

«Who Densifies Our Cities, Where, and How? Contribution of Systematic Landownership and Property Data Analyses to Effective Settlement Densification»

Other Publication**Author(s):**

[Debrunner, Gabriela](#)  [Gairing, Mona](#)

Publication date:

2024-02-26

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000661636>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Funding acknowledgement:

200499 - Densifying Switzerland: Exploring the Acceptance and Support of Densification Projects in Swiss Cities (SNF)



«Wer verdichtet unsere Städte, wo, und wie? Beitrag systematischer Grundeigentumsanalysen zur effektiven Umsetzung von Innenentwicklungszielen»

Dr. **Gabriela Debrunner**, Postdoktorandin

Mona Gairing, Hilfsassistentin

Teilweise finanziert durch ROREP – Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik

Projektzeitraum: Juli 2023 – Dezember 2023, Zürich

Dieses sechsmonatige Forschungsprojekt (Juli - Dezember 2023) wurde teilweise von ROREP – der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik – mit einem Gesamtbetrag von CHF 2500 finanziert. Wir danken der Gesellschaft für ihre Unterstützung und die Zusammenarbeit zwischen ETHZ und ROREP, siehe <https://rorep.ch>



Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik

Société Suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale

Società Svizzera di studio per l'ordinamento territoriale e la politica regionale

Zitiervorschlag:

Debrunner, Gabriela; Gairing, Mona (2024): *Wer verdichtet unsere Städte, wo, und wie? Beitrag systematischer Grundeigentumsanalysen zur effektiven Umsetzung von Innenentwicklungszielen*, ETH Zürich.

Projekt

1. Problemstellung
2. Forschungslücke und Ziele
3. Forschungsfragen
4. Fallstudienanalyse: Stadt Opfikon, Zürich
5. Fallauswahl: Wohngebiet Rohr/Platten, Opfikon
6. Methodisches Vorgehen
7. Empirische Ergebnisse (nicht abschliessend)
8. Diskussion und Schlussfolgerung

1. Problemanalyse

- Das mangelnde Wohnraumangebot bei gleichzeitig steigender Wohnungsnachfrage ist zu einer zentralen Herausforderung für die Schweizer Stadtentwicklung geworden. Dies gilt insbesondere in verdichteten Städten, wie der in diesem Projekt untersuchten Stadt Opfikon, wo Land knapp und unter den städtischen Akteuren (z. B. Grundeigentümer:innen, Investor:innen, Entwickler:innen, Behörden usw.) stark umkämpft ist.
- **In solch umkämpften Landnutzungssituationen ist die Frage, wer das zur Deckung des Wohnungsbedarfs verfügbare Land besitzt, kontrolliert und darüber entscheidet, von entscheidender Bedeutung für die effektive Entwicklung unserer Städte.**
- Als Inhaber:innen von Rechtstiteln verfügen Grundeigentümer:innen über erhebliche Macht, um die sozioökonomische Geografie von Städten zu gestalten. Während sie rechtlich nicht gezwungen werden können, öffentliche Landnutzungsziele innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu erfüllen (z. B. in Bezug auf die Ausweisung von Gebieten für verdichteten Wohnungsbau), haben sie die rechtliche Möglichkeit, die geplante (Neu-)Entwicklung von Wohnraum zu blockieren, zu verzögern oder umzulenken. **Dies macht Grundeigentümer:innen zu wichtigen Entscheidungsträger:innen bei der Umsetzung von Zielen der Wohnraumversorgung.**

(z.B., Needham & Verhage, 1998; Jacobs & Paulsen, 2009; Korthals Altes, 2019; Needham et al., 2018; Gerber et al., 2020)



2. Forschungslücke und Ziele

- **Wohnen ist eines der drängendsten Probleme der Stadtentwicklung, doch ist nur wenig darüber bekannt, wie verschiedene Kategorien von Grundeigentümer:innen** (z. B. institutionelle Investor:innen, Eigennutzer:innen, Genossenschaften und öffentliche Eigentümer:innen) die Wohnraumversorgung in sich verdichtenden städtischen Kontexten beeinflussen.
- Das übergreifende Ziel dieses Projekts besteht daher darin, diese Herausforderung im Wohnen aus der Perspektive des Grundbesitzes und des Eigentums zu betrachten. Der Ausgangspunkt ist, dass Grundbesitz und Eigentum, obwohl sie durch den Staat und den Markt bedingt sind, einen noch nicht ausreichend untersuchten Schlüsselmechanismus darstellen, der die Wohnungsvergung beeinflusst (d.h. die Anzahl der Wohnungen, den Flächenverbrauch pro Einwohner:innen usw.; Adisson & Artioli, 2020).
- **Das spezifische Ziel dieser ETHZ/ROREP-Kooperation ist es, eine eingehende empirische Untersuchung darüber durchzuführen, wie verschiedene Grundeigentümer:innen die Bereitstellung von Wohnraum in Städten beeinflussen.** Diese Forschung kommt zum richtigen Zeitpunkt, da die Daten des Grund- und Eigentumsmarktes für die in diesem Projekt untersuchte Stadt (Opfikon, ZH) erst seit kurzem für das Forschungsteam zugänglich sind und noch nicht systematisch analysiert wurden.



3. Forschungsfragen

FF1: Wie beeinflussen die verschiedenen Kategorien von Grundeigentümer:innen (institutionelle, selbstgenutzte, genossenschaftliche und öffentliche) die Wohnraumversorgung in sich verdichtenden Städten?

FF1.1: Wem gehört was, wo und wann in sich verdichtenden Städten?

FF1.2: Welche räumlichen Cluster des Wohnraumangebots pro Grundeigentumskategorie entstehen in sich verdichtenden Städten?



4. Fallstudienanalyse: Stadt Opfikon, Zürich

- Opfikon liegt in der Agglomeration Zürich
- Die Gemeinde Opfikon ist von 11'115 (1970) auf über 21'066 (2021) Einwohner:innen gewachsen
- Geschätztes Bevölkerungswachstum +29,8% bis 2050
- Intensive Verdichtungsaktivitäten in den letzten Jahren (z.B. Ersatzneubauten, Sanierungen, Modernisierungen im Bestand)
- Begrenzte Baulandreserven
- Steigende Mieten und Verdrängungstendenzen
- Mangel an (bezahlbarem) Wohnraum

→ **Repräsentatives Beispiel für viele andere Schweizer Agglomerationsgemeinden, die mit ähnlichen Herausforderungen im Bereich Bodennutzung und Wohnen konfrontiert sind.**

(siehe z.B., Theurillat et al., 2023; Debrunner, 2024)

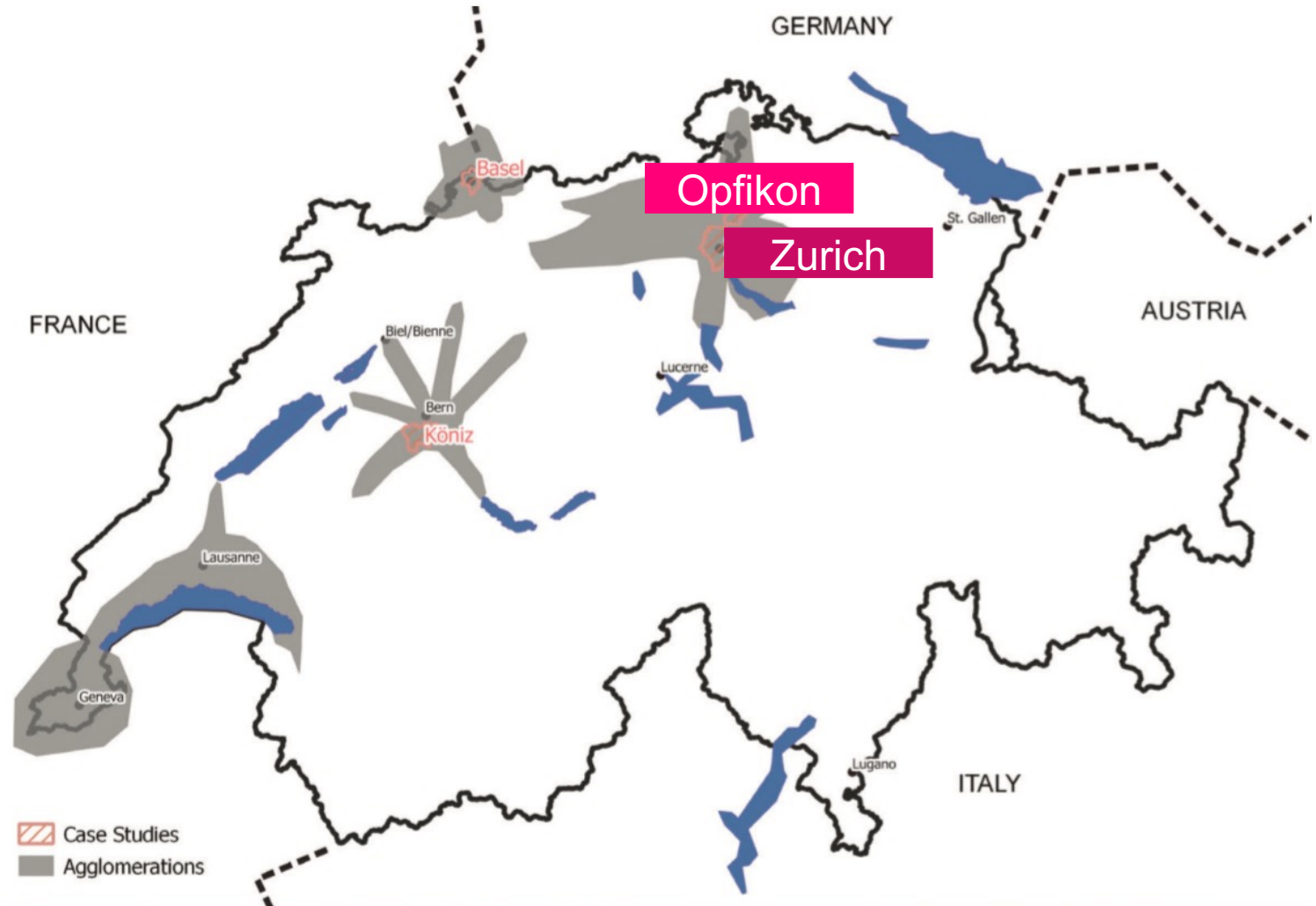


Abbildung 1: Karte der Schweiz mit der Stadt Opfikon in der Agglomeration Zürich.

5. Fallauswahl: Wohngebiet Rohr/Platten, Opfikon

- Stark urbanisiertes Wohngebiet
- Insgesamt rund 130 verschiedene Grundeigentümer:innen im Quartier Rohr/Platten
- Nähe zum internationalen Flughafen Zürich (ca. 10 Minuten mit dem Bus)
- Wohnquartier mit erschwinglichen Mieten und intensivem Verdichtungsdruck aufgrund begrenzter Landnutzungsreserven und bestehender Wohnnutzungspotenziale
- Mehrheit der Gebäude aus den 1960-1980er Jahren

→ **Repräsentatives Fallstudiengebiet für viele andere Schweizer Agglomerationsgemeinden, die mit ähnlichen Herausforderungen in Bezug auf Flächennutzung und Wohnraum konfrontiert sind.**



5. Gebiet der Fallstudie: Wohngebiet Rohr/Platten, Opfikon



Abbildung 2: Karte des Rohr/Platten Quartiers in der Stadt Opfikon.

6. Methodisches Vorgehen: Property-Assessment-Database (PAD) Analyse

Das PAD besteht aus **drei Schritten**:

- (1) Räumliche Analyse von Grundbesitz- und Eigentumsdaten sowie -strukturen durch überlappende Datenlayer (z.B. Geodaten zu Gebäuden, Eigentumsdaten, Geodaten zu Parzellen) im Geographischen Informationssystem (GIS)
- (2) Visualisierung und Clustering der Veränderungen von Grundbesitz- und Eigentumsstrukturen über Zeit ($t_0 = 2005$; $t_1 = 2023$)
- (3) Visualisierung der Entscheidungsstrukturen und Verbindungen zwischen den Grundeigentümer:innen durch eine Social-Network-Analyse (SNA).
→ noch nicht durchgeführt.

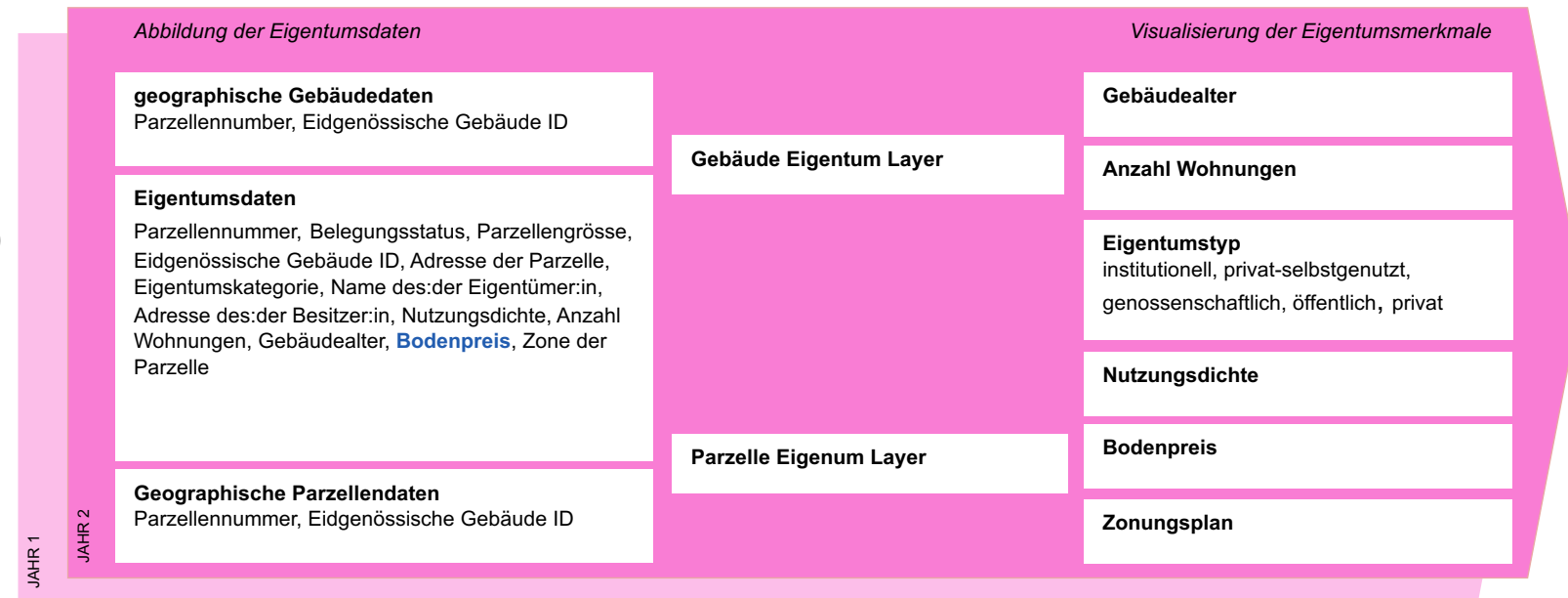
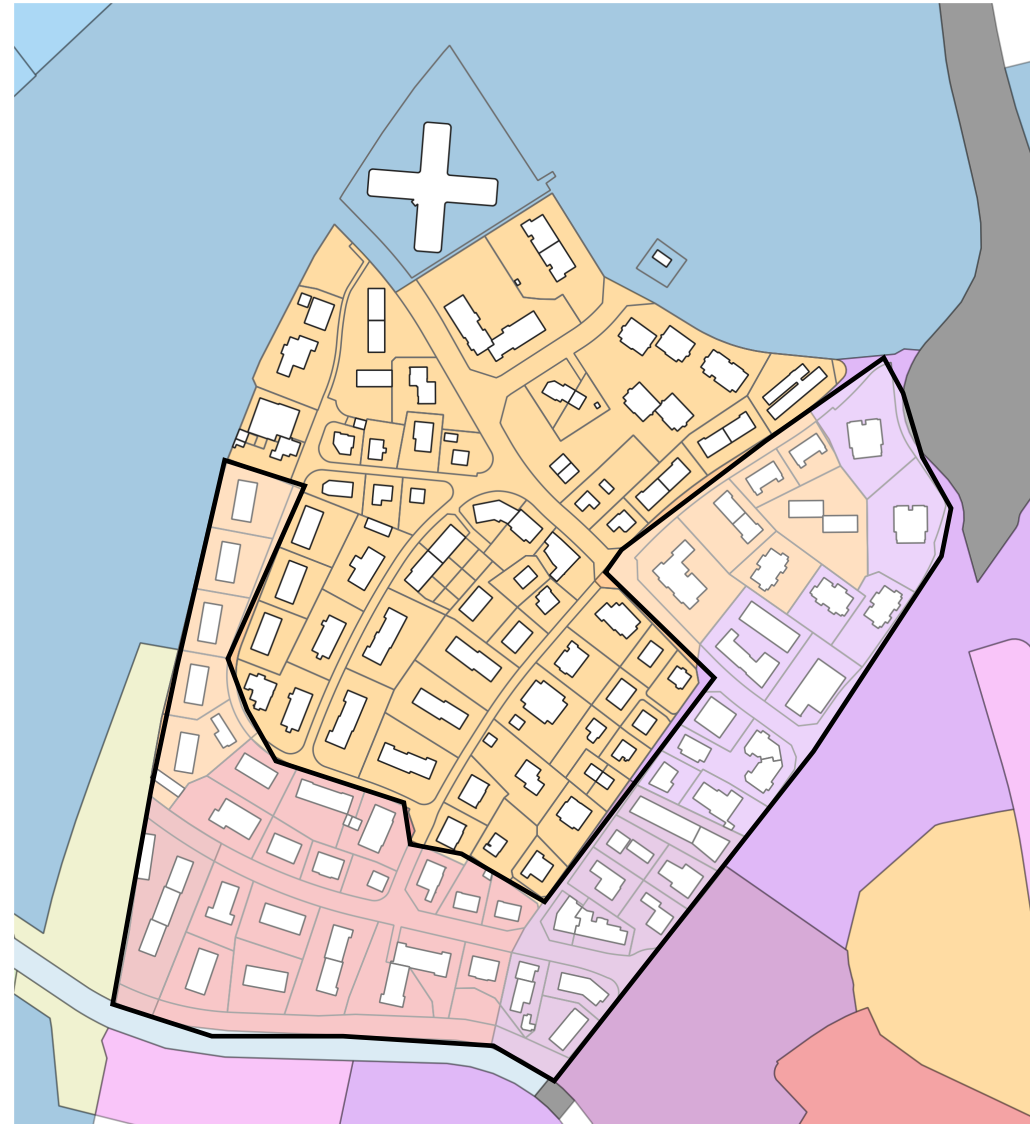


Abbildung 3. Schritt eins des PAD. Eigentumsdaten werden auf geografische Gebäude- und Parzellendaten abgebildet, wodurch zwei grundlegende Layer entstehen. Die eine enthält Gebäude mit den entsprechenden Eigentumsattributen, die andere umfasst Parzellen mit zugehörigen Eigentumsattributen. Unter Verwendung dieser Schichten werden dann die einzelnen Eigentumsattribute visualisiert. Dieser Prozess wird für beide analysierten Zeitpunkte durchgeführt.

7. Vorläufige empirische Ergebnisse: (Auf)Zonierungs-Geschichte Rohr/Platten, Opfikon

- Im Jahr 2012 hat die Stadt Opfikon ihren kommunalen Zonenplan überarbeitet (siehe Abbildung rechts).
- Insbesondere hat die Stadt im östlichen und südlichen Teil des Gebiets Rohr/Platten Aufzonungen vorgenommen (siehe ausgewählte Fläche in weiss).
- Während früher der grösste Teil des Wohngebiets in einer W3-Wohnzone lag, wurden diese Teile teilweise in W4- und W5-Zonen aufgezont.

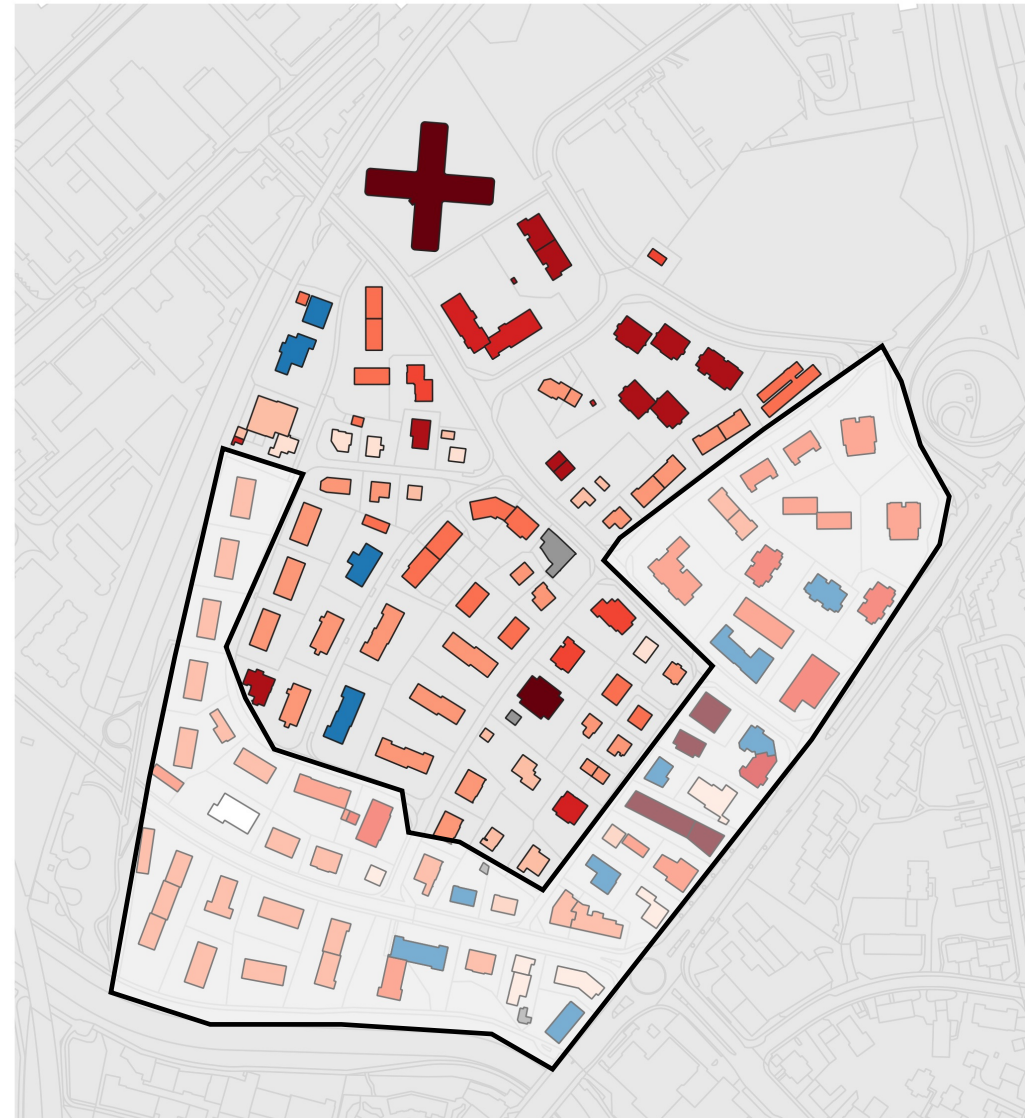


Zonenplan (2012)

- Erholungszone Spielplätze
- Freihaltezone
- Gewässer
- Gewerbezone Arbeitsplatzgebiet, BZO Art. 25
- Industriezone Flughafen
- Strassen (HLS)
- Wohnzone mit Gewerbeanteil, 4-geschossig dicht
- Wohnzone mit Gewerbeanteil, 4-geschossig locker
- Wohnzone, 3-geschossig
- Wohnzone, 4-geschossig
- Zentrumszone, 4-geschossig
- Zentrumszone, 5-geschossig
- Zentrumszone, 6-geschossig

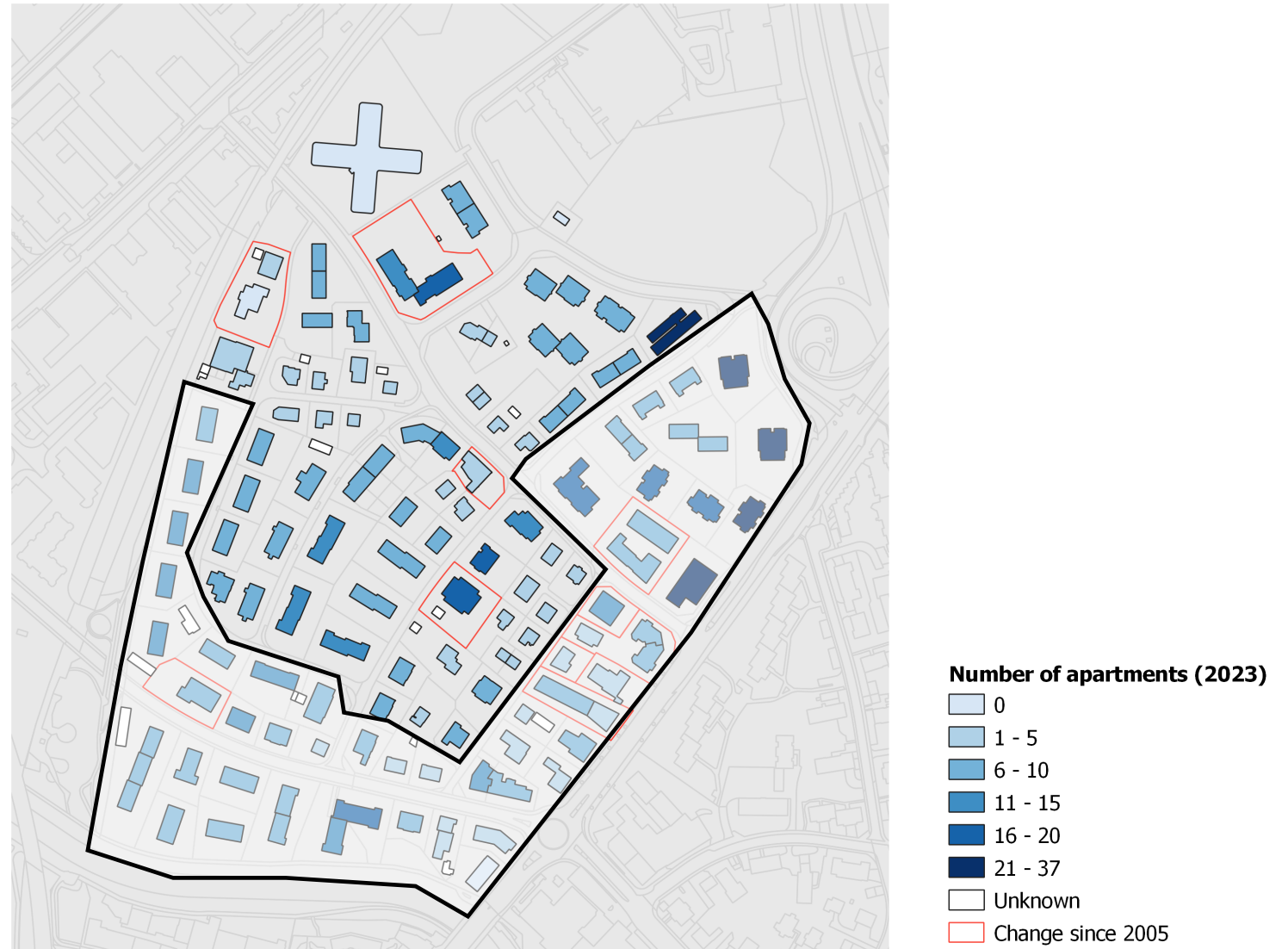
7. Vorläufige empirische Ergebnisse: (Auf)Zonierungs-Geschichte Rohr/Platten, Opfikon

- In den darauffolgenden Jahren (ab 2012) haben diese Aufzonungsmaßnahmen zu umfangreichen Bauaktivitäten aufgrund von neu-geschaffenen Nutzungspotentialen geführt.
- Mehrere Gebäude wurden ersetzt und von Grund auf neu aufgebaut (siehe Gebäude in **dunkelroter** und **blauer** Farbe).

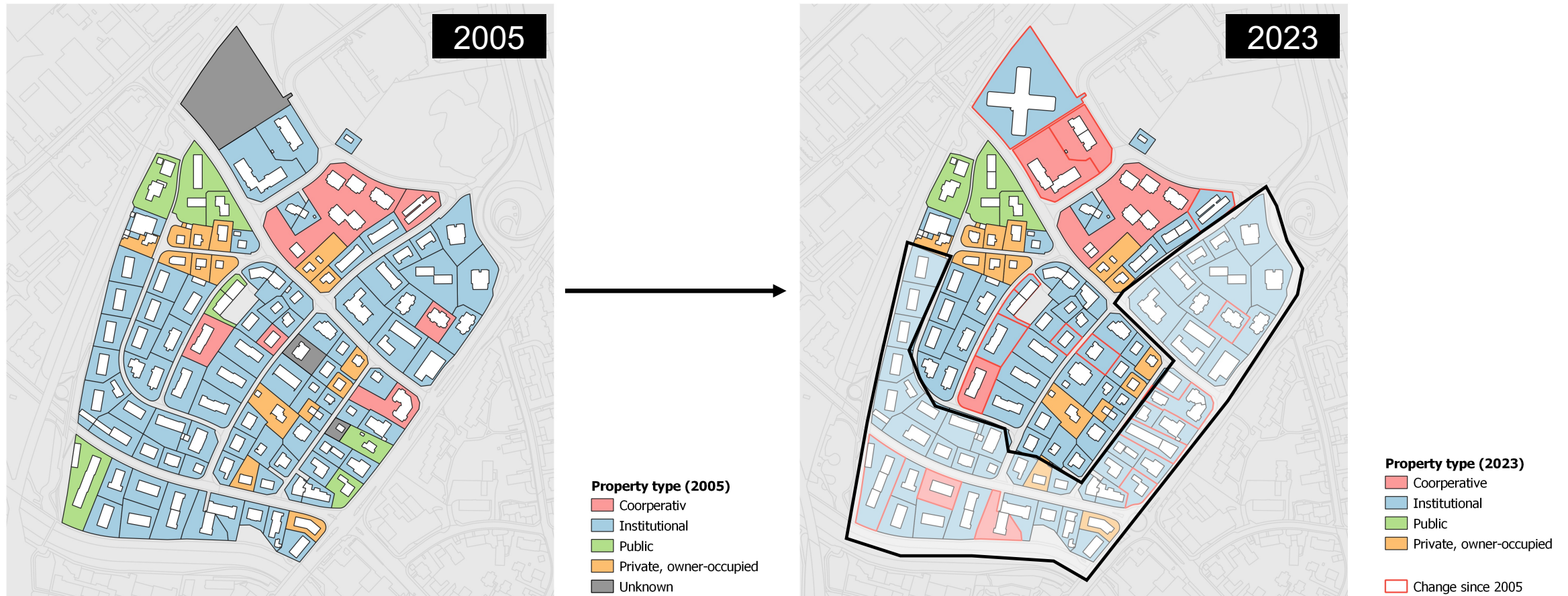


7. Vorläufige empirische Ergebnisse: (Auf)Zonierungs-Geschichte Rohr/Platten, Opfikon

- Die Verdichtungsaktivitäten (Ersatzneubau, Umbau bestehender Gebäude) haben - im Allgemeinen - zu einem Anstieg der Anzahl der Wohnungen pro neu-gebautem Gebäude geführt.
- **Es bleibt jedoch unklar: Wer verdichtet wo, wie und was genau?**

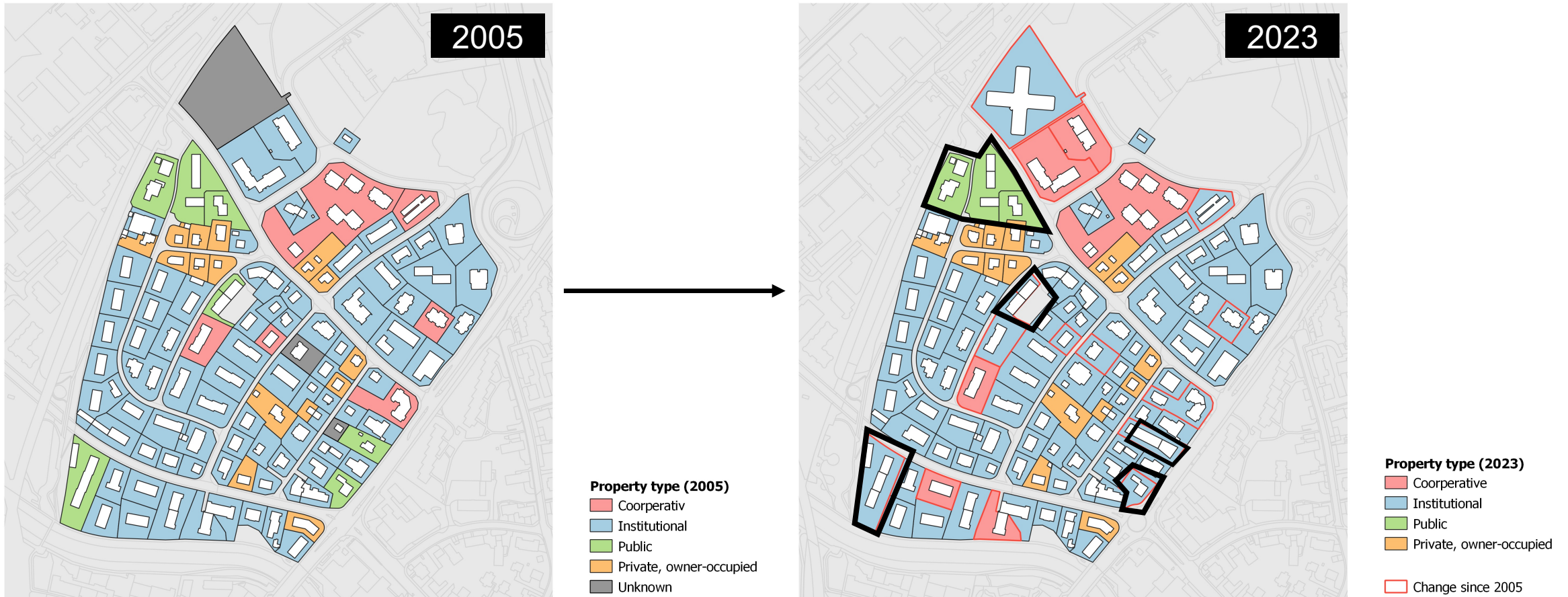


7. Vorläufige empirische Ergebnisse : Systematische Analyse von Grundbesitz- und Eigentumsdaten



- Für die Jahre 2005 und 2023 haben wir deshalb die Grundbesitz- und Eigentumsdaten für das gesamte Gebiet Rohr/Platten systematisch geclustert und visualisiert. Wie Sie an den Farben erkennen können, haben sich die Eigentumsverhältnisse vor allem in den aufgezonten Gebieten (siehe weiß markiert) stark verändert.

TYP I: INSTITUTIONELLE INVESTOR:INNEN

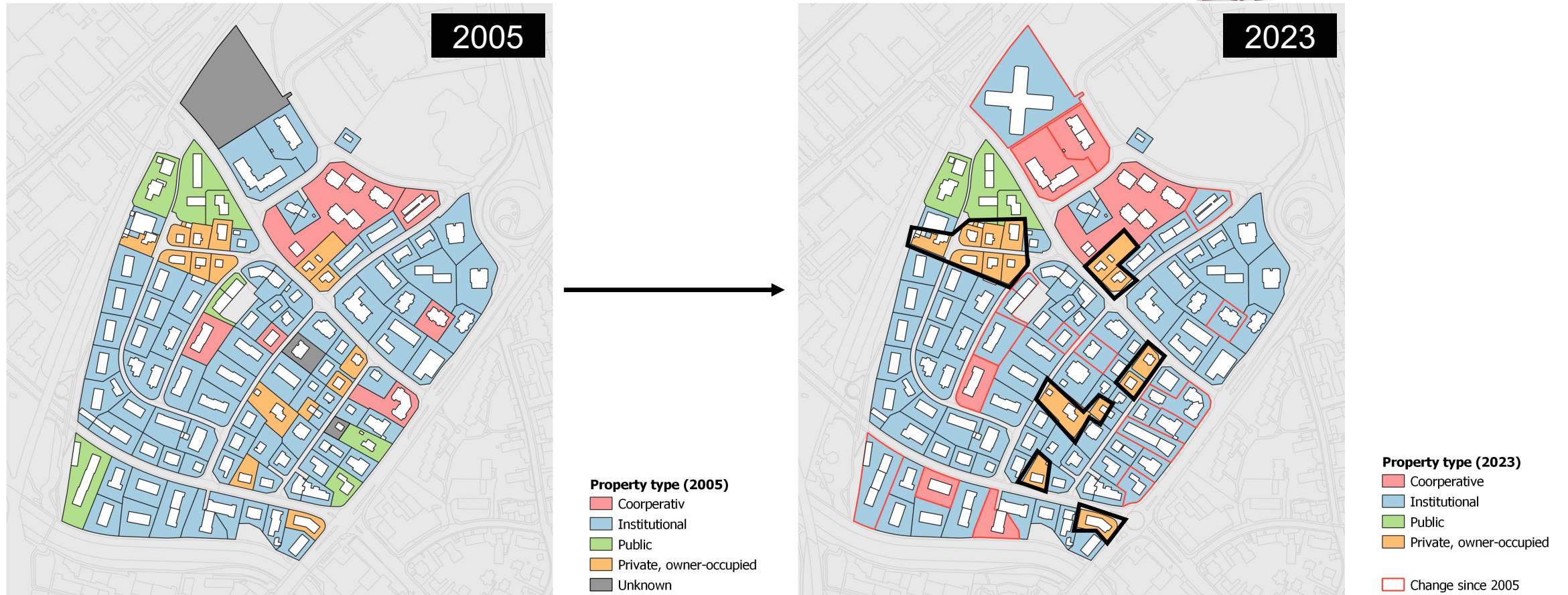


7 Parzellen (6% des gesamten Bodenbestands) haben in den letzten 18 Jahren ihre Eigentumsstruktur in eine "institutionelle" Form geändert. Dies ist insbesondere auf den Verlust des öffentlichen Grundbesitzes zurückzuführen, der Bewohner:innen mit niedrigem Einkommen öffentliche Wohnungen zur Verfügung stellt.

- **2005** waren 72% aller Parzellen und 74% aller Wohneinheiten im Besitz von institutionellen Investor:innen.
- **2023** waren 78% aller Grundstücke (+6%) und 83% aller Wohneinheiten (+9%) im Besitz von institutionellen Investor:innen.

→ **Starke Verlagerung hin zur Finanzialisierung der städtischen Wohnungsbestände.**

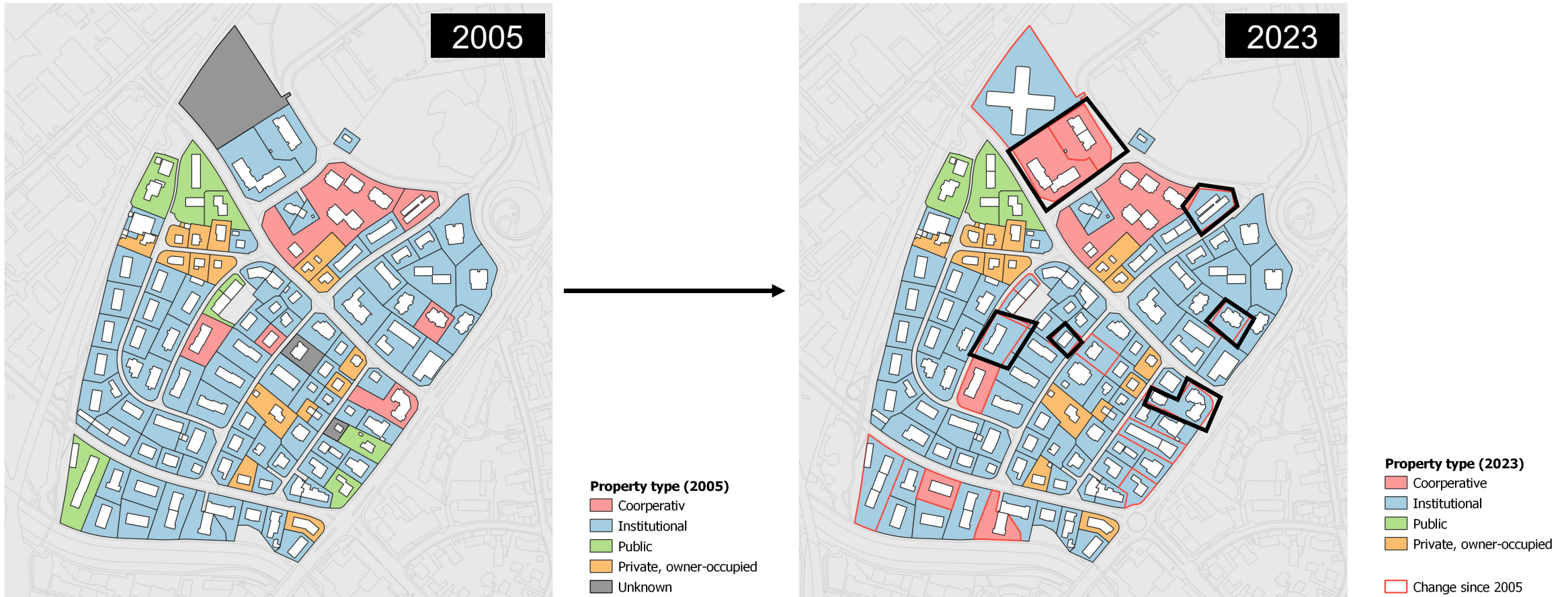
TYP II: SELBST-GENUTZTES EIGENTUM



- **Keine Veränderung des Anteils an selbst genutztem Wohneigentum** einschließlich Eigentumswohnungen über den gesamten Zeitraum von 18 Jahren.

→ **Selbst genutztes Wohneigentum scheint im Laufe der Zeit sehr stabil bzgl. baulichen Aktivitäten zu sein.**

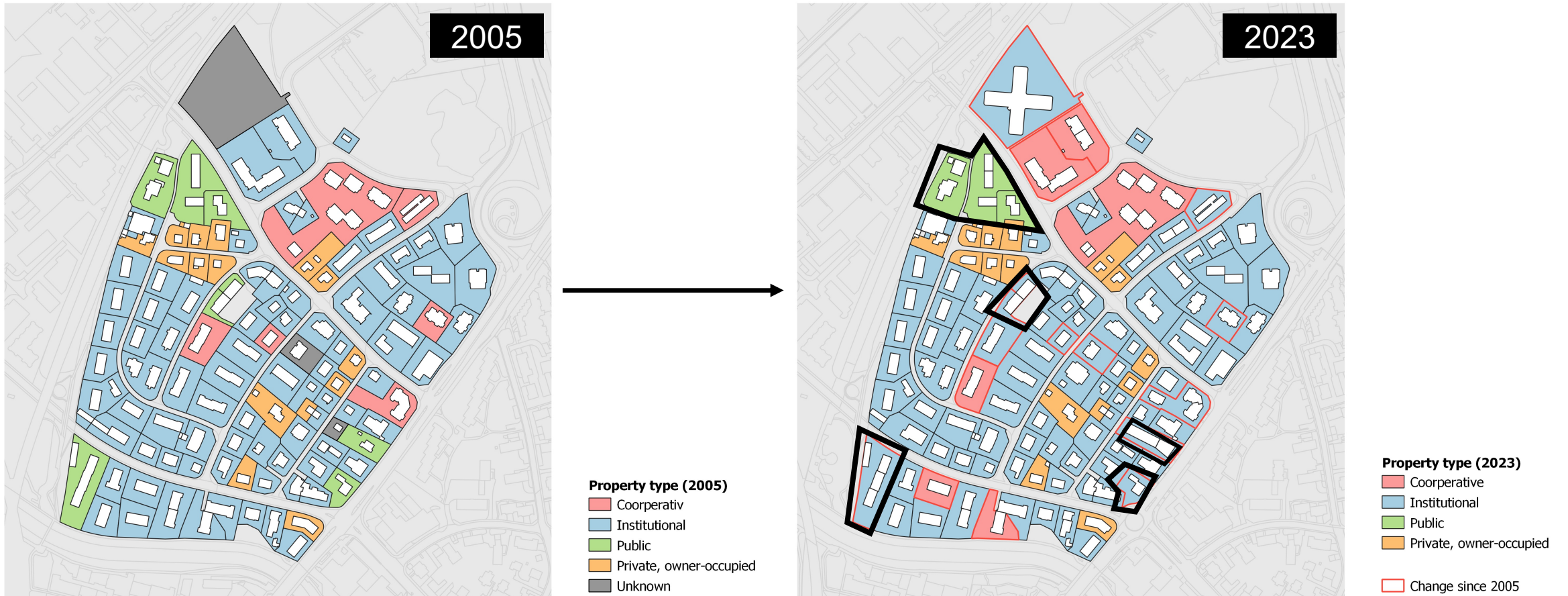
TYP III: GENOSSENSCHAFTEN



- **Hohe Dynamik beim Kauf und Verkauf von Parzellen im Eigentum von Genossenschaften** über den Zeitraum von 18 Jahren. Über die Gründe für diese Aktivitäten ist jedoch nicht viel bekannt.

→ Tendenziell haben die **Wohnbaugenossenschaften an Einfluss verloren, während institutionelle Investor:innen an Einfluss gewonnen haben** in den letzten 18 Jahren im Rohr/Platten Quartier.

TYP IV: ÖFFENTLICHES EIGENTUM



- Interessanterweise zeigt die Datenanalyse, dass alle Parzellen im Besitz der öffentlichen Hand (mit einer Ausnahme) in den letzten 18 Jahren an institutionelle Investor:innen verkauft wurden.

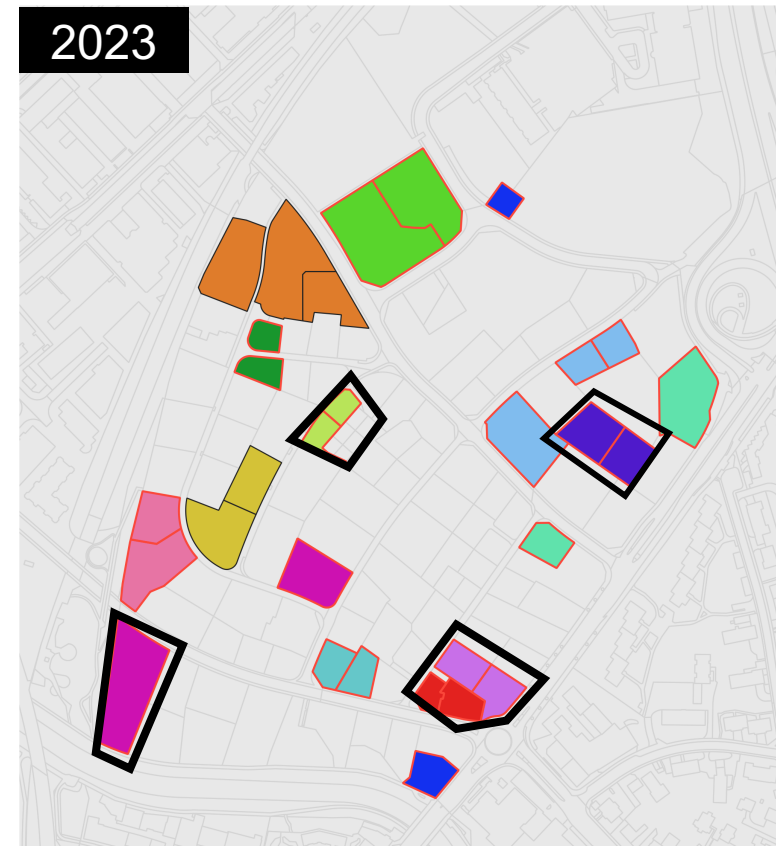
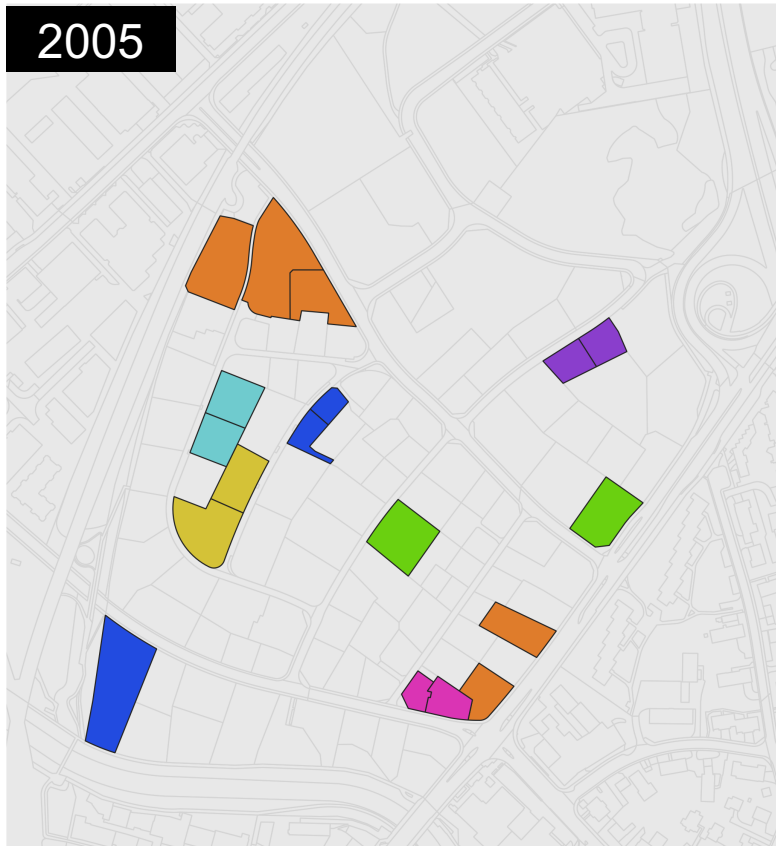
→ Aus einem Sitzungsprotokoll des Gemeinderats aus dem Jahr 2002 wissen wir, dass die Exekutivmitglieder des Stadtrats Opfikon dem Verkauf dieser öffentlichen Grundstücke an private Investor:innen zustimmten, da die Gemeinde auf kurzfristige Sicht Geld benötigte (Stadt Opfikon, 2002).

7. Empirische Ergebnisse (nicht abschliessend): Verdichtungsaktivitäten pro Eigentumskategorie

- Die Datenanalyse zeigt, dass institutionelle Investor:innen dazu neigen, bestehende Gebäude vollständig zu ersetzen und zu erneuern, während;
- Genossenschaften und Eigentümer:innen von selbstgenutzten Immobilien ihre bestehenden Wohnungsbestände eher renovieren.



7. Empirische Ergebnisse (nicht abschliessend): Mehrfachgrundeigentümer:innen



- Die Datenanalyse zeigt, dass bestimmte institutionelle Investor:innen das Gebiet Rohr/Platten in der Tendenz aggressiv aufkaufen. **Innerhalb kurzer Zeit haben sie mehrere Parzellen in demselben Stadtgebiet erworben.**
 - Sie **neigen dazu, Land strategisch zu kaufen**, um institutionelle Anlageziele zu erreichen (z. B. eine sichere Renditestrategie).
- Die Nähe des internationalen Flughafens Zürich scheint bei der Tätigkeit von institutionellen Grundstückinvestitionen eine Rolle zu spielen.

8. Diskussion und Schlussfolgerung: Grundbesitz- und Eigentumsanalyse

- Seit den 2005er Jahren ist der Verkauf von öffentlichen und genossenschaftlichen Grundstücken und Wohnungsbeständen an privat-institutionelle Investor:innen im Quartier Rohr/Platten ein deutlicher Trend.
- Insbesondere im Gebiet Rohr/Platten reagierten institutionelle Investor:innen 2012 stark auf neu geschaffene Wohnnutzungsreserven durch (Auf-)Zonierungsmaßnahmen (Erhöhung der Nutzungsreserven). In der Folge haben sie ihre Liegenschaften in diesen aufgezonten Gebieten abgerissen, ersetzt und mit höheren Dichten (aber auch Mieten) neu gebaut.
- Bei Genossenschaften und selbst genutzten Immobilien ist es wahrscheinlicher, dass sie bestehende Gebäude renovieren, ohne sie abzureißen und zu ersetzen. Dies hat wahrscheinlich damit zu tun, dass sie a) entweder nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ihre Gebäude vollständig zu ersetzen, oder b) emotional stärker mit ihren bestehenden Wohnungsbeständen verbunden sind und deren Abriss nicht anstreben, sondern den Erhalt der Bausubstanz.
- Es bleiben jedoch viele offene Fragen für die weitere Forschung, z. B.:
 - Welche Gründe haben dazu geführt, dass Anfang der 2010er Jahre öffentliche und genossenschaftliche Grundstücke in der Stadt Opfikon verkauft wurden?
 - Wer hat diese Strategie der kommunalen Bodenpolitik beschlossen, wie und warum?
 - Was bedeutet die Tendenz zum Mehrfachgrundeigentum für das Gebiet Rohr/Platten? Warum haben diese Investor:innen mehrere Grundstücke im Gebiet Rohr/Platten erworben? Welche Ziele verfolgen sie in den nächsten Jahren im Quartier Rohr/Platten?

8. Diskussion und Schlussfolgerung : Strategische kommunale Bodenpolitik durch systematische Analyse von Grundbesitz und Eigentum

- **Antizipation:** Durch die systematische Analyse von Grundbesitz- und Eigentumsdaten können bestimmte Investitionen und Bauaktivitäten – insbesondere vor einer kommunalen Zonenplanrevision – von der kommunalen Planungsbehörde antizipiert werden.
- **Bewertung und Abschätzung von Ersatzneubauten und Verdrängungsdynamik:** Ein systematisches Monitoring von Grundbesitz- und Eigentumsdaten kann den Gemeinden helfen, Veränderungen insbesondere im Hinblick auf Verdichtung, Ersatzneubau und ausgrenzende Wohndynamik (z.B. Gentrifizierung, Segregation von unteren Einkommensgruppen) zu bewerten.
- **Wirksame Bemühungen um einen sozialen und ökologischen urbanen Wandel:** Die Datenanalyse zeigt, dass insbesondere institutionelle Eigentümer:innen dazu neigen, bestehende Gebäude abzureißen und neu zu bauen. Dies führt zu einer höheren Bebauungsdichte, aber auch zu höheren Mietpreisen für die ansässigen Bewohner:innen. In einer solchen Situation können Gemeinden Verdichtungsaktivitäten vorausschauend bewerten und Maßnahmen zugunsten sozialer und ökologischer Stadtentwicklungsziele aktivieren.

→ Im Kern stellt die systematische Analyse von Grundbesitz- und Eigentumsdaten einen klaren Mehrwert für eine strategische und aktive kommunale Bodennutzungspolitik dar. Dies gilt insbesondere in einer Zeit der Verdichtung, in der Boden knapp und zwischen konkurrierenden städtischen Akteur:innen stark umkämpft ist.

Dieses Projekt wird von der Stadt Opfikon, Abt. Bau + Infrastruktur, für die nächsten sechs Monate (Januar bis Juli 2024) mit einem Gesamtbetrag von CHF 5'000 finanziert. Wir danken der Stadt Opfikon für diese umsetzungsorientierte Zusammenarbeit mit der ETHZ.



STADT OPFIKON

9. Literatur

- Adisson, F., & Artioli, F. (2020). Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities. *Urban Studies*, 57(1), 75–92. <https://doi.org/10.1177/0042098019827517>
- Debrunner, G. (2024): *The Business of Densification. Governing Land for Social Sustainability in Housing*. Palgrave/Macmillan <https://doi.org/10.1007/978-3-031-49014-9>
- Gerber, J.D., Lieberherr, R. and Knoepfel, P. (2020). Governing contemporary commons: The Institutional Resource Regime in dialogue with other policy frameworks, *Environmental Science & Policy*, 112(6), 155-163.
- Jacobs, H. M., & Paulsen, K. (2009). Property rights: The neglected theme of 20th-century American planning. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 134–143. <https://doi.org/10.1080/01944360802619721>
- Korthals Altes, W. (2019). Planning initiative: Promoting development by the use of options in Amsterdam. *Land Use Policy*, 83, 13-21.
- Needham, B., Buitelaar, E., & Hartmann, T. (2018). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land* (2nd ed.). Routledge.
- Needham, B., & Verhage, R. (1998). The Effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is Important. *Urban Studies*, 35(1), 25–44. <https://doi.org/10.1080/0042098985050>
- Theurillat, T.; Crevoisier, O.; Rota, M.; Segesseemann, A. (2023): The role of real estate in urban and regional development: towards territorial real estate and economic systems, <https://data.snf.ch/grants/grant/192829>

Kontakt bei Anregungen und Fragen:

Dr. Gabriela Debrunner, Ph.D. in Geographie und
Stadtplanung
Postdoktorandin und Dozentin
gdebrunner@ethz.ch

ETH Zürich
Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL
Raumentwicklung- und Stadtpolitik SPUR
Stefano-Franscini-Platz 5
8093 Zürich
Raum HIL H 28.1

[see ETHZ Webpage: Gabriela Debrunner
www.gabrieladebrunner.ch](http://www.gabrieladebrunner.ch)

Mona Gairing, Masterstudentin in Umweltnaturwissenschaften
Hilfsassistentin
mgairing@students.ethz.ch

ETH Zürich
Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL
Raumentwicklung- und Stadtpolitik SPUR
Stefano-Franscini-Platz 5
8093 Zürich
Raum HIL H 32.2