

Günstiger Wohnraum bleibt ein Thema

Steigende Immobilienpreise in den Städten haben neue Forderungen nach bezahlbarem Wohnraum geweckt. Zwar schätzt der Bundesrat die Volksinitiative für mehr bezahlbare Wohnungen als nicht zielführend ein. Er will jedoch mit einem Rahmenkredit den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen. *Marc Zahner, ChristophENZler*

Abstract Sowohl die Mieten wie auch die Preise für Wohneigentum sind in der Schweiz seit der Jahrtausendwende an vielen Orten, insbesondere in städtischen Zentren, kräftig angestiegen. Diese Entwicklung kann nicht alleine mit Faktoren auf der Nachfrage- oder der Angebotsseite erklärt werden. Zwei vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zusammen mit dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) in Auftrag gegebene Studien zeigen, dass die Regulierungen des Wohnungsmarktes ebenfalls einen wichtigen Einfluss auf Mieten und Preise haben. Im Zusammenhang mit Regulierungen des Wohnungsmarktes spielt das Mietrecht eine zentrale Rolle. Vor dem Hintergrund der erwähnten Preisentwicklungen ist auch die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» anzusiedeln. Die Botschaft zu dieser Volksinitiative und zu dem eng mit ihr zusammenhängenden Erlassentwurf zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird dem Parlament in den nächsten Wochen unterbreitet.

Wird in der Schweiz genug oder zu wenig gebaut? Und wieso? Diese Fragen dürften sich viele schon gestellt haben, die sich in den letzten Jahren auf dem Schweizer Immobilienmarkt nach einer neuen Mietwohnung oder nach Wohneigentum umgeschaut haben. Denn: Der Preis für Wohnraum – der wichtigste Knappheitsindikator – hat sich seit der Jahrtausendwende stark erhöht (siehe *Abbildung*). Dies gilt besonders für städtische Zentren, wo der stark nachgefragte Wohnraum immer teurer wird. Eine weitere Beobachtung, die gemacht werden kann, ist ein starkes Auseinanderdriften zwischen den Marktmieten bei Neuabschluss eines Mietvertrages und den Bestandesmieten, die in einem bereits bestehenden Mietverhältnis bezahlt werden.

Durch diese Preisentwicklung hat die Forderung nach günstigem Wohnraum und tieferen Mieten in jüngster Zeit wieder vermehrt Auftrieb erhalten. Die Wohnkosten stellen für die Mehrheit der Haushalte einen erheblichen Teil der Ausgaben dar. Starke Preissteigerungen können daher das Haushaltsbudget stark belasten.

Preisanstiege kommen nicht überraschend

Die kräftigen Preisanstiege überraschen nicht: Die Nachfrage nach Wohnraum hat in

den letzten 10 bis 15 Jahren stark zugenommen. Diese Entwicklung kann mit der Erhöhung des Wohlstandes dank der positiven wirtschaftlichen Entwicklung, der vorwiegend durch Zuwanderung gewachsenen Bevölkerung sowie den sinkenden Zinsen erklärt werden. Zudem traf die wachsende Nachfrage auf ein zumindest in der kurzen Frist relativ starres Angebot, wodurch ein Nachfrageüberhang entstand. Als Reaktion darauf hat sich die Bautätigkeit erhöht. 2016 waren Angebot und Nachfrage erstmals seit 2008 über den gesamten Wohnungsmarkt der Schweiz hinweg gesehen im Durchschnitt wieder im Gleichgewicht, wie eine Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) zeigt.¹ Die deutlichen Preisanstiege waren jedoch ebenso notwendig wie die Ausdehnung des Angebots, damit dieses neue Gleichgewicht zustande kam.

Die Preisanstiege dürften allerdings kaum einzig durch die oben erwähnten Nachfragefaktoren oder durch angebotsseitige Faktoren wie die Entwicklung der Löhne und der Kosten der sonstigen Produktionsinputs zu erklären sein. Auch verschiedenste Regulierungen üben einen wichtigen Einfluss auf Angebot und Nachfrage, und damit auf den Preis, aus. Dazu gehören etwa die Bau- und

Zonenordnung, das Raumplanungsgesetz, Bauvorschriften, die Regulierung des Hypothekarmarktes oder das Mietrecht.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht interessiert deshalb insbesondere, inwiefern die Regulierung des Wohnungsmarktes zur Wohnungsknappheit und der entsprechenden Preisentwicklung beigetragen hat. Folgende Fragen stehen im Zentrum: Wie hängt die Preiselastizität des Angebots an Wohnraum von geografischen und regulatorischen Faktoren ab? Steigen die Angebotsmieten in einem regulierten Markt stärker? Wie wirkt sich die Segmentierung des Mietwohnungsmarktes in tiefere Altmieten und höhere Neumieten auf die Mobilität der Mieter, auf das Angebot an neuen Wohnungen oder den Unterhalt von bestehenden Wohnungen aus?

Um diesen und weiteren Fragen auf den Grund zu gehen, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zusammen mit dem BWO zwei empirische Studien in Auftrag gegeben. Diese beiden Studien werden in diesem Dossier vorgestellt.²

Umkämpftes Mietrecht

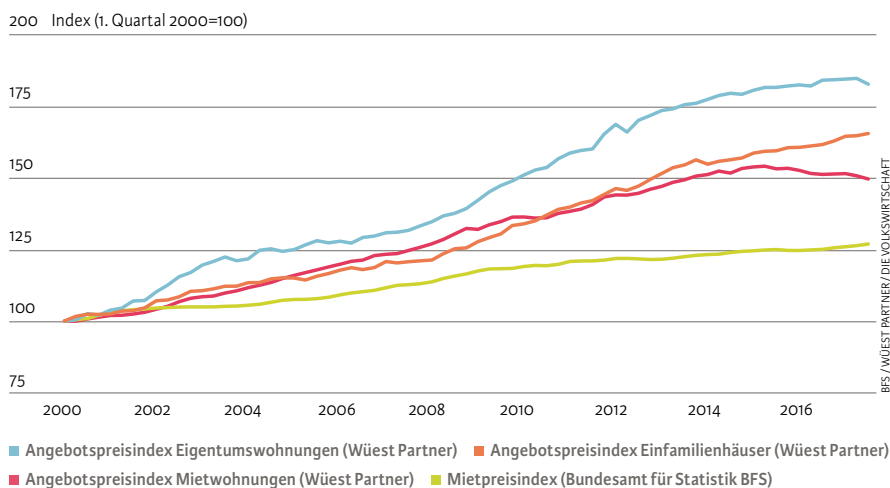
Im Zusammenhang mit Regulierungen des Wohnungsmarktes spielt das Mietrecht eine zentrale Rolle. Das geltende Recht ist Mitte 1990 in Kraft getreten. Obwohl die damaligen Revisionsarbeiten insgesamt mehr als zehn Jahre dauerten, wurden auch nach Inkrafttreten des neuen Rechts sowohl von Mieter wie auch von Vermieterseite immer wieder Rufe nach erneuten Änderungen laut. Bereits im Jahr 1997 wurde die Initiative «Ja zu fairen Mieten» eingereicht, welche der Bundesrat zur Ablehnung empfahl und der er einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellte. Die Kernpunkte des Gegenvorschlags wären eine Indexierungslösung und die Bestimmung der Marktunüblichkeit mittels einer hedonischen Methode³ gewesen. Aber: So-

² Die Studien sind unter Seco.admin.ch abrufbar.

³ Statistische Methode, welche die Marktmiete anhand der Charakteristiken der Wohnung, der Liegenschaft und der Lage bestimmt.

¹ Siehe Medienmitteilung vom 12.07.2017 auf bwo.admin.ch.

Preisentwicklung auf dem Schweizer Immobilienmarkt (nach Quartalen 2000–2017)



Das Auseinanderdriften von Marktmieten und Bestandesmieten zeigt sich in der zunehmenden Differenz zwischen dem Angebotspreisindex für Mietwohnungen und dem Mietpreisindex des BFS. Der Mietpreisindex basiert überwiegend auf Bestandesmieten, zu einem kleineren Teil aber auch auf Neuabschlüssen.

wohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag, gegen den das Referendum ergriffen worden war, wurden in getrennten Abstimmungen an der Urne abgelehnt. Auch danach gab es weitere Versuche, das Mietrecht zu ändern, die jedoch allesamt im Parlament oder bereits schon früher scheiterten. So wurde im September 2008 der schweizweit einheitliche Referenzzinssatz eingeführt. Ursprünglich als Zwischenlösung bis zur Implementierung eines neuen Mietrechts gedacht, ist er die einzige umgesetzte Änderung des Mietrechts in den letzten 25 Jahren. Der Referenzzinssatz löste die bis dahin in den einzelnen Kantonen massgeblichen Sätze für variable Hypotheken der jeweils örtlich führenden Bank ab. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um die entsprechende Kantonalbank.

Initiative will mehr bezahlbare Wohnungen

Obwohl die Unterschiede zwischen den Bestandes- und den Angebotsmieten teilweise gross sind, zeigen Untersuchungen, dass auch in einem unregulierten Markt die Bestandesmieten in der Regel tiefer als die Marktmieten

wären.⁴ Da zudem legitime Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen sind, scheint es nicht einfach, eine bessere Regelung für das Mietrecht zu finden, zumal dieses im internationalen Vergleich als relativ liberal gilt. Dennoch wäre die heutige Marktsituation möglicherweise ein günstiger Zeitpunkt für eine grundlegende Revision des Mietrechts.

Vor dem Hintergrund der Differenzen zwischen den Bestandesmieten und den Neuangeboten ist auch die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» anzusiedeln. Für umzugswillige, neu zugezogene oder neu gegründete Haushalte war es in den letzten zehn Jahren schwierig, eine bezahlbare Wohnung an zentralen Standorten zu mieten. Die im Oktober 2016 eingereichte Volksinitiative verfolgt denn auch das Ziel, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen.

Der Bundesrat anerkennt die Wichtigkeit des Anliegens, schätzt aber die vorgeschlagenen Instrumente als nicht marktkonform und nicht zielführend ein. Hingegen hat er entschieden, die Ablehnung der Initiative mit einem neuen Rahmenkredit zu verbinden. Mit diesem soll zehn Jahre lang der be-

⁴ Siehe den Artikel von Daniel Sager auf Seite 61.

stehende Fonds de Roulement⁵ aufgestockt werden, aus welchem gemeinnützigen Wohnbauträgern Darlehen gewährt werden. Nach dem Vernehmlassungsverfahren hat der Bundesrat Ende August entschieden, dem Parlament einen Rahmenkredit im Umfang von 250 Millionen Franken zu beantragen. Das würde – zusammen mit den Mitteln, die bereits im Fonds sind – für die Förderung von jährlich rund 1500 gemeinnützigen Wohnungen ausreichen. Die Finanzierungshilfe würde so dazu beitragen, dass der gemeinnützige Wohnungsbau⁶ seinen Marktanteil von gegenwärtig weniger als fünf Prozent zumindest halten könnte. Die Botschaft zur Volksinitiative und zu dem eng mit ihr zusammenhängenden Erlassentwurf wird dem Parlament in den nächsten Wochen unterbreitet.

⁵ B,S,S. und PSP AG (2012). Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen. BWO, Grenchen.
⁶ Sotomo (2017). Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum. BWO, Grenchen.



Marc Zahner
Dr. rer. oec., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



ChristophENZler
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bereich Grundlagen und Information, Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Grenchen