlich
IP4	Wir sind Stadtgarten	16.10.2024	Kees van Elst	abgedruckt	Persönlich

IP5	BEP Baugenossenschaft des eidg. Personals	17.10.2024	Martin Uebelhart	abgedruckt	Persönlich
IP6	Baugenossenschaft SILU	25.10.2024	Reto Brüesch	abgedruckt	Persönlich
IP7	Ehemaliges Gemeinderatsmitglied	8.11.2024	Mischa Schiwow	abgedruckt	Online via MS Teams
IP8	Stiftung PWG	13.11.2024	-	anonym	Persönlich
IP9	Betriebswirtschaftler und Genossenschaftsexperte	29.11.2024	Peter Schmid	abgedruckt	Persönlich
IP10	HEV Hauseigentümerverband Zürich	9.12.2024	Albert Leiser	abgedruckt	Persönlich

Die Auswahl der Expertinnen und Experten basiert auf ihrer fachlichen Kompetenz und strategischen Position, was eine besondere Herausforderung bei der Gewinnung von Gesprächspartnerinnen und -gesprächspartnern

darstellte. Die Kontaktaufnahme erfolgte immer per E-Mail und in einigen Fällen auch über persönliche Empfehlung im Sinne des Schneeballsystems (Helfferich, 2011). In der Einladung wurde der Forschungszweck transparent erläutert, ergänzt durch eine kurze Projektbeschreibung (siehe Anhang B), den geplanten Interviewrahmen sowie Hinweise zum Datenschutz und zur Anonymisierung. Zudem wurden der Interviewleitfaden und die Einverständniserklärung (siehe Anhang C) per E-Mail zugesendet. Die Interviews wurden je nach Wunsch der Interviewpartner persönlich vor Ort und per Videokonferenz (MS Teams) durchgeführt. Die durchschnittliche Gesprächsdauer betrug zwischen 35 und 75 Minuten. Vor Beginn des Interviews wurde um Einverständnis zur Tonaufzeichnung gebeten, wobei sämtliche Interviews mit Zustimmung der Befragten aufgenommen und anschließend transkribiert wurden. Zudem wurden die Befragten in der Einverständniserklärung gefragt, ob sie anonym bleiben möchten. Während der Gespräche wurde auf eine offene und wertschätzende Atmosphäre geachtet, um Raum für differenzierte Darstellungen und persönliche Einschätzungen zu schaffen. Der halbstrukturierte Interviewleitfaden diente dabei als inhaltliche Orientierung, wurde aber flexibel gehandhabt, um auf spontane Impulse und individuelle thematische Schwerpunkte der Befragten eingehen zu können.

4.3. Reflexion der Interviews

Die Interviews zeigten insgesamt eine hohe Bereitschaft der Befragten, ihr Fachwissen und ihre Einschätzungen offen zu teilen. Die Interviewatmosphäre war in den meisten Fällen von Vertrauen und Gesprächsbereitschaft geprägt, was den qualitativen Anspruch der Datenerhebung unterstützte. Besonders positiv wirkte sich die Offenheit der Befragten sowie des Leitfadens aus, der Raum für vertiefende Nachfragen sowie für spontane Themenentwicklungen liess.

Einige Interviews verliefen stärker strukturiert, andere entwickelten sich zu dialogischen Gesprächen, in denen neue inhaltliche Perspektiven aufgezeigt wurden, die im Leitfaden ursprünglich nicht vorgesehen waren. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Struktur und Offenheit war methodisch gewollt. Wie von Helfferich (2011, 2019) empfohlen, wurde der Interviewleitfaden immer wieder angepasst, ohne dabei die Vergleichbarkeit der Kernfragen zu gefährden. In einzelnen Fällen mussten Interviewpartner während des Gesprächs stärker fokussiert oder ermutigt werden, detaillierter auf Fragen einzugehen. Dies betraf insbesondere Themen mit politischer oder strategischer Sensibilität. Hier zeigte sich, wie wichtig eine gute Gesprächsführung ist, die zwischen professioneller Distanz und empathischem Zuhören vermittelt. Dies erwies sich auch als Herausforderung.

Ein methodischer Lerneffekt bestand auch darin, dass die Rolle der Interviewerin bzw. des Interviewers selbstkritisch reflektiert werden musste. In Anlehnung an Helfferichs Konzept der Reflexivität wurde während und nach den Gesprächen Notizen gemacht. Auch die eigene Erwartungshaltung sowie nonverbale Reaktionen während des Gesprächs wurden berücksichtigt, um die Entstehung der Daten kritisch einordnen zu können. Die Reflexion nach den Interviews hat mir auch bei der Auswertung geholfen. Ich konnte besser einschätzen, wie bestimmte Aussagen im Gesprächskontext entstanden sind. Solche Beobachtungen flossen mit in die Analyse ein und haben mir geholfen, die Aussagen nicht nur wörtlich, sondern auch inhaltlich besser zu verstehen. Insgesamt habe ich durch die Reflexion gelernt, sensibler mit den Daten umzugehen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Interviews einen guten Erkenntniswert aufweisen und sowohl faktenbasierte Informationen als auch interpretative Ansichten enthalten, die für die Beantwortung der Forschungsfrage wesentlich sind. Die Vielfalt der verschiedenen Perspektiven stärkt die analytische Tiefe und ermöglicht eine differenzierte Auswertung.

4.4. Interview Transkripte

Alle geführten Interviews wurden mit Einverständnis der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aufgezeichnet und im Anschluss vollständig transkribiert. Die Transkription erfolgte wörtlich, jedoch unter Anwendung einer leichten Bereinigung von Füllwörtern (z.B. ehm, mhm usw.), ohne dabei inhaltliche Aussagen zu verfälschen. Ziel war eine lesbare, zugleich inhaltlich präzise Grundlage für die weitere Analyse zu schaffen.

Die Transkription erfolgte nach den Interviews. Die Transkripte wurden anschliessend in die Analyse-Software MAXQDA importiert. Dort erfolgte eine systematische Kodierung gemäss der qualitativen Inhaltsanalyse nach Rädiker und Kuckartz (2019). Die vorher definierten thematischen Leitfragen dienten als erste Struktur für deduktive Kategorien. Im weiteren Verlauf wurden induktiv weitere Codes gebildet, sofern in den Interviews neue Aspekte oder Themenkomplexe erkennbar wurden. Dieses Vorgehen ermöglichte eine strukturierte, zugleich flexible Analyse, bei der sowohl theoriegeleitete als auch empirisch gewonnene Perspektiven integriert wurden. Durch die Kodierung konnten inhaltliche Muster, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Interviewaussagen herausgearbeitet werden. Die Software unterstützte dabei sowohl die Organisation des umfangreichen Datenmaterials als auch die visuelle Darstellung von Kategoriensystemen und Fallvergleichen. Die vollständige Dokumentation der Transkripte bleibt aus Gründen des Datenschutzes unter Verschluss (Rädiker & Kuckartz, 2019).

4.5. Datenanalyse

Die Auswertung der Interviews erfolgte mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach Rädiker und Kuckartz (2019), unter Einsatz der Software MAXQDA2024. Ziel war es, aus dem erhobenen Interviewmaterial zentrale Aussagen und Argumentationsmuster in strukturierter Form herauszuarbeiten, um einen systematischen Bezug zur Forschungsfrage herzustellen.

Als Ausgangspunkt für die Analyse diente der Interviewleitfaden, auf dessen thematischer Struktur die ersten Hauptkategorien basierten. Diese wurden bewusst allgemein gehalten, um eine analytische Offenheit zu gewährleisten und eine zu starke Vorstrukturierung zu vermeiden. Auf diese Weise konnte flexibel auf neue und unerwartete Inhalte reagiert werden, die sich während der Interviews ergaben. Im Verlauf der Analyse wurden nicht nur passende Subkategorien innerhalb der bestehenden Struktur entwickelt, sondern auch neue Hauptkategorien ergänzt, die sich induktiv aus dem Interviewmaterial ergaben. Dieses iterative Vorgehen erlaubte es, Themenbereiche abzubilden, die im Leitfaden nicht explizit vorgesehen waren, sich jedoch in mehreren Interviews als relevant herausstellten.

Die Kategorienbildung erfolgte somit in einem mehrstufigen Prozess. Nach einer ersten Codierungsrunde wurde das Kategoriensystem (siehe Anhang D: Kategoriensystem) überarbeitet, ergänzt und teilweise angepasst. Die bewusst allgemeine Struktur der Kategorien ermöglichte es, unterschiedliche Perspektiven der Interviewten unter gemeinsamen Themenbereichen zusammenzuführen und später zu vergleichen. Durch dieses systematische und zugleich flexible Vorgehen konnte eine fundierte inhaltliche Struktur erarbeitet werden, die zentrale Aussagen der Interviewten sichtbar macht und zugleich den theoretischen Rahmen der Arbeit empirisch untermauert.

4.6. Positionalität

Als Forscherin bringe ich in diese Arbeit eigene Erfahrungen und eine spezifische Perspektive ein, die sowohl meinen Zugang zum Thema als auch meine Interpretation der Daten beeinflussen können. Ich verbrachte einen kurzen Teil meines Lebens in Zürich Triemli. Jedoch musste meine Familie die Stadt verlassen aus Platzgründen, sozialen und auch finanziellen Gründen. Diese Entscheidung war nicht nur individuell motiviert, sondern stand auch im Zusammenhang mit den sich verändernden Wohnbedingungen in der Stadt. Die Wohnungskrise betrifft mich nicht nur als Forscherin, sondern auch persönlich. In meinem Umfeld war ich mehrfach mit Fällen konfrontiert, in denen Familienangehörige oder Bekannte aufgrund von Sanierungen oder bevorstehendem Abriss von Wohnblöcken gezwungen waren, Zürich zu verlassen oder eine neue Wohnung in den umliegenden Kreisen und Gemeinden zu suchen. Teilweise war die Suche erfolglos oder sehr zeitintensiv. Teilweise ging die Suche über zwei Jahre nach einer bezahlbaren Wohnung im städtischen Umfeld. Diese Erfahrungen haben meine Sensibilität für das Thema geschärft und mein Interesse an den strukturellen Hintergründen der Wohnungspolitik wesentlich mitgeprägt. Dabei wurde mir auch klar, dass nicht alle Menschen gleich stark betroffen sind. Besonders Familien mit wenig Einkommen und ohne Eigentum haben es schwerer, bezahlbaren Wohnraum zu finden oder in der Stadt zu bleiben. Für sie ist das Risiko, verdrängt zu werden, deutlich höher. Diese soziale Ungleichheit spielt eine wichtige Rolle in der Wohnungsfrage und hat auch mein Interesse an dem Thema geprägt.

Auch als Studentin bin ich von den angespannten Verhältnissen auf dem Zürcher Wohnungsmarkt betroffen. Trotz familiärer und institutioneller Unterstützung ist es ausgesprochen schwierig, eine bezahlbare Wohnung oder einen WG-Platz in der Stadt zu finden. Die finanziellen Belastungen sind hoch, weshalb längere Pendelwege für viele und auch für mich zur Realität gehören. Diese strukturellen Einschränkungen prägen den Alltag und die Lebensplanung vieler Studierenden in Zürich.

Diese Nähe zum Forschungsfeld birgt sowohl Potenziale als auch Herausforderungen: Einerseits ermöglicht sie ein vertieftes Verständnis für die Problematik, eine hohe Motivation und einen authentischen Zugang zur Fragestellung. Andererseits kann sie die Gefahr beinhalten, bestimmte Entwicklungen subjektiv zu bewerten oder blinde Flecken gegenüber anderen Perspektiven zu entwickeln. Während eines Interviews äußerte ein Gesprächspartner starke Kritik an der Wohnungspolitik, die ich aufgrund eigener Erfahrungen gut nachvollziehen konnte. Dabei habe ich darauf geachtet, meine Gefühle zurückzunehmen und die Aussagen neutral zu analysieren. Deshalb habe ich meine eigene Rolle während des gesamten Forschungsprozesses kritisch reflektiert. Gleichzeitig war es mir ein wichtiges Anliegen, bei der Auswertung der Daten möglichst neutral und analytisch vorzugehen. Persönliche Erfahrungen und Betroffenheit dienen als Ausgangspunkt für das Forschungsinteresse, sollten jedoch

nicht zu einer einseitigen oder wertenden Interpretation führen. Die Reflexion über die eigene Positionalität half mir, mich immer wieder bewusst mit potenziellen Vorannahmen auseinanderzusetzen und die Analyse auf die empirisch erhobenen Daten zu stützen.

Auch während der Interviews war ich als junge Studentin, Forschende und gleichzeitig Betroffene nicht ganz neutral. Gegenüber den interviewten Experten insbesondere solchen mit institutioneller oder politischer Verantwortung bestand ein gewisses Machtgefälle. Zudem waren alle Interviewpartner männlich und häufig älter als ich, was die Gesprächsdynamik beeinflusste. Mein Eindruck war, dass Themen dadurch teilweise anders dargestellt wurden, was auf die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungswelten zurückzuführen sein könnte. Ich bemühte mich daher um eine respektvolle und zugleich offene Gesprächsatmosphäre. Dabei war mir bewusst, dass meine eigene Betroffenheit Einfluss auf die Dynamik des Interviews nehmen kann, sowohl im Hinblick auf die Auswahl und Formulierung von Fragen als auch auf meine Reaktionen im Gespräch. Zugleich stellte meine persönliche Erfahrung eine wichtige Ressource dar, um mit den Gesprächspartnern in einen reflexiven Dialog zu einzutauchen, ohne die wissenschaftliche Distanz und Neutralität aufzugeben.

4.7. Ethische Aspekte und Herausforderungen

Alle Interviews wurden mit dem Einverständnis der befragten Personen geführt. Um dies sicherzustellen, erläuterte ich zu Beginn jedes Interviews das Thema, die Ziele der Masterarbeit sowie den geplanten Umgang mit den Daten. Zudem unterzeichneten die Interviewpartner vor Beginn des Gesprächs eine Einverständniserklärung. Darin wurde auch festgehalten, dass das Interview aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert wird.

Die Rolle als Forscherin half mir zu reflektieren und über potenzielle Auswirkungen meiner Arbeit auf die Interviewten nachzudenken. Auch wenn es sehr unwahrscheinlich ist, dass durch die Teilnahme an einem Interview im Rahmen dieser Masterarbeit ein Schaden für die Befragten entsteht, war es mir wichtig, mögliche ethische Risiken vorab zu erkennen und sensibel darauf zu reagieren.

Die Interviewpartner hatten jederzeit die Möglichkeit, Fragen nicht zu beantworten oder Teile des Gesprächs nachträglich von der Verwendung in der Masterarbeit auszuschließen. Darüber hinaus konnten sie entscheiden, ob sie anonymisiert werden möchten. Umso wichtiger war es, Transparenz über die Nutzung der Daten zu schaffen und das Vertrauen der Interviewpartner zu gewinnen. Die transkribierten Interviews wurden vertraulich behandelt und ausschliesslich im Rahmen dieser Masterarbeit verwendet. Insgesamt orientierte sich die Durchführung der Interviews an den Prinzipien von Transparenz, Freiwilligkeit, Vertraulichkeit und dem Schutz personenbezogener Daten.

5. Case Study: Stadt Zürich

5.1. Historischer Überblick

Die Stadt Zürich blickt auf eine lange Geschichte zurück, deren Anfänge bis in die Antike reichen. Insbesondere seit dem 19. Jahrhundert hat sich jedoch die städtische Entwicklung im Bereich Wohnen, Landkauf und Städtebau entscheidend verändert (Stadt Zürich, o. J.-o).

Die erste Eingemeindung im Jahr 1893 vereinte die Stadt Zürich mit elf Nachbargemeinden, wodurch die Bevölkerungszahl deutlich anstieg und Zürich zur grössten Stadt der Schweiz wurde. 1934 folgte eine weitere Eingemeindung von acht Vorortsgemeinden, die Zürich auf seine heutige geografische Grösse brachte. Diese Zusammenschlüsse führten zu einer vielfältigen Stadt mit Quartieren unterschiedlichen Charakters und legten den Grundstein für die moderne Stadtentwicklung. Bereits im späten 19. Jahrhundert begann die Stadtbildung in Zürich. Die Bevölkerungszahl erreichte 1962 mit über 445.000 Menschen ihren Höchststand, bevor viele Einwohner in die wachsende Agglomeration abwanderten. Bis 1989 sank die Zahl auf knapp 356.000, doch nach einer Phase der Stagnation setzte ab 2005 erneut ein Wachstum ein, sodass Zürich wieder die Marke von 400.000 Einwohnern überschritt (Stadt Zürich, o. J.-b).

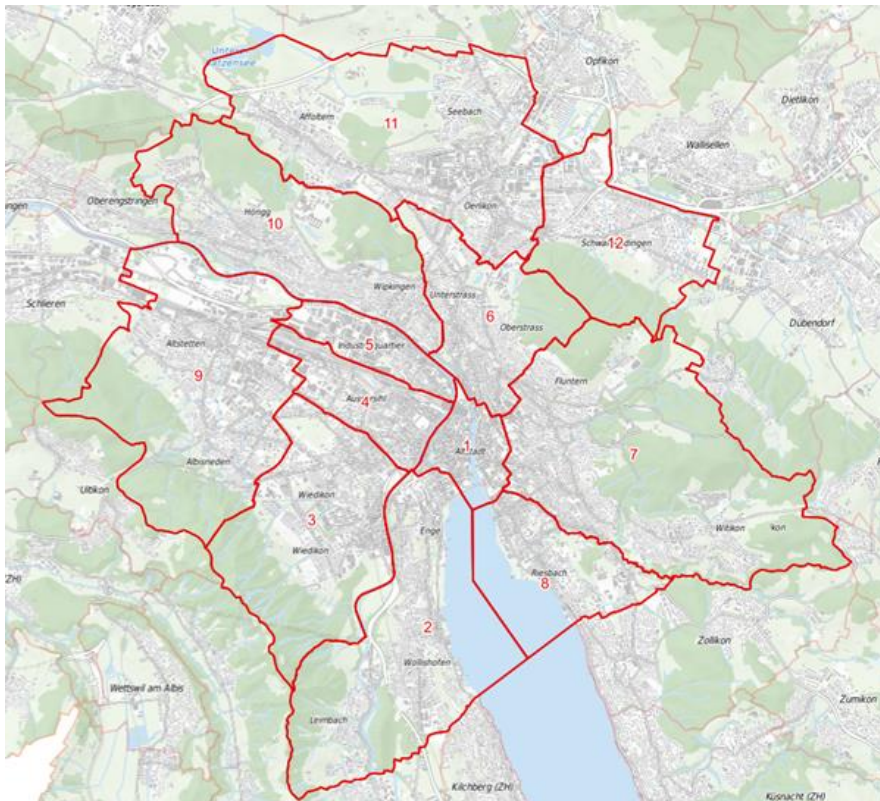


Abbildung 2: Stadt Zürich mit allen 12 Kreisen und ihre heutige geografische Grösse. Quelle: (Stadt Zürich, 2025)

In den letzten 125 Jahren erlebte Zürich eine vielfältige Wohnbautätigkeit. Anfangs dominierten bürgerliche Wohnhäuser mit Gärten, gefolgt von Blockrandbebauungen. Später setzte man auf Zeilenbauungen quer zu den Strassen und gruppierte Siedlungsbauten inklusive Wohnhochhäusern. Diese Vielfalt spiegelt sich im heutigen

Stadtbild wider. In den letzten Jahrzehnten wurde vermehrt auf verdichtetes Bauen gesetzt, um den knappen Raum optimal zu nutzen (Stadt Zürich, o. J.-k).

Der genossenschaftliche Wohnungsbau hat in Zürich eine lange Tradition. In den 1920er- und 1930er-Jahren sowie in den 1940er- und 1950er-Jahren entstanden zahlreiche gemeinnützige Wohnungen. Zusammen mit der Stadt Zürich und verschiedenen Stiftungen sorgen die Genossenschaften für ein breites Angebot an preisgünstigem Wohnraum. Heute machen Genossenschaftswohnungen rund ein Viertel des Wohnungsmarktes aus und tragen dazu bei, die Mietpreise stabil zu halten. Dennoch besteht eine hohe Nachfrage nach weiteren gemeinnützigen Wohnprojekten (Stadt Zürich, o. J.-k).

Die Mietpreise in Zürich sind ein viel diskutiertes Thema. Seit dem Zweiten Weltkrieg gab es nur wenige Jahre mit sinkenden Mietpreisen. Besonders in den 1960er- und 1970er-Jahren sowie von 1980 bis 1993 und von 2005 bis 2009 stiegen die Mieten stark an. Seit 2009 ist ein Abflachen der Mietpreiszunahmen zu beobachten. Dennoch bleibt Zürich eine der teuersten Städte der Schweiz (Stadt Zürich, o. J.-k). Ein Anstieg der Wohnraumkapazität für eine wachsende Bevölkerung führt zu einer Verdichtung der Wohngebiete. Hierbei können ehemalige Industrieflächen einer neuen Nutzung zugeführt oder bestehende Siedlungen durch eine dichtere Wohnbebauung weiterentwickelt werden (Stadt Zürich, o. J.-k). In der Abbildung sieht man die Verdichtung der Überbauung Triemli.



Abbildung 3: Überbauung Triemli in Albisrieden Vergleich 1997 (links) und 2011 (rechts) Quelle: (Stadt Zürich, o. J.-k)

Die Stadt Zürich verfolgt eine aktive Wohnbaupolitik, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Ein weiteres Beispiel für die Umnutzung von Industrie zu Wohngebiet ist die Überbauung James in Altstetten, die in der nächsten Abbildung dargestellt ist.



Abbildung 4: Überbauung James in Altstetten 2002 und 2009 Quelle: (Stadt Zürich, o. J.-k)

Die Stadt Zürich setzt auf eine nachhaltige Entwicklung der wachsenden Quartiere und fördert die generationenübergreifende Wohnangebote. Weitere Projekte zur Förderung des genossenschaftlichen Wohnens und der sozialen Durchmischung sind in Planung (Stadt Zürich, o. J.-j). Die aktive Wohnpolitik spielt bei der Stadt Zürich eine entscheidende Rolle, die das Ziel hat, bis ins Jahr 2050 einen Anteil von einem Drittel der Mietwohnungen gemeinnützig zu gestalten. Bodenpolitisch ist die Stadt bestrebt, durch langfristige Strategien wie die Vergabe von Baurechten statt Grundstücksverkäufen, die gezielte Förderung des gemeinnützigsten Wohnungsbaus und die verdichtete Nutzung bestehender Flächen bezahlbaren Wohnraum nachhaltig zu sichern (Stadt Zürich, o. J.-k, o. J.-j, o. J.-e).

Die Stadt Zürich steht weiterhin vor grossen Herausforderungen in Bezug auf den Wohnraum. Die steigende Bevölkerung, die begrenzte Verfügbarkeit von Bauland und die steigenden Baukosten erfordern innovative Lösungen. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Politik, Genossenschaften und privaten Kapitalgebende wird entscheidend sein, um eine nachhaltige Wohnentwicklung sicherzustellen. Der Fokus der zukünftigen Stadtentwicklung wird darauf liegen, den Wohnraum sozial und ökologisch verträglich zu gestalten, die Bodenpolitik anzupassen und bezahlbares Wohnen für alle Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. (Stadt Zürich, o. J.-j, o. J.-m).

5.2. Aktive urbane Landpolitik in Zürich: Landkäufe als Steuerungsinstrument um bezahlbaren Wohnraum zu fördern

Die aktive Bodenpolitik der Stadt Zürich basiert auf gezielten Land- und Immobilienkäufen, die als zentrales Verwaltungsinstrument genutzt werden, um die städtischen wohnungspolitischen Ziele zu erreichen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und öffentlicher Infrastruktur wie Schulen, Gesundheitszentren und weiteren städtischen Einrichtungen. Landkäufe bieten der Stadt die Möglichkeit, aktiv in den Bodenmarkt einzugreifen, spekulativen Entwicklungen entgegenzuwirken und die Nutzung von Grundstücken strategisch zu steuern (Stadt Zürich, o. J.-e, 2017a).

Landkäufe ermöglichen es der Stadt Zürich, den Boden als knappe Ressource langfristig zu sichern und gezielt für gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Dies geschieht durch:

- Direkte Kontrolle über die Nutzung: Die Stadt kann durch den Erwerb von Grundstücken sicherstellen, dass diese für sozial durchmischte und bezahlbare Wohnbauprojekte genutzt werden (Stadt Zürich, 2017a).
- Förderung des Drittelsziels: Der in der Gemeindeordnung verankerte Auftrag, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen auf ein Drittel aller Mietwohnungen zu erhöhen, wird durch die Akquisitionstätigkeit der Stadt unterstützt (Stadt Zürich, 2011, 2017a).
- Reduzierung von Marktpreisen und Spekulation: Indem Grundstücke von der Stadt übernommen werden, entzieht sie diese dem freien Markt und schützt sie vor spekulativen Preissteigerungen (Stadt Zürich, o. J.-e, 2017a).

Auf der Website der Stadt Zürich, Immobiliengeschäfte werden mit folgenden Verkaufspunkte geworben, wenn man an die Stadt Zürich verkaufen möchte: Rücksichtsvolle Vermietungspraxis, Mieterschaft profitiert langfristig von der Kostenmiete, Umsichtiger Gebäudeunterhalt, Marktübliche Kaufpreise, Spekulationsentzug (Stadt Zürich, o. J.-e).

Die langfristige Strategie der Stadt Zürich ist darauf ausgerichtet, den Wohnungsmarkt nachhaltig zu gestalten und den sozialen Ausgleich zu fördern. Der gezielte Erwerb und die Verwaltung von Grundstücken spielen dabei eine Schlüsselrolle. Neben der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zielt diese Strategie darauf ab, öffentliche Infrastrukturen und soziale Durchmischung zu fördern (Stadt Zürich, o. J.-f, 2017a).

Ein zentraler Orientierungspunkt dieser Politik ist das sogenannte Drittelsziel, welches vorsieht, bis 2050 den Anteil gemeinnütziger Wohnungen auf ein Drittel aller Mietwohnungen in Zürich zu erhöhen. Dies wird durch die konsequente Verbindung von Landkäufen, Förderprogrammen und der Bereitstellung von städtischen Grundstücken im Baurecht angestrebt (Stadt Zürich, o. J.-f, 2011).

Die verschiedenen Instrumente für die Förderung von gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum werden hier kurz beschrieben. Dabei werden folgende Instrumente der Wohnbauförderung aufgegriffen: Gemeinnützige Baurechte, Anteilskapitalbeteiligung, Wohnraumfonds, Subventionsdarlehen, Jugendwohnkredite und Restfinanzierungsdarlehen (Stadt Zürich, o. J.-f).

- Gemeinnützige Baurechte

Die Stadt Zürich vergibt städtisches Land für den gemeinnützigen Wohnungsbau bevorzugt im Baurecht. Dabei erhält eine Bauträgerschaft für eine festgelegte Zeit das Recht, auf dem Grundstück zu bauen, während die Stadt Eigentümerin des Landes bleibt. Im Gegenzug zahlt die Bauträgerschaft einen Baurechtszins. Aktuell gibt es über 200 solcher Verträge, von denen mehr als die Hälfte an gemeinnützige Organisationen wie Baugenossenschaften oder Stiftungen vergeben wurden. Diese profitieren von günstigen Baurechtszinsen, da der Landwert niedrig angesetzt ist. Allerdings sind mit dem Baurecht auch bestimmte Auflagen verbunden. Dazu gehören unter anderem Vorschriften zur Wohnungsbelegung, die Schaffung von subventionierten Wohnungen, ökologische

Anforderungen, Kunst-und-Bau-Vorgaben sowie die Pflicht, einen Teil der Wohnungen für soziale Zwecke bereitzustellen. Zudem müssen Bauprojekte häufig über Architekturwettbewerbe entwickelt werden, die von der Stadt organisiert werden (Stadt Zürich, o. J.-f).

- Anteilskapitalbeteiligung & Wohnraumfonds

Die Stadt Zürich kann Wohnbauträgerschaften finanziell unterstützen, indem sie bis zu 10 % ihres Genossenschafts- oder Aktienkapitals übernimmt. Dadurch müssen diese für Bau- oder Sanierungsprojekte weniger Eigenkapital aufbringen. Zusätzlich gibt es den Wohnraumfonds, aus dem gemeinnützige Bauträger Mittel erhalten können, um Grundstücke und Gebäude zu kaufen, Wohnungen zu bauen oder zu sanieren. Diese Unterstützung senkt die Investitionskosten und trägt dazu bei, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu sichern, insbesondere durch das Prinzip der Kostenmiete (Stadt Zürich, o. J.-f).

- Subventionsdarlehen

Die Stadt Zürich kann gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zinslose Darlehen aus den Wohnbauaktionen (Rahmenkrediten) gewähren. Dadurch werden die Mietkosten für eine bestimmte Anzahl an Wohnungen gesenkt, sodass Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen davon profitieren. Derzeit sind in Zürich etwa 6700 Wohnungen subventioniert. Diese Darlehen haben eine Mindestlaufzeit von 30 Jahren und müssen innerhalb von 10 Jahren nach Ablauf zurückgezahlt werden. Für die subventionierten Wohnungen gelten Vorgaben zur Belegung und zum Einkommen der Mietenden. In vielen Fällen beteiligt sich auch der Kanton Zürich an der Finanzierung (Stadt Zürich, o. J.-f).

- Jugendwohnkredit

Die Stadt Zürich unterstützt Wohnbauträgerschaften mit zinslosen Darlehen, um Wohnungen für Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildung vergünstigt anzubieten. Diese finanzielle Hilfe muss nicht zurückgezahlt werden, sofern die Wohnungen über einen Zeitraum von 50 Jahren entsprechend genutzt werden (Stadt Zürich, o. J.-f).

- Restfinanzierungsdarlehen

Die Pensionskasse der Stadt Zürich bietet Wohnbauträgerschaften Darlehen zur Ergänzung von Ersthypothen an. Dadurch können sie bis zu 94 % der Finanzierung durch Fremdkapital abdecken, was den Bau oder die Sanierung von gemeinnützigem Wohnraum erleichtert (Stadt Zürich, o. J.-f).

Die Stadt Zürich möchte mit diesen Ansätzen auf das sogenannte Drittelsziel hinweisen. Zudem kauft die Stadt Zürich gezielt Liegenschaften und Grundstücke und nimmt strategisch Flächen in Miete. Die Akquisitionstätigkeit basiert auf dem in der Gemeindeordnung verankerten Auftrag, die Anzahl gemeinnütziger Wohnungen zu erhöhen, das Drittelsziel, sowie auf dem darauf abgestimmten Wohnungsprogramm des Stadtrats. Gleichzeitig verwaltet die Stadt ihren bestehenden Grundbesitz sorgfältig und vorausschauend (Stadt Zürich, o. J.-e, o. J.-f, 2017a).

Die Stadt Zürich engagiert sich seit über 100 Jahren für den gemeinnützigen Wohnungsbau (Stadt Zürich, 2017a). In dieser Zeit hat sie nicht nur selbst erschwinglichen Wohnraum geschaffen, sondern auch durch die Bereitstellung günstiger Grundstücke die Entwicklung zahlreicher genossenschaftlicher Wohnungen ermöglicht. Zusätzlich unterstützte sie Wohnbaugenossenschaften finanziell, etwa durch zinslose oder vergünstigte Darlehen sowie Kapitalbeteiligungen, wodurch diese mit minimalem Eigenkapital bauen konnten (siehe oben aufgeführten Förderinstrumente). Heute entfallen rund 25 % der Wohnungen in Zürich auf gemeinnützige Träger, die verpflichtet sind, ihre Mieten nach dem Selbstkostenprinzip zu berechnen und sie langfristig von Marktpreiserhöhungen auszunehmen (Stadt Zürich, 2017a). Diese wohnungspolitische Strategie setzt die Stadt konsequent fort und hat in den vergangenen Jahrzehnten gezielt Schwerpunkte gesetzt. So wurde zwischen 1998 und 2006 Legislaturschwerpunkte wie «10 000 Familien-Wohnungen in 10 Jahren» und «Wohnen für alle» die Bautätigkeit intensiviert (Hochbaudepartement der Stadt Zürich & Finanzdepartement der Stadt Zürich, 1999; Stadt Zürich, 2017a). «10 000 Familien-Wohnungen in 10 Jahren» zielte darauf ab, bis 2008 rund 10.000 zusätzliche grosse und familienfreundliche Wohnungen bereitzustellen, indem planerische und politische Voraussetzungen geschaffen sowie gemeinnützige Bauträgerschaften unterstützt wurden. «Wohnen für alle» fokussierte sich hingegen auf die Förderung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte, wobei Subventionsdarlehen, Baurechte und andere Förderinstrumente eingesetzt wurden, um die soziale Durchmischung und eine nachhaltige Wohnraumversorgung zu sichern. (Hochbaudepartement der Stadt Zürich & Finanzdepartement der Stadt Zürich, 1999; Stadt Zürich, o. J.-i, 2017a).

Nach der Volksabstimmung im November 2011 über einen neuen Artikel in der Gemeindeordnung konkretisierte der Stadtrat im Juli 2012 das «Programm Wohnen», um die gemeinnützige Wohnraumförderung weiter voranzutreiben. Der Wohnungsmarkt in Zürich bleibt angespannt, da die Nachfrage nach Wohnraum unvermindert hoch ist. Dies führt weiterhin zu einer intensiven Bautätigkeit, Verdichtung und einem Bevölkerungswachstum. Besonders für einkommensschwächere Haushalte bleibt die Wohnsituation herausfordernd, und eine Entspannung ist in den kommenden Jahren nicht zu erwarten (Stadt Zürich, 2017a).

Die Stadt Zürich setzt deshalb auf eine aktive Wohnraumpolitik. Die Landkäufe und ihre strategische Einbindung in die Wohnbauförderung verdeutlichen die Rolle der Stadt Zürich als aktive Akteurin auf dem Wohnungsmarkt. Durch den gezielten Einsatz von Land- und Immobilienkäufen als Verwaltungsinstrument schafft die Stadt nicht nur bezahlbaren Wohnraum, sondern trägt auch dazu bei, langfristige soziale und ökologische Ziele zu erreichen. Diese Politik zeigt, wie eine aktive Bodenpolitik dazu genutzt werden kann, den Wohnungsmarkt zu steuern und gleichzeitig auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen (Stadt Zürich, o. J.-e, 2011, 2017a).

6. Ergebnisse der qualitativen Analyse

Die im Rahmen der qualitativen Leitfadenterviews erhobenen Aussagen wurden in MAXQDA systematisch ausgewertet und entlang zentraler Themen codiert. Die nachfolgende Darstellung folgt einer themenzentrierten Gliederung, die aus der induktiven Kategorisierung der codierten Daten abgeleitet wurde. In jedem Abschnitt werden wiederkehrende Muster, zentrale Aussagen sowie einzelne Unterschiede zwischen den Interviewten Personen aufgezeigt.

6.1. Strategische Nutzung von Landankäufen

Die strategische Nutzung von Landankäufen wird von den Interviewpartnern überwiegend als bedeutendes wohnungspolitisches Instrument gewertet. Neun von zehn befragten Personen sehen in kommunalen Bodenankäufen ein wirkungsvolles Instrument zur städtischen Steuerung, das es ermöglicht, zukünftige Entwicklungen unabhängig vom Marktgeschehen zu beeinflussen. Damit wird deutlich, dass Landankäufe als zentrales Mittel wahrgenommen werden, um langfristige gesellschaftliche und infrastrukturelle Ziele gegen kurzfristige Marktdynamiken abzusichern.

Als besonders bedeutsam wird dabei die Funktion von Land als knappe und nicht vermehrbare Ressource hervorgehoben. Mehrere Interviewpartner verweisen auf die Notwendigkeit vorausschauender Sicherung von Flächen für künftige Nutzungen sowohl im Wohnbereich als auch für Infrastrukturen. Land wird dabei nicht nur als ökonomisches Gut betrachtet, sondern als strategischer Hebel, um langfristige planerische und soziale Ziele abzusichern. Dies zeigt sich in den Aussagen als wiederkehrendes Argument für proaktive Bodenpolitik.

Ebenso wurde mehrfach betont, dass Landankäufe eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des sogenannten Drittelsziels spielen, also dem politischen Vorhaben, bis 2050 einen Drittel des Wohnungsbestands in gemeinnütziger Hand zu haben. Diese Zielsetzung wird von mehreren Befragten als Orientierungspunkt für die Bodenpolitik der Stadt Zürich genannt. Dabei wird deutlich, dass kommunale Landkäufe nicht nur punktuelle Projekte ermöglichen, sondern als strukturpolitisches Instrument verstanden werden, um systematisch den gemeinnützigen Wohnungsbau zu stärken. Die Interviews zeigen dabei eine breite Zustimmung zum Ziel, gleichzeitig aber auch Zweifel an dessen alleiniger Erreichbarkeit durch kommunale Stellen.

Im Folgenden werden exemplarische Aussagen einzelner Interviews dargestellt, die die oben genannten Aspekte verdeutlichen.

IPI betont in diesem Zusammenhang den Charakter des Bodens als 'endliche Ressource', dessen frühzeitige Sicherung im Sinne künftiger Generationen gedacht werden müsse:

*«Wir kaufen auch Grundstücke für Infrastrukturnutzung und strategische Landreserven für die nächste Generationen.»
(IPI, 2024)*

Diese Aussage verdeutlicht ein langfristiges Denken in der kommunalen Bodenpolitik. Der Begriff «strategische Landreserven» verweist darauf, dass Boden nicht nur kurzfristig genutzt, sondern auch mit Blick auf zukünftige Generationen gesichert und vorgehalten wird. Damit wird Bodenpolitik zur aktiven Zukunftsgestaltung.

Auch IP2 formuliert in ähnlicher Weise, dass es sich bei Land um eine langfristige Investition handle, die unabhängig vom kurzfristigen Marktgeschehen politisch sinnvoll sei:

«Je höher der Zins ist, desto weniger ist die Rendite und der Aufwertungsgewinn. Wie das jetzt weitergeht, jetzt gehen die Zinsen wieder massiv runter. Ob die Stadt dann immer noch die Möglichkeit hat die Opportunities (Möglichkeiten) zu nutzen, das ist eine andere Frage, aber die Stadt kann ja auch langfristig denken.» (IP2, 2024)

IP2 verweist hier auf ein Spannungsverhältnis zwischen den Logiken des Marktes und der öffentlichen Hand. Während private Institutionen stark auf kurzfristige Rendite achten, kann die Stadt Zürich, laut dieser Aussage unabhängig davon handeln und Investitionen in Boden auch dann tätigen, wenn sie sich nicht unmittelbar ökonomisch rechnen. Damit wird Landankauf als Teil einer langfristig angelegten, nicht primär renditeorientierten Strategie sichtbar.

6.2. Zielkonflikte beim Drittelsziel

Neben dieser grundsätzlichen strategischen Perspektive betonten mehrere Interviewpartner die Bedeutung der Landkäufe für die Umsetzung des sogenannten Drittelsziels, also der Absicht, bis 2050 ein Drittel des städtischen Wohnungsbestandes in gemeinnütziger Hand zu haben (vgl. auch Kapitel 5, IPI-IP10).

Folgender Auszug des Interviews zeigt, dass das Drittels Ziel ein ambitioniertes Ziel ist:

AP: « [...] Würden Sie sich an der Aussage anschliessen? Dass alleine die Stadt Zürich als Institution, das Drittels Ziel ganz alleine nicht kann erreichen. Es müsste auch noch von der Bevölkerung oder von Privaten, sozusagen gemeinnützige Wohnungen zur Verfügung gestellt werden anhand von Kostenmieten. [...]

IP 3: «Ja. Absolut. Also ich meine, das Drittels Ziel ist ein sehr hoch gestecktes Ziel. Ich glaube, das ist man sich nicht bewusst gewesen, wo man das gesteckt hat. Auch wenn es nach nicht viel klingt, aber man muss sich einfach bewusst sein, dass die anderen, also die nicht gemeinnützigen, nicht kommunalen, auch bauen oder und mindestens gleich schnell wie die Gemeinnützigen.» (IP3, 2024)

Auch weitere Interviewpartner stützen die obigen Aussagen zum Drittels Ziel. Es wird auch betont, dass es ohne enge Zusammenarbeit mit anderen Akteursgruppen schwierig sein wird, für die Stadt Zürich das Ziel alleine zu erreichen. Zu diesen zählen insbesondere gemeinnützige Wohnbauträger (z. B. Genossenschaften), private Kapitalgebende, institutionelle Eigentumstragende (etwa Pensionskassen oder Immobilienfonds) sowie städtische Stiftungen.

Auf die Frage, ob die es möglich ist durch Landankäufe das Ziel zu erreichen antwortet IP5 wie folgt:

«Es ist sehr schwierig. Einerseits will der Markt ausgetrocknet ist, nicht viele Möglichkeiten auf dem Markt kommen und ich glaube, die Stadt alleine wird das Dritte Ziel nicht erreicht. Ich glaube, das braucht die Anstrengung von allen Playern auf dem Markt.» (IP5, 2025)

Diese Einschätzung weisen auf die strukturellen Herausforderungen im Zürcher Wohnungsmarkt. Die Stadt Zürich agiert dabei als Kooperations- und auch als Verhandlungspartner gegenüber privaten und gemeinnützigen Bauträgerschaften. In Baurechtsvergaben oder bei arrondierten Flächen formuliert sie vertraglich bestimmte Anforderungen wie etwa zur Mietpreisbindung, sozialen Durchmischung oder ökologischen Bauweise. Gleichzeitig sind die Handlungsmöglichkeiten begrenzt: Gegenüber rein privaten Kapitalgebern kann die Stadt ihre Vorgaben nur indirekt durchsetzen wie etwa über städtebauliche Verträge, Gestaltungspläne oder Subventionen. Ein direkter Eingriff in die Gewinnerwartung (z. B. durch Begrenzung der Rendite) ist rechtlich und politisch kaum durchsetzbar, weshalb solche Anforderungen eher an gemeinnützige Institutionen gebunden sind, die sich freiwillig zur Begrenzung der Mietzinse verpflichten (Stadt Zürich, o. J.-a, o. J.-f, o. J.-n). Gerade in einem hochpreisigen Immobilienmarkt wie Zürich bleibt die Herausforderung bestehen, durch Kooperationen mit nicht-kommunalen Akteursgruppen Bedingungen für bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, ohne diese ganz vom Markt zu verdrängen.

Aus Sicht von IP9 ist dies ohne aktives Flächenmanagement nicht realisierbar:

«Ja, der Raum ist begrenzt, muss man entweder, vielleicht auch den Flächenbedarf pro Kopf runterschrauben, dass man nicht mehr sagt, ja 45 Quadratmeter, sondern jetzt wirklich 30 Quadratmeter pro Kopf. Gibt natürlich auch wieder eine Verdichtung.» (IP9, 2024)

Solche Überlegungen zur Reduktion des Flächenbedarfs oder zur Förderung verdichteter Bauweisen werden derzeit in Zürich primär im Kontext von gemeinnützigen oder städtischen Projekten diskutiert. Hier hat die Stadt über Baurechtsverträge und Nutzungsaufgaben eine direkte Einflussmöglichkeit auf Wohnungstypologien, Belegungszahlen und die Bebauungsdichte (Stadt Zürich, o. J.-h, o. J.-a).

Gegenüber privaten Bauträgerschaften bestehen hingegen nur begrenzte Eingriffsmöglichkeiten. Verdichtungsziele oder flächenbezogene Vorgaben können lediglich indirekt über Planungsinstrumente (z. B. Sondernutzungspläne, Arealentwicklungen oder städtebauliche Verträge) umgesetzt werden. Es gibt jedoch bislang keine flächendeckende Regelung, die private Entwickler zu bestimmten Mindestbelegungen oder Wohnflächengrenzen verpflichtet. Erste politische Forderungen nach Dichtenvorgaben oder Quoten wurden im Gemeinderat vereinzelt geäußert, sind aber noch nicht verbindlich in der städtischen Wohnbaupraxis verankert (Stadt Zürich, o. J.-h, o. J.-a, o. J.-d, o. J.-c).

Kritischer äusserte sich wenige Interviewpartner, die die Landkaufstrategie als Ausdruck einer ideologisch motivierten Wohnungspolitik deutet:

«Aber das ist auch das kritische. [...] Ich sehe die Stadt als Player auf dem Immobilienmarkt. Als Investor eigentlich. Und gleichzeitig haben Sie eine Planungsaufgabe. Das geht nicht zusammen. Also das heisst in Wollishofen theoretisch können

Sie jetzt den Gestaltungsplan ändern. Und 100 Wohnungen erlauben, auf einem Grundstück, wo jetzt nur 39 Wohnungen sind.» (IP4, 2024)

Die Aussage verdeutlicht, dass einzelne Befragte die gleichzeitige Rolle der Stadt als Käuferin, Entwicklerin und planende Instanz als problematisch empfinden. Es wird angedeutet, dass diese Konstellation zu einer Machtkonzentration führen könnte, in der die Stadt sowohl über die Regeln als auch über die Umsetzung entscheidet. Diese kritische Sichtweise trat nur vereinzelt auf und wurde von den meisten Interviewpartnern nicht geteilt.

Ein Teil der Interviewpartner thematisiert die politische Kontroverse rund um die Landkaufstrategie der Stadt Zürich. IP10 bringt zum Ausdruck, dass Landankäufe als 'linkes Anliegen' wahrgenommen werden, was auf eine politische Polarisierung hinweist:

«Wenn die Stadt Zürich natürlich Land kauft, das ist ein Linkes Anliegen.» (IP10, 2024)

Im Anschluss äußert dieselbe Person ihre Sorge über die Finanzierung solcher Maßnahmen durch Steuergelder und bezweifelt deren Sinnhaftigkeit:

«Also da muss ich Ihnen sagen, mit Steuergeldern kaufen Sie teuer und mit Steuergeldern senken Sie die Anlagekosten, dass Sie wieder günstig sind. Am Schluss ist es der Steuerzahler und das ist nicht die Aufgabe. Nein, also macht keinen Sinn.» (IP10, 2024)

Diese kritische Haltung reflektiert eine marktwirtschaftliche Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen, insbesondere die Angst vor einer ineffizienten Mittelverwendung und der Übernahme von Risiken durch die Allgemeinheit. Sie verweist darauf, dass die Stadt als öffentlicher Institution keine Rolle als Investorin oder Investor übernehmen sollte, da dies politisch und finanziell umstritten sei.

IP4 ergänzt diese Perspektive, indem er betont, dass zwar alle politischen Lager den Handlungsbedarf anerkennen, aber die Form der Intervention differenziert betrachtet wird:

«Und alle Parteien Links und Rechts verstehen, dass wir da etwas machen müssen, das ist nicht das Thema. Aber die Frage ist wie, und ich denke eher indirekt, die Politik sollte einfach den Rahmen für die Marktwirkung machen und nicht selbe als Partei, als Player auf dem Markt sich bewege.» (IP4, 2024)

Diese Aussage steht exemplarisch für eine marktorientierte Position, die in den Interviews jedoch eine Einzelmeinung darstellt.

Die übrigen Interviewpartner sehen die strategische Rolle der Landkäufe insbesondere in der Möglichkeit, langfristige Entwicklungen aktiv mitzugestalten, z. B. durch Vorgaben zu Nutzung, Mietpreisbindung oder Sozialquoten. IP8 bringt dies auf den Punkt:

«Es ist klar, dass die Stadt natürlich über diese Liegenschaft, wo sie es auch gehört, selbst kann verfügen. Und dass sie natürlich bei Grundstücken, die ihr selbst nicht gehören auch kein Einfluss nehmen.» (IP8, 2024)

Die Interviews zeigen somit, dass Landkäufe von einem Grossteil der Befragten als notwendige Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung verstanden werden Sie werden dabei als wirkungsvolles Mittel zur Ergänzung marktbasierter Mechanismen im angespannten urbanen Wohnungsumfeld beschrieben.

6.3. Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Die Einschätzungen zur Frage, ob Landkäufe der Stadt Zürich einen direkten Einfluss auf den Immobilienmarkt haben, insbesondere auf Preise und Mieten, gehen auseinander. In sieben Interviews wurde das Thema aufgegriffen. Mehrheitlich wurde die Auffassung vertreten, dass die Aktivitäten der Stadt Zürich auf dem Bodenmarkt keine nennenswerten preissteigernden Effekte entfalten. Häufig wurde auf das insgesamt geringe Marktvolumen städtischer Transaktionen verwiesen, welches keinen messbaren Einfluss auf den Gesamtmarkt zulasse.

Ein Beispiel für diese Sichtweise gibt IPI:

*«[...] also ich glaube nicht, dass die Stadt da Preise zusätzlich noch tut, in die Höhe treiben[...]»
«Und ja, ich glaube, [...] de[r] Anteil der Stadt Zürich am Gesamttransaktionsmarkt, der ist verschwindend klein und da. Daraus zu folgern, dass die städtische Immobilienkäufe ein Einfluss haben auf das Preisniveau in der Stadt, da muss erst mal einen saubere ‘Ordinary Least Squares Regression’ machen, also das würde mich wirklich wundern.» (IPI, 2024)*

Diese Position wurde auch von weiteren interviewten Personen geteilt, wenngleich ohne dieselbe technische Argumentationstiefe.

Demgegenüber steht die Einschätzung einzelner Interviewter, die den kommunalen Landerwerb durchaus als preissteigernd bewerten. Diese Einschätzungen betonen, dass die Stadt häufig hohe Preise zahle und dadurch den Markt indirekt beeinflusse. Andere Stimmen zeigen sich skeptischer. IPI0 etwa formuliert eine klare Gegenposition:

«Sie zahlen ja meistens mehr, also sie sind preistreibend für mich. Und sind nicht zielorientiert, dass sie es dann richtig einsetzt, sondern sie machen es aus Planwirtschaft und linker Dogmatik.» (IPI0, 2024)

Diese Position blieb in den Interviews eine Ausnahme, verweist jedoch darauf, dass kommunale Marktinterventionen auch politisch unterschiedlich bewertet werden.

6.4. Finanzielle Aspekte und Kostenmiete

Finanzielle Überlegungen im Zusammenhang mit der Kostenmiete spielen bei der Bewertung von Landkäufen eine zentrale Rolle. In neun der zehn Interviews wurde das Thema explizit angesprochen. Die Stadt Zürich verfolgt das Ziel, die Mietpreise unter dem Median zu halten. Gleichzeitig werden Grenzen der Finanzierbarkeit thematisiert. Mehrere Interviewpartner beschreiben, dass die Höhe des Landpreises direkt darüber entscheidet, ob eine Liegenschaft gekauft wird oder nicht. Dieser Zusammenhang wird insbesondere mit Blick auf die angestrebte Kostenmiete thematisiert.

IPI beschreibt die Berechnungslogik so:

«[...]wenn [der] Verkäufer 10 Millionen für das Grundstück will [...], was gibt es dann für eine Kostenmiete. Und wenn man sieht, das wird auch zu teuer über dem Median, dann tut man es nicht verfolgen, ausser es gibt noch einen tieferen Grund für die Stadt, wieso das sollte, erworben werden.» (IPI, 2024)

Die Aussage macht deutlich, dass Grundstücke nur dann gekauft werden, wenn die künftigen Mieten unter einem bestimmten Schwellenwert bleiben. Diese Schwelle orientiert sich laut Interviewten am Median der städtischen oder quartierbezogenen Mietpreise. Auch Grenzwerte spielen eine Rolle. Man orientiert sich im Allgemeinen am Median, mit dem Ziel, dass die Mieten jeweils unter dem Median des entsprechenden Quartiers und dem der Stadt Zürich liegen.

Diese finanzielle Abwägung steht in engem Zusammenhang mit der übergeordneten Zielsetzung der Stadt, gemeinwohlorientierten und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

IPI0 betont den Einfluss des Landpreises auf die Kostenmiete und kritisiert das aktuelle System:

«Und die Kostenmiete ist die Frage vom Landpreis die zugrunde legen. Und nichts anderes.» (IPI0, 2024)

«Ich sage eben die Kostenmiete ist nicht das Allerheiligen, sondern ich sage immer, macht doch alle Wohnungen zu Marktmieten und nehmen das Geld ein und geben es denen gezielt, die es nötig haben. Das sind wir wieder bei der Subjekthilfe, oder?» (IPI0, 2024)

Hier wird deutlich, dass einzelne Interviewte Zweifel an der Wirksamkeit des Kostenmietmodells äußern. Stattdessen plädiert IPI0 für ein Modell der Subjekthilfe, bei dem nicht die Miete reguliert wird, sondern die Bedürftigkeit der Mietenden im Zentrum steht. Diese Haltung stellt eine Ausnahme unter den Befragten dar; die Mehrheit sieht das bestehende System der Kostenmiete als sinnvolles Instrument, um soziale Ziele im Wohnungswesen zu verfolgen.

6.5. Wohnraumnutzung, Lock-in-Effekt und Unterbelegung

Der sogenannte Lock-in-Effekt wurde in sechs Interviews thematisiert. Er beschreibt die Situation, dass Mieterinnen und Mieter aufgrund sehr günstiger Alt-Mietverträge in zu grossen Wohnungen verbleiben und somit der Wohnraum ineffizient genutzt wird. Gleichzeitig besteht für diese Personen häufig kein Anreiz, in kleinere Wohnungen umzuziehen, da diese im Verhältnis teurer wären. Diese Problematik betrifft nicht nur den gemeinnützigen oder subventionierten Wohnungsbau, sondern wird von den Interviewten mehrheitlich im Kontext des allgemeinen Mietwohnungsmarktes beschrieben. Die Mechanismen des Lock-in-Effekts entstehen hier insbesondere durch langjährige Mietverhältnisse im regulären Wohnsegment (Galster & Lee, 2021; vgl. IPI).

IPI schildert ein konkretes Fallbeispiel:

«Je länger der Vertrag ist, also je länger sie schon im Gebäude sind, desto tiefer ist die Miete. Und das ist, dann ja eigentlich genau dieser Lock in Effekt. Jemand der bereits etwa 40 Jahre in der Wohnung ist und jetzt eine Miete zahlt von 190 Franken. Möchte eben ja nicht in eine 30 % kleinere Wohnung und nachher muss er 270 zahlen.» (IP1, 2024)

«Eine alleinstehende Person ist in eine Fünzimmerwohnung und ist aber der Lock in Effekt, weil wenn sie, dann in eine kleinere Wohnung gehen würde, würde sie unter Umständen sogar noch mehr Miete zahlen als jetzt, also hat sie keinen 'incentive', um die Wohnung überhaupt zu wechseln.» (IP1, 2024)

Diese Aussagen verdeutlichen, wie bestehende Preisstrukturen den Wohnungswechsel behindern und damit eine flächeneffiziente Nutzung verhindern. Der Lock-in-Effekt wirkt dadurch auch immobilitätsfördernd und beeinflusst die Verfügbarkeit geeigneten Wohnraums insbesondere in angespannten Mietmärkten.

Einige Interviewpersonen regten an, Massnahmen in Betracht zu ziehen, um die Wohnraumnutzung besser an die tatsächlichen Bedürfnisse anzupassen. In diesem Zusammenhang wurde über die Einführung von Belegungsvorschriften nachgedacht, die in Fällen einer Mehrausnutzung (z. B. durch grössere Haushalte) zur Anwendung kommen könnten.

«Vermutlich eine effiziente Massnahmen ist, wenn man würde, Belegungsvorschriften einführen auch bei Privaten. [...] Man könne darüber nachdenken, wenn es ein Mehrausnutzung gibt, wenn man dafür Belegungsvorschriften einführt, oder? Das finde ich, könnte ich mir jetzt vorstellen.» (IP8, 2024)

Hier wird deutlich, dass einige der Befragten auch eine Ausweitung regulatorischer Maßnahmen auf den privaten Wohnungsmarkt in Erwägung ziehen, insbesondere wenn dadurch eine bessere Nutzung bestehender Flächen ermöglicht werden kann.

Ein weiteres Argument, das im Gespräch aufkam, ist, dass eine höhere Belegung in der Regel auch ein höheres Haushaltseinkommen bedeutet. Dies wiederum könnte dazu beitragen, dass Wohnungen insgesamt besser finanzierbar werden, insbesondere in einem angespannten Mietmarkt:

«Und natürlich hat eine höhere Belegung noch nichts mit dem Preis zu tun. Aber höhere Belegung heisst in der Regel auch, dass natürlich auch das Einkommen pro Haushalt in der Regel höher [ist], damit sind auch die Wohnungen bezahlbarer.» (IP8, 2024)

Dieses Argument verweist auf mögliche sozialpolitische Nebeneffekte einer stärkeren Verdichtung im Bestand. Durch größere Haushalte könnten auch die Mieten besser tragbar werden, ohne dass subventioniert werden müsste.

6.6. Auswahlpraxis und Transparenz beim Grundstückserwerb

Ein wiederkehrendes Thema in nahezu allen Interviews ist die Frage nach der Nachvollziehbarkeit und Systematik der Grundstücksauswahl durch die Stadt Zürich. Alle Interviewten benannten konkrete Kriterien, nach denen die Stadt Zürich oder auch andere Mitwerbende wie beispielsweise Genossenschaften Liegenschaften erwerben

oder ablehnen. Dabei spielen sowohl wirtschaftliche als auch strategische Überlegungen eine Rolle. Zwar wurde anerkannt, dass es interne Kriterien gibt wie etwa Lage, Nutzungspotenzial oder Arrondierungsmöglichkeiten, Quartiersituation, Erschließung, Kostenmiete und langfristige städtebauliche Nutzbarkeit. Jedoch wurde auch deutlich, dass diese in der Praxis wenig transparent kommuniziert sind. Alle befragten Personen gaben an, keine gesicherten Kenntnisse darüber zu haben, nach welchen Kriterien die Stadt tatsächlich Liegenschaften erwirbt, sondern sich lediglich auf eigene Erfahrungen oder Vermutungen stützen zu können.

IPI erläutert die Kriterien wie folgt:

«[...] wir können das nicht einfach so offenlegen, aber wir schauen schon, dass wir gewisse Anzahl an Mindestwohnungen hat oder für Arrondierungskäufe.» (IPI, 2024)

«Man muss immer unterscheiden: Wird es für den gemeinnützige Wohnungsbau gebraucht oder nicht?» (IPI, 2024)

Diese Aussagen zeigen, dass durchaus strukturierte Abwägungen stattfinden etwa hinsichtlich der Mindestwohnungszahl oder der städtebaulichen Arrondierung. Gleichzeitig bleibt unklar, welche dieser Kriterien im Einzelfall ausschlaggebend sind. Ein häufig wiederkehrender Aspekt ist die Abhängigkeit der Entscheidung von der künftigen Kostenmiete. Wenn diese oberhalb des Quartiersmedians liegt, wird ein Projekt oftmals nicht weiterverfolgt.

IPI dazu:

«Wenn man sieht, das wird auch zu teuer über dem Median, dann tut man es nicht verfolgen.» (IPI, 2024)

Solche Schwellenwerte deuten auf ein implizites Steuerungssystem hin, das jedoch nach außen nicht offen kommuniziert wird.

Andere Interviewte betonen die Fallbezogenheit und Komplexität solcher Entscheidungen. IP3 beschreibt die Auswahl der Grundstücke sehr stark kontextabhängig und betont die inhärente Komplexität solcher Entscheidungen.

«[...] das ist in jedem Fall verschieden, es kommt einfach wirklich sehr auf den Fall darauf an, das sind eine ganze Reihe von Kriterien, die man anschauen. Sagen wir beispielsweise Bewohnerstruktur, der bauliche Zustand, Alter. [...] Eben das Potenzial; hat es überhaupt oder nicht. Die finanzielle Lage. Wie viel Restwert ist noch auf dieser Liegenschaft? Wieviel ist nicht abgeschrieben? Wie ist die gegenwärtige Bebauung? Gibt es da Möglichkeiten, irgendwo etwas zu ergänzen oder nicht? Also das ist wirklich, einfach sehr von Fall zu Fall abhängig.» (IP3, 2024)

IP3 hebt hervor, dass keine einfache Regelanwendung möglich sei, vielmehr erfolgt eine mehrdimensionale Bewertung, je nach Lage, Zustand, Potenzial und baulichen Möglichkeiten. Auch die finanzielle Situation des Objekts (Restwert, Abschreibung) spielt eine Rolle.

Ähnlich äussert sich IP5, verweist jedoch auf eine gewisse Gelegenheitslogik:

«Ich kann mir aber vorstellen, dass für die Stadt die gleiche Ausgangslage ist wie für uns als gemeinnützige Wohnbauträger, dass man sich opportunistisch verhalten muss. Und wenn sich irgendwo eine Gelegenheit bietet wie ein Üetlihof, wo

vor nicht allzu langer Zeit die Stadt Interesse bekundet hätte zu kaufen. Dann muss man das versuchen. [...]» (IP5, 2024)

Hier wird deutlich, dass der städtische Landerwerb oft opportunitätsgetrieben ist und eine planvolle Umsetzung strategischer Bodenpolitik in einem wenig fluiden Markt nur begrenzt möglich ist. In diesem Sinne möchte ich betonen, dass die interviewten Personen auch darauf hingewiesen haben, dass es schwierig ist nach Plan Grundstücke zu erwerben, weil der Markt nicht fluid ist und somit die Käufe eher eingeschränkt sind.

Diese Logik wird mehrfach als notwendiger Pragmatismus angesprochen, aber auch als problematisch kritisiert. Insbesondere IP8 hinterfragt die fehlende Nachvollziehbarkeit:

«[...] ich finde jetzt vielleicht welche Grundstücke erworben werden. Das ist, finde ich, relativ intransparent. Also die Entscheidung ist auch neu beim Stadtrat oder sie haben sich selber die Kompetenz gegeben [...]» (IP8, 2024)

IP7 beschreibt es wie folgt: Er verfügt über Kenntnisse zu den Kaufpreisen, da diese öffentlich zugänglich sind, hat jedoch keine vertieften Einblicke in die konkreten Auswahlkriterien der Stadt. IP7 vermutet, dass die Stadt Zürich vor allem strategisch gelegene Liegenschaften erwirbt wie etwa Arrondierungskäufe, auch wenn dies teils zu sehr hohen Preisen erfolgt. Diese Praxis wird im Kontext des stark umkämpften Immobilienmarkts gesehen.

Auch IP6 kritisiert die fehlende Standardisierung der Auswahlprozesse und fordert eine klarere strategische Kommunikation. Der IP6 hebt insbesondere hervor, dass die Stadt nicht transparent kommuniziere, nach welchen konkreten Kriterien sie Immobilienkäufe tätigt. Während professionelle Kapitalgebende in der Regel über einen klar definierten Kriterienkatalog verfügen, etwa hinsichtlich Objektgrösse, Nutzungstyp (z. B. Wohn- oder Gewerbeimmobilien) oder Investitionsvolumen, lässt sich ein solcher Katalog bei der Stadt nicht eindeutig erkennen. Zwar gibt es auf der Website allgemeine Angaben zu den angestrebten Immobilienarten, diese erscheinen jedoch sehr breit gefasst und unspezifisch, da sie von Einfamilienhäusern bis zu grossen Industrieanlagen reichen.

Neben der Auswahlpraxis selbst wurden auch die Konditionen des Erwerbs thematisiert. Einige Interviewpartner bemängelten, dass die Stadt durch ihr Auftreten als Käuferin unbeabsichtigt Preissignale setzt, die preissteigernd wirken können insbesondere bei kleineren Liegenschaften in gefragten Quartieren.

«Also die Stadt ist natürlich ein potenter Player auf diesem Markt. Wenn es aber dazu führt oder dass ein Wettbewerbssituation entsteht zwischen gemeinnütziger Wohnbauträger und der öffentlichen Hand, dann finde ich das problematisch. Oder wenn man sich gegenseitig den Preis hinauftreibt. Wo eh schon auf einem sehr hohen Niveau sich bewegt, dann finde ich das problematisch. Dann müsste die Stadt die Grösse haben von so einem Angebot auch zurückzutreten können und der gemeinnützige Wohnbauträger den Vortritt lassen.» (IP5, 2024)

IP6 beschreibt diese Dynamik so:

«[...] wir haben ja verschiedene Funktionen in der Genossenschaft, teilweise mit Privaten anschauen und dann teilweise Private überreden, dass Sie an der Genossenschaft Land abgeben und effektiv, dass man dadurch günstiger Wohnraum beibehalten kann. [...] in Zürich Seebach dort sind wir auch schon in einem Quartier auf Eigentümer zugegangen und

die Stadt ist dann parallel mit ihren unter Organisationen auch handeln gegangen und hat den Preis in die Höhe getrieben.» (IP6, 2024)

Diese Stimmen zeigen, dass der Stadt als Käuferin eine besondere Verantwortung zugeschrieben wird. Wenn sie in Konkurrenz zu gemeinnützigen Akteursgruppen tritt, kann sie unbeabsichtigt zur Preissteigerung beitragen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Auswahlpraxis der Stadt aus Sicht der Befragten nicht willkürlich ist, aber auch nicht vollständig planbasiert. Sie folgt einer Mischung aus strategischen Zielen und operativen Gelegenheiten. Die Forderung nach mehr Transparenz, klaren Entscheidungswegen und öffentlich nachvollziehbaren Kriterien wurde wiederholt formuliert insbesondere von Institutionen aus der Zivilgesellschaft und aus dem Bereich der gemeinnützigen Wohnbauträger.

6.7. Strategische Arrondierung

Acht Interviewpartner erwähnten die Bedeutung von Arrondierungskäufen als Teil der Ankaufstrategie. Dabei geht es um die gezielte Erweiterung bestehender kommunaler Areale durch benachbarte Parzellen, um das städtische Nutzungspotenzial zu verbessern. Solche Zukäufe ermöglichen es der Stadt, städtebauliche Entwicklungsvorhaben kohärenter umzusetzen und langfristig strategische Ziele zu verfolgen.

Das wiederkehrende Muster ist der Fokus auf langfristige Nutzbarkeit und eine bessere Erschließung der Flächen. Auch der "Arealbonus" wurde mehrfach genannt.

IPI sagte:

«Da hat man jetzt natürlich viel eine bessere Erschliessbarkeit vom städtischen Grundstück mit Einfahrt und Ausfahrt. [...] Darum sind Arrondierungskäufe eigentlich extrem spannend.» (IPI, 2024)

Im selben Interview wird ein konkreter Fall beschrieben, bei dem ein kleines Mehrfamilienhaus als «fehlende Zahnücke» in einer bereits städtischen Fläche identifiziert wurde:

«Das ist natürlich extrem spannend, weil es einfach so die fehlende Zahnücke ist, dass man alles rundherum hat, und da würden wir jetzt auch das Mehrfamilienhaus mit 4 Wohnungen zum Beispiel kaufen.» (IPI, 2024)

Entscheidend sei laut IPI, dass solche Käufe bewirtschaftungstechnisch sinnvoll sind:

«Wenn jetzt da in diesem Fall [...] das Haus hat, sagen wir, 6 Wohnungen drin, dann ist das für die Stadt eigentlich schon wieder weniger spannend, um das zu erwerben, weil es einfach zu klein ist.» (IPI, 2024)

IP7 betont, dass Arrondierungen für die Stadt ein wichtiges Kriterium darstellen, insbesondere um bestehende Areale oder Viertel strategisch zu ergänzen und langfristige Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern, auch wenn dies in einem überhitzten Liegenschaftsmarkt oft mit hohen Kosten verbunden ist. Die Herausforderung liege dabei in der Vereinbarkeit zwischen langfristigem Planungshorizont und kurzfristig auftretenden Kaufgelegenheiten, was flexible Entscheidungsprozesse erfordere.

IP9 sieht in Arrondierungen eine wichtige strategische Möglichkeit in der Liegenschaftsentwicklung. Da der Markt jedoch wenig flexibel sei, müsse oft opportunistisch gehandelt werden. Bei verfügbaren Flächen werde geprüft, ob Arrondierungspotenzial besteht. Zudem hält er es für denkbar, dass auch aktive Akquisestrategien verfolgt werden könnten, etwa durch gezielte Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümer, ob dies jedoch tatsächlich umgesetzt wird, könne er nicht mit Sicherheit sagen. In diesem Zusammenhang wurde angedeutet, dass es künftig sinnvoll sein könnte, systematischere Vorgehensweisen bei der Identifikation und Ansprache solcher Liegenschaften zu entwickeln.

Die Relevanz von Arrondierungen spiegelt sich auch in weiteren Interviews wider, wenn auch mit weniger Detailtiefe. Die Arrondierung wird dabei stets im Kontext der Gesamtentwicklung von Stadtquartieren und der Erschliessung genannt. Es zeigt sich ein Muster: Besonders wertvoll ist ein Grundstück für die Stadt, wenn es an bereits im Eigentum befindliche Flächen angrenzt und sich dadurch Entwicklungsmöglichkeiten ergeben, die ohne diesen Zukauf nicht gegeben wären. Dabei geht es nicht nur um bauliche Verdichtung, sondern auch um infrastrukturelle Verbesserungen, beispielsweise in Bezug auf Zufahrten, Freiraumgestaltung oder die Anordnung öffentlicher Nutzungen. Dies gilt natürlich nicht nur für die Stadt, sondern ebenso für gemeinnützige Bauträger wie Genossenschaften und auch für private Eigentümerschaften, denen sich durch angrenzende Flächen neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen.

6.8. Konkrete Ziele und strategische Ausrichtung

Neben dem zentralen Ziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum werden in den Interviews unterschiedliche, teils erweiterte Zielsetzungen angesprochen, die mit der Landkaufstrategie der Stadt Zürich verknüpft werden. Die Aussagen der befragten Personen zeigen, dass die strategische Ausrichtung der Stadt nicht eindimensional verstanden wird, sondern eine Vielzahl von Zielhorizonten umfasst. Die Mehrdimensionalität der Zielstruktur wird dabei deutlich: Es geht nicht nur um Wohnungsanzahl, sondern um soziale, ökologische und stadtentwicklungspolitische Steuerung.

In neun der zehn Interviews wird das sogenannte Drittelsziel thematisiert, wonach bis zum Jahr 2050 ein Drittel der Wohnungen in der Stadt Zürich in gemeinnütziger Hand sein soll. Es wird als zentraler politischer Orientierungsrahmen beschrieben und als Legitimation für aktive Interventionen der Stadt auf dem Immobilienmarkt verstanden. Die Aussagen zeigen ein wiederkehrendes Muster: Das Drittelsziel dient als legitimierende Grundlage für aktive Eingriffe der Stadt auf dem Immobilienmarkt. Es wird als ambitioniert, aber notwendig bezeichnet.

IPI beschreibt es wie folgt aus:

«[...] bis 2050 sollte ein Drittel aller Wohnungen in gemeinnütziger Hand sein. Das ist so das Ziel des Drittels Ziels. Es ist ein ambitioniertes Ziel und ich hoffe aber schon, [...] dass wir das schaffen.» (IPI, 2024)

Die Aussage betont die normative Bedeutung des Drittelsziels für die gemeinwohlorientierte Bodenpolitik der Stadt Zürich und unterstreicht, dass es sich dabei um eine strategisch angelegte, auf langfristige Wirkung ausgerichtete Zielsetzung handelt, die von mehreren interviewten Personen grundsätzlich unterstützt wird.

Auch IP5 betont die Bedeutung gemeinsamer Anstrengungen:

«[...] ich glaube, die Stadt alleine wird das Drittes Ziel nicht erreicht. Ich glaube, das braucht die Anstrengung von allen Playern auf dem Markt.» (IP5, 2024)

Hier wird deutlich, dass die Erreichbarkeit des Ziels als kollektive Aufgabe verstanden wird, die über das Handeln der Stadt hinausgeht.

IP3 bezeichnet das Drittelsziel als sehr ambitioniert und vermutet, dass dessen Tragweite bei der Formulierung unterschätzt wurde. Zwar klinge das Ziel ein Drittel gemeinnütziger Wohnraum zunächst moderat, jedoch müsse bedacht werden, dass auch private und kommerzielle Institutionen weiterhin bauen und dabei mindestens ebenso schnell voranschreiten wie gemeinnützige Bauträger. Aus seiner Sicht könne das Drittelsziel langfristig womöglich nur über Eigentumsübertragungen erreicht werden, also indem bestehende Wohnungen in den gemeinnützigen Sektor überführt werden. Dies schliesse jedoch eine gleichzeitige Erweiterung des Wohnungsangebots nicht aus, sondern könne parallel erfolgen. Diese Einschätzung verweist auf strukturelle Grenzen der Umsetzung, die sich auch in anderen Interviews wiederfinden.

IP6 übt deutliche Kritik an der Realisierbarkeit des Drittelsziels. Er verweist darauf, dass der Grossteil der Wohnungen in Zürich bis zu 75 % in privatem Besitz ist und diese Eigentumsinhabenden weiterhin deutlich mehr bauen können als Stadt und Genossenschaften. Um das Drittelsziel zu erreichen, müssten letztere im Verhältnis ein Vielfaches an Wohnraum schaffen, was aus seiner Sicht nicht umsetzbar ist. Selbst innerhalb des gemeinnützigen Sektors bestehe Konsens darüber, dass dieses Ziel nicht realistisch sei. Zwar sei jede zusätzliche gemeinnützige Wohnung grundsätzlich positiv zu bewerten, doch in der Praxis bleibe das Drittelsziel aufgrund struktureller Marktverhältnisse unerreichbar. IP6 bezeichnet dies als den zentralen Haken an der Sache. Insgesamt zeigt sich in den Aussagen ein Spannungsfeld zwischen normativer Zielsetzung und praktischer Umsetzungsmöglichkeit. Während das Ziel breit unterstützt wird, bestehen Zweifel an seiner realistischen Erreichbarkeit.

Darüber hinaus betonen einige Interviews, dass Landkäufe auch zur Sicherung von Entwicklungsgebieten und Nutzungsvielfalt dienen können. Die befragten Interviewpartner betonen, dass Landkäufe nicht nur der Absicherung künftiger Entwicklungsgebiete dienen, sondern zugleich eine grosse Nutzungsvielfalt ermöglichen. So schaffen sie Raum für Schulen, Schwimmbäder, Werkhöfe und andere infrastrukturelle Einrichtungen. Darüber hinaus sind solche Grundstückserwerbe essenziell, um Flächen für Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler sowie für weitere Infrastrukturprojekte bereitzustellen. Diese Aussagen verweisen auf eine funktionale Erweiterung der Landpolitik, die über das Thema Wohnen hinausgeht. Gleichzeitig heben die Experten hervor, dass die Stadt dabei das ehrgeizige Ziel verfolgen muss, das Stadtbild ökologisch und zugleich sozialverträglich weiterzuentwickeln, eine Herausforderung, die über reine Flächenplanung hinausgeht.

IP5 unterstreicht den Anspruch eine soziale Durchmischung zu fördern:

[...] Dass es wirklich eine soziale Durchmischung in der Bewohnerschaft gibt, dass das wirklich nicht so eine Retortenstadt gibt, wo wenig leben ist. (IP5, 2024)

Neben diesen Zielen wurden auch klimapolitische und ökologische Dimensionen durch die interviewten Personen angesprochen. Beispielsweise wurde die Verdichtung angesprochen auch in Verbindung zu Klimazielen:

IP8 bezieht sich auf das verabschiedete Raumplanungsgesetzes von 2012 das eine Abkehr vom Flächenwachstum hin zu einer innenorientierten Verdichtung einleitet

«[...] Wachstum in die Fläche geht nicht mehr, sondern Verdichtung nach innen.» (IP8, 2024)

Ein weiterer Interviewpartner hebt hervor, dass Verdichtung nicht nur städtebaulich, sondern auch im Hinblick auf ökologische Ziele von zentraler Bedeutung ist. Eine nachhaltige Verdichtung sei entscheidend, um den CO₂-Absenkungspfad einzuhalten und das Netto-Null-Ziel zu erreichen. Diese beiden Faktoren werden in der langfristigen strategischen Planung der Stadt einbezogen.

«[...] ein grosses Ziel ist auch zu Verdichten. Das ist sicherlich wichtig. Nachhaltig verdichten, dass man der CO 2 Absenkungspfad, dass man den einhalten kann. Das Nettonullziel, das gibt es ja immer noch, das ist für die ganze Stadt, wo wichtig ist. Und das hat natürlich auch wieder einen Einfluss auf die langfristige strategische Planung.» (IP1, 2024)

Einige interviewte Personen äusserten sich kritisch zur Zielklarheit der Stadt. Beispielsweise gibt es Lücken beim Verständnis was unter 'strategischem Erwerb' konkret zu verstehen sei.

Eine IP6 äussert deutliche Kritik am bisherigen strategischen Landerwerb der Stadt. In den letzten Jahrzehnten sei vielfach Boden innerhalb und ausserhalb des Stadtgebiets angekauft, jedoch nicht aktiv für die Schaffung von Wohnraum genutzt worden. Stattdessen werde das Land 'gehörtet', ohne konkrete Entwicklungsmassnahmen einzuleiten. Zudem stelle sich angesichts zunehmend hoher Kaufpreise die Frage, ob die aktuellen Erwerbspraktiken tatsächlich strategisch sinnvoll und zielgerichtet seien.

Auch IP2 kritisiert eine einseitige Zielsetzung städtischer Landkäufe. Die Fokussierung auf bezahlbaren Wohnraum greife zu kurz, da eine wachsende Stadt ebenso Flächen für Schulen, Parks, Freizeiteinrichtungen und kulturelle Nutzungen benötige. Gleichzeitig seien die Planungsprozesse stark von Aushandlungen zwischen zahlreichen Dienstabteilungen geprägt. Zwar werde der politische Diskurs grundsätzlich als positiv bewertet, doch führten konkurrierende Nutzungsansprüche häufig zu Zielkonflikten. Eine zukunftsfähige Bodenpolitik müsse daher unterschiedliche Nutzungen zusammendenken, um eine durchmischte, funktionale und lebenswerte Stadtentwicklung zu ermöglichen. Diese kritischen Hinweise verdeutlichen, dass die Zielausrichtung der Stadt zwar breit gefächert ist, in der Umsetzung aber mit Widersprüchen und Koordinationsproblemen konfrontiert wird.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Stadt Zürich mit ihrer Landkaufstrategie mehrdimensionale Ziele verfolgt, die über blosse Wohnraumschaffung hinausgehen. Die Herausforderung liegt nicht im 'Ob', sondern im 'Wie' der strategischen Zielintegration also darin, die verschiedenen Zielhorizonte in kohärente Planungs- und Vergabeprozesse zu übersetzen.

6.9. Fallbeispiele aus der Praxis

Die Analyse der Interviews zeigt, dass es in der Stadt Zürich mehrere konkrete Fallbeispiele gibt, bei denen Landkäufe erfolgreich zur Realisierung von bezahlbarem Wohnraum oder anderen gemeinwohlorientierten Nutzungen geführt haben. Gleichzeitig wurde betont, dass diese Erfolge häufig punktuell bleiben und nicht skalierbar sind, ohne tiefgreifendere strukturelle Reformen.

Am häufigsten wurde das Koch-Areal genannt, ein innerstädtisches Projekt mit relativ schneller Umsetzung, starker Öffentlichkeitswahrnehmung und gemeinnütziger Ausrichtung:

«Da gibt es ganz gute Beispiele, auch jüngere Beispiele, Kochquartiere zum Beispiel kommt mir da in den Sinn. Und das würde ich, würde ich auch sehr sinnvoll erachten. Das dort wirklich auf städtischem Land eine diverse Nutzung kann stattfinden und immerhin stehen jetzt die 300 gemeinnützige Wohnungen.» (IP5,2024)

«Das Kochareal, das ist ein gutes Beispiel. Da hat die Stadt (...) Ich weiss noch, wo sie das gefunden haben, der Preis war ja wahnsinnig. Und jetzt muss man sagen, das war ein super Preis gewesen. Oder?» (IP8, 2024)

«Von unserer Sicht aus; das Kochareal oder von uns aus gesehen ein sehr erfolgreiches Unterfangen, oder ein grösseres Areal.» (IP3, 2024)

Auch kleinere Areale, wie beispielsweise Altstetten, Höngg, Thurgauerstrasse, in der Ey wurden positiv hervorgehoben, insbesondere dort, wo eine Kombination aus Landankauf, langfristiger Planung und Zusammenarbeit mit Genossenschaften gelang.

Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass viele dieser positiven Beispiele punktuelle Einzelfälle bleiben. Mehrere Interviewte betonen, dass viele Projekte noch nicht abgeschlossen seien oder lange Zeiträume bis zur Umsetzung benötigen. So äussert:

IP4: «[...] ich habe nur diese 2 Beispiele mitgekriegt, wie die Witikon und Wollishofen. Und die sind noch nicht erfolgreich abgeschlossen. Aber die werden erfolgreich sein. Die Stadt kriegt das hin, bin ich überzeugt.» (IP4,2024)

Besonders kritisch wird die langjährige Untätigkeit bei einzelnen Grundstücken gesehen. So wird etwa am Beispiel der Thurgauerstrasse deutlich, dass Flächen teils über Jahrzehnte nicht aktiviert wurden:

«Gut, sagen wir mal die Thurgauerstrasse, das ist etwas. Das Grundstück, das die Stadt Zürich seit über 60 Jahren hat, das waren Familiengärtner und Parkplatz darauf gewesen. Und das wird jetzt nach Druck, wird es jetzt freigegeben für den Wohnungsbau. Also das ist sicher schlussendlich dann etwas das effektiv sich bewährt hat. Sie haben das Land gehortet haben und jetzt geben Sie es frei.» (IP6, 2024)

Insgesamt verdeutlichen die Fallbeispiele sowohl das Potenzial als auch die Grenzen einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Die Landkaufstrategie kann erfolgreich sein, wenn geeignete Flächen verfügbar sind, politische Rückendeckung besteht und tragfähige Kooperationsstrukturen vorhanden sind. Ihre Wirksamkeit stösst jedoch an Grenzen, insbesondere hinsichtlich Skalierbarkeit, Umsetzungsgeschwindigkeit und interner

Abstimmungsprozesse. Ohne tiefgreifendere strukturelle Reformen und eine effektivere strategische Steuerung bleibt die Übertragbarkeit erfolgreicher Modelle begrenzt.

6.10. Kritik an der Strategie und Umsetzung

Trotz breiter Zustimmung zur Grundidee der Landkaufstrategie äusserten die interviewten Personen deutliche Kritikpunkte, die sich auf die praktische Umsetzung, strukturelle Rahmenbedingungen und strategische Kohärenz beziehen. Die Kritik richtet sich weniger gegen das Instrument selbst, sondern vielmehr gegen dessen Einbettung, Prozesse und politische Handhabung (vgl. IPI-IP10).

Ein häufig genannter Kritikpunkt betrifft die Langsamkeit der Verfahren. Vom Erwerb eines Grundstücks bis zur Realisierung eines Projekts vergehen oft mehrere Jahre mitunter mehr als ein Jahrzehnt. Diese Verfahrensverzögerungen mindern laut mehreren Interviews die Reaktionsfähigkeit auf die akute Wohnungsknappheit.

Die Prozesse seien komplex, verzweigt und stark reglementiert in der Verwaltung. Private Akteursgruppen könnten deutlich schneller agieren, was gerade bei spekulativ geprägten Märkten ein Nachteil für die öffentliche Hand sei (vgl. IPI-IP10).

IP8 spricht die langsamen Prozesse an:

«Die Stadt hat schon relativ viel Grundstück wo Potenzial hat fürs Wohnen, auch für andere Nutzungen, wo nichts passiert. Natürlich verstehe ich, dass sie auch interne Absprechen muss. Oder ob es da irgendwie Bedarf gibt für verschiedene Nutzungen an öffentliche Nutzungen, das passiert ja auch, das ist wirklich extrem träge und sehr langsam [...]» (IP8, 2024)

Diese Aussage verdeutlicht, dass es trotz vorhandener Flächen an Umsetzungskraft mangelt, was die Strategie insgesamt infrage stellt.

«Aber die Stadt muss all die Interessen abwägen und wahrnehmen. [...] Und um die Interessen abzuwägen, glaube ich das braucht einfach sehr lange. Die politischen Prozesse sind träge. [...] Das ist ein politischer Prozess, und da steckt die Stadt drin. Stecken wir übrigens auch drin aber nicht im gleichen Mass. Und das ist ein bisschen die Tatsache in der Stadt, die ein Nachteil sein kann» (IP8, 2024)

Hier wird klar, dass die politische Komplexität und die Einbindung verschiedener Gruppen die Geschwindigkeit der Umsetzung negativ beeinflussen.

Auch IP6 erhofft sich schnellere Prozesse die die Bürokratie der Verwaltung betrifft:

«[...] diese Bürokratie der Verwaltung wäre manchmal schöner, wenn es einfach schneller geht.» (IP6, 2024)

Dies unterstreicht die Wahrnehmung, dass Verwaltungsprozesse ein Hemmschuh für eine zeitnahe Wohnraumentwicklung sind.

Auch IPI nennt die langen Prozesse der Stadt auch mit Verweis, dass teilweise bei Projekten mehrere Ämter involviert sind und auch teilweise das Volk involviert werden kann, was die Prozesse deutlich verlängern kann:

«[...] aber man muss sich auch immer bewusst sein bis die Stadt dann irgendwann mal etwas macht, dann dauert es mal 5 Jahre. [...] Das ist eine lange Zeit, das sind natürlich Private viel schneller, die könnten sagen, [...] jetzt haben wir das gekauft, jetzt machen wir eine Aufstockung oder eine Balkonerweiterung. Und das dauert halt bei der Stadt schon ein bisschen länger, weil es auch viel komplexer ist, [...] Meistens ist das Volk involviert, wenn es ein Objektkredit braucht, dann muss man noch eine Abstimmung planen. Das dauert dann mega lange, aber nichtsdestotrotz ist man da auch ständig am Bauen.» (IPI, 2024)

Diese Erklärung zeigt, dass demokratische Beteiligung zwar wichtig ist, aber die Geschwindigkeit der Wohnraumschaffung beeinträchtigen kann, was für die Forschungsfrage hinsichtlich Effizienz und Zielerreichung relevant ist.

Eine weitere kritische Anmerkung zur Strategie oder Praxis der Landkäufe durch die Stadt Zürich wurde von den Interviews geäußert. Dabei reichen die Aussagen von Effizienzkritik bis hin zu ideologisch motivierten Vorwürfen.

IP9 moniert etwa strukturelle Ineffizienzen:

«Wenn Sie umbauen als Stadt dann haben Sie Ausschreiberichtlinien. Das heisst, sie haben 10 % höhere Baukosten als eine Genossenschaft zu Beispiel. Rein von den ökonomischen Effizienz her müsste die Stadt schauen, dass sie nicht alles selber machen.» (IP9, 2024)

Dies zeigt, dass aus Sicht der Befragten die Stadt im gemeinnützigen Wohnungsbau nicht immer die wirtschaftlichste Lösung verfolgt, was die Gesamteffizienz der Strategie infrage stellt.

IP10 geht noch weiter und spricht offen von ideologischer Einflussnahme:

«Das ist strategisch und man will Planwirtschaft verfolgen, und niemand merkt es, oder?» (IP10, 2024)

«Also da muss ich Ihnen sagen, mit Steuergeldern kaufen Sie teuer und mit Steuergeldern senken Sie die Anlagekosten, dass Sie wieder günstig sind. Am Schluss ist es der Steuerzahler und das ist nicht die Aufgabe.» (IP10, 2024)

Diese kritische Haltung verweist auf eine grundsätzliche Debatte über die Rolle der öffentlichen Hand im Wohnungsmarkt, die für die Interpretation der Daten und die Beantwortung der Forschungsfrage essenziell ist.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. In mehreren Interviews wurde bemängelt, dass nicht klar sei, auf welcher Grundlage bestimmte Grundstücke gekauft werden. Es fehle ein verbindlicher, öffentlich kommunizierter Kriterienkatalog für den strategischen Erwerb.

IP6 beschreibt dies wie folgt:

«[...] jeder professionelle Eigentümer, der etwas anschaut [...] haben einen gewissen Kriterienkatalog. Und das legt die Stadt effektiv nicht offen. Auf der Homepage steht darauf, was sie alles kaufen wollen. Und dort ist eigentlich offen, von einem Einfamilienhaus bis zu den grossen Industrieanlagen wie der Üetlihof, wollen sie alles kaufen [...]» (IP6, 2024)

Diese Aussage unterstreicht die Wahrnehmung einer fehlenden Systematik in der kommunalen Ankaufsstrategie. Während private Akteursgruppen in der Regel mit klar definierten Kriterien arbeiten, erscheint das Vorgehen der Stadt wenig strukturiert und schwer nachvollziehbar, was aus Sicht der Befragten zu Intransparenz und möglichem Misstrauen führt.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die mangelnde Transparenz bei den Konditionen, zu denen die Stadt Zürich Grundstücke erwirbt. Zwar seien grobe Kaufpreise teils bekannt, doch bleibe unklar, wie diese zustande kommen und welche Bewertungsgrundlagen herangezogen werden.

Wie IP10 anmerkt:

«Transparent ist sowohl, man weiss etwa den Preis, aber man weiss nicht, wie es gerechnet ist. [...] Also es ist nicht so transparent. Aber politisch kann man es transparent machen, das muss man sagen. In den Gremien, oder?» (IP10, 2024)

Diese unterschiedliche Wahrnehmung der Transparenz zeigt die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse und stellt eine Herausforderung für die Bewertung der Strategie dar.

Die Einschätzungen zur Transparenz und Fairness der Kaufkonditionen gehen unter den Befragten teils auseinander. Während die operative Umsetzung vielfach als intransparent beschrieben wird, wird auf politischer Ebene auf bestehende Kontrollmechanismen hingewiesen. So verweist IP2 auf die Rolle der Rechnungsprüfungskommission und den Gemeinderat, die Kaufentscheidungen im Vorfeld einsehen können und damit eine gewisse Kontrolle ('Checks and Balances') ausüben.

Gleichzeitig wird jedoch betont, dass Transparenz an strukturelle und politische Grenzen stösst. In der öffentlichen Diskussion stünden oft ideologische Positionen gegenüber zwischen marktkritischen Eingriffsbefürworterinnen und -befürworter und wirtschaftlich orientierten Akteurinnen und Akteure.

IP2 beschreibt es wie folgt:

«Also Transparenz hat natürlich ihre Grenzen, [...] Man muss in Details hineingehen, um zu schauen, weil es ist nicht einfach gut oder böse. Man würde sagen, es ist Böse weil es ein Markteingriff ist und von der SP Kollegen sagen, es ist einfach gut, egal zu welchem Preis. Ich kann weder die eine oder die andere Haltung unterstützen.» (IP2, 2024)

Diese Aussage zeigt, dass die Beurteilung von Transparenz und Fairness auch stark von politischen Grundhaltungen geprägt ist. Trotz vorhandener Aufsichtsinstanzen bleibt der Entscheidungsprozess für Aussenstehende schwer nachvollziehbar.

Auch die Beteiligung externer Institutionen, insbesondere gemeinnütziger Bauträger und zivilgesellschaftlicher Organisationen, wurde mehrfach als unzureichend beschrieben. Oft würden diese erst nachgelagert in Planungsprozesse eingebunden.

IP3 beschreibt die Situation wie folgt:

«Nein, also es hat am Anfang von der von der Tätigkeit hat es einen gewissen Austausch gegeben, oder? Mhm, aber das ist nicht wirklich sehr tief gegangen, würde ich jetzt sagen. Ja, dass das ist im üblichen Rahmen von dem, wo man sonst als Verband mit der Stadt sich austauscht [...]. Die Stadt Zürich ist völlig autonom, das ist klar und wie gesagt, ich glaube auch nicht, dass das Ziel von den Liegenschaftskäufe, ausschliesslich nur gemeinnützigen Wohnungsbau gelten, sondern eben auch andere Ziele.» (IP3, 2024)

Diese Einschätzung verdeutlicht, dass die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und externen Akteursgruppen zwar grundsätzlich stattfindet, jedoch häufig als oberflächlich oder formal wahrgenommen wird. Alle befragten Personen bestätigten, dass es keine koordinierte Zusammenarbeit bei den Entscheidungsprozessen zum Erwerb von Grundstücken durch die Stadt Zürich gibt.

IP5 bringt dies wie folgt auf den Punkt :

«Da gibt es keine Zusammenarbeit. Da tut jeder für sich seine Kriterien anwenden und sich auf diesem Markt bewegen. Da gibt es auch keine gegenseitige Unterstützung.» (IP5, 2024)

Zwar gebe es Austauschformate zwischen den befragten und der Stadt, jedoch gibt es keine echte Mitentscheidung über die Ankaufsstrategien. Der Einfluss der gemeinnützigen Wohnbaubeteiligte bleibe punktuell.

Allgemein wurde diese Zusammenarbeit vor allem im Zusammenhang mit Baurechtsvergaben, Arrondierungskäufen und Projektentwicklungen genannt. Dabei zeigt sich ein breites Spektrum an Beteiligten: Neben städtischen Stiftungen wie PWG, SEW oder SAW wurden auch private Geldgebende oder institutionelle Partnerinnen und Partner (z. B. Swisslife) genannt.

IP1 führt dazu aus:

«Wir geben Grundstücke ab im Baurecht. An gemeinnützige Wohnbauträger, die müssen aber auch Anforderungskataloge erfüllen. Und dann arbeiten wir mit den städtischen Stiftungen zusammen.» (IP1, 2024)

«PWG zum Beispiel, die kauft kleinere Grundstücke, die haben auch eine Mindestzahl an Wohnungen, wo man muss einhalte, weil es auch rein Bewirtschaftungstechnisch kann man sich sonst extrem verzetteln.» (IP1, 2024)

Auch im HEV-Kontext zeigt sich eine gewisse Kooperation mit gemeinnützigen Trägern, wie IP10 erklärt:

«[...] wir [haben] schon viel der PWG verkauft, der Stiftung, oder? Weil sie auch einen guten Preis bezahlt haben. Und der Eigentümer sagt: ja, [...]» (IP10, 2024)

Diese Kooperationen sind wichtig, um Teile des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern, werden jedoch als punktuell und teilweise unkoordiniert erlebt. Diese Zusammenarbeit sei laut IP3 auch deshalb notwendig, weil gemeinnützige Bauträger zunehmend Schwierigkeiten hätten, selbstständig an Liegenschaften zu kommen:

«Allerdings muss man auch sagen, ist es für gemeinnützige Bauträger, insbesondere in der Stadt Zürich, natürlich in den letzten Jahren enorm schwierig, bis [es] unmöglich gewesen an Liegenschaften und an Land zu kommen, [...]» (IP3, 2024)

Dies unterstreicht, dass die Landkaufstrategie der Stadt Zürich auch als notwendiger Markteingriff verstanden wird, um gemeinnützigen Wohnungsbau überhaupt zu ermöglichen.

Trotz der dargestellten Kooperationsformen zeigt sich in den Interviews auch deutlich, dass die Stadt Zürich bei Liegenschaftskäufen in einem teils direkten Konkurrenzverhältnis zu anderen Gruppen steht, darunter private Kapitalgebende, institutionelle Eigentümerschaften und sogar gemeinnützige Wohnbauträger.

Besonders deutlich wird dies in der Einschätzung von IP9, der schildert:

«Zum Teil haben sie auch Genossenschaften schon [Liegenschaften] weg gekauft. [...] Konkurrenz, und das ist nicht optimal.» (IP9, 2024)

Diese Aussage verdeutlicht, dass es keinen strukturierten Abgleich von Akquisitionsstrategien gibt und sogar gemeinnützige Träger durch die Ankäufe der Stadt verdrängt werden können.

Auch IP5 äussert sich kritisch gegenüber dieser Entwicklung und warnt vor einer systemischen Fehlsteuerung:

«Also die Stadt ist natürlich ein potenter Player auf diesem Markt. Wenn es aber dazu führt oder dass ein Wettbewerbssituation entsteht zwischen gemeinnütziger Wohnbauträger und der öffentlichen Hand, dann finde ich das problematisch. Oder wenn man sich gegenseitig den Preis hinaufreibt. Wo eh schon auf einem sehr hohen Niveau sich bewegt, dann finde ich das problematisch.» (IP5, 2024)

Damit wird nicht nur auf den moralischen Zielkonflikt verwiesen, sondern auch auf potenzielle wirtschaftliche Effekte, die die Gesamtstrategie entgegenwirken könnten.

Ein weiteres zentrales Problem ist die relative Langsamkeit städtischer Entscheidungsprozesse, die in einem dynamischen Marktumfeld zum Nachteil werden kann. Auf die Frage, ob es ein Beispiele gibt, in denen ein geplanter Kauf nicht funktioniert hat, weil interne Prozesse zu langsam waren und stattdessen ein Konkurrent schneller und effizienter zugeschlagen hat, schildert IPI dies offen:

«Gut möglich, dass du es das gegeben hat. Wir sagen natürlich immer, beurkunden können wir schnell. Aber bis dann die Eigentumsübertragung stattgefunden hat. Das dauert dann etwa 4 Monate. Einfach auch wieder den ganzen Prozess mit allen Instanzen, die da mitreden müssen. Ja, wir sind nicht die schnellsten, dafür haben wir eine hohe Transaktionssicherheit. [...] wir kommen dann nicht plötzlich und sagen, ja wir müssen etwas am Preis machen oder ziehen uns vom Kauf zurück. Da hat die Stadt auch sehr gute Reputation, [...]» (IPI, 2024)

Zudem kann die gleichzeitige Marktpräsenz unterschiedlicher öffentlicher oder semi-öffentlicher Akteursgruppen selbst preistreibend wirken. So berichteten einige Interviewte, dass es in der Praxis Situationen gebe, in denen verschiedene gemeinnützige Organisationen unabhängig voneinander Objekte erwerben, ohne gegenseitige Abstimmung. Dies kann dazu führen, dass sich ihre Aktivitäten ungewollt überlagern und dadurch die Preise steigen. Es wurde geschildert, dass dieses Problem mittlerweile erkannt wurde. Dies unterstreicht die Problematik unkoordinierter Parallelprozesse, selbst unter eigentlich verbündeten Akteursgruppen (vgl. IPI-IP10).

Ein weiterer Aspekt, der von mehreren Befragten kritisiert wurde, ist das Fehlen einer verbindlichen strategischen Gesamtsteuerung. Obwohl Ziele wie das Drittelsziel oder die Förderung von Kostenmieten politisch formuliert seien, mangle es an kohärenten Vorgaben, wie diese in konkrete Projektentscheidungen übersetzt werden. Dies führe zu inkonsistenter Umsetzung und priorisierungsbedingter Verzögerung.

In der Gesamtschau lassen sich die Kritikpunkte in drei zentrale Spannungsfelder bündeln:

1. Steuerung vs. Geschwindigkeit: Die Stadt will strategisch agieren, verliert aber oft an operativer Effizienz.
2. Transparenz vs. Flexibilität: Klare Regeln fehlen, um nachvollziehbar und strategisch zugleich zu handeln.
3. Kooperation vs. Kontrolle: Die Beteiligung externer Personen und Organisationen ist erwünscht, aber institutionell schwach verankert.

Diese Spannungsfelder stellen die Kernherausforderungen der Zürcher Landkaufstrategie dar.

Ein besonders deutlicher Kontrast zeigte sich in der Haltung von IP10, der die Landkaufstrategie grundsätzlich in Frage stellt. Aus dieser Perspektive wird die Stadt als marktverzerrender Akteur gesehen, der mit Steuergeld in den Wettbewerb eingreift. Die Strategie sei ideologisch motiviert und führe zu einem Rückzug privater Kapitalgebende, was langfristig kontraproduktiv sei.

6.11. Zukunftsperspektiven und Verbesserungsvorschläge

Trotz teils deutlicher Kritik erkennen viele der befragten Personen die grundsätzliche Bedeutung der Landkaufstrategie an. Es besteht eine geteilte Überzeugung, dass das Instrument grundsätzlich wirksam sein kann und unter bestimmten strukturellen Voraussetzungen und in Kombination mit anderen wohnungspolitischen Massnahmen.

Ein zentrales Anliegen vieler Interviews ist die Verbesserung der Governance-Strukturen. Dazu gehört vor allem die frühzeitigere und systematischere Einbindung gemeinnütziger Wohnbauträger und weiterer städtischer Fachstellen in strategische Entscheidungen. Mehrere Interviewte fordern eine Vereinfachung von Prozessen, da diese aktuell als zu bürokratisch und langsam wahrgenommen werden, was die Effektivität der Strategie beeinträchtigt.

Ein weiterer häufig genannter Punkt ist die Notwendigkeit eines verbindlichen Kriterienkatalogs für Grundstückserwerbe. Dieser solle transparent machen, nach welchen Zielgrößen und Bewertungsmaßstäben Flächen als strategisch relevant gelten. Dadurch könne auch der öffentliche Rückhalt für die Strategie gestärkt werden. Die

fehlende Systematik bei der Auswahl der Grundstücke wurde bereits als ein Hemmnis für eine klare, nachvollziehbare Umsetzung kritisiert.

IP5 zeigt hierzu eine gewisse Unsicherheit:

«Im Detail kenne ich die Kriterien nicht. Ich kann mir aber vorstellen, dass für die Stadt die gleiche Ausgangslage ist wie für uns als gemeinnützige Wohnbauträger, dass man sich opportunistisch verhalten muss.» (IP5 2024)

Eine Aussage, die auf das Fehlen klarer Vorgaben und die daraus resultierende situative Entscheidungsfindung hinweist.

Ein standardisiertes Raster würde nicht nur die Auswahl nachvollziehbarer machen, sondern auch politisch kontroverse Entscheidungen absichern. Zudem würde es die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen (vgl. IP3, IP6, IP8).

Im Hinblick auf die langfristige Wirksamkeit wurde mehrfach betont, dass Landkäufe nicht isoliert wirken können. Vielmehr müssten sie in ein integriertes wohnungspolitisches Gesamtkonzept eingebettet werden, das Mietrecht, Vorkaufsrechte, planerische Instrumente und gemeinwirtschaftliche Baupolitik verbindet. IP9 spricht in diesem Zusammenhang von verschiedenen Instrumentenverbund, die gebraucht werde, um strukturelle Wirkung zu erzielen, statt punktuelle Erfolge zu feiern.

«Ich glaube, wir müssen noch andere Instrumente haben. Es gibt [...] Instrumente, [...] zum Beispiel bei Aufzonungen, dass [...] ein Teil, wirklich auch bezahlbarer Wohnraum machen [...]. Das hat man jetzt, auch wenn [...] eine Umzon[ung] machst. Man muss sagen, es [muss] ein Drittel gemeinnütziger Wohnungsbau sein.» (IP9, 2024)

Darüber hinaus wurden auch Verwaltungsinterne Verbesserungen angesprochen. Hier geht es um Ressourcenausstattung, Schnittstellenmanagement zwischen Abteilungen, digitale Verfahren und lernfähige Strukturen, die strategisches Handeln mit operativer Umsetzung verbinden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zukunftsperspektiven der Zürcher Landkaufstrategie nicht allein im 'mehr' an Ankäufen, sondern im 'besser' der Strukturierung, Beteiligung und Einbettung liegen. Eine nachhaltige Wirkung wird sich nur entfalten, wenn das Instrument in ein kohärentes, legitimes und strategisch klug gesteuertes wohnungspolitisches Gesamtsystem integriert wird.

7. Diskussion

7.1. Bezug zur Forschungsfrage

Die zentrale Forschungsfragen dieser Arbeit lautete: «Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?» und «Welche Folgen hat der Einsatz von (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?»

Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass die Stadt Landkäufe gezielt einsetzt, um Boden langfristig der Marktdynamik zu entziehen und die Schaffung gemeinnützigen Wohnraums zu ermöglichen. Strategisch ausgerichtete Ankäufe insbesondere im Rahmen des Drittelsziels, sowie Arrondierungskäufe und die Vergabe im Baurecht gelten als Hauptinstrumente. Bezüglich der Wirkungen wird deutlich, dass punktuelle Erfolge sichtbar sind, z. B. durch das Koch-Areal. Eine flächendeckende Marktwirkung wird jedoch durch lange Planungszeiträume, begrenzte Umsetzbarkeit und institutionelle Hürden eingeschränkt. Auch die Mietpreisentwicklung bleibt davon weitgehend unberührt.

Insgesamt bestätigen die Interviews die Relevanz von Landkäufen als städtisches Steuerungsinstrument, weisen aber auch auf Grenzen hin etwa bei Ressourcen, Koordination oder strategischer Zielübersetzung. Eine weiterreichende Wirkung wird vor allem dann möglich, wenn das Instrument mit anderen wohnungspolitischen Massnahmen kombiniert wird.

7.2. Beantwortung der Forschungsfrage – Synthese der Ergebnisse

Die Analyse der Interviews zeigt deutlich, dass Landkäufe ein zentrales Instrument in der wohnungspolitischen Strategie der Stadt Zürich darstellen. Sie dienen in erster Linie dazu, langfristig steuernd auf die Entwicklung des städtischen Wohnraums einzuwirken insbesondere im Hinblick auf die Schaffung und Sicherung von bezahlbarem, gemeinnützigem Wohnraum.

Im Zentrum steht dabei das sogenannte Drittelsziel, wonach bis 2050 ein Drittel aller Wohnungen in der Stadt in gemeinnütziger Hand sein soll. Landkäufe werden von den meisten Interviewpartner*innen als notwendige Voraussetzung zur Erreichung dieses Ziels betrachtet. Die Stadt nutzt das Instrument vorwiegend strategisch: durch frühzeitige Sicherung von Flächen, durch Arrondierung bestehender Areale sowie durch gezielte Vergabe im Baurecht. Gleichzeitig ist der Erwerb operativ stark durch Opportunitäten geprägt, wie beispielsweise durch verfügbare Objekte auf dem Markt, was zu einem Spannungsverhältnis zwischen Strategie und Praxis führt.

Die Wirkung dieser Landkäufe wird differenziert eingeschätzt. Positiv hervorgehoben wird die Möglichkeit der Stadt, durch Eigentum steuernd einzugreifen, z. B. über Mietpreisbindung, Nutzungsaufgaben oder Sozialquoten. Erfolgreiche Fallbeispiele wie das Koch-Areal belegen das Potenzial des Instruments. Gleichzeitig zeigen sich klare Grenzen: Die Verwaltungsprozesse sind langsam und komplex, die Transparenz der Auswahlentscheidungen wird von vielen als unzureichend empfunden, und es bestehen Zielkonflikte mit anderen Institutionen, wie

Genossenschaften oder privaten Geldgebern, die sich durch parallele Akquisitionsstrategien teils verdrängt sehen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Landkäufe in Zürich ein grundsätzlich wirksames, aber kein allein ausreichendes Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise sind. Ihre Wirkung entfaltet sich dort, wo strategische Klarheit, operative Umsetzbarkeit und interinstitutionelle Zusammenarbeit zusammenkommen. Ohne strukturelle Reformen besonderes hinsichtlich Entscheidungslogik, Prozessgeschwindigkeit und Zielintegration, bleibt das Instrument punktuell wirksam, jedoch nur eingeschränkt skalierbar. Die Landkaufstrategie der Stadt Zürich ist somit ein bedeutender Baustein innerhalb eines grösseren wohnungspolitischen Instrumentenmixes, der auf Kohärenz und Langfristigkeit angewiesen ist.

Die empirischen Ergebnisse bestätigen damit zwar die Annahme, dass kommunaler Landerwerb ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument sein kann. Sie relativieren jedoch zugleich die Vorstellung, dass Bodenbesitz automatisch zu mehr sozialer Gerechtigkeit führt. Vielmehr zeigen sich komplexe Voraussetzungen wie politische Rückendeckung, institutionelle Kapazitäten, gesetzliche Rahmenbedingungen und Verwaltungsprozesse wirken maßgeblich auf die Effektivität des Instruments ein.

Im Lichte der theoretischen Konzepte, insbesondere der in Kapitel 3.4 diskutierten 'aktiven Bodenpolitik' sowie der 'Adaptive Governance'-Ansätze, lässt sich sagen: Der Zürcher Fall verdeutlicht, dass strategisches Bodenhandeln ein lernendes, kontextgebundenes und stark durch politische Prioritäten geprägtes Feld ist. Das zeigt, dass kommunale Bodenpolitik eine Chance für eine frühzeitige Steuerung bietet, aber keine sichere Lösung ist. Vor diesem Hintergrund soll die folgende Diskussion (7.3 ff.) zentrale Spannungsfelder und Steuerungsbedingungen vertiefen, die für die Wirksamkeit von Landkaufstrategien entscheidend sind.

7.3. Einordnung in den theoretischen Rahmen

Die empirischen Ergebnisse der qualitativen Analyse zeigen, dass die Stadt Zürich Landkäufe gezielt als Instrument aktiver Bodenpolitik einsetzt, um langfristig auf die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums Einfluss zu nehmen. Im Lichte der theoretischen Grundlagen lassen sich diese Befunde in einem grösseren wohnungspolitischen Kontext verorten.

Wie in Kapitel 3 dargelegt, wird die sogenannte Housing Affordability Crisis in der internationalen Literatur als komplexes Zusammenspiel von steigenden Bodenpreisen, spekulativer Marktlogik und unzureichender staatlicher Steuerung beschrieben (Galster & Lee, 2021; Wetzstein, 2017). Die aktive Bodenpolitik und insbesondere der öffentliche Landkauf wird als eine vielversprechende, aber voraussetzungsreiche Strategie verstanden, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

In der folgenden Diskussion werden die empirischen Erkenntnisse vor dem Hintergrund dieser theoretischen Perspektiven eingeordnet. Dabei stehen zentrale Aspekte im Fokus, etwa:

- Wie weitreichend die strategische Nutzung von Landkäufen tatsächlich zur Entschärfung der Wohnungskrise beiträgt.
- Welche Spannungsfelder zwischen Marktlogik, politischer Steuerung und gemeinwohlorientierter Wohnraumversorgung entstehen.
- Inwiefern die Ergebnisse mit den in der Literatur beschriebenen Wirkmechanismen, Chancen und Grenzen aktiver Bodenpolitik übereinstimmen.

Ziel ist es, die Wirkung und Reichweite der Zürcher Landkaufstrategie kritisch zu reflektieren und sie sowohl mit theoretischen Konzepten als auch mit praktischen Beispielen in Beziehung zu setzen.

Dieser Praxis entspricht dem in Kapitel 3.4 dargestellten Verständnis aktiver Bodenpolitik, die auf den gezielten Erwerb und die strategische Steuerung von Bodenressourcen zielt (Shahab et al., 2021; Gerber et al., 2018).

In den Interviews verdeutlichen, dass die Stadt Zürich Landkäufe als zentrales Instrument der aktiven Bodenpolitik nutzt, um langfristig bezahlbaren Wohnraum zu fördern. So betont IPI (2024): «[...] der Raum ist begrenzt, muss man entweder, vielleicht auch den Flächenbedarf pro Kopf runterschrauben, [...] es ist immer das ganze System, wo man im Kopf haben muss.». Dieses Bewusstsein für begrenzte Ressourcen steht im Einklang mit der theoretischen Auffassung, dass Boden als nicht vermehrbare Ressource strategisch gesteuert werden muss (Shahab et al., 2021). Dennoch zeigt sich in den Aussagen von weiteren interviewten Personen, dass die Wirkung der Landkäufe auf den Mietwohnungsmarkt aktuell limitiert bleibt, was die kritische Perspektive in der Literatur zur Reichweite öffentlicher Bodenpolitik unterstreicht (vgl. Kapitel 3.4, vgl. IPI-IP10).

7.4. Strategische Wirkung und Grenzen der Landkaufstrategie

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass Landkäufe vor allem dann wirkungsvoll sind, wenn sie strategisch geplant, politisch getragen und zivilgesellschaftlich mitgetragen werden. Dies bestätigt die Annahme aus Kapitel 3.5, wonach aktive Bodenpolitik ein effektives Steuerungsinstrument sein kann unter der Voraussetzung, dass sie in ein umfassenderes Instrumentensystem eingebettet ist. Im Sinne der Literatur (Gerber et al., 2018; Shahab et al., 2021) zeigt sich damit, dass Bodenpolitik nicht isoliert funktioniert, sondern nur dann nachhaltige Wirkungen entfalten kann, wenn sie institutionell verankert und langfristig angelegt ist. Gerber et al. (2018) betonen in ihrer vergleichenden Analyse europäischer Landpolitik-Instrumente, dass der Erfolg öffentlicher Bodenstrategien wesentlich von ihrer Integration in funktionierende Verwaltungsstrukturen sowie von politischer Kohärenz und gesellschaftlicher Legitimität abhängt.

Gleichzeitig verdeutlichen die Interviews die Grenzen dieser Strategie: Die Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt ist aktuell begrenzt, da der Anteil der durch Landkäufe generierten Wohnungen relativ klein bleibt. Die Kritik an intransparenten Auswahlprozessen und fehlender Beteiligung verweist auf ein Defizit in der Governance urbaner Bodenpolitik. Auch hier verweist Gerber et al. (2018) auf die Bedeutung institutioneller Transparenz und öffentlicher Aushandlungsprozesse, insbesondere bei knappen Ressourcen wie Boden, deren Vergabe in urbanen Kontexten mit Zielkonflikten zwischen Effizienz, Gerechtigkeit und demokratischer Steuerung verbunden ist.

IP2 konstatiert:

«Es ist ein Instrument von vielen, aber die Wohnungskrise, das ist hier die Anfangsfrage, die lösen sie nicht mit den Landkäufen. Es ist ein Element, welches wichtig ist. Und nicht nur für Wohnungen, sondern auch für anderes, [...]» (IP2, 2024)

IP3 ergänzt: «[...] das Drittels Ziel ist ein sehr hoch gestecktes Ziel. Ich glaube, das ist man sich nicht bewusst gewesen, wo man das gesteckt hat. Auch wenn es nach nicht viel klingt, aber man muss sich einfach bewusst sein, dass die anderen, also die nicht gemeinnützigen, nicht kommunalen, auch bauen [...] und mindestens gleich schnell wie die Gemeinnützigen.» (IP3, 2024)

Diese Einschätzung korrespondiert mit der theoretischen Kritik an der Reichweite öffentlicher Bodenstrategien unter den Bedingungen begrenzter Flächenverfügbarkeit und hoher Marktdynamik (vgl. Kapitel 3.4). Die Interviews verdeutlichen zudem ein Spannungsfeld zwischen gemeinwohlorientierter Bodenpolitik und marktgetriebenem Wohnungsbau. Obwohl die Stadt Zürich durch ihre Landkäufe langfristig Einfluss auf die Wohnraumversorgung nehmen kann, bleibt ihre Steuerungsfähigkeit eingeschränkt, solange andere Marktakteursgruppe schneller und mit weniger Auflagen agieren können. Zudem ist der Anteil der verfügbaren Flächen, die sich für gemeinnützigen Wohnungsbau eignen, begrenzt, was auch auf einen Wettbewerb um Ressourcen innerhalb der Stadtentwicklung verweist.

Insgesamt lässt sich festhalten: Die Zürcher Landkaufstrategie ist ein wichtiges Element aktiver Bodenpolitik, doch ihre tatsächliche Wirksamkeit hängt stark von der Einbettung in ein breiteres wohnungspolitisches Konzept ab. Ihre Reichweite bleibt begrenzt, solange strukturelle Marktbedingungen und institutionelle Hürden nicht zugleich adressiert werden. Der Befund stärkt somit die in der Literatur formulierte These, dass Bodenpolitik nicht nur als technisches Steuerungsinstrument, sondern als politisch umkämpftes Feld verstanden werden muss.

7.5. Bezahlbarkeit und Zielkonflikte

Ebenso zeigt sich, dass die Vorstellung von Bezahlbarkeit in der Praxis mit Zielkonflikten konfrontiert ist: Zwischen sozialer Durchmischung, ökologischer Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Realisierbarkeit. Die in Kapitel 3.3 dargestellten Modelle zur Messung von Wohnkostenbelastung, insbesondere der Verhältnis- und Residual-einkommensansatz, finden in der praktischen Umsetzung der Landkaufstrategie kaum Anwendung. Vielmehr dominiert ein politisch geprägter Zugang zur 'Bezahlbarkeit', der sich auf Medianwerte und Kostenmieten stützt.

Die theoretische Literatur zur Housing Affordability Crisis betont, dass Bezahlbarkeit ein multidimensionaler Begriff ist, der neben wirtschaftlichen auch soziale und normative Dimensionen umfasst (Ezennia & Hoskara, 2019; Galster & Lee, 2021). Während der Verhältnisansatz vor allem eine objektive Einkommensbelastung misst, berücksichtigt der Residual-einkommensansatz stärker die tatsächlichen finanziellen Spielräume der Haushalte, was eine differenziertere Betrachtung der sozialen Realität ermöglicht (Meen, 2018). In der Praxis zeigt sich jedoch, dass solche differenzierten Modelle selten konsequent umgesetzt werden und politische Entscheidungen oft pragmatisch und normativ geprägt sind. Die Fokussierung auf Kostenmieten und Medianwerte spiegelt den

Versuch wider, Bezahlbarkeit handhabbar zu machen, schafft aber gleichzeitig Raum für normative Wertungen und politische Steuerung (Debrunner & Hartmann, 2020).

Im Sinne von IP7 in Oerlikon und Schwamendingen gibt es zahlreiche Projekte, die von der Stadt selbst, von Genossenschaften oder durch deren Unterstützung realisiert wurden. Es sind viele Beispiele entstanden, die vor allem dank der Hilfe der Stadt und der Vergabe von Baurechten möglich wurde (IP7, 2024).

IPI erklärt: «Wir versuchen weiterhin, günstige Wohnungen zur Verfügung können zu stellen. Diese werden natürlich nach Kostenmiete vermietet. Es gibt nicht Anpassungen, zum Beispiel: d[er] Quartierüblichkeit zeigt hier ist ein Mietzins von 280 Franken zulässig. Wir haben 220 Franken, das passt die Stadt nicht auf 280 anpassen, weil wir eben günstiger Wohnraum zur Verfügung stellen für die Leute, die es auch brauchen. [...]» (IPI, 2024)

Das Zitat illustriert, wie Bezahlbarkeit in der Praxis durch politische Normen und soziale Gerechtigkeitsvorstellungen definiert wird. Die bewusste Entscheidung, Mietpreise unterhalb der üblichen Quartiersmieten zu setzen, dient nicht nur der finanziellen Entlastung einkommensschwacher Haushalte, sondern trägt auch zur sozialen Durchmischung bei, indem unterschiedliche Einkommensgruppen im Quartier gehalten werden (Gerber et al., 2018). Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur wirtschaftlichen Realisierbarkeit, da niedrigere Mieten geringere Einnahmen bedeuten und den finanziellen Spielraum der Wohnungsanbieter einschränken. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass eine reine Marktorientierung die soziale Funktion von Wohnraum nicht ausreichend berücksichtigt (Galster & Lee, 2021). Der normative Charakter der Bezahlbarkeitsdefinition verdeutlicht zudem, dass Wohnungspolitik immer auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit adressiert und sich nicht rein an ökonomischen Kriterien orientiert (Debrunner & Hartmann, 2020).

Gleichzeitig zeigen die Interviews, dass diese Definition von Bezahlbarkeit normativ aufgeladen ist.

Es lässt sich sagen, dass Bezahlbarkeit als zentrales Ziel der Landkaufstrategie in der Praxis ein ambivalentes und komplexes Phänomen bleibt. Ihre Umsetzung ist mit Zielkonflikten und normativen Entscheidungen verbunden, die sowohl politische als auch wirtschaftliche Rahmenbedingungen berücksichtigen müssen. Dies unterstreicht die in der Literatur formulierte These, dass Bezahlbarkeit nicht nur durch technische Steuerungsinstrumente sichergestellt werden kann, sondern stets auch als politisch umstrittenes und verhandeltes Konzept verstanden werden muss ((Galster & Lee, 2021; Gerber et al., 2018).

7.6. Governance, Steuerung und Legitimität

Die Zielkonflikte und normativen Entscheidungen zur Bezahlbarkeit aus Kapitel 7.5 sind untrennbar mit Fragen der Governance und Steuerung verbunden. Diese Verbindung wird besonders deutlich, wenn man die unterschiedlichen bodenpolitischen Strategien und Instrumente betrachtet, mit denen Städte auf die Herausforderung der Wohnraumknappheit reagieren. Im Folgenden werden die politischen Strukturen und Herausforderungen der Bodenpolitik in Zürich analysiert.

Die Aussagen von IP10 verdeutlichen die politische Polarisierung des Themas. Diese Dissonanz spiegelt die in der Literatur beschriebene Spannung zwischen marktwirtschaftlicher Wohnraumversorgung und gemeinwohlorientierter Steuerung wider (Abelson, 2009). Gerade im Spannungsfeld zwischen aktiver und passiver Bodenpolitik zeigt sich, wie politische Zielkonflikte und Governance-Strukturen die Gestaltungsmöglichkeiten prägen (Shahab et al., 2021). Die Interviews verweisen auf Defizite in der Governance-Struktur der Zürcher Bodenpolitik. Es gibt Hinweise auf einen Mangel an bereichsübergreifender Koordination und eine unklare strategische Ausrichtung. IP6 fasst zusammen: «[...] auf der Homepage von der Stadt Zürich draufstehen. Schauen Sie alles an von Einfamilienhäusern, Wohnhäusern, Gewerbehaus, Bauland, Industrieland, Sie schauen alles an.»

IP8 ergänzt zur Unklarheit der strategischen Ausrichtung bezüglich der Kriterien: «Ja, da kann ich nicht viel sagen, weil ich die Kriterien [der Stadt] nicht kenne. [...]» (IP8, 2024)

Auch IP10 kritisiert: «Die Auswahlkriterien gibt es nicht so offiziell. [...] Auswahlkriterien ist vermutlich die Grösse. [...]»

Zusätzlich lässt sich festhalten, dass die Strategie der Stadt Zürich zentrale Elemente einer aktiven Bodenpolitik nach Shahab et al. (2021) aufweist. Die Stadt agiert nicht nur als Eigentümerin, sondern als aktive Steuerungsinstanz, die durch (Erb-)baurechte, Kostenmieten und strategische Landbevorratung Einfluss nimmt. Dennoch fehlen, wie die Literatur nahelegt, oft klare, abgestimmte strategische Zielbilder, ein transparenter Kriterienkatalog für Ankäufe sowie Governance-Modelle, die zivilgesellschaftliche und gemeinnützige Institutionen systematisch einbinden (Gerber et al., 2009; Shahab et al., 2021). Das Zeigen auch die Interviews in denen Defizite in der Koordination und in der Einbindung externer Institutionen sichtbar werden.

Die Forderung nach mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauträgerschaften verweist auf Defizite in der Umsetzung, die sich auch in der wissenschaftlichen Diskussion zur Governance urbaner Transformationen finden. Sinngemässe nach IP2 und IP3 müsste man viel stärker mit den Genossenschaften koordinieren, vielleicht auch mit Privaten. Die Stadt alleine schafft das nicht. Dies unterstreicht die Notwendigkeit kollaborativer Governance-Ansätze, die auf Prinzipien wie Transparenz, Beteiligung und Verantwortlichkeit basieren (vgl. Kapitel 3.4.)

7.7. Spannungsfelder zwischen Planung und Opportunismus

Aufbauend auf die im vorherigen Kapitel dargestellten theoretischen Grundlagen und die Herausforderungen bei der Umsetzung langfristiger Zielsetzungen in der Stadt Zürich, zeigt sich in den Interviews, dass die Stadt Zürich in einem Spannungsfeld zwischen normativen Zielsetzungen und pragmatischer Alltagspolitik agiert. Während langfristige Ziele wie CO₂-Neutralität, soziale Durchmischung und gemeinwohlorientierte Entwicklung oft formuliert werden (z. B. IP1, IP6), fehlt es häufig an operativen Übersetzungen dieser Ziele in verbindliche Entscheidungsprozesse. Dieses Spannungsfeld spiegelt die theoretischen Herausforderungen wider, die in der Bodenpolitik zwischen aktiver strategischer Planung und der oft unvorhersehbaren Dynamik des Immobilienmarktes bestehen (vgl. Kapitel 3.4).

Ein weiteres zentrales Spannungsfeld betrifft die Balance zwischen Steuerung und Flexibilität: Einerseits verlangen politische Gremien und Öffentlichkeit Transparenz und klare Kriterien; andererseits zeigen sich in der Praxis hohe Anforderungen an Geschwindigkeit, Opportunitätsfenster und Verhandlungsspielräume (z. B. bei Arrondierungskäufen oder Altliegenschaften). Diese Spannung lässt sich als Konflikt zwischen den Prinzipien der Good Urban Governance und den realpolitischen Zwängen beschreiben, die adaptive und partizipative Entscheidungsprozesse herausfordern (vgl. Kapitel 3.4.).

Die Aussagen unterstreichen auch die Notwendigkeit, zwischen kurzfristiger Marktintervention und langfristiger Stadtentwicklung zu differenzieren. Während einige Interviewpartner (z. B. IP1, IP2) Landkäufe als Teil einer generationenübergreifenden Sicherung von Gemeingut verstehen, warnen andere (z.B. IP10) vor Übergriffen und Fehlallokation. Diese Debatte ist nicht nur für Zürich relevant, sondern berührt Grundfragen der Bodenpolitik in wachstumsgeprägten urbanen Räumen, in denen Strategien zwischen aktivem Eingreifen und reaktiver Haltung oft in einem Spannungsfeld stehen. Solche Konflikte verdeutlichen die komplexe Rolle von Bodenpolitik als Schnittstelle zwischen ökonomischen Marktmechanismen und gesellschaftlichen Zielsetzungen (vgl. Kapitel 3.4., 3.5.).

7.8. Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Wahrnehmung

Nicht zuletzt werfen die Ergebnisse auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit auf: Wer profitiert tatsächlich von den Landkäufen? Wer erhält Zugang zu den entstehenden Wohnungen? Und inwiefern gelingt es, Verdrängungstendenzen in aufgewerteten Quartieren zu mindern? Diese Fragen berühren nicht nur operative Aspekte, sondern greifen die Diskussion um Verteilungsgerechtigkeit im urbanen Raum ein (vgl. Kapitel 3.5). Wie in Kapitel 3.5.3 dargestellt, zielen öffentliche Landankäufe darauf ab, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu sichern und soziale Durchmischung zu fördern. Dennoch zeigt sich, dass die tatsächliche Wirkung auf die soziale Gerechtigkeit stark von der strategischen Ausrichtung, der Flächenverfügbarkeit und der Zielgruppenerreichung abhängt.

Darüber hinaus wurde von mehreren interviewten Personen auf die emotionale Aufladung des Themas hingewiesen. Bodenpolitik ist nicht nur ein Verwaltungsakt, sondern auch ein symbolisch aufgeladenes Feld. Die gesellschaftliche Wahrnehmung beeinflusst die Legitimität stadtentwicklungspolitischer Massnahmen massgeblich ein Aspekt, der eng mit den in Kapitel 3.5 beschriebenen Anforderungen an kommunikative und Governance verknüpft ist. Die Umsetzung strategischer Landkäufe ist laut Kapitel 3.5.2 und 3.5.3 mit erheblichen Anforderungen an Transparenz, Legitimität und politischer Vermittlung verbunden. Ohne eine klare, öffentlich kommunizierte Zielsetzung besteht die Gefahr, dass Landkäufe als bloße Verwaltungsakte interpretiert werden, anstatt als Instrumente zur Förderung des Gemeinwohls.

Ein letzter Aspekt betrifft die Rolle von Emotionen, politischer Symbolik und gesellschaftlicher Wahrnehmung. Mehrere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner verwiesen indirekt auf die emotionale Aufladung des Themas Wohnen und Eigentum. Bodenpolitik ist nicht nur eine Frage der Instrumente, sondern auch der Narrative, mit denen Legitimität erzeugt oder bestritten wird. Die kritischen Stimmen, wie etwa von IP10, verdeutlichen, wie eng ideologische Vorstellungen von Markt und Staat mit der Bewertung wohnungspolitischer Massnahmen verknüpft sind. In Verbindung mit den Analysen aus Kapitel 3.5 wird deutlich, dass Landkäufe nicht allein durch

ihre funktionale Wirkung, sondern auch durch ihre gesellschaftliche Deutungskraft Wirkung entfalten. Nur wenn die öffentliche Hand als gerechter und verantwortungsvoller Akteur wahrgenommen wird, können Landankäufe gesellschaftliche Akzeptanz und politische Unterstützung finden. Es zeigt sich, dass strategische Bodenpolitik nur dann breite gesellschaftliche Unterstützung findet, wenn sie auch kommunikativ begleitet und diskursiv verankert wird.

Die genannten Herausforderungen in der sozialen Gerechtigkeit und der gesellschaftlichen Wahrnehmung unterstreichen die Komplexität städtischer Bodenpolitik. Damit die strategischen Ziele tatsächlich erreicht werden können, bedarf es jedoch nicht nur einer transparenten Kommunikation, sondern auch einer effektiven institutionellen Integration. Im folgenden Abschnitt wird daher die Bedeutung lernender Systeme und einer vernetzten Verwaltungskultur für die erfolgreiche Umsetzung der Bodenstrategie näher beleuchtet.

7.9. Lernende Systeme und institutionelle Integration

Ein besonders wichtiger Aspekt ist die institutionelle Integration der Bodenstrategie in die Gesamtlogik kommunaler Wohnungspolitik. Während in der Theorie die Notwendigkeit Kooperation (vgl. Shahab et al. 2021, Kapitel 3.2.5) betont wird, zeigen die Interviews, dass in Zürich teilweise ein Mangel an bereichsübergreifender Koordination besteht. Darüber hinaus lässt sich aus den Interviews auch ein Bedarf an reflexiver Verwaltungskultur ableiten. Die Anforderungen an Verwaltungen in der Steuerung städtischer Bodenpolitik sind vielfältig: Sie müssen rechtssicher agieren, strategisch denken, zivilgesellschaftlich kooperieren, transparent kommunizieren und dabei gleichzeitig unter Zeitdruck handlungsfähig bleiben. Dieses Spannungsfeld verlangt nach neuen Formen der internen Organisationsentwicklung, etwa in Form von lernenden Verwaltungssystemen, kollaborativen Arbeitsprozessen und Koordinationsstrukturen (vgl. Kapitel 3.4, 3.5).

Auch der Umgang mit Unsicherheit wurde mehrfach thematisiert in Bezug auf demografische Entwicklungen, sich wandelnde Nachfrageverhältnisse oder mögliche Leerstände (vgl. IP10). Die Interviews verdeutlichen, dass Stadtpolitik im Bereich Bodenstrategien zunehmend unter Bedingungen von Unsicherheit und Komplexität operiert. Daraus ergibt sich ein Bedarf an Governance-Ansätzen, die nicht nur auf Effizienz und Steuerbarkeit, sondern auch auf Resilienz, Lernfähigkeit und institutionelle Flexibilität setzen (vgl. Kapitel 3.4).

Die zuvor diskutierten Herausforderungen lernender Systeme und institutioneller Integration führen direkt zur Frage, wie lokale Besonderheiten und verschiedene Governance-Ebenen die Bodenpolitik in Zürich prägen und gestalten. Denn erfolgreiche Strategien müssen sowohl die historische Entwicklung als auch die multi-skalare Steuerungsdynamik berücksichtigen.

7.10. Lokale Besonderheiten und Governance-Ebenen in der Stadtbodenpolitik

Zusätzlich lassen sich aus den Interviews Hinweise auf eine gewisse Pfadabhängigkeit der städtischen Bodenpolitik ableiten. Die historische Entwicklung der Zürcher Wohnungspolitik mit ihrem starken genossenschaftlichen

Sektor und dem Drittelsziel schafft Rahmenbedingungen, die andere Städte nicht in gleicher Weise aufweisen. Dies legt nahe, dass übertragbare Strategien stets lokal kontextualisiert werden müssen, um erfolgreich zu sein. Gleichzeitig zeigt Zürich, wie politische Zielsetzungen über längere Zeiträume kontinuierlich verfolgt und operationalisiert werden können. Ein Aspekt, der mit Blick auf die Nachhaltigkeit politischer Interventionen hohe Relevanz besitzt.

Eine weiterführende Analyse könnte untersuchen, inwieweit Multi-Level-Governance-Strukturen die Wirksamkeit kommunaler Landkaufstrategien unterstützen oder behindern. Einige interviewte Personen (vgl. IP2, IP9) deuten an, dass die Handlungsmöglichkeiten der Stadt Zürich auch durch nationale Rahmenbedingungen wie etwa im Mietrecht, bei Steueranreizen oder durch kantonale Gesetzgebungen mitgeprägt werden. Diese Aussage verdeutlicht die enge Verflechtung von lokaler, kantonaler und nationaler Ebene und zeigt, dass städtische Bodenpolitik nicht isoliert betrachtet werden kann. Stattdessen ist eine koordinierte Multi-Level-Governance notwendig, um politische Zielsetzungen effektiv umzusetzen. Dies bestätigt theoretische Annahmen über die Bedeutung von Vernetzung und Abstimmung innerhalb föderaler Systeme (vgl. Kapitel 3.4., 3.5.)

Schliesslich verweist die Diskussion rund um die Wahrnehmung und Bewertung der Landkaufstrategie auf eine tieferliegende Frage der demokratischen Legitimation stadtentwicklungspolitischer Instrumente. Während ein Teil der Interviewten (etwa IP2 oder IP6) auf die hohe politische Rückendeckung und Akzeptanz verweist, sehen andere (z. B. IP10) darin eine technokratische Entkopplung vom Markt und der Bevölkerung. Diese Polarisierung verweist auf die Bedeutung kontinuierlicher öffentlicher Kommunikation, transparenter Entscheidungsverfahren und institutionalisierter Feedbackschleifen zentrale Elemente deliberativer Demokratie im kommunalpolitischen Raum (vgl. Kapitel 3.4, 3.5). Somit fordert die Diskussion nicht nur eine technische Optimierung einzelner Massnahmen, sondern eine Weiterentwicklung der politischen Kultur städtischer Bodenpolitik insgesamt: als integriertes, legitimes und lernfähiges System im Spannungsfeld von Markt, Staat und Zivilgesellschaft.

7.1.1. Fazit: Bedingungen wirksamer Bodenpolitik

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse den Bedarf an einer ausbalancierten, adaptiven Strategie: Landkäufe als Steuerungsinstrument sind dann wirksam, wenn sie in eine kohärente wohnungs- und bodenpolitische Gesamtarchitektur eingebettet sind und sowohl auf empirische Bedarfe als auch auf politische Legitimation zurückgreifen können. Die Ergebnisse bestätigen die theoretische Annahme (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5), dass Bodenpolitik ihre Wirkung vor allem dann entfaltet, wenn sie als integrierte, transparente und adaptive Steuerungsarchitektur organisiert ist. Der langfristige Erfolg hängt davon ab, ob es gelingt, Landkäufe mit anderen Instrumenten wie Vorkaufsrechten, Förderprogrammen oder städtebaulichen Verträgen, zu verzahnen und strategisch zu koordinieren.

Darüber hinaus stützen die Interviews die These, dass Bodenpolitik nicht isoliert betrachtet werden kann. Die Wirkung von Landkäufen entfaltet sich nur, wenn sie mit weiteren Instrumenten wie beispielsweise Vorkaufsrechten, Mietpreisregulierung und einer städtebaulichen Dichtepolitik kombiniert wird (Debrunner & Hartmann, 2020). Insbesondere zeigen die Daten, dass lokale Besonderheiten wie die historische Pfadabhängigkeit und der spezifische genossenschaftliche Kontext Zürichs maßgeblich die Gestaltung und Wirkung der Bodenpolitik

beeinflussen. Dies unterstreicht, dass Strategien stets lokal kontextualisiert und an die jeweiligen Governance-Strukturen angepasst werden müssen, um erfolgreich zu sein.

Nicht zuletzt weist die Polarisierung in der Wahrnehmung der Landkaufstrategie auf zentrale Herausforderungen der demokratischen Legitimation hin. Die Ergebnisse verdeutlichen die Notwendigkeit kontinuierlicher, transparenter Kommunikationsprozesse und partizipativer Feedbackmechanismen, um die Akzeptanz und Wirksamkeit stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen langfristig zu sichern. Dies entspricht den theoretischen Überlegungen zur deliberativen Demokratie und Multi-Level-Governance (vgl. Kapitel 3).

Bodenpolitik ist damit nicht nur Stadtentwicklung, sondern auch ein Spiegel gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse um Raum, Gerechtigkeit und Zukunft. Sie fordert eine politische Kultur, die lernfähig, integrativ und legitimiert ist, um den komplexen Herausforderungen urbaner Entwicklung gerecht zu werden.

8. Schlussteil & Fazit

8.1. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

In dieser Masterarbeit wurde analysiert, wie die Stadt Zürich (Land-)Käufe als wohnungspolitisches Instrument einsetzt, um der zunehmenden Wohnungsnot und der sinkenden Bezahlbarkeit von Mietwohnungen entgegenzuwirken. Die Arbeit verfolgte das Ziel, sowohl die strategische Ausgestaltung als auch die konkreten Auswirkungen dieser Praxis auf den Zürcher Wohnungsmarkt systematisch zu untersuchen. Im Mittelpunkt stand eine qualitative Analyse von Experteninterviews mit Personen aus der Stadtverwaltung, Genossenschaften und dem gemeinnützigen Wohnungsbau.

Die Untersuchung hat ergeben, dass die Stadt Zürich Landkäufe zunehmend als zentrales Element einer aktiven Bodenpolitik nutzt. Diese Praxis hat sich im Kontext steigender Bodenpreise, wachsender Nachfrage und zunehmender sozialräumlicher Segregation als Reaktion auf die Marktversäumnisse etabliert. Durch strategischen Grunderwerb verfolgt die Stadt mehrere Ziele: Sie möchte Boden der privaten Spekulation entziehen, langfristige planerische Steuerung sichern und Flächen für gemeinnützigen Wohnungsbau bereitstellen. Besonders im Rahmen des sogenannten 'Drittelsziels', dass eine Ausweitung des gemeinnützigen Wohnraumanteils auf ein Drittel bis 2050 anstrebt, sind Landkäufe ein zentrales Mittel der Umsetzung.

Die Interviews zeigen deutlich, dass der Grunderwerb zwar wichtige Voraussetzungen für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung schafft, aber allein keine strukturelle Entlastung des Wohnungsmarktes bewirkt. Die tatsächliche Wirkung bleibt durch mehrere Faktoren eingeschränkt: langwierige politische und planerische Prozesse, Zielkonflikte mit anderen Interessen (z. B. Schulbau oder Grünraum), sowie eine teilweise fehlende strategische Kohärenz zwischen Grundstücksankauf und nachgelagerter Projektentwicklung. Auch die Koordination mit anderen wohnungspolitischen Instrumenten wie etwa Baurechtsvergabe, Vorkaufsrecht oder Subventionen erfolgt bisher nur punktuell. Dennoch konnte gezeigt werden, dass einzelne Leuchtturmprojekte wie das Koch-Areal positive Impulse setzen und das Potenzial kommunaler Bodenpolitik in der Praxis veranschaulichen.

8.2. Beantwortung der Forschungsfragen

Die zentrale Forschungsfrage lautete:

«Wie nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?»

Die Analyse hat gezeigt, dass Landkäufe ein zentraler Bestandteil einer langfristig orientierten, sozial gerechten Bodenpolitik der Stadt Zürich sind. Die Käufe erfolgen gezielt, teilweise vorausschauend, und in Übereinstimmung mit wohnpolitischen Leitlinien. Besonders hervorzuheben ist, dass Zürich im Vergleich zu anderen Schweizer Städten eine proaktive Haltung einnimmt und dabei auch politische Mehrheiten und institutionelle Rahmenbedingungen für diese Praxis geschaffen hat. Damit verfolgt die Stadt das Ziel, sich Einfluss auf zentrale Entwicklungsgebiete zu sichern, dort bezahlbaren Wohnraum durch gemeinnützige Bauträger zu realisieren und städtebauliche Steuerung aus einer gesamtstädtischen Perspektive heraus zu ermöglichen.

Der zweite Teil der Forschungsfrage lautete:

«Welche Folgen hat der Einsatz von (Land-)Käufen durch die Stadt Zürich für den Wohnungsmarkt und die Bezahlbarkeit von Wohnraum?»

Die Ergebnisse zeigen, dass Landkäufe grundsätzlich das Potenzial haben, mittelfristig die Preisentwicklung am unteren Ende des Marktes zu dämpfen und Verdrängungseffekte in innerstädtischen Lagen zu mildern. Sie schaffen Planungs- und Handlungsspielräume für die Realisierung gemeinnütziger Wohnformen, die sich langfristig durch Stabilität der Mieten und soziale Durchmischung auszeichnen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die mengenmäßige Wirkung begrenzt bleibt. Die Zahl an jährlich realisierten gemeinnützigen Wohnungen ist im Vergleich zum gesamtstädtischen Wohnungsbau gering, sodass keine durchschlagenden Effekte auf das Gesamtmarktgeschehen zu verzeichnen sind.

Die drei Unterfragen lassen sich auf Basis der Analyse wie folgt beantworten:

- Wie wurden Landkäufe strategisch als Instrument eingesetzt?

Landkäufe wurden gezielt in Entwicklungsgebieten wie beispielsweise dem Koch-Areal vorgenommen. Sie sind Teil eines integrierten Planungsverständnisses, das soziale, ökologische und ökonomische Ziele verbinden soll. Der strategische Einsatz orientiert sich an verfügbaren Opportunitäten sowie langfristigen wohnpolitischen Zielsetzungen.

- Was sind die Ziele hinter den Landkäufen?

Die Sicherung von Boden für den gemeinnützigen Wohnungsbau, die Eindämmung spekulativer Marktmechanismen, die Erreichung des Drittelsziels sowie die Gewährleistung sozial durchmischter Quartiere und einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Außerdem ist der Landkauf wichtig für die Entwicklung und den Ausbau städtischer Infrastrukturen, die eine funktionierende und lebenswerte Stadt ermöglichen.

- Welche Grenzen und Herausforderungen zeigen sich bei der Umsetzung dieser Strategie?

Es bestehen strukturelle Engpässe in der Umsetzung: zeitlich verzögerte Planungsverfahren, fehlende Ressourcen in der Stadtverwaltung, politische Auseinandersetzungen über Prioritätensetzung, sowie ein Mangel an Transparenz und partizipativer Einbindung. Auch die fehlende Integration mit anderen wohnungspolitischen Maßnahmen limitiert die Wirksamkeit.

8.3. Einordnung in den Forschungsstand

Die Ergebnisse dieser Masterarbeit bestätigen zentrale Annahmen der internationalen Literatur zur aktiven Bodenpolitik. Sie stehen in Einklang mit Studien, die kommunalen Bodenbesitz als Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung verstehen. Zugleich erweitern sie den aktuellen Forschungsstand durch die kontextspezifische Analyse der Zürcher Praxis, die in der wissenschaftlichen Debatte bisher nur punktuell behandelt wurde.

Die Arbeit knüpft an Erkenntnisse aus der vergleichenden Wohnungspolitik an (z. B. im Vergleich zu Wien oder München) und liefert wichtige empirische Hinweise darauf, wie kommunale Handlungsspielräume trotz neoliberaler Rahmenbedingungen genutzt werden können. Sie verdeutlicht aber auch die Grenzen solcher Strategien im Spannungsfeld von wachsendem Investitionsdruck, begrenzten Ressourcen und politisch-administrativen Hürden. Damit trägt die Arbeit zu einer realistischeren Bewertung der Wirksamkeit von Landkäufen bei und leistet einen differenzierten Beitrag zur Debatte um kommunale Steuerungsfähigkeit in der Wohnraumpolitik.

8.4. Ausblick auf zukünftige Forschung

Die Ergebnisse dieser Arbeit legen nahe, dass kommunale Landkäufe zwar ein wirkungsvolles Element aktiver Wohnungspolitik sein können, ihr volles Potenzial jedoch nur entfalten, wenn sie in ein kohärentes wohnpolitisches Gesamtsystem eingebettet sind. Künftige Forschung sollte daher untersuchen, wie eine strategische Verknüpfung von Bodenpolitik mit Steuerungsinstrumenten wie Baurecht, Mietpreisbindung oder der Umnutzung bereits versiegelter Flächen gelingen kann.

Ein weiteren Forschungsbedarf besteht in der systematischen Evaluation der Wirkungen einzelner Landkaufprojekte auf Mieten, soziale Zusammensetzung und Nachbarschaftsentwicklung. Dabei könnten Mixed-Methods-Ansätze wertvolle Erkenntnisse über langfristige Transformationsprozesse liefern. Auch die Frage, inwiefern zivilgesellschaftliche Initiativen, Genossenschaften und soziale Bewegungen Einfluss auf die Gestaltung von Bodenpolitik nehmen können, bleibt bislang weitgehend unbeantwortet.

Darüber hinaus könnte die Rolle von Transparenz, demokratischer Mitbestimmung und Governance-Strukturen in der kommunalen Bodenpolitik näher analysiert werden, wie etwa im Hinblick auf legitime Verfahren der Vergabe, Kontrolle und Prioritätensetzung. Solche Untersuchungen könnten nicht nur zur theoretischen

Fundierung des Instruments 'Landkauf' beitragen, sondern auch praktische Handlungsempfehlungen für Städte im deutschsprachigen Raum ableiten.

8.5. Kritische Reflexion und Grenzen der Arbeit

Trotz der aufschlussreichen Ergebnisse weist die vorliegende Arbeit einige begrenzende Faktoren auf, die bei der Einordnung der Erkenntnisse berücksichtigt werden sollten. Zunächst ist festzuhalten, dass die Analyse auf einem qualitativen Forschungsdesign basiert, das sich auf eine begrenzte Anzahl von Experteninterviews stützt. Zwar ermöglicht diese Methode vertiefte Einblicke in Perspektiven und Einschätzungen zentraler Akteursgruppen, sie erlaubt jedoch keine Aussagen über die tatsächlichen Effekte von Landkäufen auf Mietpreise oder Wohnraumentwicklung. Die Wirkung des Instruments konnte somit nur indirekt über subjektive Einschätzungen erfasst werden. Darüber hinaus war die Untersuchung bewusst auf den spezifischen Fall der Stadt Zürich ausgerichtet. Die dortigen politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich zum Teil von anderen Städten in der Schweiz oder im internationalen Vergleich. Die Ergebnisse sind daher nicht ohne Weiteres auf andere Kontexte übertragbar.

Auch der Zugang zu detaillierten Informationen über interne Entscheidungsprozesse, Finanzierungsmechanismen oder die strategische Auswahl von Liegenschaften war teilweise eingeschränkt. Dies betrifft insbesondere Verwaltungsunterlagen, konkrete Vertragsinhalte und evaluative Planungsgrundlagen, die für eine tiefere Analyse hilfreich gewesen wären. Nicht zuletzt konnte im Rahmen dieser Arbeit die Verknüpfung von Landkäufen mit weiteren wohnungspolitischen Instrumenten wie etwa Förderprogrammen, Baurechtsvergabe oder Mietzinsregulierung, nur begrenzt untersucht werden. Die Rolle von Koordination, Steuerung und institutioneller Verzahnung blieb damit ein Aspekt, der im Rahmen weiterführender Forschung näher betrachtet werden sollte.

Insgesamt leistet die Arbeit einen empirisch fundierten Beitrag zur Einordnung kommunaler Landkaufstrategien in der wohnungspolitischen Praxis und eröffnet Anknüpfungspunkte für weiterführende Forschung.

9. Literatur

- Abelson, P. (2009). Affordable Housing: Concepts and Policies*. *Economic Papers: A Journal of Applied Economics and Policy*, 28(1), 27–38. <https://doi.org/10.1111/j.1759-3441.2009.00001.x>
- Alterman, R. (2012). *Land-Use Regulations and Property Values The „Windfalls Capture“ Idea Revisited* (S. 755–786). <https://doi.org/10.13140/2.1.4028.9923>
- Badach, J., & Dymnicka, M. (2017). Concept of ‘Good Urban Governance’ and Its Application in Sustainable Urban Planning. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 245, 082017. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/245/8/082017>
- Balmer, I., & Gerber, J.-D. (2018). Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy. *Housing Studies*, 33(3), 361–385. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1344958>
- Bouwmeester, J., Hartmann, T., Ay, D., & Gerber, J.-D. (2024). Making room for affordable housing: Project-based negotiations between planning authorities and landowners in Dutch and Swiss densification. *Land Use Policy*, 144, 107264. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107264>
- Bundesamt für Statistik. (o. J.). *Karte: Leerwohnungsziffer 2023 [Bezirke] (7004424)*. Bundesamt für Statistik Statistischer Atlas der Schweiz.; Bundesamt für Statistik (BFS). Abgerufen 8. Mai 2025, von https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/16978_178_175_169/26396.html
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO. (o. J.). *Gemeinnütziger Wohnungsbau*. Abgerufen 10. März 2025, von <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/gemeinnuetziger-wohnungsbau.html>
- BWO, B. für W. (o. J.). *Mietbelastung*. Abgerufen 26. Februar 2025, von <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/zahlen-und-fakten/mietbelastung.html>
- Davis, J. E., & Staff, L. I. of L. P. (2014). *Community Land Trust Reader*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Debrunner, G., & Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, 99, 104993. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993>

- Debrunner, G., Hengstermann, A., & Gerber, J.-D. (2020). Die Wohnungsfrage ist eine Bodenfrage: Bodenpolitische Instrumente zur Sicherstellung des preisgünstigen Wohnraums im Bestand in Schweizer Städten. In B. Schönig & L. Vollmer (Hrsg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung* (S. 49–68). transcript Verlag. https://www.degruyter-brill.com/document/doi/10.1515/9783839445082-003/html?utm_source
- Debrunner, G., Hofer, K., Wicki, M., Kauer, F., & Kaufmann, D. (2024). Housing Precarity in Six European and North American Cities: Threatened by the Loss of a Safe, Stable, and Affordable Home. *Journal of the American Planning Association*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/01944363.2023.2291148>
- Debrunner, G., & Kaufmann, D. (2023). Land valuation in densifying cities: The negotiation process between institutional landowners and municipal planning authorities. *Land Use Policy*, 132, 106813. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106813>
- Debrunner, G., Kolocek, Michael, & Schindelegger, A. (2025). The decommodifying capacity of tenancy law: Comparative analysis of tenants' and landlords' rights in Austria, Germany, and Switzerland. *International Journal of Housing Policy*, 25(1), 147–169. <https://doi.org/10.1080/19491247.2024.2367835>
- Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (Hrsg.). (2022, September 5). *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*. Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.). <https://difu.de/publikationen/2022/bauland-mobilisieren-und-schaffen-strategien-und-instrumente-fuer-mehr-wohnungsbau>
- Eidgenössisches Department Für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. (2024, Februar 13). *Aktionsplan Wohnungsknappheit*. Aktionsplan gegen die Wohnungsknappheit. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/86057.pdf>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrated Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Engels, F., & Dutt, C. P. (1935). *THE HOUSING QUESTION*. New York: International Publishers.

- Ezennia, I. S., & Hoskara, S. O. (2019). Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study. *PLOS ONE*, *14*(8), e0221246. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221246>
- Florian Meyer. (2024). *Was Städte tun können, damit ihre Verdichtung akzeptiert wird*. Sciena. <https://www.sciena.ch/de/research/what-can-cities-do-to-promote-acceptance-of-densification.html>
- Gallent, N., Walton, William, Stirling, Phoebe, Purves, Andrew, & Hamiduddin, I. (2025). Securing affordable homes on 'rural exception sites' through negotiated land deals or compulsory land purchase? *Planning Practice & Research*, *40*(2), 392–405. <https://doi.org/10.1080/02697459.2025.2472201>
- Galster, G., & Lee, K. O. (2021). Housing affordability: A framing, synthesis of research and policy, and future directions. *International Journal of Urban Sciences*, *25*(sup1), 7–58. <https://doi.org/10.1080/12265934.2020.1713864>
- Gerber, J.-D., Hartmann, T., & Hengstermann, A. (2018). *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*. Routledge.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, *68*, 798–809. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.06.013>
- Gerber, J.-D., Nahrath, S., & Hartmann, T. (2017). The strategic use of time-limited property rights in land-use planning: Evidence from Switzerland. *Environment and Planning A*, *94*. <https://doi.org/10.1177/0308518X17701916>
- Glaser, M. (2017). The Situation of Social Housing in Switzerland. *Critical Housing Analysis*, *4*, 72–80. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.326>
- Haffner, M., & Heylen, K. (2011). User Costs and Housing Expenses. Towards a more Comprehensive Approach to Affordability. *Housing Studies*, *26*(04), 593–614. <https://doi.org/10.1080/02673037.2011.559754>
- Haffner, M., & Hulse, K. (2021). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, *25*(sup1), 59–79. <https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320>

- Haila, A. (2015). *Urban Land Rent: Singapore as a Property State*. John Wiley & Sons.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729–737. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge.
- Helferich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. (4. Aufl., Bd. 4). Wiesbaden: VS Verlag. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-92076-4>
- Helferich, C. (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669–686). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_44
- Hengstermann, A. (2019). Theoretische Annahmen zur Wirkung von Bodenpolitik. In A. Hengstermann (Hrsg.), *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik: Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern* (S. 87–118). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27614-0_3
- Hengstermann, A., & Gerber, J.-D. (2015). Aktive Bodenpolitik—Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. *Flächenmanagement und Bodenordnung*, 6.
- Hengstermann, A., & Hartmann, T. (2021). Grund zum Wohnen: Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive. *pnd – rethinking planning 2021(1)*, pages 30-41. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01677>
- Heylen, K., & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547–565. <https://doi.org/10.1007/s10901-012-9325-2>
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich & Finanzdepartement der Stadt Zürich. (1999). *Legislatorschwerpunkt „10'000 Wohnungen in 10 Jahren“*.
- Holm, D. A., & Horlitz, D. S. (2022). *Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik*.

- Kaufmann, D., Lutz, E., Kauer, F., Wehr, M., & Wicki, M. (2023). *Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz* (S. 21 p.) [Application/pdf]. [object Object].
<https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000603229>
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing Social Market. Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203033807>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Lawson, J. (2009). The Transformation of Social Housing Provision in Switzerland Mediated by Federalism, Direct Democracy and the Urban/rural Divide. *European Journal of Housing Policy*, 9(1), 45–67.
<https://doi.org/10.1080/14616710802693599>
- Lawson, J., & Ruonavaara, H. (2020). *Land policy for affordable and inclusive housing An international review*.
- Lowe, J. S., Prochaska, N., & Keating, W. D. (2022). Bringing permanent affordable housing and community control to scale: The potential of community land trust and land bank collaboration. *Cities*, 126, 103718.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103718>
- Mattissek, A., Pfaffenbach, C., & Reuber, P. (2013). *Methoden der empirischen Humangeographie* (2. Auflage, Neubearbeitung). Westermann.
- Meen, G. (2018). How should housing affordability be measured? *UK Collaborative Centre for Housing Evidence*, 3, 3–29.
- Metzler, B. (2024, Januar 9). Hohe Ausgaben für Landkäufe – Zürich kämpft mit viel Geld gegen die Wohnungsnot. *Tages-Anzeiger*. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-ausgaben-fuer-landkaeufe-steigen-um-faktor-10-936005204863>
- Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz. (o. J.). *Ratgeber Mietrecht*. Abgerufen 10. März 2025, von <https://www.mieterverband.ch/mv/mietrecht-beratung/ratgeber-mietrecht/glossar.html>
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The rules we make for using land*. Routledge. <https://api.taylorfrancis.com/content/books/mono/download?identifierName=doi&identifierValue=10.4324/9780203639658&type=googlepdf>

- Nwuba, C. C., & Kalu, I. U. (2018). Measuring housing affordability: The two approaches. *ATBU Journal of Environmental Technology*, 11(1), Article 1.
- OECD. (2017). *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en.html
- Peverini, M. (2023). *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities: Learning from the Cases of Milan and Vienna*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-43692-5>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press.
- Powell, R. (2017). A Review of „The financialization of housing: A political economy approach“, By Manuel B. Aalbers. *International Journal of Housing Policy*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2017.1377464>
- Prader, F. (2024, März 20). Landverkauf an die Stadt Zürich schlägt hohe Wellen. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/zuerich/landverkauf-an-die-stadt-zuerich-schlaegt-hohe-wellen-ld.1822918>
- Quigley, J. M., & Raphael, S. (2004). Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable? *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 191–214. <https://doi.org/10.1257/089533004773563494>
- Rädiker, S., & Kuckartz, U. (2019). *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA: Text, Audio und Video*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22095-2>
- REFLEKT, V. (2021, Mai 17). *REFLEKT Investigativer Journalismus*. REFLEKT – Investigativer Journalismus. <https://reflekt.ch/recherchen/welchen-firmen-gehört-zuerich/>
- Saiz, A. (2023). The Global Housing Affordability Crisis: Policy Options and Strategies. *SSRN Electronic Journal*, 203. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4402329>
- Schweizerischer Städteverband. (2024, März 11). https://staedteverband.ch/cmsfiles/240313_positionpapierlayoutde.pdf?v=20240328104450 [POSITIONSPAPIER]. Städtische Wohnpolitik: Ziele, Anliegen und Spielräume. https://staedteverband.ch/cmsfiles/240313_positionpapierlayoutde.pdf?v=20240328104450

- Shahab, S., Hartmann, Thomas, & Jonkman, A. (2021). Strategies of municipal land policies: Housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. *European Planning Studies*, 29(6), 1132–1150. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867>
- Stadt Zürich. (o. J.-a). *Baurechtliche Vorgaben und Grundlagen*. Abgerufen 5. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/bauvorschriften-und-planerische-grundlagen/bauten-anlagen/baurechtliche-vorgaben-und-grundlagen.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-b). *Digitale Zeitreise*. Abgerufen 3. April 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/stadtleben/stadtportraet/zuerichs-geschichte/digitale-zeitreise.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-c). *Gestaltungsplan & Sonderbauvorschriften / kooperative Planung*. Abgerufen 5. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/gestaltungsplan-sonderbauvorschriften.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-d). *Grundstücke und Baurechte—Stadt Zürich*. Abgerufen 11. Juni 2024, von <https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/wohnen-und-gewerbe/baurecht.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-e). *Immobilien­geschäfte | Stadt Zürich*. Abgerufen 12. März 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/portfolio/eigentuemerin/immobilienerwerb.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-f). *Instrumente der Wohnbauförderung | Stadt Zürich*. Abgerufen 12. März 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/bauberatung-und-dienstleistungen/foerderprogramme/wohnbaufoerderung/foerderinstrumente.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-g). *Mietpreisindex*. Abgerufen 17. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/miete-und-eigentum/mietpreisindexerhebung.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-h). *Räumliche Stadtentwicklung*. Abgerufen 5. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/site/umweltbericht/de/index/treiber/stadtentwicklung.html>

- Stadt Zürich. (o. J.-i). *Städtische Wohnpolitik—Stadt Zürich*. Abgerufen 3. Juli 2024, von <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-wohnstadt-2/positionen.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-j). *Stadtrat setzt aktive Wohnpolitik mit Nachdruck fort*. Abgerufen 3. April 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2024/12/stadtrat-setzt-aktive-wohnpolitik-mit-nachdruck-fort.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-k). *Wohnen*. Abgerufen 3. April 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/stadtleben/stadtportraet/zuerichs-geschichte/digitale-zeitreise/wohnen.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-l). *Wohnen. Freie Wohnungen: Alles zu Mietbedingungen und Vermietungsablauf*. Abgerufen 17. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/lebenslagen/wohnen.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-m). *Wohnpolitik*. Abgerufen 3. April 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/strategie-politikfelder/wohnpolitik.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-n). *Wohnraumfonds*. Abgerufen 7. Mai 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/bauberatung-und-dienstleistungen/foerderprogramme/wohnbaufoerderung/foerderinstrumente/wohnraumfonds.html>
- Stadt Zürich. (o. J.-o). *Zürichs Geschichte*. Abgerufen 24. Juni 2025, von <https://www.stadt-zuerich.ch/de/stadtleben/stadtportraet/zuerichs-geschichte.html>
- Stadt Zürich. (2011). *Abstimmungszeitung 27. November 2011—Stadt Zürich*. https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/archiv_abstimmungen/vergangene_termine/111127/abstimmungszeitung.html
- Stadt Zürich. (2017a). *Programm Wohnen Stadtrat*. Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement.
- Stadt Zürich. (2017b, Juni 14). *Verordnung über die Kostenmiete stadteigener Wohnungen (Kostenmieteverordnung, VKW) | Stadt Zürich*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/amtliche-sammlung/8/846/300-verordnung-ueber-die-kostenmiete-stadteigener-wohnungen--kos.html>

- Stadt Zürich. (2021). *Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen | Resultate und Infos | Wahlen & Abstimmungen*. https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/3_261_2021|128/222357/Abstimmungen/Informationen?gebiet=261
- Stadt Zürich. (2022). *Zwischennutzungen in städtischen Liegenschaften*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2022/zwischenutzungen-in-staedtischen-liegenschaften.html>
- Stadt Zürich. (2023). *Zürich stimmt ab. 18. Juni 2023*. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/lebenslagen/unterstuetzung-und-beratung/dokumente/mindestlohn-abstimmungspublikation-vom-18-juni-2023.pdf&ved=2ahU-KEwif4aXPxj2NAxX2zglHHVUhDA0QFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw0naQoebCOEslx4ZB3vAan>
- Stadt Zürich. (2024a). *Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel, Bericht 2020–2023 | Stadt Zürich*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2024/umsetzung-wohnpolitischer-grundsatzartikel-2020-2023.html>
- Stadt Zürich. (2024b, Februar 13). *Bevölkerungsbestand und -entwicklung—Stadt Zürich*. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung/aktueller-bevoelkerungsbestand.html>
- Stadt Zürich. (2024c, November 5). *Anstieg der Mietpreise seit 2022*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2024/11/anstieg-der-mietpreise-seit-2022.html>
- Stadt Zürich. (2025). *Stadtkreise—Stadt Zürich*. <https://www.stadt-zuerich.ch/geodaten/download/Stadtkreise>
- Statistik Stadt Zürich. (2025). *Leerwohnungen Hier finden Sie Zahlen zu leerstehenden Wohnungen sowie Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ) zur Leerwohnungszählung*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/wohnungen/leerwohnungen.html>
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151–184. <https://doi.org/10.1080/10511482.2006.9521564>

- Stone, M. E., Burke, T., & Ralston, L. (2011). *The Residual Income Approach to Housing Affordability: The Theory and the Practice* ((with Terry Burke and Liss Ralston).
- Sun, L. (2020). *A Global View of Housing Affordability* (Housing Affordability in Chinese Cities, S. 2–4). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.jstor.org/stable/resrep24404.4>
- Süring, J., & Weitkamp, A. (2022). Bodenpolitische Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte in der Stadtentwicklung. *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 6/2022, 361–371. <https://doi.org/10.12902/zfv-0412-2022>
- van der Krabben, E., & Jacobs, H. M. (2012). *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience—ScienceDirect*. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483771200107X?fr=RR-9&ref=pdf_download&rr=92c9d8f3080fbab0
- van Oosten, T., Witte, P., & Hartmann, T. (2018). Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless...”. *Land Use Policy*, 77, 829–836. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.029>
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177.
- Wicki, M., Wehr, M., Debrunner, G., & Kaufmann, D. (2024). *Öffentliche Akzeptanz und Politik für eine grüne und bezahlbare Innenverdichtung* (S. 48 p.) [Application/pdf]. ETH Zurich. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000658391>
- Wohnservice Wien. (o. J.). *Wohnfonds_wien*. Abgerufen 27. März 2025, von https://wohnservice-wien.at/service/wohnfonds-wien?utm_source
- Wüest Partner AG. (2024). *Wirkung wohnungspolitischer Massnahmen*. Kanton Zürich Volkswirtschaftsdirektion Amt für Wirtschaft (AWI) Bereich Volkswirtschaft. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2024/12/W%C3%BCest%20Partner_Wirkung%20wohnungspolitischer%20Massnahmen.pdf?utm_source
- Zeier, C. (2022, Januar 26). *REFLEKT Investigativer Journalismus*. REFLEKT – Investigativer Journalismus. <https://reflekt.ch/blackrock/>

Zwicky, R. (2021). *Housing Governance in a Time of Financialization: A Comparative Analysis of Zurich, Birmingham and Lyon* (1. Aufl.). vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. <https://doi.org/10.3218/4044-9>

10.1. Anhang A: Interviewleitfaden (Neutral)

Interviewleitfaden – Landankauf – bezahlbarer Wohnraum

Forschungsfrage: Wie und mit welchen Folgen nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?

Einleitung:

Strategische Nutzung von Landankäufen

1. Wie bewertet Sie die Nutzung von Landankäufen durch die Stadt Zürich als strategisches Instrument zur Bekämpfung der Wohnungskrise?
2. Was waren aus Ihrer Sicht die Hauptfaktoren, die die Stadt Zürich dazu veranlasst haben, Landkäufe als Strategie zu wählen?
3. Welche Indikatoren oder Kriterien sind aus Ihrer Sicht sinnvoll, um den Erfolg der Landkaufstrategie zu messen?

Auswahl und Konditionen der Grundstücke

4. Wie schätzt Sie die Auswahlkriterien der Stadt Zürich für den Erwerb von Grundstücken ein? Sind diese aus Ihrer Sicht angemessen? Haben Sie Kenntnisse darüber?
5. Inwiefern sind die Konditionen, zu denen die Stadt Zürich Grundstücke erwirbt, transparent und fair aus Ihrer Sicht?
6. Welche Rolle spielt Sie oder ähnliche Organisationen in Entscheidungsprozessen, welche Grundstücke gekauft werden sollen?

Konkrete Strategien und Ziele

7. Welche konkreten Ziele sollte die Stadt Zürich aus Ihrer Sicht neben der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum mit den Landkäufen verfolgen?
8. Wie beurteilt Sie die langfristigen Planungen und Entwicklungsziele der Stadt Zürich für die erworbenen Grundstücke?
9. Gibt es aus Ihrer Sicht genügend Richtlinien oder Vorgaben, wie die erworbenen Grundstücke für bezahlbaren Wohnraum genutzt werden sollten?

Umsetzung und Verwaltung

10. Kennen Sie konkrete Beispiele, bei denen die Stadt Zürich durch Landkäufe bezahlbaren Wohnraum geschaffen hat, der aus Ihrer Sicht erfolgreich war?
11. Inwiefern unterstützt Sie die Zusammenarbeit der Stadt Zürich mit gemeinnützigen Organisationen oder Genossenschaften bei der Entwicklung/Gestaltung der Grundstücke?

Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

12. Welche Auswirkungen hatten die Landkäufe der Stadt Zürich auf den Mietwohnungsmarkt aus Ihrer Sicht?
13. Wie stark haben aus Ihrer Sicht die Landkäufe zu einer tatsächlichen Erhöhung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum geführt?
14. Wie nehmen Ihre Mitglieder und Sie die Landkaufstrategie der Stadt Zürich wahr? Welche Kritik oder Unterstützung gibt es aus Ihrer Perspektive?

Zukunftsperspektiven

15. Welche zusätzlichen Maßnahmen neben Landankäufen sollte die Stadt ergreifen, um den Wohnungsmarkt zu stabilisieren und um den Zugang von bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen?

Zusammenfassung und letzte Gedanken

- Gibt es noch etwas, das Sie hinzufügen möchten, was wir noch nicht besprochen haben?
- Haben Sie Vorschläge für andere Experten oder Akteure, die ich ebenfalls interviewen sollte?

Dank und Abschluss

10.2. Anhang B: Merkblatt



4.7.2024

Masterarbeit der Universität Zürich zu Landankäufen der Stadt Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Merkblatt möchte ich Ihnen mein Masterarbeitsprojekt am Geographischen Institut der Universität Zürich vorstellen, einschließlich der Ziele des Projekts und des Ablaufs der Interviews. Die Arbeit wird von Dr. Ifigeneia Dimitrakou von der Universität Zürich betreut.

Worum geht es in der Masterarbeit?

Die wachsende Wohnungsnot in Zürich stellt eine zunehmend drängende Herausforderung dar, die durch Bevölkerungswachstum, steigende Immobilienpreise und Einkommensungleichheit verstärkt wird. In der Masterarbeit werden die Strategien und Ansätze der Stadt beim Erwerb von Land beleuchtet, einschließlich der Kriterien für die Grundstücksauswahl und der langfristigen städtebaulichen Ziele. Ein weiterer Fokus liegt auf der Finanzierung und Umsetzung dieser Landkäufe und der effektiven Nutzung finanzieller Mittel. Zudem werden Auswirkungen der Landkäufe auf den Wohnungsmarkt in Zürich analysiert, einschließlich der Schaffung von neuem Wohnraum. Diese Masterarbeit zielt darauf ab, zu verstehen, wie die Stadt Zürich strategisch Landankäufe als Instrument einsetzt, um der Wohnungsnot entgegenzuwirken und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verbessern.

Forschungsfrage: Wie und mit welchen Folgen nutzt die Stadt Zürich (Land-)Käufe als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungsnot?

Methodik: Die Forschung basiert auf qualitativen Interviews mit politischen Akteuren wie der Stadt Zürich und Genossenschaften. Die Interviews werden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Ihre Expertise und Erfahrung sind entscheidend, um die Effektivität der Landkaufpolitik in Zürich zu bewerten.

Wie würde der Ablauf eines Interviews aussehen?

Die interviewte Person sollte sich ca. 1 Stunde einplanen. Es braucht für das Interview keine Vorbereitung Ihrerseits. Ein Interview kann sowohl online oder vor Ort stattfinden. Das Interview würde auf Deutsch (Schriftsprache oder Mundart) geführt werden. Für die spätere Auswertung wird eine Aufnahme des Interviews gemacht, es sei denn, Sie wünschen keine Aufzeichnung. Auf Wunsch können Sie bei Ihrer Teilnahme ein Pseudonym verwenden oder anonymisiert werden.

Was geschieht nach dem Interview mit meinen Aussagen?

Nach einem Interview werden Ihre Aussagen transkribiert und ausgewertet. Das Transkript Ihres Interviews können Sie jederzeit anfordern. Die Aufnahmen werden in digitaler Form bis zur Beendigung der Masterarbeit aufbewahrt. Sie haben das Recht Ihre Aufnahme löschen zu lassen und von Ihren Aussagen zurückzutreten. In der Masterarbeit werden Auszüge der Interviews mit Namen, Pseudonym oder anonym enthalten sein. Nach Abschluss der Masterarbeit wird diese öffentlich einsehbar sein im Bibliothekskatalog der Universität Zürich und auf Wunsch Ihnen zugestellt.

Kontakt: Bei Interesse an weiteren Informationen oder für die Besprechung Ihrer Teilnahme an einem Interview können Sie mich gerne unter adina.pepe@uzh.ch kontaktieren. Ihre Teilnahme wird vertraulich behandelt, und Sie haben die Möglichkeit, die Ergebnisse der Studie einzusehen.

Ich freue mich auf Ihre wertvolle Mitwirkung an dieser wichtigen Forschung.

Freundliche Grüsse
Adina Pepe

Kontakt: adina.pepe@uzh.ch

10.3. Anhang C: Einverständniserklärung für das Interview

Einverständniserklärung für das Interview

Wenn möglich füllen Sie diese Einverständniserklärung vor dem Interview aus. Mit Ihrer Unterschrift bestätigen Sie, dass Sie das Merkblatt gelesen haben und damit einverstanden sind.

Das Interview darf aufgezeichnet werden?

Ja Nein

Ihr Name darf abgedruckt werden?

Ja anonymisiert pseudonymisiert

Möchten Sie nach Abschluss der Masterarbeit eine digitale Version per E-Mail erhalten?

Ja Nein

Mir ist bewusst, dass Ihre Zustimmung jederzeit und ohne Angabe von Gründen widerrufen werden kann.

Datum: _____

Unterschrift: _____

Ich bedanke mich für Ihr Teilnahme und Interesse an meine Masterarbeit und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung

Freundliche Grüße



Adina Pepe

10.4. Anhang D: Kategoriensystem

Hauptkategorie	Anzahl Codes	1. Unterkategorie	Anzahl Codes	2. Unterkategorie	Anzahl Codes
Beispiele	70	Zukunft	3		
		Ausschluss/ Keine Möglichkeiten/ Exklusion	7		
Infos	31	Gemeinderat	3		
		Entwicklung	6		
		Beraterfunktion	4		
Alternativen/ Vorschläge / Verbesserungen	26	negative Reaktion	3		
		positive Reaktion	13		
		Kritik	63	Subjekthilfe vs. Objekthilfe	1
				Verteilung Wohnungen	4
				Vereinfachung	5
		Nutzung	8		

		Anreize	13		
		Verdichtung/ Aufstockung/ Umzonung	17		
Zusammenarbeit	23	Konkurrenz	19		
		Kooperation Privat / Genos- senschaft	30		
Soziale Aspekte	25	bezahlbarere Wohnraum (gemeinnützig)	5		
Politik & Recht	66	Druck (sozial & politisch)	4		
		Aufgabe der Stadt	14		
		Baurechte & Bau	29		
		Spekulation	17		
		Macht & Einfluss	31		
		Regulierungen/ Gesetze / Vorschriften	33		
		Abstimmung	24		
		Akteure	7		
Herausforderung	54	Auswirkungen	48		

		Transparenz	11		
		langsame Prozesse	18		
		Preis	34	Fairness	9
				Kostenmiete	14
Strategie & Ziele	22	Kriterien	18		
		Investition	26		
		Vorgehen	49		
		Ausnutzung/ Reserven/ Potenzial	15		
		langfristige Wirkung	7		
		Ziele	29	Durchmischung	3
				Gentrifizierung	2
				Infrastruktur	7
		Gemeinnützig/ bezahlbar/ städtisch / Subventioniert	45		

10.5. Anhang E: Selbständigkeitserklärung

Einsatz von KI-Tools

Im Rahmen der Erstellung dieser Masterarbeit wurde KI-gestützte Software wie ChatGPT von OpenAI, punktuell als unterstützendes Hilfsmittel verwendet. Der Einsatz beschränkte sich auf Vorschläge für Kapiteltitle, Hilfestellungen beim strukturellen Aufbau der Arbeit sowie auf stilistische und sprachliche Überarbeitung bereits selbst verfasster Textpassagen (z. B. Kommasetzung, Genderneutralität, Synonymsuche).

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Unterlunkhofen, 27.06.2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adina Pepe', with a stylized, cursive script.

Adina Pepe