

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 86/2023

Sitzung vom 24. Mai 2023

624. Anfrage (Starke Zuwanderung und eine intakte Umwelt – ein unvermeidbarer Zielkonflikt, oder gibt es kantonale Lenkungsmöglichkeiten?)

Kantonsrat Daniel Wäfler, Gossau, Kantonsrätin Nina Fehr Düsel, Küssnacht, und Kantonsrat Erich Vontobel, Bubikon, haben am 6. März 2023 folgende Anfrage gestellt:

Der Kanton Zürich hat eine Vorreiterrolle für die ganze Schweiz. Gerade in der Raumplanung war der Kanton Zürich schon immer sehr fortschrittlich und teilweise noch strenger, als es der Bund vorschreibt. Die aktuelle Politik gewichtet den Erhalt der Naherholungsgebiete und des Kulturlandes sehr hoch, was die Bautätigkeit auf Jahrzehnte einschränkt und Spielraum für kommende Generationen lässt, was zu begrüßen ist. Diese weisen Errungenschaften, welche durch demokratisch gewollte Einschränkungen der gegenwärtigen Generationen möglich wurden, werden aber durch die starke Zuwanderung gefährdet. Der Druck auf die angestammte Bevölkerung wächst und wird gerade im Wohnungsmarkt oder auf der Strasse oder im Zug sichtbar. Kommen dann noch Flüchtlinge hinzu, welche von Behörden auf Kosten der angestammten Mieterschaft untergebracht werden müssen, dann werden Befürchtungen bereits zur bitteren Realität und können irgendwann den sozialen Frieden gefährden. Wohin wird diese Entwicklung führen, wenn ein gleichbleibender Raum mit immer mehr Menschen geteilt werden muss, zudem die Natur auch noch mehr zurückerhalten soll? In den 40er-Jahren wurden die Wohnungsvermietungen auch schon von den Gemeinden bewilligt und Ehepaare wurden bevorzugt. Droht uns irgendwann die zwangsweise Wohnraumregulierung wie bei «Doktor Schiwago», geht es eher auf Kosten der Umwelt oder sollten wir nicht endlich die Zuwanderung steuern, was das Nachhaltigste wäre?

In diesem Zusammenhang stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie überprüft und stellt der Regierungsrat sicher, dass es für die Neuzugezogenen im Kanton auch langfristig genug Wohnraum hat und was die starke Zuwanderung für Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt hat?

2. Wie war die bisherige Zuwanderung und von welchen Zahlen geht der Regierungsrat künftig aus? Hierzu bitte eine Auflistung des Nettobevölkerungswachstums des Kantons Zürich seit 1990. Bitte in tabellarischer Form pro Jahr, nach Inländerzuwanderung und Auslandszuwanderung aufgedröselt. Dazu die Prognose für das Bevölkerungswachstum bis 2040 unter Berücksichtigung der aktuellen Trends.
3. Wie verhält es sich mit dem freistehenden Wohnraum/Wohnungen im selben Zeitraum? Ab 1990 bitte tabellarisch die Leerstände in Prozent und Quadratmeter Wohnfläche pro Kopf nach Jahren auflisten und eine Prognose bis 2040 punkto den selben Fragestellungen machen.
4. Welchen Anteil am Bevölkerungswachstum hat die Zuwanderung über den Asylbereich seit 1990 eingenommen? Bitte tabellarische Auflistung der Zuwanderung pro Jahr unter separater Angabe der Anzahl Personen, welche vom Asylwesen her eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Ebenfalls eine Prognose der nächsten zwei Jahre über die Asylzahlen in Korrelation mit dem Wohnraumangebot.
5. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf für die Zukunft, um den Zielkonflikt zwischen Lebensqualität und ungebremster Zuwanderung zu entschärfen, und hat er Möglichkeiten, kantonale Zuwanderung in diesem Kontext zu regulieren?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Wäfler, Gossau, Nina Fehr Düsel, Küsnacht, und Erich Vontobel, Bubikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat verfolgt sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und bei der Raumplanung aufmerksam. Damit langfristig genug Wohnraum vorhanden ist, setzt sich der Regierungsrat für gute Rahmenbedingungen ein, etwa über den kantonalen Richtplan. Der Richtplan weist einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren auf. Das Siedlungsgebiet ist entsprechend genügend gross dimensioniert, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum aufnehmen zu können. Das Amt für Raumentwicklung erhebt und publiziert jährlich Kennzahlen im Rahmen der Raumbeobachtung. Über die Durchführung und den Verwirklichungsstand der Raumplanung erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht (vgl. § 10 Planungs- und Baugesetz [LS 700.1]). Im Raumplanungsbericht

2021 (Vorlage 5805) wurde aufgezeigt, dass die raumplanerischen Massnahmen Wirkungen entfalten. So findet die Siedlungsentwicklung vermehrt nach innen statt und die Zersiedelung konnte somit gebremst werden. Es sind die Gemeinden, welche die eigentümergebundenen Bauzonen festlegen, und es obliegt letztlich den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, die planungsrechtlichen Möglichkeiten auszuerschöpfen und den nachgefragten Wohnraum zu schaffen. Weitere Daten und Statistiken zur Raumentwicklung und zum Wohnungsangebot werden vom Statistischen Amt des Kantons Zürich und vom Bundesamt für Statistik erhoben. So zeigt die Leerwohnungsziffer, dass diese im Kanton Zürich in den vergangenen Jahren zwar gesunken ist, aber doch deutlich über den Werten der späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren liegt. Weiter kann die Entwicklung des Wohnungsangebots mittels der Statistik der Wohnbautätigkeit im Kanton Zürich überwacht werden.

Zu Frage 2:

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Bevölkerung des Kantons Zürich von 1990 bis 2022. Das Bevölkerungswachstum ergibt sich aus der jährlichen Veränderung des Bevölkerungsbestandes unter Berücksichtigung der Zuwanderung aus dem Ausland und der übrigen Schweiz, abzüglich der entsprechenden Abwanderung. Der Vollständigkeit halber ist in Tabelle 1 auch die dritte Komponente des Wachstums, der Geburtensaldo (Zahl der Geburten abzüglich Zahl der Sterbefälle) aufgeführt.

Die Zahlen zeigen, dass das Bevölkerungswachstum in erster Linie und besonders seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU durch den positiven Wanderungssaldo mit dem Ausland zustande kommt. Die Zuwanderung dieser meist jungen Personen ist auch eine wichtige Ursache des weiterhin positiven Geburtensaldos, auch wenn die Zahl der Sterbefälle langfristig leicht zunehmen wird. Die Wanderungsbilanz mit der übrigen Schweiz ist im langfristigen Mittel etwa ausgeglichen: In den Kanton Zürich ziehen ungefähr gleich viele Personen aus der übrigen Schweiz zu wie dorthin weg. Zurzeit ist der Wanderungssaldo mit den übrigen Kantonen jedoch geringer als üblich.

Tabelle 1: Bevölkerungswachstum Kanton Zürich 1990–2022

Jahr	Bevölkerung		Saldo	Wanderungssaldo	
	Bestand	Wachstum	Geburten	interkantonal	international
1990	1 154 681	9 159	1 818	–3 712	7 541
1991	1 166 039	11 358	2 260	–2 961	9 204
1992	1 158 664	–7 375	2 502	–2 829	6 513
1993	1 162 120	3 456	2 264	–844	4 083
1994	1 167 087	4 967	2 094	–365	4 521
1995	1 172 970	5 883	1 970	755	2 011
1996	1 176 347	3 377	2 159	484	–251
1997	1 178 394	2 047	2 123	969	–1 836
1998	1 184 002	5 608	2 317	2 170	603
1999	1 193 789	9 787	2 293	2 919	4 188
2000	1 206 708	12 919	2 504	3 788	5 648
2001	1 223 101	16 393	1 995	3 136	9 745
2002	1 237 920	14 819	2 344	1 487	9 768
2003	1 245 683	7 763	2 176	–629	7 366
2004	1 255 645	9 962	3 146	–47	7 804
2005	1 264 141	8 496	3 056	1 692	7 074
2006	1 274 384	10 243	3 585	562	7 398
2007	1 300 545	26 161	3 722	1 587	19 243
2008	1 326 775	26 230	4 317	–97	21 925
2009	1 344 866	18 091	4 709	–741	16 513
2010	1 371 007	26 141	5 001	–1 588	14 231
2011	1 390 124	19 117	5 312	126	15 111
2012	1 406 083	15 959	5 294	–2 196	13 641
2013	1 421 895	15 812	5 204	–1 491	13 623
2014	1 443 436	21 541	6 363	675	14 228
2015	1 463 459	20 023	5 710	1 590	14 367
2016	1 482 003	18 544	6 335	2 114	14 632
2017	1 498 641	16 638	5 994	1 567	10 360
2018	1 516 798	18 157	5 857	1 808	10 761
2019	1 536 406	19 608	5 282	1 815	12 760
2020	1 551 342	14 936	4 571	–2 091	12 887
2021	1 562 345	11 003	5 417	–5 123	12 183
2022	1 577 468	15 123	3 960	–3 316	12 179

Quellen: Kantonale Bevölkerungserhebung (Statistisches Amt des Kantons Zürich), ESPOP und STATPOP (Bundesamt für Statistik)

Die prognostizierten Werte ab 2023 bis 2040 in Tabelle 2 sind dem Szenario «Trend ZH 2022» entnommen. Ihnen liegen die Eckwerte des Referenzszenarios des Bundesamtes für Statistik für den Kanton Zürich zugrunde. Allfällige dauerhafte Auswirkungen der Fluchtbewegungen aus der Ukraine sind darin nicht berücksichtigt, was vorderhand angesichts der bestehenden Unsicherheiten auch kaum möglich wäre.

Tabelle 2: Bevölkerungswachstum Kanton Zürich Prognose für 2023–2040

Jahr	Bevölkerung		Saldo	Wanderungssaldo	
	Bestand	Wachstum	Geburten	interkantonal	international
2023	1 588 739	11 271	4 583	–2 497	11 897
2024	1 603 524	14 785	5 117	–1 661	11 614
2025	1 619 299	15 775	5 608	–839	11 332
2026	1 636 057	16 758	6 073	0	11 050
2027	1 653 262	17 205	6 388	0	11 200
2028	1 670 944	17 682	6 697	0	11 350
2029	1 689 150	18 206	7 025	0	11 500
2030	1 707 855	18 706	7 484	0	11 500
2031	1 726 039	18 183	7 469	0	10 950
2032	1 743 721	17 682	7 453	0	10 400
2033	1 760 853	17 132	7 450	0	9 850
2034	1 777 432	16 579	7 440	0	9 300
2035	1 793 467	16 035	7 438	0	8 750
2036	1 808 934	15 466	7 411	0	8 200
2037	1 823 865	14 932	7 419	0	7 650
2038	1 838 219	14 354	7 383	0	7 100
2039	1 852 024	13 805	7 378	0	6 550
2040	1 865 255	13 231	7 347	0	6 000

Quellen: Kantonale Bevölkerungserhebung und Szenario «Trend ZH 2022» (Statistisches Amt des Kantons Zürich), ESPOP und STATPOP (Bundesamt für Statistik)

Zu Frage 3:

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Leerwohnungsziffer seit 1990 sowie diejenige der Wohnfläche pro Einwohnerin und Einwohner im Kanton Zürich. Die Grösse der Wohnfläche wurde 1990 und 2000 auf der Grundlage der Volkszählung ermittelt. Seit 2012 beruht sie auf den Angaben der Gebäude- und Wohnungsstatistik. Weil sich die Bevölkerungsdefinitionen der beiden Erhebungen unterscheiden, sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar.

Tabelle 3: Leerwohnungsziffer und Wohnfläche pro Person

Jahr	Leerwohnungsziffer (in % am Gesamtwohnungsbestand)	Wohnfläche m ² pro Person
1990	0,11	39,0
1991	0,23	
1992	0,32	
1993	0,48	
1994	0,59	
1995	0,71	
1996	0,98	
1997	1,17	
1998	1,15	
1999	0,97	
2000	0,71	43,6
2001	0,47	
2002	0,39	
2003	0,35	
2004	0,55	
2005	0,69	
2006	0,81	
2007	0,8	
2008	0,61	
2009	0,66	
2010	0,63	
2011	0,65	
2012	0,56	44,3
2013	0,61	44,3
2014	0,76	44,3
2015	0,78	44,4
2016	0,84	44,5
2017	0,9	44,4
2018	0,99	44,5
2019	0,89	44,7
2020	0,9	44,9
2021	0,72	45,1
2022	0,61	

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Eine Prognose der Leerwohnungsziffer und des Wohnflächenkonsums wäre mit grossen Schwierigkeiten und erheblicher Unsicherheit verbunden. Beide Grössen hängen von mehreren, teilweise untereinander zusammenhängenden Faktoren ab, die kaum prognostizierbar sind: Neben der Bevölkerungsentwicklung spielen u. a. die Entwicklung der Haushaltsgrössen, die konjunkturelle Situation, die Bautätigkeit und die Art der gebauten Wohnungen eine wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere für

die Leerwohnungsziffer, die grösseren Schwankungen unterliegt als der Wohnflächenverbrauch pro Person. Beim Wohnflächenverbrauch pro Person lässt sich zwischen 2012 und 2021 ein leichter Aufwärtstrend von etwas weniger als einem Quadratmeter pro Jahrzehnt beobachten.

Zu Frage 4:

Detaillierte Angaben zur Zusammensetzung der internationalen Zuwanderung sind erst seit der Einführung und Konsolidierung der registerbasierten Bevölkerungsstatistik und damit seit 2014 verfügbar.

Tabelle 4: Zuwanderung aus dem Ausland in den Kanton Zürich

Jahr	Zuwanderung vom Ausland brutto	Aufenthalter Niedergelassene (Status B und C)	Grenzgänger (G) Saisonarbeiter (A) Kurzaufenthalter (L)	Asylsuchende (N)		Nationalität CH	Übrige Zuwanderung	Kein Status erfasst
				Vorl. Aufgenommene (F)	Anzahl in Prozent			
2014	35 578	26 986	3 005	560	1,6	4 828	36	163
2015	36 167	26 849	2 851	1 292	3,6	4 947	68	160
2016	37 277	26 270	2 600	3 477	9,3	4 733	48	149
2017	33 543	24 744	2 707	1 302	3,9	4 607	57	126
2018	34 935	26 761	2 532	772	2,2	4 684	48	138
2019	35 908	28 489	2 115	426	1,2	4 753	29	96
2020	33 072	25 949	1 536	427	1,3	5 010	39	111
2021	34 122	27 991	1 544	320	0,9	4 093	46	128

Quellen: STATPOP (Bundesamt für Statistik) und Statistisches Amt des Kantons Zürich

In Tabelle 4 wird die Bruttozuwanderung aus dem Ausland ausgewiesen, also ohne Abwanderung. Sie zeigt, dass Aufenthalterinnen und Aufenthalter sowie Niedergelassene (Status B und C, zumeist aus EU-/EFTA-Staaten) den weitaus grössten Teil der Zuwanderung aus dem Ausland bilden, gefolgt von Rückwanderinnen und Rückwanderern mit Schweizer Staatsangehörigkeit. Die Asylzuwanderung (Status N und F) hat einen relativ geringen Anteil an der Bruttozuwanderung: Im Durchschnitt lag sie zwischen 2012 und 2021 bei rund 3%. Das Maximum erreichte sie Mitte des vergangenen Jahrzehnts mit 9,3%: Die Fluchtbewegungen 2015 zeigen sich allerdings erst 2016 in den Daten, da Personen mit Status N oder F erst ab einer Aufenthaltsdauer von mehr als zwölf Monaten zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. Auch können anerkannte Flüchtlinge nicht eindeutig identifiziert werden, da diese in der Regel den Ausweis B erhalten, genauso wie beispielsweise Personen aus EU-/EFTA-Staaten. In den Folgejahren verringerte sich der Anteil erheblich. Die kriegsbedingten Fluchtbewegungen aus der Ukraine spiegeln sich in diesen Zahlen noch nicht, weil sie noch nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. Angesichts der Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Kriegs in der Ukraine ist auch keine verlässliche Prognose möglich.

Zu Frage 5:

Der Kanton Zürich ist auch in Zukunft auf eine Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte angewiesen. Denn die Zürcher Bevölkerung wächst nicht nur, sie altert auch. Der Anteil der Personen im Rentenalter (über 65-Jährige) nimmt stetig zu. In den nächsten drei Jahrzehnten dürfte er von derzeit 17% auf 21% im Jahr 2050 steigen. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige). Diese Entwicklung stellt den Zürcher Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren vor grosse Herausforderungen. Gemäss Berechnungen der Volkswirtschaftsdirektion fehlen der Zürcher Wirtschaft dadurch je länger je mehr die Arbeitskräfte, dies nicht zuletzt, weil die Alterung in der restlichen Schweiz noch ausgeprägter ist. Gleichzeitig werden auch das Sozialversicherungssystem und das Gesundheitswesen vor grosse Herausforderungen gestellt. Die Zuwanderung hilft dem Kanton Zürich dabei, die negativen Auswirkungen der Alterung abzumildern. Gleichzeitig verkennt der Regierungsrat nicht, dass die Zuwanderung auch mit Herausforderungen verbunden ist. Er setzt sich deshalb für eine konsequente Ausschöpfung der bestehenden Steuerungsmöglichkeiten ein (z. B. bei den flankierenden Massnahmen). Was die Raumplanung betrifft, haben Untersuchungen gezeigt, dass die Innenentwicklung insbesondere dann auf Akzeptanz stösst, wenn Qualitäten bewahrt, Defizite behoben und Mehrwerte geschaffen werden. In Zukunft wird es vermehrt notwendig sein, eine für den jeweiligen Ort abgestimmte Lösung zu entwickeln. Je nach Situation kann diese im Erhalt bestehender Quartiere, in der Weiterentwicklung des Bestands oder in einer intensiveren Nutzung von bereits überbauten Flächen bestehen.

Der Regierungsrat hat keine Möglichkeit, die Zuwanderung in den Kanton zu beeinflussen, da die Regulierung der Zuwanderung Aufgabe des Bundes ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli