

Wohnbauagenda

20 Forderungen an Politik und Behörden

Positionspapier 05.23de

Zunehmendes Marktungleichgewicht am Wohnungsmarkt

- ! Rückläufiger Wohnungsbau
- ! Zuwachs der Haushalte
- ! Wachsender Flächenkonsum
- ! Anziehende Energiepreise und Teuerung
- ! Steigender Referenzzinssatz
- ! Steigende Heiz- und Nebenkosten

Für 2023 ist im Wohnungsbau in Relation zur Zunahme der Haushalte von einer Produktionslücke von bis zu 10 000 Wohnungen auszugehen.¹ Das Bundesamt für Statistik verzeichnet seit 2019 eine rasante Zunahme der Haushalte um jährlich bis zu 50 000 Einheiten. Gleichzeitig sinkt die Wohnungsproduktion auf prognostizierte 41 000 Einheiten im Jahr 2023.

Im Bereich des Wohneigentums hat der Nachfrageüberhang – bedingt durch tiefe Zinsen – zu einer markanten Preissteigerung geführt, was viele Kaufwillige vom Markt ausschliesst. Im Mietsegment ist nach längerer Phase der Konsolidierung ein Anziehen der Angebotsmieten zu beobachten, namentlich in den vom Nachfrageüberhang am meisten betroffenen Ballungszentren. Ausserhalb dieser Gebiete ist die Situation aktuell noch entspannter, was mit der Überproduktion in den vergangenen Jahren zu erklären ist.

Diese wird nur langsam von der wachsenden Nachfrage absorbiert.

Mit steigenden Leit- und Hypothekarzinsen zeichnet sich eine Erhöhung des Referenzzinssatzes ab. Beobachter gehen von bis zu fünf Schritten von derzeit 1,25% auf 2,50% im Jahr 2027 aus.² Dies hätte eine Erhöhung der Mietzinse um bis zu 15% zur Folge. Schweizweit basieren aktuell rund 50% der Mietverträge auf einem Referenzzinssatz von 1,25%, womit die Vermieter ab Juni 2023 zu einer Erhöhung der Mieten berechtigt wären. Ab einem Referenzzinssatz von 2,00% könnten potenziell rund 90% der Mieterhaushalte von einer Erhöhung betroffen sein.³ Ob und in welchem Ausmass die Vermieter von ihrem Recht Gebrauch machen, bleibt abzuwarten.

Die aktuelle Zinsentwicklung führt zu einer weiteren Dämpfung der Bautätigkeit und akzentuiert so den

Nachfrageüberhang am Transaktionsmarkt. Am Eigentumsmarkt nimmt die Nachfrage mit steigenden Zinsen tendenziell ab, was wiederum den Bestand der Mieterhaushalte erhöht, weil potenzielle Käufer in einer Mietwohnung verbleiben.

Mit dem Ukraine-Krieg sind die Energiekosten deutlich gestiegen und ins Bewusstsein von Mietern und Wohneigentümern gerückt. Mit der Abrechnung der Nebenkosten der Periode 2022/23 dürften sich viele Mieterhaushalte zusätzlich zu steigenden Strompreisen mit Nachforderungen für die Heizkosten konfrontiert sehen. Für die meisten Wohneigentümer sind diese Kosten bereits in der vergangenen Winterperiode real geworden (Gas-, Strom- und Heizölpreise).

Zusammen mit den Rohstoffpreisen haben sich die Energiekosten in steigenden Konsumentenpreisen niedergeschlagen. Für 2023 rechnet das Seco mit einer

Veränderung des Landesindex¹ der Konsumentenpreise von +2,4% nach +2,8% im Jahr 2022. 40% der Teuerung können potenziell auf die Mietzinse überwältzt werden.

Auf die Produktionslücke und deren Einfluss auf die Wohnraumversorgung wird von Marktbeobachtern bereits seit Jahren hingewiesen. Die Gemengelage zahlreicher Indikatoren weist auf eine Verschärfung des Ungleichgewichts am Wohnungsmarkt hin: Zuwanderung, Bevölkerungs- und Haushaltszuwachs, rückläufige Produktion, steigende Zinsen, steigende Energiekosten u.v.m.

¹ IAZI: Medienmitteilung zum IAZI Swiss Property Benchmark, März 2023.

² Julia Lareida, Benedikt Lennartz: Trendumkehr beim Referenzzins: Wen es treffen wird. In: ZKB: Immobilien aktuell, Ausgabe November 2022.

³ Wüest Partner: Immo-Monitoring 2023/2

20 Forderungen an Politik und Behörden

Die sich abzeichnende Erhöhung von Angebots- und Bestandesmieten sowie sinkende Leerstände in den Städten haben Medien und Politik aufgeschreckt. Gefordert werden etwa Mietzinsdeckel, Mietzins- und Renditekontrollen oder Subventionen und Vorkaufsrechte für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Mit all diesen schnellen Rezepten wird den zugrundeliegenden wirtschaftlichen Ungleichgewichten jedoch kaum Rechnung getragen.

Mit den aktuellen Instrumenten der Wohnraumpolitik ist den Herausforderungen einer künftigen «10-Millionen-Schweiz» nicht zu begegnen. Der SVIT Schweiz fordert ein Umdenken hinsichtlich der Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wohnungsmarkt. Ein solcher ist nur sicherzustellen, wenn angebotsseitig auf die absehbare Nachfragesteigerung reagiert werden kann. Dies ist aktuell nicht der Fall.

Grundsätzlich lässt sich über Angebot, Nachfrage und Preisbildung auf den Markt einwirken. Zahlreiche der im Raum stehenden Forderungen setzen bei der Preisbildung an und versprechen rasche Wirkung. Dabei wird ausgeblendet, dass dieser Ansatz nicht ohne Folgen

bleiben kann. Einerseits wird über künstlich tief gehaltene Preise mehr Wohnraum konsumiert (Nachfrageseite), andererseits sinkt das Angebot, weil private Investoren als wichtigste Anbietergruppe zu wenig Anreize für Investitionen haben (Angebotsseite). Der Eingriff in die Preisbildung ist die Hauptursache für das aktuelle Marktungleichgewicht. Schlimmer noch: Jedes Einwirken auf die Preisbildung zieht weitere erforderliche Interventionen nach sich, mit der Folge, dass die öffentliche Hand mehr und mehr Aufgaben der privaten Vermieter übernehmen und dazu mehr Steuergelder einsetzen muss. Das mag für gewisse Kreise sogar verlockend klingen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Wohnungsmarkt ohne private Investoren undenkbar ist und die Schweizer Arbeitsbevölkerung über ihre Vorsorge selbst auch «Miteigentümer» von Renditeliegenschaften ist und ein Interesse an einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals hat.

Der SVIT Schweiz fordert mit der vorliegenden Wohnbauagenda von Politik und Behörden wichtige Richtungsänderungen.

«Angebots- und Nachfrageveränderungen werden ausgeblendet.»

Absolute Mietzinse und Wohnausgaben sind keine objektiven Indikatoren für die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt, da sie weder Qualität noch Menge oder Lage des konsumierten Gutes «Wohnraum» berücksichtigen.

Ein Anstieg von Mietzinsen kann viele Ursachen haben. Neben den erwähnten Kapitalkosten und der Teuerung sind namentlich die Wohnfläche, die Bodenpreise, der Ausbaustandard und die Baukosten in Betracht zu ziehen, um die Entwicklung der Mietzinse über die Zeit objektiv vergleichbar zu machen. All diese Komponenten

zeigen aktuell und seit Jahren nach oben: Mietfläche pro Person, neuere statt ältere Wohnungen, höherer Wohnstandard usw.

Angebotsseitig werden ältere Wohnungen nicht durch gleichwertige neue ersetzt bzw. ergänzt. Neben strengerer Bauauflagen hinsichtlich Energie, Ökologie und Wohnhygiene tendieren Bauträger dazu, Wohnungen für das mittlere bis obere Mietersegment zu erstellen. Selbst Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger haben heute einen Standard, der ältere Wohnungen in jeder Hinsicht übertrifft.



Für die Beobachtung des Wohnungsmarkts sind objektive Messgrößen anzuwenden und Veränderungen des Angebots und der Nachfrage angemessen zu berücksichtigen.

«Eingriffe in die Preisbildung führen zu Fehlallokationen.»

Preissignale werden am Wohnungsmarkt weitgehend unterdrückt. Dadurch verschärft sich der Nachfrageüberhang namentlich in den Ballungszentren. Künstlich tief gehaltene (durch das Mietrecht) oder mit Steuergeldern subventionierte Mietzinse (gemeinnütziger Wohnungsbau) führen aufgrund hoher Preiselastizität zu einem Mehrkonsum an Wohnraum. Diesem Mechanismus können selbst gemeinnützige Wohnbauträger nur bedingt entgegenwirken, da sie Wohnraum anbieten, der von ihren Mietern am betreffenden Ort in der betreffenden Grösse am freien Markt gar nicht konsumiert würde.

Die Produktionslücke am Wohnungsmarkt und die steigenden Wohnkosten haben lediglich einen indirekten Zusammenhang. Hauptgrund für die Entkoppelung ist das Mietrecht, das den Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage ausschaltet. Denn Angebotsmieten haben sich nach dem Mietrecht an den Gestehungskos-

ten und der Verzinsung des Eigenkapitals zu orientieren (absolute Methode). Als knappes Gut findet lediglich der steigende Bodenpreis in anziehenden Kostenmieten ihren Niederschlag. Die Orts- und Quartierüblichkeit (relative Methode) als einziges Marktelement im Mietrecht bleibt aufgrund der restriktiven Gerichtspraxis weitgehend bedeutungslos. Gleichzeitig kennen Bestandesmieten einzig die Anpassung an die Veränderung des Referenzzinssatzes und der Teuerung.

Als Reaktion auf die aktuelle Entwicklung am Wohnungsmarkt werden flächendeckende Mietzins- und Renditekontrollen gefordert. Abgesehen von einem erheblichen administrativen Aufwand (der letztlich von den Mietern bezahlt werden müsste) dienen solche Eingriffe lediglich dazu, Preissignale auszuschalten und einen administrierten Wohnungsmarkt zu etablieren. Dies hatte der Gesetzgeber bei der Einführung des Mietrechts als Missbrauchsgesetzgebung nicht im Sinn.

2

Auf weiterreichende und vor allem flächen-deckende Eingriffe in die Preisbildung ist zu verzichten.

3

Die Anwendbarkeit der Mietzinsfestsetzung nach der Orts- und Quartierüblichkeit ist zu verbessern.

4

Das Mietrecht muss ein Instrument zur ein-zelfallweisen Bekämpfung von Missbräuchen im Mietwesen bleiben.

«Mietrecht begünstigt einseitig die Bestandesmieter.»

In der Summe ist das Mietrecht ursächlich für zahlreiche Marktfraktionen. Das geltende Recht ist weitgehend auf den Schutz von Bestandesmietern ausgerichtet, was sich in einer Schere von Angebots- und Bestandesmieten manifestiert. Dies wiederum verringert die Mobilität hinsichtlich Lage und Wohnungsgrösse. Dadurch werden die Chancen von Interessenten verringert, eine passende Wohnung zu finden. Dies führt dazu, dass der Transaktionsmarkt unterdotiert ist, weil ein Wohnungswechsel trotz veränderter Lebensumstände wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. Wohnungssuchende werden

so vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen. Bestandesmieter profitieren auf Kosten von Neumieter von tiefen Mietzinsen. Je länger die Laufzeit eines Mietvertrags, umso höher ist diese «Rente». Die Differenz zwischen Bestandes- und Angebotsmieten ist ein Mass für den Nachfrageüberhang. In einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt würde die Differenz gegen Null tendieren. Die Möglichkeit zur Anfechtung des Anfangsmietzinses unterstützt Suchende auf dem Wohnungsmarkt höchstens indirekt. In einem ausgetrockneten Markt werden sie gar keine Wohnungen finden.

5

Die Differenz zwischen Bestandes- und Angebotsmieten ist als Zielwert der Wohnraumpolitik zu etablieren.

«Mieter sind zu wenig mobil.»

Die Bekämpfung von Segregation in den Städten hat einen (steigenden) Preis, indem bestimmte Nachfragergruppen finanziell mit wachsenden Beträgen unterstützt werden müssen, um die angestrebte Durchmischung sicherzustellen. Diese staatlich geförderte Anspruchshaltung führt zu einer Abnahme der Mobilität von Wohnungssuchenden. Eine Umfrage zeigt, dass nur 26% der Bevölkerung bereit ist, in einem Umkreis von mehr

als zehn Kilometern des aktuellen Zuhauses nach einer neuen Wohnung zu suchen. Besonders Stadtmenschen suchen eine Unterkunft möglichst im selben Quartier. Dies dürfte bei Haushaltsneugründungen ähnlich sein: Der Suchradius ist stark auf den gewünschten Wohnort fixiert. Während im Arbeitsrecht eine Strecke zum Arbeitsplatz von bis zu zwei Stunden je Hin- und Rückweg als zumutbar erachtet wird, ist dies aus wohnungspoli-

tischer Perspektive wesentlich weniger. Dies führt unter anderem dazu, dass es im mietrechtlichen Verfahren als persönliche Notlage anerkannt wird, wenn am betreffen-

den Ort keine Wohnung gefunden wird, obwohl in einem vertretbaren Umkreis Wohnraum zur Verfügung stünde.

6

Ein Umzug an einen Wohnort im Umkreis von 20 Kilometern ist als zumutbar anzuerkennen.

«Innenverdichtung findet nicht statt.»

Innen- oder Nachverdichtung wird als Wundermittel zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums angepriesen. Tatsächlich findet die mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (RPG1) angestrebte Innenverdichtung aber aus verschiedenen Gründen nicht statt. Sie ist finanziell unattraktiv (Mehrwertabschöpfung), mit Hindernissen belastet (Einsprachen, Ortsbildschutz, ISOS usw.) oder vom Souverän in den Kommunen (Revision von Bau- und Nutzungsordnungen) gar nicht gewollt. Verschiedene Initiativen zur Förderung der Innenverdichtung bleiben wirkungslos. Der Widerstand ist in den Ballungszentren besonders gross. Die baulichen Kosten und mietrechtlichen Unwägbarkeiten beispielsweise durch Aufstockung verhindern eine Nachverdichtung im Bestand. Ersatzneubauten werden zunehmend durch Einsprachen und mietrechtliche Schlichtungsverfahren verhindert. Die Verknappung von Bauland durch RPG1 führt in der Konsequenz zu einer signifikanten Preissteigerung und damit zu steigenden Wohnkosten.

Die städtischen Behörden tragen eine wesentliche Verantwortung für den Nachfrageüberhang. Trotz des

erkennbaren Zuwanderungsdrucks haben sie in den letzten Jahren wenig bis gar nichts unternommen, diesem ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen. Vielmehr haben sie mit steigenden Anforderungen den Wohnungsbau geradezu verhindert. Die einseitige Ausrichtung auf den gemeinnützigen oder städtischen Wohnungsbau wird der vielfältigen Nachfrage nicht gerecht und greift zu kurz.

Es ist davon auszugehen, dass der Bedarf an Gewerbeflächen (insbesondere Büroflächen) aufgrund neuer Arbeitsformen (Homeoffice, Coworking) nicht im gleichen Ausmass wie die Wirtschaft wächst. Durch die Umnutzung von Gewerbegebäuden könnte ein zusätzliches Angebot geschaffen, Gewerbeparzellen könnten für Wohnbauten genutzt werden. Diesem Zusatzangebot stehen rigide Zonenordnungen und langwierige Prozesse für eine Umzonung gegenüber. In der Regel werden Bau- und Zonenordnungen von Kommunen nur alle 15 Jahre überarbeitet.

7

Die Rahmenbedingungen für Nach- und Innenverdichtungen sind zu verbessern und entsprechende Bauvorhaben zu fördern.

8

Ausnutzungsziffern sind als Richtgrösse der Bauordnung zu überprüfen.

9 Die Städte sind über die kantonale Richtplanung zu Aufzonungen, Verdichtung und Schaffung von Hochhauszonen in geeigneten Gebieten zu verpflichten.

10 Es ist in geeigneten Gebieten eine Flexibilisierung der Nutzung in der Zonenordnung anzustreben.

«Einspracheverfahren verhindern Bauvorhaben.»

Seit 2010 wurde in der Schweiz trotz Baubewilligung jede zehnte Wohnung wegen Einsprachen nicht realisiert. Vom Baugesuch bis zur Baubewilligung dauert es heute im Landesschnitt 140 Tage – das sind 67% mehr als noch 2010. Je dichter besiedelt, desto länger die Verzögerung. Im urbanen Kanton Zürich sind es fast 200 Tage, in der Stadt Zürich ist die Zeitspanne gegenüber 2010 um 136% auf knapp ein Jahr gestiegen. Am längsten dauert es mit 500 Tagen im Kanton Genf.

Die von der Umweltkommission des Nationalrats angestrebte Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts (Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht») geht in die richtige Richtung, kann jedoch nicht die einzige Massnahme hin zu einem funktionierenden Wohnungsbau bleiben. Beschwerdeverfahren dauern insgesamt zu lange, und das geltende Recht bietet zu viele Angriffsflächen gegen Bauvorhaben.

11 Der Siedlungsentwicklung und Wohnraumförderung ist in der Güterabwägung höhere Beachtung zu schenken.

12 Einsprache- und Rekursverfahren sind zu beschleunigen. Dazu sind Zielwerte für die Dauer festzulegen.

«Rigide und unkoordinierte Vorschriften verteuern und verzögern Bauvorhaben.»

Auf allen Stufen des föderalen Systems müssen Bauvorschriften aufeinander abgestimmt und vereinfacht werden, um den Bau von Wohnungen zu beschleunigen und unnötige Kosten zu verhindern. Mit der angestrebten Revision des Umweltschutzgesetzes anerkennt der Bundesrat die Bedeutung der Innenentwicklung und

schlägt Lösungen für lärmbelastete Standorte vor. Es wird sich im parlamentarischen Prozess und dann allenfalls in der Umsetzung des revidierten Rechts weisen müssen, ob dieses anwendbar ist und zu einer Erleichterung führt. Vergleichbare Prozesse sind in anderen Baubewilligungsbereichen anzustossen.

13 Es ist eine Taskforce des Bundes, der Kantone und Kommunen einzusetzen, um die Harmonisierung und Koordination von Plan- und Baugenehmigungsverfahren zu ermöglichen und diese zu beschleunigen.

14 Sämtliche Bauvorschriften sind einer Prüfung hinsichtlich ihres Nutzens und ihrer Kosten zu unterziehen.

«Hoher Ausbaustandard und mehr Wohnfläche führen zu höheren Preisen.»

Der Trend zu höherem Ausbaustandard und mehr Wohnfläche pro Person ist sowohl im Eigentums- als auch im Mietsegment allgegenwärtig. Tatsächlich verfügt die Schweiz über einen der höchsten Standards für Mietwohnungen. Nur wenige Bauträger waren bisher bereit, diesem Trend entgegenzuhalten. Der Flächenverbrauch liegt heute schweizweit bei rund 47 Quadrat-

metern pro Person, in den Städten bei rund 43 Quadratmetern. Auch die Grösse der Wohnungen hat sich auf dem höchsten Niveau bei rund 110 Quadratmetern eingependelt. Neben der höheren Ausnützung und Verdichtung sind der Flächenkonsum und der Ausbaustandard wichtige Kostentreiber im Wohnungsbereich.

15 Projekte und Konzepte für günstigen, flächeneffizienten Wohnraum aller Bauträger sind gezielt zu fördern.

«Die Wohnbaupolitik fokussiert einseitig auf den gemeinnützigen Wohnungsbau.»

Die Unterstützung von gemeinnützigen Wohnbau-trägern ist ein fest verankerter Bestandteil der Wohnungspolitik. Damit profitieren gewisse Mietergruppen durch fiskalisch finanzierte Transferzahlungen, während andere von diesen finanziellen Vorteilen ausgeschlossen werden. Die einseitige Fokussierung auf den gemeinnützigen Wohnungsbau ist nicht zielführend: Dieser schafft keinen Wohnraum, der nicht auch von privaten Bauträgern geschaffen werden könnte. Zudem wird dieser Wohnraum allen anderen potenziellen Mietergruppen entzogen, was deren Chancen verringert, am freien Markt eine Wohnung zu finden. Ohne private Bauträger lässt sich die Pro-

duktionslücke namentlich in den Ballungszentren nicht schliessen.

Forderungen, wonach Kommunen ein Vorkaufsrecht für Grundstücke erhalten sollten, um diese anschliessend dem gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen, sind nicht neu. In der aktuellen Marktsituation haben sie jedoch Konjunktur. Ein solches Vorkaufsrecht stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte von Grundeigentümern dar.

Die Allokation von staatlich gefördertem Wohnraum findet nicht notwendigerweise nach objektiven Kriterien und nach Massgabe der wirtschaftlichen Situation der betreffenden Mieter statt. Ausserdem wird die Einhal-

tung der Kriterien im Verlauf des Mietverhältnisses nicht flächendeckend überprüft. Bauprojekte im Sondernutzungsplanverfahren werden durch Behörden verhindert,

indem willkürliche Auflagen und Anforderungen an die Bauträger gestellt werden, welche die Wirtschaftlichkeit in Frage stellen.

16 Projekte privater Bauträger dürfen nicht durch überzogene Auflagen bei der Mietzinsgestaltung (z.B. Anteil Wohnungen mit reiner Kostenmiete) oder im Nutzungsmix verhindert werden.

17 Ein Vorkaufsrecht für Grundstücke zugunsten der öffentlichen Hand ist strikt abzulehnen.

18 Gemeinnützige Wohnbauträger sind zu verpflichten, die Kriterien für die Wohnungsvergabe offenzulegen und die Einhaltung durch die Bewohner regelmässig zu überprüfen.

19 Die Rolle der privaten Bauträger im Wohnungsbau und das Recht zur Erwirtschaftung einer angemessenen Rendite sind anzuerkennen.

«Der Verfassungsauftrag zur Förderung des Wohneigentums wird negiert.»

Preise für Wohneigentum haben sich innert 20 Jahren fast verdoppelt. Die Tragbarkeitskriterien sind nur noch mit hohen Einkommen und beträchtlichen Vermögenswerten einzuhalten. Gleichzeitig hat sich die Verschuldung der Wohneigentümer markant erhöht – mit entsprechenden Risiken für das Finanzsystem. Die Politik liefert trotz Verfassungsauftrag keine Antwort auf diesen Marktausschluss vieler Kaufwilliger. Die Revision des

Rechts zum Stockwerkeigentum steckt ebenso fest wie die Erörterung von alternativen Eigentumsformen. Der Wechsel von kaufwilligen Mietern ins Wohneigentum würde den Mietwohnungsmarkt entlasten. Wohneigentümer nehmen typischerweise längere Pendlerstrecken und periphere Lagen in Kauf und suchen ihre Objekte darum ausserhalb der Zentren.

20 Die Politik muss ihrem Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung durch finanzielle Entlastungen nachkommen und dabei auch alternative Eigentumsformen prüfen.

Herausgeber:

SVIT Schweiz
Greencity, Maneggstrasse 17
8041 Zürich
Telefon 044 434 78 88
info@svit.ch, www.svit.ch