

In dieser Reihe werden auf Antrag der Forschungskommission Wohnungswesen Beiträge veröffentlicht, die aufgrund ihres besonderen Inhalts vor allem Fachkreisen bekanntgemacht werden sollen.

Herausgeber: Bundesamt für Wohnungswesen, 3000 Berne 15
Postfach 38

Bezugsquellen: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
oder über den Buchhandel

Bestellnummer: 725.529 d

© by Bundesamt für Wohnungswesen, Bern 1993

Alle Urheber- und Verlagsrechte vorbehalten. Auszugsweiser Nachdruck mit Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsübersicht

| | Seite |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Teil 1 | |
| Mietzinsniveau bei Marktmieten | 1* |
| Kurzfassung | 4* |
| Résumé: Niveau des loyers sous un régime de loyer libre | 7* |
| Autoren: Bernd Schips Esther Müller | |
| Teil 2 | |
| Marktmiete und Finanzierung von Subjekthilfe: Wie sollen Vermieterrenten abgeschöpft werden? | 97 |
| Kurzfassung | 100 |
| Résumé: Loyer libre et financement de l'aide à la personne: Comment imposer les rentes des bailleurs? | 104 |
| Autoren: Hansjörg Blöchliger Elke Staehelin-Witt | |
| Teil 3 | |
| Rechtsgutachten zur Frage der Kompatibilität der "Marktmiete" mit Art. 34 septies der Bundesverfassung | 149 |
| Autoren: Thomas Fleiner-Gerster Thierry Steiert | |

Vorwort

Als Heft 28 dieser Reihe ist kürzlich der Schlussbericht der Studienkommission Marktmiete veröffentlicht worden. Die Kommission hatte unter anderem den Auftrag zu überprüfen, ob und wie die bestehende Gesetzgebung über die Gestaltung der Mietzinsen in Richtung einer Marktmiete revidiert werden soll und welche flankierenden Massnahmen allenfalls angezeigt sind.

In ihren Beratungen über die Folgen einer Marktlösung auf dem Wohnungsmarkt sowie über Art, Kosten und Finanzierung flankierender Massnahmen konnte sich die Kommission auf verschiedene Entscheidungsgrundlagen stützen, die im Auftrag der Forschungskommission Wohnungswesen FWW erarbeitet wurden. Eine erste, die sich mit dem Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs-Immobilienmarkt befasst, wurde bereits als Band 54 der Schriftenreihe Wohnungswesen veröffentlicht.

Im vorliegenden Band sind weitere Forschungsberichte und Gutachten zusammengefasst, deren Veröffentlichung von den Mitgliedern der Kommission Marktmiete empfohlen wurde. Der erste Beitrag behandelt die Fragen, wie sich das Preisniveau für Wohnungen bei Marktmieten entwickeln dürfte und welche Auswirkungen sich daraus für einzelne Haushaltgruppen ergeben. Ausserdem enthält sie einen Vorschlag, wie die finanziellen Mittel zur Ausrichtung eines bei Marktmieten notwendigen Wohngeldes beschafft werden könnten.

Die Problematik der Finanzierung von Subjekthilfe wird im zweiten Beitrag vertieft. Es wird gezeigt, welche Instrumente sich zur Abschöpfung der bei Marktmiete steigenden Vermieterrenten eignen, in welchen Grössenordnungen sich die Steuererträge bewegen, auf welcher politischen Ebene sie anfallen und allenfalls für die Ausrichtung von individuellen Wohnbeihilfen eingesetzt werden könnten.

Der dritte Teil des vorliegenden Hefts enthält schliesslich den Text eines von der Kommission angeforderten Gutachtens zur Frage der Verfassungsmässigkeit eines allfälligen Uebergangs zur Marktmiete.

Die hier vorgelegten Arbeiten und der Bericht der Kommission Marktmiete sind zum Teil parallel entstanden. Deshalb stimmen die gegenseitigen Verweise in den einzelnen Beiträgen nicht immer mit den nun vorliegenden Endfassungen überein. Auch wird öfters auf eine Forschungsarbeit Bezug genommen, in der ein Subjekthilfemodell für die Schweiz entwickelt und Kostenschätzungen für eine generelle Subjekthilfe vorgenommen wurden. Diese Studie wird in Kürze ebenfalls in den Schriften des BWO erscheinen und zusammen mit den hier präsentierten Grundlagen den Nachvollzug der Beratungen der Kommission Marktmiete erleichtern.

Bern, im August 1993

Bundesamt für Wohnungswesen

Préface

Le rapport final de la Commission d'étude loyer libre a paru récemment dans cette même série, cahier 28. La commission avait pour mandat, entre autre, d'examiner si et comment la législation en vigueur concernant la formation des loyers doit être modifiée en vue de l'introduction du système du loyer libre et quelles sont le cas échéant les mesures d'accompagnement appropriées.

Dans leur analyse des conséquences d'une libéralisation du marché du logement et dans l'examen du genre, des coûts et du financement des mesures d'accompagnement, la commission a pu se référer aux différentes bases de décision élaborées sur mandat de la Commission de recherche pour le logement. Une première, traitant du comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement, a été publiée dans le bulletin du logement, volume 54.

Dans le présent cahier sont résumés d'autres rapports de recherches et expertises, dont la publication avait été recommandée par les membres de la Commission d'étude loyer libre. La première contribution traite du problème de l'évolution du niveau des prix des logements sous le système du loyer libre et examine les conséquences pour les différents types de ménages. Par ailleurs, ce premier article propose une solution au problème du financement de l'aide à la personne, nécessaire en cas d'adoption du système du loyer libre.

Le problème du financement de l'aide à la personne est développé dans la deuxième partie. Elle montre les instruments appropriés pour imposer les revenus croissants réalisés par les bailleurs avec le système du loyer libre. Ce travail détermine dans quel ordre de grandeur les recettes fiscales devraient se situer, à quel niveau politique les impôts sont prélevés et quelle autorité politique pourrait les utiliser pour financer l'aide à la personne.

Dans la troisième partie du présent volume est reproduite une expertise requise par la Commission. Elle examine si la transition au loyer libre est conforme à la Constitution.

Les travaux présentés dans cet ouvrage et le rapport de la Commission d'étude loyer libre ont été élaborés partiellement en parallèle. C'est la raison pour laquelle les références dans les différentes contributions ne correspondent pas toujours aux textes de la version finale. En outre, à plusieurs reprises, les textes se réfèrent à un travail de recherche qui élabore un modèle d'aide à la personne et procède à des estimations de coûts de l'aide individuelle pour la Suisse. Cette étude sera également publiée prochainement par l'OFL. Avec les réflexions présentées ici, elle facilitera la compréhension des discussions de la Commission d'étude loyer libre.

Mietzinsniveau bei Marktmieten

Auftragnehmer: Forschungsinstitut für empirische Wirtschaftsforschung
FEW
Varnbuelstrasse 14, 9000 St. Gallen

Projektbearbeitung: Prof. Dr. Bernd Schips
Lic. oec. Esther Müller

Abschluss der Arbeit: Oktober 1992

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0.1. | Kurzfassung | 4* |
| 0.2. | Résumé | 7* |
| | Einführung | 1 |
| 1. | Die gegenwärtige Lage des schweizerischen Wohnungsmarkts | 3 |
| 1.1. | Die Entwicklung der Bevölkerung seit 1970 | 3 |
| 1.1.1. | Entwicklung der Gesamtbevölkerung | 4 |
| 1.1.2. | Die Altersgruppe der 20 - 29 Jährigen von 1970 bis 1990 | 5 |
| 1.1.3. | Die Altersgruppe der Rentner (65+ Jahre) | 5 |
| 1.1.4. | Ausblick auf die weitere Entwicklung der Bevölkerung | 5 |
| 1.2. | Die Entwicklung der Haushaltstrukturen seit 1950 | 6 |
| 1.3. | Die Entwicklung der Wohnungsstrukturen seit 1970 | 6 |
| 1.4. | Die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise und des Mietindex | 8 |
| 1.4.1. | Zusammenhang zwischen dem Landesindex der Konsumentenpreise und dem Mietindex des Bundesamtes für Statistik (BfS) | 8 |
| 1.4.2. | Vergleich von Konsumentenpreisindex und Mietindex | 10 |
| 1.4.3. | Vergleich von Konsumentenpreisindex ohne Mieten und Mietindex | 10 |
| 1.4.4. | Mietpreisindex für 'neueste Wohnungen' | 11 |
| 1.4.5. | Mietpreisunterschiede bei Wohnungen mit unterschiedlichem Baujahr .. | 12 |
| 1.4.6. | Mietpreisunterschiede bei Mietverträgen mit unterschiedlicher Mietdauer | 14 |
| 1.5. | Die Entwicklung der Mietbelastung der Haushaltseinkommen | 14 |
| 1.6. | Die Entwicklung des Angebots seit 1970 | 16 |
| 1.7. | Hauptprobleme des gegenwärtigen Wohnungsmarkts | 18 |
| 1.8. | Marktmiete als Lösungsvorschlag | 19 |
| 2. | Allgemeine Anmerkungen zur Preisbildung aus volkswirtschaftlicher Sicht | 20 |
| 2.1. | Der markträumende Preis | 20 |
| 2.2. | Preiselastizitäten | 21 |
| 2.2.1. | Preiselastizität der Nachfrage nach Mietwohnungen | 21 |
| 2.2.2. | Einkommenselastizitäten | 23 |
| 2.3. | Flexibilität in der Preissetzung | 24 |
| 2.4. | Marktformen | 24 |
| 2.4.1. | Arten von Marktformen | 24 |

| | | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.2. | Praktischer Einbezug der Marktformen in die Preisabschätzung | 25 |
| 2.5. | Mutmassungen über das Verhalten der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt | 25 |
| 2.6. | Mutmassungen über das Verhalten der Nachfrager nach Wohnraum | 27 |
| 3. | Folgen von Marktmieten | 29 |
| 3.1. | Preisentwicklung | 29 |
| 3.2. | Vorgehen bei den Berechnungen für die Szenarien | 29 |
| 3.3. | Überlegungen für die Erarbeitung der Annahmen für die Szenarien | 30 |
| 3.3.1. | Reaktionen der Anbieter auf die neue Situation bei Marktmieten | 31 |
| 3.3.2. | Instandhaltungsinvestitionen der Anbieter | 36 |
| 3.3.3. | Eigene Befragungen | 37 |
| 3.4. | Grundlagen und Annahmen der einzelnen Szenarien | 39 |
| 3.5. | Zusammenstellung der Ergebnisse der Szenarien | 42 |
| 4. | Kurzfristige Auswirkungen auf die Belastung der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben | 46 |
| 4.1. | Gruppenbildung | 46 |
| 4.2. | Datengrundlage | 46 |
| 4.2.1. | Einkommensbelastungsquote | 46 |
| 4.2.2. | Verteilung der Haushalte nach Einkommens-/Konsumbelastungsquoten . | 48 |
| 4.2.3. | Annahmen über die kurzfristige Entwicklung der Mietpreise bei einer Freigabe | 49 |
| 4.3. | Abschätzung der Höhe der zusätzlichen Vermieterrenten | 50 |
| 4.4. | Kurzfristige Auswirkungen auf die Haushalte nach Ausgabenklassen . . . | 53 |
| 4.5. | Kurzfristige Auswirkungen der Marktmiete auf die Haushalte nach Belastung der Einkommen durch Mietausgaben | 55 |
| 5. | Längerfristige Auswirkungen auf das Verhalten der Mieter und Anbieter | 58 |
| 5.1. | Benachteiligte Gruppen auf dem heutigen Wohnungsmarkt | 59 |
| 5.2. | Längerfristige Auswirkungen der Verteilung der Einkommensbelastungsquoten durch Mietausgaben bei einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt | 59 |
| 6. | Probleme bei einer Marktmiete und Lösungsvorschläge | 60 |
| 6.1. | Abnehmendes Wohngeld in der Übergangszeit | 60 |
| 7. | Finanzierungssystem | 62 |
| | Anhänge | 66 |

0.1. Kurzfassung

In der vorliegenden Kurzfassung werden die Ergebnisse zu den wichtigsten Fragestellungen dieser Studie zusammengefasst. Zuerst werden die Hauptprobleme des gegenwärtigen schweizerischen Wohnungsmarktes aufgezeigt. Anschliessend wird dargestellt, wie sich das Preisniveau für Wohnungen bei Marktmieten entwickeln dürfte. Darauf folgt eine Beschreibung der wichtigsten Auswirkungen einer solchen Preisniveauverschiebung auf einzelne Haushaltsgruppen. Anschliessend wird ein Vorschlag unterbreitet, wie der Staat finanzielle Mittel, welche er zur Auszahlung eines Wohngeldes braucht, beschaffen kann, ohne dass es zu weiteren Marktverzerrungen kommt.

1. Hauptprobleme des gegenwärtigen Wohnungsmarkts

Ein erstes Problem ist die Spaltung des Wohnungsmarkts in Alt- und Neubauwohnungen. Ausschlaggebend für den Preis einer Wohnung ist heute nicht nur die Grösse und die Qualität, sondern auch das Alter an sich (unabhängig von altersbedingten Qualitätsunterschieden). Dies führt z.B. dazu, dass grosse Wohnungen in älteren Häusern heute billiger sind als kleine Wohnungen in Neubauten. Deshalb sind viele Haushalte verständlicherweise nicht bereit, unterbelegten Wohnraum aufzugeben, weil sie für eine in der Grösse passendere kleine Wohnung mehr Miete bezahlen müssten als für ihre gegenwärtige Wohnung. Neben der erwähnten Spaltung haben die Mietpreisvorschriften auch eine eingeschränkte Rendite der Investitionen zur Folge. Dies führt neben anderen Faktoren zu einer Reduktion des Angebots an Neubauwohnungen.

Aus dieser Angebotsreduktion resultiert das zweite Hauptproblem auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt, nämlich die Rationierung der Nachfrage und die damit verbundene Anwendung von nicht-preislichen Kriterien für die Zuteilung des bestehenden Wohnraums. Bei der Auswahl der Mieter werden zuerst vor allem diejenigen Mietergruppen berücksichtigt, die gewisse Eigenschaften nicht aufweisen. Kinderreiche Familien, Mieter mit speziellen Ansprüchen wie z.B. IV-Rentner usw. werden in der Regel am Schluss berücksichtigt und können deshalb oft nur teure Wohnungen mieten.

2. Preisniveau der Mieten bei einer Einführung der Marktlösung

Bei Abschätzungen von zukünftigen Preisentwicklungen muss zwischen kurzfristigen und langfristigen Entwicklungen unterschieden werden. Da die Nachfrage in der Regel schneller auf Preisänderungen reagiert als das Angebot, kann davon ausgegangen

werden, dass für kurzfristige Preisentwicklungen die Reaktionsweise der Nachfrager ausschlaggebend ist. Gegenwärtig herrscht auf dem Wohnungsmarkt eine Überschussnachfrage. Bei einer Preisfreigabe dürfte dies zu Preissteigerungen führen. Die gestiegenen Preise werden die Nachfrage wiederum dämpfen. Gesteigerte Renditen führen zu einer Erhöhung des Wohnraumangebots. Abschätzungen über den Umfang der zu erwartenden Angebotserweiterungen könnten allenfalls mit einem entsprechend detaillierten makroökonomischen Gesamtmodell gemacht werden, was hier nicht erfolgte. Die vier in Tabelle 1 und Abbildung 1 dargestellten Szenarien für eine Abschätzung der zu erwartenden Mietpreissteigerungen gehen deshalb davon aus, dass sich das Angebot kurzfristig nicht verändert. Hier seien nur die Ergebnisse kurz zusammengestellt: In Szenario 1 stiegen die Mietpreise im Durchschnitt um 85 Prozent, in Szenario 2 um 58 Prozent, in Szenario 3 um 17 Prozent und in Szenario 4 um 23 Prozent. Für die Abschätzungen der Auswirkungen der Preissteigerungen auf verschiedene Haushaltsgruppen wurde in der Folge Szenario 4 verwendet, weil uns die dort zugrunde gelegten Annahmen am plausibelsten erschienen: Die Mieten für 'neueste Wohnungen' bleiben unverändert, die Mieten für die sogenannten 'alten Wohnungen' steigen um 20 Prozent, die 'neuen Wohnungen' werden annahmegemäss um 25 Prozent steigen. Bei einem Anstieg des Mietpreinsniveaus um 23 Prozent wäre die Konsumbelastungsquote der privaten Haushalte (gemäss Haushaltsrechnungen) z.B. im Jahr 1989 von 13 auf 16 Prozent gestiegen.

3. Auswirkungen auf die Verteilung

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass kurzfristig, d.h. solange das Angebot noch nicht auf die Preisänderung reagieren konnte, die Vermieterrrente um denjenigen Betrag, welchen die Mieter zusätzlich bezahlen, ansteigen wird. Abschätzungen haben ergeben, dass die zusätzlichen Vermieterrrenten im Jahr 1990 rund 5 Mrd. Franken ausgemacht hätten. Wenn man von den Ergebnissen der Verbrauchserhebungen im Jahr 1990 ausgeht, würde die durchschnittliche Mietbelastung aller Haushalte von Fr. 1075.50/Monat auf Fr. 1322.90/Monat ansteigen. Die durchschnittliche Mietbelastungsquote würde von 18 auf 22 Prozent steigen. Die Mietergruppen mit monatlichen Ausgaben von bis zu Fr. 3000.- würden überdurchschnittlich mehrbelastet, die übrigen Haushaltsgruppen (bis zur Kategorie 'Ausgaben über Fr. 10'000.-') hätten unterdurchschnittliche Mehrbelastungen zu tragen (vgl. Abbildungen 2 und 3). Bei einer Betrachtung der Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Einkommensmietbelastungsquoten (die Verteilung selbst wurde von PROGNOSE berechnet) ergäbe die Einführung von Marktmieten eine Rechtsverschiebung der Verteilung (vgl. Abbildung 4), d.h. eine grössere Anzahl von Haushalten müsste eine höhere Mietbelastung tragen als heute.

Längerfristig führt eine Marktmiete zu einer Wohnungszuteilung, welche die Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Mieter vermehrt berücksichtigt. Die Einkommensbelastungsquoten würden sich zwischen den einzelnen Haushalten angleichen. Von Preissteigerungen am wenigsten betroffen wären diejenigen Mieter, welche heute in 'teuren' Neubauwohnungen leben. Am stärksten dürfte eine Marktlösung Haushalte in billigen Altbauwohnungen treffen.

4. Finanzierungsmöglichkeiten für ein Wohngeld

In einer Übergangsphase vom gegenwärtigen System zu Marktmieten könnten sich u.U. einzelne Haushalte mit ihrem gegebenen Einkommen keinen Wohnraum mehr leisten. Diese Härtefällen soll der Staat durch ein vorübergehendes Wohngeld unterstützen. Eine solche soziale Abfederung muss finanziert werden. Unser Vorschlag für ein Finanzierungssystem beruht auf einer vorübergehenden teilweisen Abschöpfung der bei einer Marktmiete zusätzlich entstehenden Vermieterrenten.

Eine Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten sieht vor, dass die Vermieter einen Teil der zusätzlichen Mieteinnahmen (bei Marktmieten), zur Finanzierung des Wohngeldes abgeben müssen. Dieser Anteil wird so festgelegt, dass die notwendigen Mittel für ein Wohngeld gerade zur Verfügung gestellt werden können. Gleich wie das Wohngeld nimmt auch der Anteil, welcher abgeschöpft werden soll, mit der Zeit ab und nach einer Übergangsfrist von 5 - 10 Jahren kann diese Abgabe aufgehoben werden.

Die Vorteile dieses Finanzierungssystems liegen vor allem darin, dass durch diese Abgabe -im Gegensatz z.B. zu einer Steuerlösung- keine zusätzlichen Verzerrungen geschaffen werden. Ein weiterer Vorteil eines solchen Wohngeld-Finanzierungsmodells liegt darin, dass das Transfervolumen nicht unnötig vergrößert wird: Weil die Abschöpfung der Mittel für ein Wohngeld nur bei den Vermietern erfolgt (und nicht bei den Mietern selbst), kann durch dieses System sichergestellt werden, dass die Transferempfänger nicht gleichzeitig zu den Transferfinanzierern gehören. Der Hauptvorteil liegt darin, dass die Renditeerwartungen für Investitionen im Wohnungsbau nicht beeinträchtigt werden. Da für die Investoren Renditeerwartungen ausschlaggebend sind und nicht die während fünf bis zehn Jahren geltenden Abschöpfungen, dürfte es trotz dieser Abgabe zu der angestrebten Erweiterung des Angebots an Wohnungen kommen. Die Preissignale bei einer Marktmiete bleiben also bestehen und können ihre Wirkung entfalten.

Résumé

Le lecteur trouvera dans ce résumé l'essentiel des principales questions abordées dans cette étude. Il y a tout d'abord la mise en évidence des problèmes cruciaux que connaît à l'heure actuelle le marché du logement en Suisse. Il y a ensuite une présentation de la manière dont devrait évoluer le niveau des prix des logements dans un système de loyers libres. Suit une description des principales répercussions d'un tel déplacement du niveau des prix sur certaines catégories de ménages. L'étude se poursuit par une proposition concernant la manière dont l'Etat pourrait se procurer les ressources financières dont il a besoin pour verser des allocations de logement, sans que cela provoque de nouvelles distorsions du marché.

1. Problèmes principaux du marché actuel du logement

Un premier problème tient à la dissociation du marché du logement en logements anciens et logements neufs. Aujourd'hui, ce qui détermine le prix d'un logement, ce n'est pas seulement sa grandeur et sa qualité, mais encore son ancienneté (indépendamment des différences de qualité dues à l'âge du logement). Cela aboutit, entre autres, à une situation où de grands appartements situés dans des maisons anciennes sont aujourd'hui meilleur marché que de petits logements dans des bâtiments neufs. C'est la raison pour laquelle nombreux sont les ménages qui - on les comprend - ne sont pas disposés à quitter un appartement sous-occupé parce qu'ils devraient alors payer un loyer plus élevé, pour un petit appartement dont la taille leur conviendrait mieux, que ce qu'ils paient pour leur logement actuel. En plus de cette dissociation précitée, les prescriptions concernant les prix des loyers ont aussi pour conséquence de limiter le rendement des investissements. Parallèlement à d'autres facteurs, cet aspect aboutit à réduire l'offre de logements neufs.

C'est de cette réduction de l'offre que résulte le second problème principal sur le marché suisse du logement, à savoir le rationnement de la demande et, par voie de conséquence, l'application de critères n'ayant rien à voir avec les prix pour l'attribution des logements existants. Lors du choix des locataires, on prend avant tout en considération les catégories de locataires qui ne présentent pas certaines caractéristiques. C'est ainsi que les familles nombreuses ou des locataires ayant des besoins particuliers, par exemple les bénéficiaires de rentes AI, sont généralement pris en compte en dernier lieu et que, bien souvent, ils ne trouvent à louer que des logements coûteux.

2. Niveau des prix des loyers en cas d'introduction de la solution du marché

Lorsqu'on estime les évolutions futures des prix, il faut absolument distinguer entre développements à court terme et évolutions à long terme. Etant donné qu'en règle générale la demande réagit plus vite que l'offre à des modifications de prix, on peut partir de l'idée qu'en ce qui concerne les évolutions de prix à court terme, la manière de réagir des demandeurs sera déterminante. Sur le marché du logement, règne à l'heure actuelle une demande excédentaire. En cas de libéralisation des prix, cela devrait conduire à des hausses. Cependant, les prix plus élevés freineront à leur tour la demande. En outre, des rendements à la hausse aboutiront à une augmentation de l'offre de logements. Des estimations concernant l'ampleur de l'extension de l'offre à laquelle on pourrait s'attendre pourraient être effectuées éventuellement à l'aide d'un modèle global macro-économique qui soit suffisamment détaillé, mais cela n'a pas été entrepris dans le cadre de cette étude. Les quatre scénarios représentés dans le tableau de la page 42 et sur le schéma de la page 43 concernent une évaluation des hausses de loyers auxquelles il faut s'attendre et ces scénarios tablent donc sur le fait que l'offre ne se modifiera pas à court terme. A ce sujet, il suffit de récapituler brièvement les résultats: dans le scénario 1, les prix des loyers augmentent en moyenne de 85 %, de 58 % dans le scénario 2, de 17 % dans le scénario 3 et de 23 % dans le scénario 4. Pour évaluer les répercussions des hausses de prix sur différentes catégories de ménages, on a utilisé le scénario 4 dans la suite de cette étude parce que les hypothèses sur lesquelles il repose nous ont semblé être les plus plausibles: les loyers des logements tout neufs restent sans changement, ceux des appartements dits anciens augmentent de 20 % tandis que les logements récents voient, dans l'hypothèse obtenue, leur loyer augmenter de 25 %. Avec une hausse du niveau des prix des loyers de 23 %, la quote-part de la charge des ménages privés aux dépenses de consommation (selon les comptes des ménages) passerait par exemple de 13 à 16 % pour l'année 1989.

3. Répercussions sur la répartition

En principe, il faut partir de l'idée qu'à court terme, c'est-à-dire aussi longtemps que l'offre ne pourra pas encore réagir à la modification des prix, la rente des bailleurs augmentera du montant que les locataires paieront en plus. Des estimations ont donné pour résultat que les rentes supplémentaires des loueurs auraient atteint environ 5 milliards de francs pour l'année 1990. Si l'on se fonde sur les résultats des enquêtes de consommation durant l'année 1990, la charge

locative moyenne de tous les ménages aurait augmenté, dans ce cas de figure, de fr. 1'075.50 à fr. 1'322.90 par mois. La proportion moyenne de la charge représentée par le loyer aurait donc présenté une hausse de 18 à 22 %. Les catégories de locataires avec des dépenses mensuelles jusqu'à fr. 3'000.-- auraient été pénalisées plus fortement que la moyenne, tandis que les autres catégories de ménages (jusqu'à celle de dépenses supérieures à Fr. 10'000.--) auraient supporté des charges supplémentaires inférieures à la moyenne (cf. schémas 15 et 16, pages 53 et 54). Si l'on considère la répartition des ménages en fonction de la proportion de la charge locative par rapport au revenu (la répartition elle-même a été calculée par PROGNOSE), l'introduction de loyers basés sur le marché aurait provoqué un déplacement de la répartition (voir schéma 17, page 56), ce qui signifie qu'un plus grand nombre de ménages auraient dû supporter une charge locative plus élevée qu'à l'heure actuelle.

A long terme, un loyer basé sur le marché aboutit à une répartition des logements qui tient mieux compte de la disposition des locataires à payer tel ou tel prix et de leur solvabilité. La proportion de la charge locative par rapport au revenu s'équilibrerait entre les différents ménages. Les locataires qui vivent à l'heure actuelle dans de nouveaux logements coûteux seraient alors les moins fortement touchés par les augmentations de prix. En revanche, une solution de marché devrait probablement pénaliser le plus fortement les ménages qui vivent dans des anciens appartements dont le loyer est bon marché.

4. Possibilités de financement d'une allocation de logement

Dans une phase de transition du système actuel au système du loyer basé sur le marché, il se pourrait, dans diverses circonstances, que certains ménages ne puissent plus payer leur logement compte tenu de leur revenu. L'Etat se devrait d'apporter son soutien aux personnes victimes de ces rigueurs en leur allouant temporairement une allocation de logement. Il faut toutefois financer une telle couverture sociale. Notre proposition d'un système de financement repose sur un relèvement temporaire et partiel des rentes supplémentaires que les bailleurs encaisseraient dans le cadre du passage aux loyers basés sur le marché.

Un prélèvement des rentes supplémentaires des loueurs prévoit que ces bailleurs devraient rétrocéder une partie des recettes supplémentaires consécutives aux nouveaux loyers du marché, afin d'assurer le financement de l'allocation de logement. Cette proportion serait fixée de telle manière que l'on puisse disposer des ressources nécessaires

à l'attribution d'allocations de logement. Tout comme pour ces dernières, la proportion devant être prélevée diminuerait au fil des années et l'on pourrait ainsi supprimer cette redevance au terme d'une période transitoire de 5 à 10 ans.

Les avantages de ce système de financement tiennent au fait que cette redevance n'engendrerait pas de distorsions supplémentaires, ce qui ne serait, par contre, pas le cas si l'on adoptait une solution fiscale. Un autre avantage d'un tel modèle de financement de l'allocation de logement résiderait dans le fait que le volume des transferts ne serait pas amplifié inutilement: parce que le prélèvement des ressources à affecter à une allocation de logement n'aurait lieu qu'auprès des loueurs (et non pas auprès des locataires eux-mêmes), on pourrait s'assurer de la sorte que les bénéficiaires du transfert n'appartiennent pas en même temps à la catégorie des personnes qui financent le transfert. L'avantage principal tient au fait que les rendements escomptés pour des investissements dans la construction de logements ne seraient pas pénalisés. Etant donné que les rendements escomptés sont déterminants pour les investisseurs et que cela ne sera pas le cas de prélèvements pendant 5 ou 10 ans seulement, il devrait donc se produire, malgré la redevance précitée, l'extension tant souhaitée de l'offre de logements. Dans le cadre d'un loyer basé sur le marché, les signaux que constituent les prix persisteraient et pourraient donc produire leurs effets.

Einführung

Der Rückgang des Leerwohnungsbestands seit 1975 und die relative Verteuerung der Mietpreise seit Ende der achtziger Jahre haben dazu geführt, dass die Wohnsituation der Schweizer Mieter zu einem Thema des öffentlichen Interesses geworden ist. Immer mehr setzt sich dabei -vor allem auf Seiten der Anbieter, aber auch bei den Behörden¹- die Ansicht durch, dass ein Wechsel vom heute geltenden System zu einer Marktmiete Verbesserung der gegenwärtigen Situation herbeiführen könnte. Ziel dieser Arbeit ist es, aufzuzeigen, welche Auswirkungen die Einführung von Marktmieten auf die heutige Situation im Bereich des Wohnwesens hätte. Dazu werden in einem ersten Teil die wichtigsten 'Missstände' beim heutigen Wohnungsmarkt aufgezeigt, wobei vor allem diejenigen Probleme angesprochen werden, welche durch eine Marktmiete gemildert würden. Es lassen sich zwei Gruppen von Auswirkungen einer Marktmiete unterscheiden: erstens Auswirkungen auf die Mietpreise und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Belastung der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben und zweitens die Auswirkungen der veränderten Renditeerwartungen auf das Angebot.

Im zweiten Kapitel folgen allgemeine Erläuterungen zur Preisbildung auf einem Markt aus volkswirtschaftlicher Sicht und vor allem auch eine Schilderung der Probleme, welche sich bei einem praktischen Einbezug dieser theoretischen Überlegungen ergeben. Die Arbeit ist so aufgebaut, dass der an theoretischen Einführungen nicht interessierte Leser diesen Teil ohne Verständnisprobleme beim nachfolgenden Text übergehen kann.

Abschätzungen der Auswirkungen von Marktmieten auf die durchschnittlichen Mietpreise werden im dritten Kapitel mit dem Instrument der Szenarienrechnung vorgenommen. Der Vorteil von Szenarien ist, dass verschiedene Annahmen über das Verhalten der Nachfrager und Anbieter getroffen werden können. Diese werden detailliert dargestellt, damit sich der Leser ein eigenes Bild über die Plausibilität der einzelnen Szenarien machen kann. Anschliessend wird im vierten Kapitel dargestellt, welche kurzfristigen Auswirkungen diese Preissteigerungen auf die Verteilung der Renten zwischen Vermietern und Mietern und auf die Einkommensbelastungsquote der Haushalte hätten.

¹So wurde z.B. vom Bundesrat eine Kommission 'Marktmiete' eingesetzt.

Es ist nur dann möglich, quantitative Aussagen über die längerfristigen Auswirkungen einer Marktmiete auf die Entwicklung des Angebots und auf das Verhalten der Nachfrager zu machen, wenn man ein entsprechend detailliertes makroökonomisches Gesamtmodell der Wirtschaft erarbeitet. Dies hätte jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt. Anhand von Plausibilitätsüberlegungen und Vergleichen mit dem Ausland können jedoch qualitative Aussagen über die Auswirkungen eines Marktmietensystems gemacht werden. Solche Überlegungen werden im fünften Teil dargestellt.

Auch eine Marktmiete löst jedoch nicht alle Probleme. Vor allem in einer Übergangszeit könnte die Anzahl der Härtefälle auf dem Wohnungsmarkt ansteigen. Die soziale Abfederung während der Übergangszeit vom geltenden System zu Marktmieten soll durch Subjektförderung, d.h. durch ein vorübergehendes zweckgebundenes Wohngeld erfolgen. Ein mögliches Wohngeldmodell und eine Abschätzung der dafür notwendigen Mittel wurde parallel zu dieser Studie von GERHEUSER/INFRAS erarbeitet. Im letzten Teil der hier vorliegenden Studie wird beschrieben, wie die notwendigen Mittel für eine solche Abfederung der sozialen Härtefälle ohne zusätzliche Marktverzerrungen beschafft werden könnten.

Wir haben im Interesse der Leserfreundlichkeit mehrmals detaillierte Ausführungen nicht in den Text selbst integriert, sondern diese nur im Anhang angeführt. Dem interessierten Leser wird dadurch die Möglichkeit geboten, sich zu einzelnen Fragen genauer zu informieren, ohne dass der Text des Gutachtens selbst unnötig verlängert wird.

1. Die gegenwärtige Lage des schweizerischen Wohnungsmarkts

Im folgenden Abschnitt werden die Hauptprobleme der gegenwärtigen Situation auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt dargestellt. Dabei beschränken wir uns auf die wichtigsten Punkte, bei denen eine Marktlösung eine Verbesserung der Situation bringt. Für detaillierte Ausführungen sei auf unsere Studie 'Der Schweizerische Wohnungsmarkt: Ist-Zustand und alternative Lösungsmöglichkeiten' hingewiesen.¹ Wir beginnen unsere Beschreibung mit der Entwicklung der Bevölkerung als Indiz für die Entwicklung der Nachfrage.

1.1. Die Entwicklung der Bevölkerung seit 1970

Die Bevölkerung wirkt sich mit ihrer **Bestandsgrösse** auf die Wohnungsnachfrage aus: Bei einem Wachstum der Gesamtbevölkerung nimmt auch die Nachfrage nach Wohnraum zu. Aber nicht nur die Gesamtgrösse der ständigen Wohnbevölkerung hat Auswirkungen auf die Nachfrage, sondern auch die **Entwicklung einzelner demographischer Gruppen**. Eine starke Zunahme des Bevölkerungsanteils z.B. der 20 - 29 Jährigen kann auch bei einer stagnierenden Gesamtbevölkerung zu einem starken Wachstum der Wohnraumnachfrage führen, weil in diesem Lebensalter die meisten Haushalte gegründet werden. Neben den Haushaltneugründungen ist auch die **Gruppe der Altersrentner** für die Wohnraumnachfrage wichtig, weil bei einer Vergrößerung dieser Gruppe einerseits mehr Wohnraum über eine längere Zeit nachgefragt wird und andererseits auch weniger Wohnraum an den Markt zurückgegeben werden kann. Deshalb wird im folgenden neben der Gesamtbevölkerung auch die Entwicklung dieser beiden Bevölkerungsgruppen in der Schweiz seit 1970 dargestellt.

Datengrundlage für die Darstellung der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 1990 ist die Statistik 'Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen' des Bundesamts für

¹SCHIPS/MÜLLER (1991).

Statistik (BfS). Für einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der Gesamtbevölkerung und der einzelnen Altersgruppen wurden die 'Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 1991-2040' des BfS verwendet.²

1.1.1. Entwicklung der Gesamtbevölkerung

In Laufe der achtziger Jahre nahm man im allgemeinen an, die Bevölkerungszahl in der Schweiz stagniere oder sei gar rückläufig. Die Auswertung der Volkszählung 1990 ergab jedoch, dass dies zwar für die schweizerische Bevölkerung zutrifft, dass jedoch die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz durch eine Zunahme der ausländischen Bevölkerung seit 1980 noch zugenommen hat. Damit ergab sich für die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in der Schweiz eine kontinuierliche Zunahme der Anzahl Personen seit 1970 (Vgl. Abbildung 1).

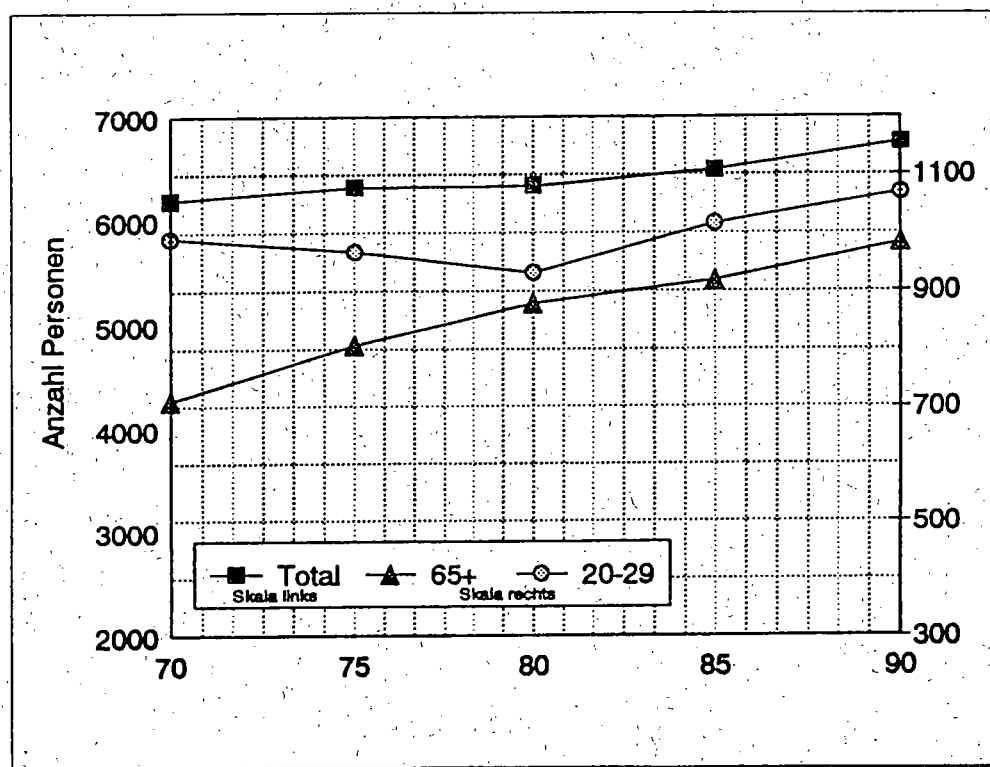


Abb. 1: Entwicklung der Gesamtbevölkerung und zweier demographischer Gruppen
Quelle: BfS

²Vgl. HAUG (1992).

1.1.2. Die Altersgruppe der 20 - 29 Jährigen von 1970 bis 1990

Die Altersgruppe der 20 - 29 Jährigen ist wie oben erwähnt deshalb von Bedeutung, weil in dieser Zeit die meisten Leute einen eigenen Haushalt gründen. Die Kurve für die Entwicklung dieser Altersgruppe erreicht im Jahr 1980 einen Tiefpunkt. Nach 1980 wächst die Gruppe der 20-29 Jährigen stärker an als die Gesamtbevölkerung. Das dürfte ab 1980 zusammen mit veränderten Lebensgewohnheiten wie z.B. Single-Haushalten usw. zu einer verstärkten Wohnraumnachfrage geführt haben.

1.1.3. Die Altersgruppe der Rentner (65+ Jahre)

Die Gruppe der Rentner ist seit 1970 kontinuierlich stärker gewachsen als die Gesamtbevölkerung und nach 1985 scheint sich dieses Wachstum noch zusätzlich zu verstärken. Diese Entwicklung führt dazu, dass immer mehr Wohnraum von Rentnern besetzt wird, der in früheren Jahren an den Markt zurückgegeben werden konnte. Wenn man zudem in Betracht zieht, dass die Rentner, sofern sie nicht in Alters- und Pflegeheimen wohnen, vermutlich überproportional viel Wohnraum beanspruchen, darf die Bedeutung der zunehmenden Überalterung für die Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht unterschätzt werden.

1.1.4. Ausblick auf die weitere Entwicklung der Bevölkerung

Das BfS hat für die Beschreibung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz mehrere Szenarien (3A-91 bis 3H-91) berechnet. Dabei geht das BfS in allen Szenarien von einer Abnahme der Anzahl Personen in der Altersgruppe der 20-29 Jährigen aus. Von Seiten der potentiellen Haushaltsneugründer dürfte es daher in den nächsten 30 Jahren zu einer spürbaren Entlastung des Wohnungsmarkts kommen. Die Anzahl Personen in den Altersgruppen über 65 nimmt hingegen in allen Szenarien weiter zu. Ob die Entlastung durch den Rückgang der jungen Bevölkerung grösser ist als die Anspannung der Situation auf dem Wohnungsmarkt durch die Zunahme der älteren Bevölkerung lässt sich ohne genauere quantitative Untersuchungen nicht bestimmen. Man kann nur vermuten, dass sich zumindest vorübergehend, d.h. bis zur

Jahrhundertwende, die Situation eher entspannen dürfte, weil vor allem der Markt für 'neueste Wohnungen' bis dann von der Nachfrageseite her spürbar entlastet werden könnte.

1.2. Die Entwicklung der Haushaltstrukturen seit 1950

Der Trend in der Entwicklung der Haushaltsstrukturen läuft von der Grossfamilie weg zu kleinen Haushalten. Im Jahr 1950 betrug die durchschnittliche Haushaltsgrösse noch 3,6 Personen. Seither nahm die Anzahl Personen pro Haushalt stetig ab. Bei den Verbrauchserhebungen 1990 berechnete das BfS, dass die durchschnittliche Haushaltsgrösse heute noch 2,46 Personen beträgt. Der Anteil der Einpersonenhaushalte ist seit 1960 von 14,2 auf 29 Prozent für 1980 gestiegen, derjenige der Zweipersonenhaushalte von 26,8 auf 29,7 Prozent. Schon 1980 waren also über die Hälfte aller Haushalte Ein- oder Zweipersonenhaushalte. Aufgrund dieser Entwicklung könnte man schliessen, dass die Nachfrage nach kleinen Wohnungen stärker gestiegen ist als diejenige nach grossen. Im nächsten Abschnitt werden die Anteile der jeweils pro Jahr neuerstellten Wohnungen nach Grösse untersucht.

1.3. Die Entwicklung der Wohnungsstrukturen seit 1970

Abb. 2 zeigt auf, wie sich die Anteile der 1- und 2- sowie der 5- und 6-Zimmerwohnungen an allen neuerstellten Wohnungen seit 1970 entwickelt haben. Der Anteil der kleinen Wohnungen hat sich seit 1970 verringert. Besonders stark fiel der Anteil zwischen 1976 und 1980. Im gleichen Zeitraum hat sich dafür der Anteil der grossen Wohnungen erhöht. Entgegen den Erwartungen hat sich also die Wohnungsstruktur dahingehend verändert, dass eher mehr grosse als kleine Wohnungen gebaut wurden. Dies obwohl die durchschnittliche Haushaltsgrösse in den letzten Jahren stetig abgenommen hat. Das heisst, dass immer kleinere Haushalte in immer grösseren Wohnungen leben. Allein von der Grösse des Wohnraumes her, der einem Haushalt heute zur Verfügung steht, hat sich die durchschnittliche Wohnqualität seit 1970 daher verbessert. Dies hat sich auch auf die Fläche des gesamten Wohnraumes in der Schweiz ausgewirkt.

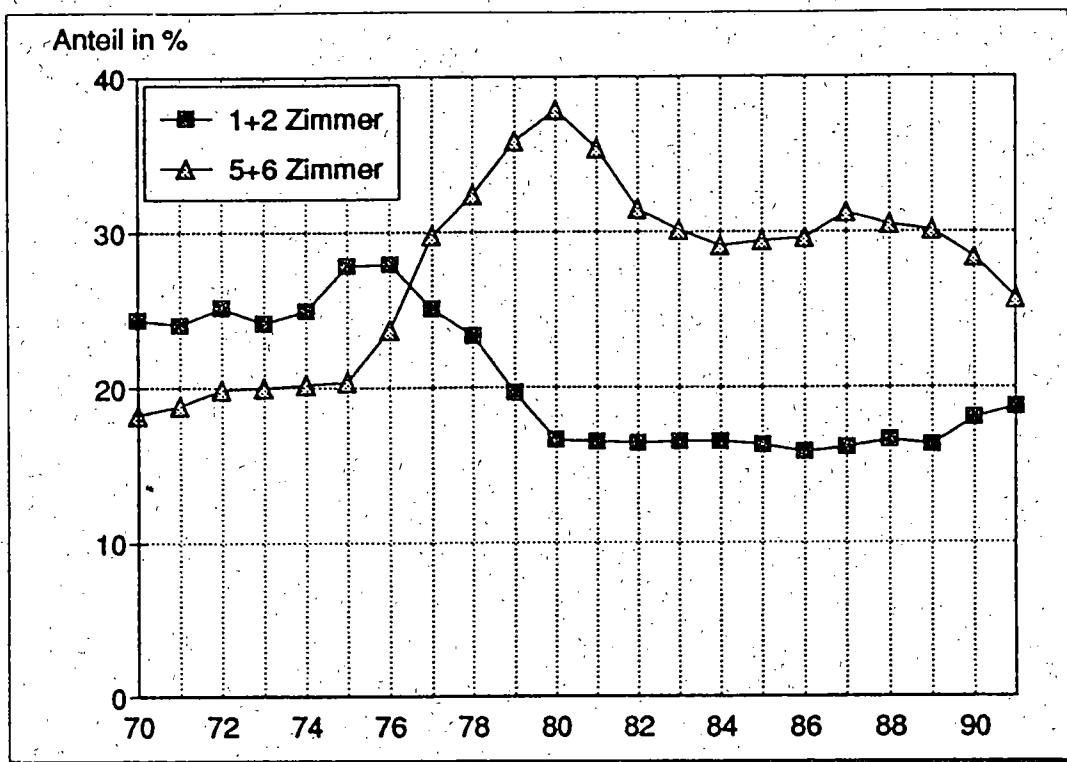


Abb. 2: Anteile an allen neuerstellten Wohnungen seit 1970 Quelle: BfS

In Abb. 3 wird dargestellt, wie sich die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum flächenmässig entwickelt hat. Es werden die Entwicklung der Wohnbevölkerung, der Fläche des Wohnraums und der Anzahl Haushalte dargestellt. Dabei fällt vor allem auf, dass sich die für Wohnen verwendete Fläche pro Haushalte stark vergrössert hat. Die Tendenz zu immer mehr Einpersonenhaushalten führt zwangsläufig dazu, dass mehr Fläche pro Haushalt gebraucht wird. Aber auch wenn man diese Tatsache berücksichtigt, muss man feststellen, dass sich zumindest flächenmässig die Wohnraumversorgung der Schweizer Bevölkerung im Durchschnitt seit 1950 erheblich verbessert hat.

Aus diesen Zusammenstellungen geht hervor, dass sich die flächenmässige Versorgung eines durchschnittlichen Haushalts seit 1950 verbessert hat. Hier stellt sich nun die Frage, ob sich diese Verbesserung auch auf die Preise ausgewirkt hat, d.h. ob das Gut Wohnen auch entsprechend teurer geworden ist.

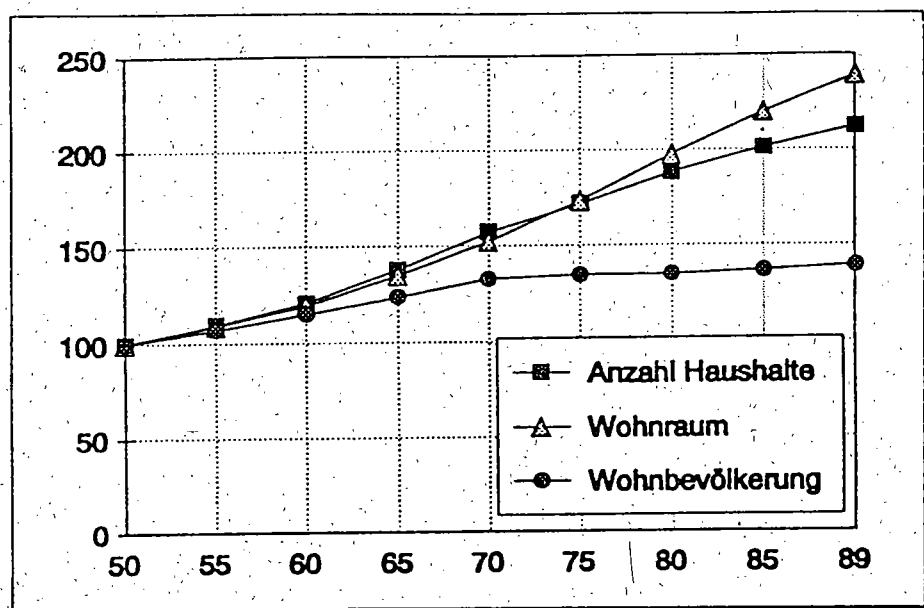


Abb. 3: Indexzahlen zur Wohnraumversorgung Quelle: Caluori; Basis: 1950=100

1.4. Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise und des Mietindex

1.4.1. Zusammenhang zwischen dem Landesindex der Konsumentenpreise und dem Mietindex des Bundesamts für Statistik (BfS)

Der Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) soll die Teuerung in der Schweiz messen, die z.B. für die Berechnung des Teuerungsausgleichs bei Löhnen und Gehältern sowie für die Berechnung der Entwicklung von weiteren indexierten Leistungen (z.B. Renten und Alimentezahlungen) verwendet wird. Der Index beruht auf den Preisentwicklungen von verschiedenen Gütergruppen, die zu einem Warenkorb zusammengefasst und nach ihrem Anteil am Endkonsum der Haushalte gewichtet werden. Die Anteile der einzelnen Gütergruppen wurden bisher etwa alle zehn Jahre anhand von Ausgabenabrechnungen bei Haushalten mit einem unselbständigerwerbenden Haushaltsvorstand neu festgelegt. Die Ausgaben für Wohnungsmieten gingen bis 1992 als eigene Warengruppe in den Index ein und wurden seit 1982 mit 18 Prozent am Gesamtindex gewichtet. Mit dem revidierten Index, welcher 1993 zum ersten Mal verwendet werden soll, werden in die Warengruppe der Wohnungsmieten neu auch

die Ausgaben der Haushalte für Heizung und Energie sowie Preise für die Nutzung von Wohneigentum eingegliedert. Diese ganze Warengruppe zusammen wird ungefähr 25 Prozent der Entwicklung des Gesamtindex bestimmen, wobei zu beachten ist, dass erstmals Vertreter von allen Haushaltstypen für die Berechnung der Gewichtung berücksichtigt wurden und nicht mehr wie bisher nur die Haushalte Unselbständigerwerbender. Das bedeutet, dass jede Veränderung der durchschnittlichen Mietpreise sich bereits heute und nach 1993 noch massiver auf den gesamten Konsumentenpreisindex überträgt.³

Für einen Vergleich der Mietpreisentwicklung mit den übrigen Preisentwicklungen wird der Mietpreisindex sowohl mit dem gesamten Konsumentenpreisindex als auch mit dem Konsumentenpreisindex ohne Mieten verglichen. Der Mietpreisindex soll die Entwicklung der Preise für Wohnungsmieten beschreiben. Er wird heute noch halbjährlich vom BfS anhand von Mietpreiserhebungen in allen Gemeinden der Schweiz berechnet. Die Gemeindebehörden erheben dafür die absoluten Mietpreise bei rund 10 Prozent aller Wohnungen auf Gemeindegebiet, d.h. dass heute rund 100'000 Wohnungsmieten für die Berechnung des Indexes berücksichtigt werden. Das BfS weist absolute landesdurchschnittliche Mietpreise für Wohnungen nach drei Alterskategorien und Anzahl Zimmern sowie Veränderungsraten der Wohnungsmieten nach Alterskategorien aus. In die Kategorie der 'alten Wohnungen' werden Wohnungen, die vor 1947 erstellt wurden, eingeteilt, die Kategorie der 'neuen Wohnungen' umfasst alle nach 1947 erstellten Wohnungen und die dritte Kategorie bilden die jeweils seit der letzten Erhebung erstellten, sogenannten 'neuesten Wohnungen'. Letztere Kategorie hatte in den letzten 10 Jahren ein Gewicht am Gesamtmietpreisindex von immer unter 0.5 Prozent. Die Mieten von 'neuesten Wohnungen' sollten deshalb die Entwicklung des Gesamtindex nur geringfügig beeinflussen. Die Anteile der 'alten Wohnungen' bzw. der 'neuen Wohnungen' am Gesamtwohnungsbestand betragen rund 35 bzw. 65 Prozent.

³Die Gewichtung für die Warengruppen Wohnen, Heizung und Beleuchtung beträgt gegenwärtig 23 Prozent.

1.4.2. Vergleich von Konsumentenpreisindex und Mietindex

Ein Vergleich des gesamten Konsumentenpreisindex mit dem Mietindex zeigt, dass seit Mitte der achtziger Jahre die Mietpreise stärker gestiegen sind als die durchschnittlichen Preise aller Gütergruppen (Abb. 4) zusammen.

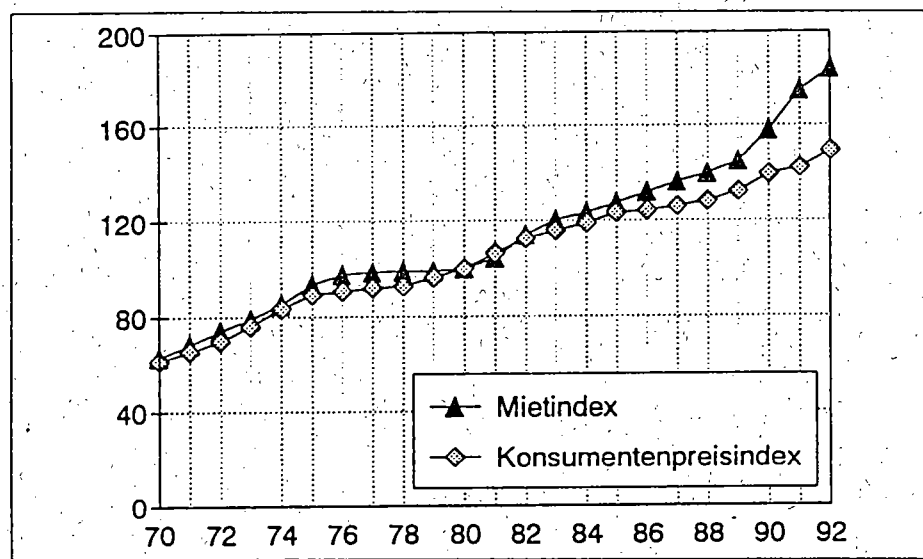


Abb. 4: Mietindex und Konsumentenpreisindex Quelle: BfS; Basis: 1980=100

Besonders hohe Mietpreissteigerungen waren in den Perioden 1973 bis 1975, 1979 bis 1982 und 1989 bis 1990 zu verzeichnen. Während dieser Perioden waren die Hypothekarzinsen von den meisten Banken erhöht worden: Hier zeigen sich die Auswirkungen der **faktischen Bindung der Mietzinsen an den Hypothekarzins**, denn die Hypothekarzinsenerhöhungen dürfen bei bestehenden Mietverträgen, die mit einem Gewicht von über 99 Prozent in den Mietpreisindex eingehen, auf die Mietpreise überwältigt werden.

1.4.3. Vergleich von Konsumentenpreisindex ohne Mieten und Mietindex

In Abb. 5 wird der Mietindex dem Index der Konsumentenpreise ohne Mieten gegenübergestellt. Die beiden Indizes verlaufen bis ins Jahr 1984 nahezu parallel, d.h. die Entwicklung der Mieten folgte der Entwicklung der übrigen Preise. Seit 1985 hat sich dies jedoch verändert: Die Mieten steigen seither deutlich stärker an als die übrigen

Verbraucherpreise, d.h. die Mieten wurden relativ zu den anderen Konsumgütern teurer. Der grösste Preisschub bei den Mieten fand nach dem Jahr 1988 statt.

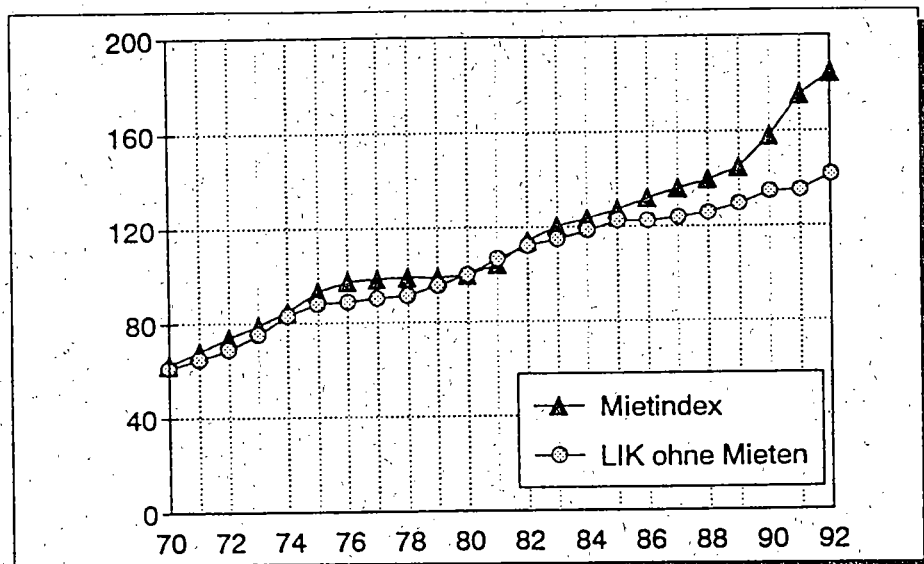


Abb. 5: Mietindex und Konsumentenpreisindex ohne Mietausgaben
Quelle: BfS; eigene Berechnungen; Basis: 1980=100

1.4.4. Mietpreisindex für 'neueste Wohnungen'

Zur Beschreibung der aktuellen Mietpreise für 'neueste Wohnungen' veröffentlicht das Bundesamt für Statistik (BfS) die absoluten landesdurchschnittlichen Mietpreise für 'neueste Wohnungen' und die Veränderungsraten der Mietpreise dieser Kategorie Wohnungen, zu denen alle Wohnungen in Gebäuden, die jeweils im letzten Halbjahr vor der betreffenden Erhebung neu erstellt wurden, gehören. Diese Veränderungsdaten lassen sich aus methodischen Gründen nicht ohne weiteres zu einem Index verketteten. Aus diesem Grund wurde ein eigener Index für die Mietpreisentwicklung von 'neuesten Wohnungen' berechnet, der hier als FEW-Index bezeichnet wird. In der folgenden Abbildung 6 wird dieser Index dargestellt.⁴ Der FEW-Index ist seit November 1982 bis November 1991 von 100 auf rund 145 angestiegen. Der Mietpreisanstieg in diesem Zeitraum ist damit bei den 'neuesten Wohnungen' prozentual geringer als bei den 'alten' bzw. 'neuen Wohnungen'.

⁴In Anhang 1 wird erläutert, wie der Index berechnet wurde.

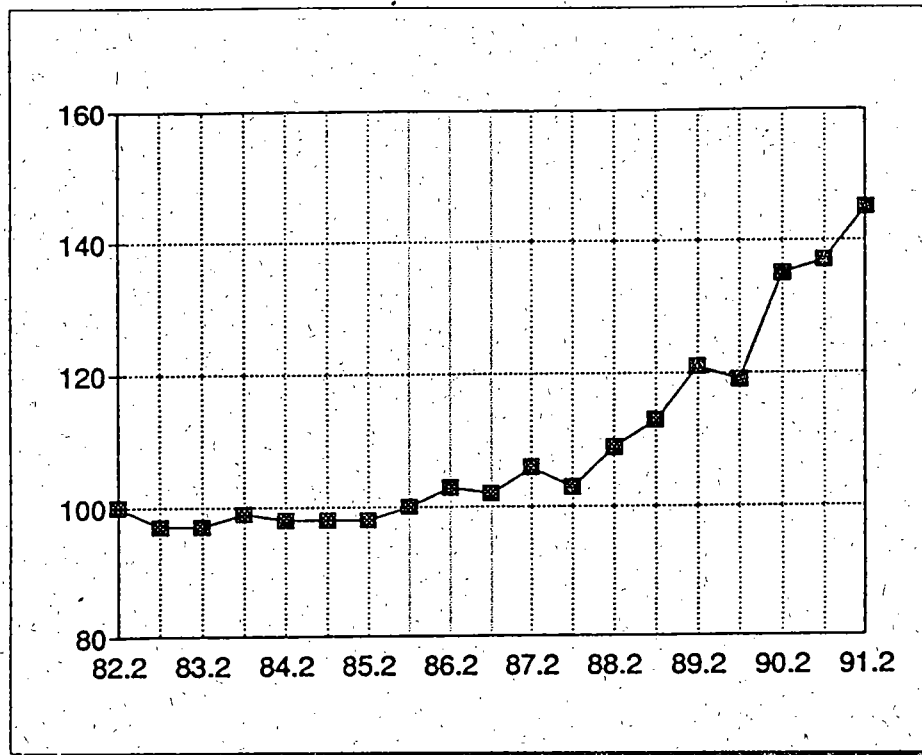


Abb. 6: FEW-Index für die Preise 'neuester Wohnungen' Basis: Nov. 82=100

1.4.5. Mietpreisunterschiede bei Wohnungen mit unterschiedlichem Baujahr

Es gibt mehrere Eigenschaften bei Wohnungen, welche Unterschiede in der Höhe des Preisniveaus zwischen Wohnungen unterschiedlichen Baujahres rechtfertigen. Solche Eigenschaften sind z.B. die Grösse, die Lage, die Ausstattung, die Qualität der Bausubstanz, Wärme- und Lärmisolationen, die Art der Raumaufteilung usw. Man kann im allgemeinen annehmen, dass die Qualität der Bausubstanz mit zunehmendem Alter der Gebäude abnimmt und dass die jüngeren Wohnungen eher den momentan geltenden Präferenzen der Nachfrager entsprechen. Dies spricht dafür, dass eine Wohnung in einem älteren Gebäude billiger sein sollte, als eine gleich grosse Wohnung in einem Neubau. Im folgenden Abschnitt werden die Preisniveaunterschiede zwischen den drei Wohnungskategorien 'alte', 'neue' und 'neueste Wohnungen' berechnet und dargestellt. Dabei wird untersucht, ob sich hierin in den letzten Jahren Änderungen ergeben haben.

Für die Berechnung der prozentualen Unterschiede der Mietpreise nach Alter der Gebäude, wurden die absoluten landesdurchschnittlichen Mietpreise für die einzelnen

Wohnungen nach Grösse mit dem Anteil der einzelnen Wohnungsgrössen am Gesamtbestand von 1980 gewichtet und für jede Kategorie ('alte', 'neue' und 'neueste Wohnungen') eine Zeitreihe ermittelt. Zwischen den drei Zeitreihen wurden sodann die Differenzen gebildet. Abb. 7 stellt die Unterschiede zwischen den drei Alterskategorien dar.

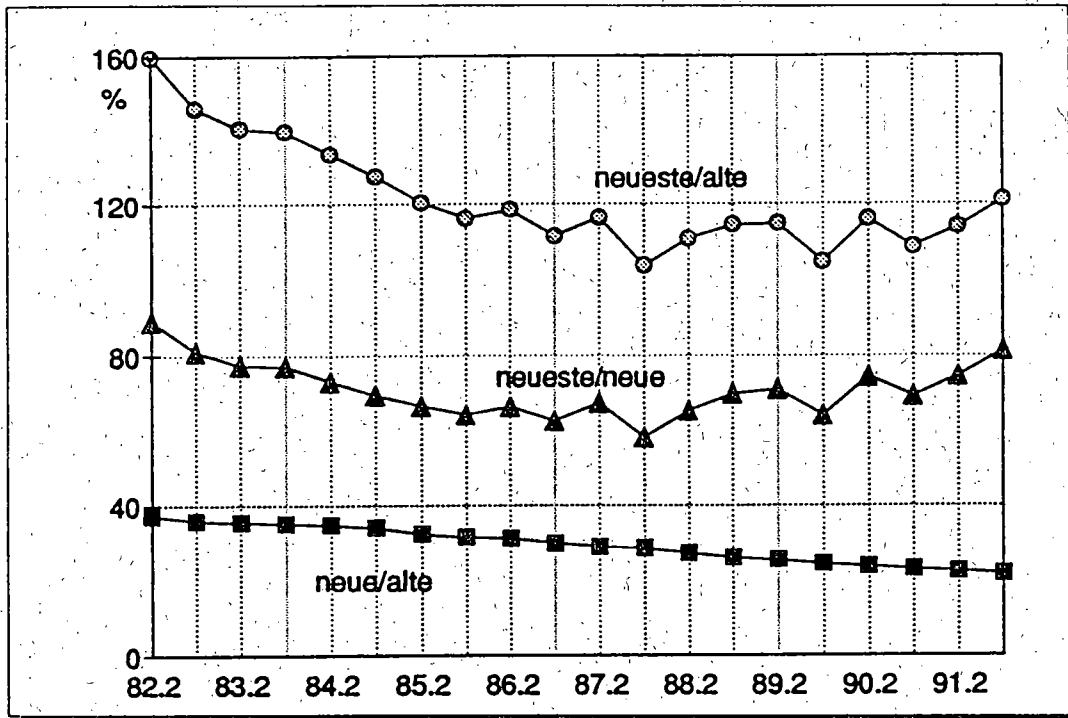


Abb. 7: Preisunterschiede der Wohnungen nach Baujahr in Prozent
Quelle: BfS (Mietpreiserhebungen); eigene Berechnungen

Unsere Berechnungen ergaben für die letzten drei Jahre einen Preisniveauunterschied zwischen 'alten' und 'neuen Wohnungen' von rund 24 Prozent, d.h. die Mietpreise von 'neuen Wohnungen' sind momentan im Durchschnitt rund 24 höher als diejenigen von 'alten Wohnungen'.⁵ Zwischen den Mietpreisen von 'neuen' und 'neuesten Wohnungen' beträgt der Unterschied gegenwärtig etwa 70 Prozent. Bei der Darstellung der ermittelten Zeitreihen fällt auf, dass sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Preisniveaus zwischen November 1982 und Mai 1988 stetig verringert haben. Seither haben sich die Mieten von 'alten Wohnungen' weiter an diejenigen von 'neuen Wohnungen' herangetastet. Die Unterschiede zwischen den Mietpreisniveaus

⁵In der BRD betrug der Unterschied je nach Gegend zwischen 18 und 28 Prozent. Vgl. Anhang 4.

der 'neuen' und der 'neuesten Wohnungen' sowie zwischen denjenigen der 'alten' und 'neuesten Wohnungen' scheinen jedoch nach 1988 wieder mehr auseinanderzudriften.

1.4.6. Mietpreisunterschiede bei Mietverträgen mit unterschiedlicher Mietdauer

Für die Bundesrepublik Deutschland z.B. konnte *BEHRING* Mietpreisunterschiede für Wohnungen mit unterschiedlicher Mietdauer feststellen, die auch einer Prüfung mit statistischen Methoden standhielten.⁶ In der Schweiz gibt es aus dem Jahr 1984 eine Studie von *GERHEUSER*, welche diesen Zusammenhang untersucht hat.⁷ Die Autoren konnten für die Schweiz feststellen, dass die Belastung der Einkommen durch Mietausgaben für die Haushalte im Durchschnitt mit zunehmender Dauer des Mietvertrags für vergleichbare Wohnungen geringer wurde⁸. Man muss bei dieser Untersuchung allerdings berücksichtigen, dass mit zunehmender Dauer des Mietverhältnisses neben den vergleichsweise tieferen Mietpreisen auch steigende Einkommen zu einer Verringerung der Belastungsquote geführt haben können.

1.5. Die Entwicklung des Mietanteils an allen Konsumausgaben der Haushalte

Die Einkommensbelastungsquote für Mietausgaben beschreibt, welchen Anteil des Einkommens die Haushalte für Mietausgaben aufwenden, ist also definiert als die Ausgaben für Wohnungsmieten ohne Nebenkosten im Verhältnis zum gesamten Einkommen eines Haushalts. Daten über die Einkommen der Haushalte in der Schweiz sind jedoch aus mehreren Gründen nur in einer beschränkten Qualität verfügbar: Die Haushalte verweigern oft Auskünfte über ihre Einkommenssituation oder machen falsche Angaben, und ein Rückgriff auf die Daten bei Steuerämtern ist beim gegenwärtig geltenden Datenschutzgesetz kaum möglich. Die Einkommensbelastungsquote durch Mietausgaben wird deshalb hier nicht an den Einnahmen eines Haushalts, sondern an den Konsumausgaben gemessen, d.h. anstelle der Einnahmen stehen im Nenner der

⁶Vgl. *BEHRING* (1988).

⁷Vgl. *GERHEUSER* (1984).

⁸*GERHEUSER* (1984) S. 100.

Quote die Konsumausgaben des Haushalts: Das BfS veröffentlicht im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jährlich die sogenannten **Haushaltsrechnungen unselbständigerwerbender Haushalte**; mit diesen Daten lässt sich die Einkommens- oder eigentlich genauer die **Konsumbelastungsquote durch Mietausgaben** berechnen. In Abb. 8 wird die Entwicklung des Anteils für Mietausgaben am Endkonsum der privaten Haushalte dargestellt.

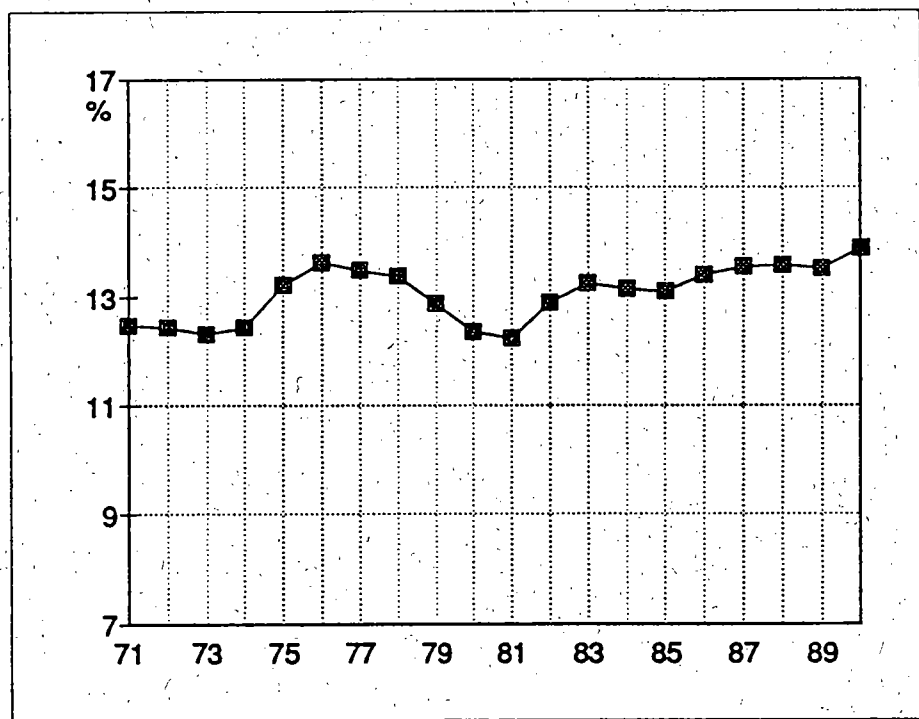


Abb. 8: Anteil der Mietausgaben am Endkonsum in Prozent

Quelle: BfS (Haushaltsrechnungen); eigene Berechnungen

Die Schwankungen dieser Kennzahl innerhalb der letzten zwanzig Jahre sind relativ gering: Sie liegen zwischen 1971 (12,5 Prozent) und 1989 (13,5 Prozent) innerhalb nur eines Prozents. Aber auch verglichen mit früheren Werten ist die heutige Konsumbelastungsquote nicht übermäßig gestiegen: 1921 betrug sie z.B. für die Schweiz rund 12 Prozent. Im Jahre 1990 ist der Anteil für Miete am Konsum auf 13,9 Prozent ange-

stiegen.⁹ Im internationalen Vergleich liegt die Belastung der Haushalte durch Ausgaben für die Kaltmiete in der Schweiz eher hoch, wobei sich die Unterschiede innerhalb der OECD-Länder in den letzten Jahren verringert haben¹⁰.

Bei der in Abb. 8 dargestellten Zeitreihe muss betont werden, dass die verwendeten Daten hoch aggregiert sind. Zur Berechnung dieser Belastungsquote wurden nämlich sowohl die Konsumausgaben im Nenner, als auch die Ausgaben für Mieten im Zähler der Quote über alle Haushalte aufaddiert und aus diesen beiden Summen der Quotient gebildet. Dadurch wird nur ausgewiesen, dass sich die Belastung aller Einkommen durch die gesamten Mietausgaben aller Haushalte nicht wesentlich verändert hat. Die Verteilung der Belastungsquote über die einzelnen Haushalte hinweg kann sich jedoch auch bei einer konstanten Gesamtbelastungsquote verändert haben. Wenn man für die Berechnung der Belastungsquote die Belastungsquoten der einzelnen Haushalte addieren und davon einen Mittelwert bilden würde, müsste sich dieser Wert von der hier ausgewiesenen Belastung unterscheiden. Hinweise auf die unterschiedliche Belastung der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben lassen sich in den Tabellen der Verbrauchserhebungen 1990 finden. Dort schwanken die Anteile der Ausgaben für Wohnen und Energie an den gesamten Konsumausgaben je nach Landesgegend, Alter des Haushaltsvorstands oder sozio-ökonomischer Gruppe zwischen 12 und 20 Prozent.¹¹

1.6. Die Entwicklung des Angebots seit 1970

Abb. 9 stellt die Entwicklung der Anzahl der jeweils pro Jahr neu erstellten Wohnungen seit 1960 dar. Der Neuzugang an Wohnungen war vor der Rezession der 70er-Jahre deutlich grösser als nachher, er erholte sich zwar noch etwas, ohne aber die

⁹Diese Zahlen liegen in ihrer Grössenordnung deutlich unter dem Gewicht der Mietausgaben im Landesindex für Konsumentenpreise (18 Prozent bzw. 25 Prozent einschliesslich der Energieausgaben ab 1993). Grund dafür sind Umrechnungen, welche bei der Berechnung des Landesindex für Konsumentenpreise notwendig sind, um alle Ausgaben, die nicht eigentlich Konsumausgaben sind (z.B. Steuern), auszuschliessen und trotzdem noch ein Gesamtgewicht der einzelnen Gütergruppen des Gesamtindex von 100 Prozent zu erhalten.

¹⁰Vgl. Anhang 4: Internationale Vergleiche.

¹¹Vgl. BfS (Verbrauchserhebungen 1990).

Zahlen der Zeit vor 1973 wieder zu erreichen. Diese Entwicklung muss zumindest teilweise auf die fehlende Attraktivität von Kapitalanlagen in den Wohnungsmarkt zurück geführt werden.

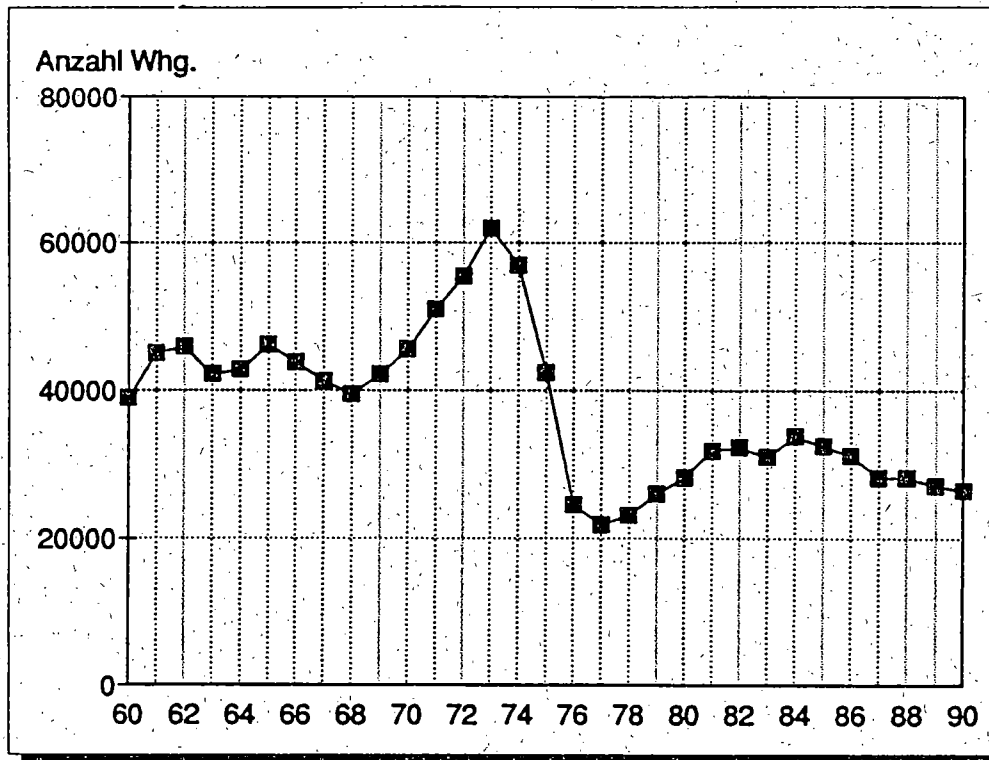


Abb. 9: Anzahl aller neuerstellten Wohnungen pro Jahr Quelle: BfS

Abb. 10 zeigt die Anteile an allen neuerstellten Wohnungen verschiedener Anbietergruppen in Prozent seit 1970. Die Anteile der öffentlichen Hand und von Baugenossenschaften haben sich in diesem Zeitraum nur unbedeutend verändert.

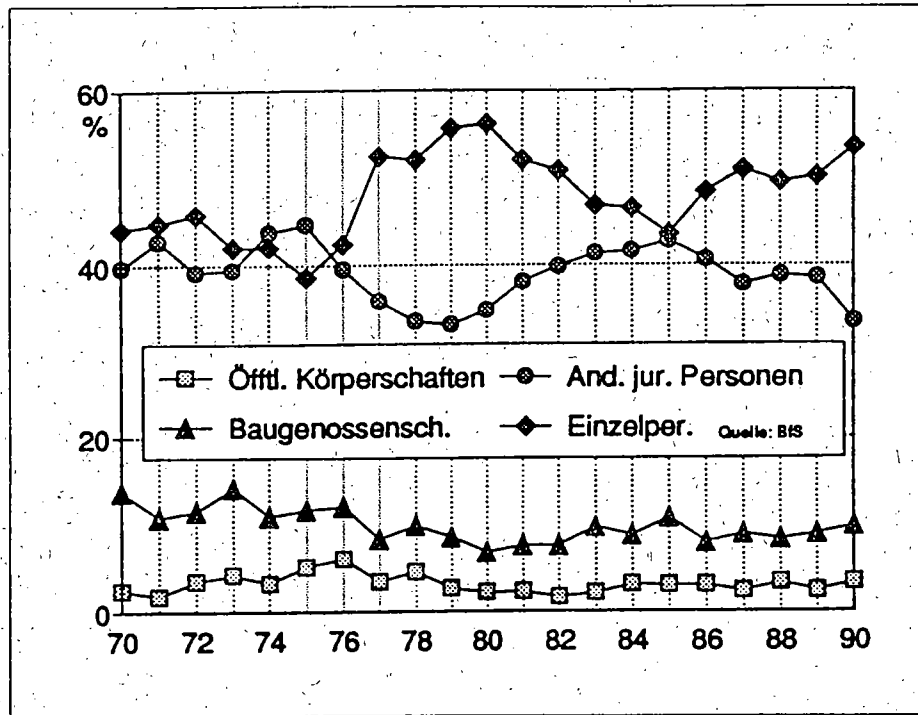


Abb. 10: Anteile an allen neuerstellten Wohnungen nach Erstellern in Prozent

Die Anteile von juristischen Personen (Aktiengesellschaften, Versicherungen, Pensionskassen, Baugesellschaften usw.) und von Einzelpersonen entwickelten sich dementsprechend gegenläufig: Was die eine Gruppe an Anteilen verlor, hat die andere Gruppe gewonnen. Nach 1975 liegt der Anteil der Anbietergruppe 'Private' stets und z.T. deutlich über dem Anteil der Anbietergruppe 'andere juristische Personen'.

1.7. Hauptprobleme des gegenwärtigen Wohnungsmarkts

Zusammenfassend seien hier noch einmal die Hauptprobleme des gegenwärtigen Wohnungsmarkts dargestellt.

Ein erstes Problem ist die Spaltung des Wohnungsmarkts in Alt- und Neubauwohnungen. Ausschlaggebend für den Preis einer Wohnung ist heute nicht nur die Grösse und die Qualität, sondern auch das Alter an sich (unabhängig von altersbedingten Qualitätsunterschieden). Diese Differenzierung in der Preisbildung beruht auf den Vorschriften

über die Mietpreisbildung im geltenden Mieterschutz, ist aber ökonomisch nicht sinnvoll. Sie führt zu Erscheinungen, welche vielfach als ungerecht angesehen werden. So sind z.B. grosse Wohnungen in älteren Häusern heute günstiger als kleine Wohnungen in Neubauten. Deshalb sind viele Haushalte verständlicherweise nicht bereit, unterbelegten Wohnraum aufzugeben, weil sie für eine in der Grösse passendere kleine Wohnung mehr Miete bezahlen müssten als für ihre gegenwärtige Wohnung. Dadurch nimmt die Unterbelegung der Wohnungen mit zunehmender Mietdauer tendenzmässig eher zu, weil sich die Grösse der Haushalte mit zunehmendem Alter eher verkleinert. Grosse Wohnungen werden nicht an den Wohnungsmarkt zurückgegeben sondern behalten.

Das zweite Hauptproblem ist die Rationierung der Nachfrage oder, mit anderen Worten, das Angebotsdefizit an Wohnungen. Die Vermieter sind in einer starken Position, weil sie die Mieter aus einer Nachfrageschlange auswählen können. Dabei werden zuerst vor allem diejenigen Mietergruppen berücksichtigt, die gewisse Eigenschaften nicht aufweisen. Kinderreiche Familien, Mieter mit speziellen Ansprüchen wie z.B. IV-Rentner usw. werden in der Regel am Schluss berücksichtigt und können ihre Wohnansprüche deshalb nur in den eher teuren Wohnungen befriedigen. Dies führt zu einer Verschärfung der ungleichen Belastung der Haushaltseinkommen mit Mietausgaben. Eine solche an sich wäre nicht unbedingt nachteilig, die Ungleichheiten sollten jedoch auf ungleichen Präferenzen für Wohnungen beruhen und nicht auf ungleichen Chancen auf dem Wohnungsmarkt.

1.8. Marktmiete als Lösungsvorschlag

Für diese Probleme könnte eine Einführung von Marktmieten Verbesserungen bringen.¹² Eine Marktlösung setzt voraus, dass Gesetze mit Preisbildungsvorschriften aufgehoben würden. Der Preis einer Wohnung würde sich auf dem Markt bilden. Eine Voraussetzung für das Funktionieren eines freien Wohnungsmarkts wäre aber auch die Überprüfung und Überarbeitung von Gesetzen in den dem Wohnungsmarkt vor- und nachgelagerten Märkten, wie z.B. dem Boden- und Baumarkt.

¹²Vgl. SCHIPS/MÜLLER (1991).

2. Allgemeine Anmerkungen zur Preisbildung aus volkswirtschaftlicher Sicht

In diesem Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen für die Erarbeitung der Szenarien für eine Abschätzung der Preisentwicklung der Mieten bei der Einführung einer Marktmiete geschildert. Leser, welche an der theoretischen Fragestellung nicht interessiert sind, können diesen Abschnitt ohne Verständnisprobleme bei den weiteren Ausführungen übergehen.

2.1. Der markträumende Preis

Auf einem **funktionsfähigen Markt** bilden sich gemäss der neoklassisch orientierten Theorie die Preise so, dass ein Ausgleich zwischen angebotener und nachgefragter Menge zustande kommt, dass der Markt also gerade geräumt wird, d.h. keine Mengen unverkauft und keine Kaufwünsche unbefriedigt sind. Vorübergehend kann ein einzelner Preis tiefer oder höher als der markträumende Preis liegen, die automatischen Anpassungsmechanismen eines funktionsfähigen Markts führen ihn jedoch stets wieder zum markträumenden Gleichgewichtspreis zurück. Die erwähnten **Anpassungsmechanismen** beruhen auf den **Reaktionen der Marktteilnehmer bei Preisänderungen**: Liegt der Preis über dem markträumenden Preis, werden die Haushalte weniger vom betroffenen Produkt kaufen als angeboten wird, was die Anbieter dazu führt, den Preis zu senken, um ihre Produkte dennoch absetzen zu können. Ein Preis unterhalb des markträumenden Preises führt zu einer Überschussnachfrage, die mit einem Preisanstieg am einfachsten abgebaut wird. Die Art der Reaktionen der Marktteilnehmer bei Preisänderungen werden mit Hilfe von **Elastizitäten** ausgedrückt. Diese werden im nächsten Abschnitt näher beschrieben.

Als zweites Element bei der Preissetzung muss die **Marktform** berücksichtigt werden, denn je nach Anzahl Anbietern und nach den Eigenschaften eines Guts kann es zu **unterschiedlichen Preissetzungsregeln** auf der Seite der Anbieter kommen. Die Beschreibung der Marktformen und deren Anwendung im konkreten Beispiel des Wohnungsmarkts folgen unter 2.4.

2.2. Preiselastizitäten

Preiselastizitäten drücken aus, wie gross die **relativen Mengenänderungen** der nachgefragten bzw. angebotenen Gütermengen bei einer bestimmten **relativen Preisänderung** sind. Es wird also folgende Frage beantwortet: 'Um wieviel Prozent geht die Zahl der vermieteten Wohnungen zurück, wenn der Preis einer Wohnung um 1 Prozent angehoben wird?' Man unterscheidet bei den Haushalten zwei unterschiedliche Haupttypen von Reaktionen auf Preissteigerungen, nämlich die eher preiselastische und die eher preisunelastische Nachfrage. Bei den meisten Gütern ist die Nachfrage der Haushalte preiselastisch, d.h. ein Haushalt fragt weniger nach, wenn der Preis des Guts steigt und umgekehrt (z.B. Ferienreisen). Von einer preisunelastischen Nachfrage spricht man, wenn die Haushalte trotz einer Preisänderung die gleiche Menge des betroffenen Guts kaufen wie bisher. Bei den meisten Gütern des täglichen Bedarfs (Grundnahrungsmittel), ist die Nachfrage solange preisunelastisch, bis sich der Haushalt mit der absolut notwendigen Menge des Guts versorgt hat. Erst wenn der Grundbedarf gedeckt ist, wird die Nachfrage preiselastisch. Die **Preiselastizität** eines Haushalts kann für das gleiche Gut bei unterschiedlicher Versorgung und je nach Höhe des bereits erreichten Preisniveaus **verschieden gross** sein. Im nächsten Abschnitt werden Überlegungen zur Preiselastizität der Nachfrage im speziellen Fall des Wohnungsmarkts angestellt.

2.2.1. Die Preiselastizität der Nachfrage nach Mietwohnungen

Im allgemeinen wird angenommen, dass die Preiselastizität der Nachfrage **betragsmässig grösser als Eins** ist, wenn ein Gut **substituierbar oder nicht lebensnotwendig** ist. Eine Elastizität betragsmässig grösser als Eins bedeutet, dass die Nachfrage bei steigendem Preis überproportional zurückgeht. Bei Gütern, die nur unvollkommen substituierbar sind, wird eine Preiselastizität der Nachfrage von betragsmässig kleiner als Eins angenommen. Das Angebot ist bei **Gütern mit einer langen Produktionsdauer** kurzfristig praktisch **preisunelastisch**. Hier kann das Angebot nur mittel- bis langfristig auf Preisänderungen reagieren, d.h. es ist nur mittel- bis langfristig preiselastisch.

Für den Wohnungsmarkt müssten demnach die Preiselastizitäten sowohl des Angebots als auch der Nachfrage kurzfristig betragsmässig kleiner Eins sein, weil einerseits die Produktionsdauer lange und andererseits das Gut 'Wohnen' nicht substituierbar ist. Zudem führen Transaktionskosten in Form von Wohnungssuch- und -wechselkosten bei einem Umzug zu einer in einem bestimmten Preisbereich preisunelastischen Nachfrage, d.h. ein Haushalt wird auch bei verfügbaren freien Wohnungen auf Preissteigerungen solange nicht mit einem Wohnungswechsel reagieren, als die Transaktionskosten höher sind als die Differenz der Mietpreise und deren Veränderung zwischen dem bestehenden Objekt und der nächstbesten Alternative innerhalb des für den Haushalt relevanten Planungszeitraums: Innerhalb einer bestimmten Preiszone reagiert die Nachfrage also nicht auf Preisänderungen des Angebots. Der Anbieter kann innerhalb gewisser Grenzen den Preis frei festsetzen. Ausserhalb dieses Preisspielraums erwartet man hingegen ein normales Nachfrageverhalten, nämlich einen Rückgang der nachgefragten Menge an Wohnraum bei steigendem Preis.

Für den einzelnen Neuanbieter ist jedoch nicht die individuelle Nachfrageelastizität eines einzelnen Haushalts ausschlaggebend. Er wird sein Verhalten nach der Lage der sogenannten aggregierten Nachfragekurven (und damit -elastizitäten) ausrichten. Die aggregierte Nachfragekurve erhält man durch eine Addition der individuellen Nachfragekurven aller Haushalte. Da der preisunelastische Bereich bei jedem Haushalt auf einem anderen Preisniveau liegt, verschwindet dieser praktisch bei einer Betrachtung der aufaddierten Nachfragekurven. Die Nachfrageelastizität der Haushalte insgesamt ist deshalb grösser als diejenige eines einzelnen Haushalts. Für den Neuanbieter ist diese aggregierte Nachfragekurve relevant.

Für den Vermieter, der den Mietpreis eines bereits bestehenden Mietvertrags ändern will, zählt hingegen wieder die individuelle Nachfragekurve seines Mieters. Bei einem Preis innerhalb der preisunelastischen Nachfrage können die Anbieter den bestehenden Preis erhöhen, ohne dass sie einen Rückgang der nachgefragten Mengen in Kauf nehmen müssen. Kostensteigerungen können also auf die Mieten überwälzt werden. Bei Kosteneinsparungen besteht hingegen keine Veranlassung für die Vermieter, den Preis zu senken: Da die Nachfrage preisunelastisch reagiert, werden auch bei einem sinkenden Preis nicht mehr Wohnungen nachgefragt, so dass ein Preisnachlass nur zu Ertrags-einbussen für die Vermieter führen würde.

2.2.2. Einkommenselastizitäten

Da die Preiselastizität der Wohnraumnachfrage nicht direkt aus den Marktergebnissen abgelesen werden kann, weil die beobachtbaren Preis- und Mengenkombinationen jeweils nur eine bestimmte Marktconstellation (u.a. gegebene Einkommen und gegebene Präferenzen) zum Ausdruck bringen und Preisverschiebungen zumindest teilweise auch auf veränderte Eigenschaften der Güter zurückzuführen sind, werden bei der Beurteilung der Preiselastizität oft auch andere Elastizitäten berücksichtigt. Verschiedene Autoren haben dennoch versucht, die Einkommenselastizität der Wohnraumnachfrage abzuschätzen. **Einkommenselastizitäten** beschreiben, um wieviel sich die Nachfrage nach einem bestimmten Gut ändert, wenn sich das gesamte Einkommen der Haushalte verändert.

KIECHLE (1985) ermittelte für den Raum Basel eine Einkommenselastizität von 0,13 bis 0,73, d.h. bei einer Einkommenssteigerung von Fr. 1000.- steigt der Geldaufwand für Wohnen nach *KIECHLE* um Fr. 130.- bis 730.-. Für alle Haushalte Unselbständigerwerbender in der Schweiz betrug die Einkommenselastizität der Wohnraumnachfrage in den letzten drei Jahren zwischen 0,7 und 0,8¹³. In der Bundesrepublik Deutschland hingegen werden Einkommenselastizitäten der Wohnraumnachfrage von deutlich über 1 ausgewiesen¹⁴.

Die Einkommenselastizitäten erlauben jedoch ohne weitere einschränkende Annahmen **keine direkten Rückschlüsse auf Preiselastizitäten**, weil sich auch die Preise anderer Güter oder die Konsumzusammensetzung der Haushalte geändert haben können. Beim Wohnungsmarkt in der Schweiz besteht zudem ein weiteres Problem: Die Preise sind **administrativ beeinflusst und de facto nach oben begrenzt**¹⁵: Diese Begrenzung führt dazu, dass ein grosser Teil der Wohnungen zu einem verglichen mit den Preisen von anderen Gütern relativ niedrigeren Preis gemietet werden können. Zudem basieren die verwendeten Methoden auf **statischen Modellen**, mit denen qualitative Ver-

¹³Vgl. Haushaltrechnungen des BfS, Stat.Jahrbuch, div. Jahrgänge.

¹⁴*PROGNOS (1978)*.

¹⁵Vgl. Bestimmungen über die Mietpreise im Mieterschutz (OR), wie z.B. die Kostenüberwälzungsregelungen, die Vergleichsmietenregelung usw. Vgl. auch *BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN (1991)*.

änderungen beim nachgefragten Gut nicht berücksichtigt werden können. Diese Probleme sind so gewichtig, dass das Instrument der Elastizitäten in der praktischen Anwendung nur eine Tendenzaussage erlaubt, dass also für genauere Aussagen auf andere Hilfsgrößen zurückgegriffen werden muss, welche weiter unten beschrieben werden.

2.3. Flexibilität in der Preissetzung

Neben den Elastizitäten weist der Wohnungsmarkt ein weiteres Merkmal auf, welches die Preisentwicklung beeinflusst. Zahlreiche Gesetze und Vorschriften über das Vorgehen bei einer Preiserhöhung für die Vermieter führen dazu, dass der Vermieter in seiner Flexibilität bei der Preissetzung eingeschränkt wird. Zu diesen Gesetzen gehören z.B. die Fristen bei Mietzinserhöhungen und Kündigungen. Auch die gegenwärtig praktizierte Regelung der Vergleichsmiete behindert eine flexible Preisbildung für den Vermieter, was zu Preisanpassungsverzögerungen führen kann.

2.4. Marktformen

2.4.1. Arten von Marktformen

Die Marktform wird einerseits gekennzeichnet durch die Anzahl der Anbieter und der Nachfrager für ein bestimmtes Gut. Als zweites Element der Marktform muss die wettbewerbliche Eigenschaften des Produkts berücksichtigt werden: es gibt homogene Produkte, die von allen Anbietern mit den gleichen Eigenschaften angeboten werden, und heterogene Produkte, die zwar das gleiche Bedürfnis der Kunden befriedigen, sich aber in ihren Eigenschaften unterscheiden.

Durch eine Kombination der obigen Merkmale ergeben sich folgende Marktformen (die Anzahl der Nachfrager sei dabei jeweils gross):

- 1. Vollkommener Wettbewerb: viele Anbieter, homogene Produkte und Präferenzen sowie Produktionsbedingungen;**

2. **Polypol mit differenzierten Produkten:** viele Anbieter, aber heterogene Produkte, evtl. Marktzutrittsbarrieren;
3. **Oligopol:** wenige Anbieter mit jeweils einem vergleichbaren Marktanteil, homogene oder heterogene Produkte, mit oder ohne Marktzutritt;
4. **Monopol:** ein Anbieter, bei nicht substituierbarem Gut ist dies ein reines Monopol.

Für jede dieser Marktformen wurden in der mikroökonomischen Theorie **Preisbildungsregeln** erarbeitet, nach denen sich ein **rationaler Anbieter** richtet. Die Nachfrager treten dabei als Preisnehmer und Mengenanpasser auf, d.h. sie müssen den Preis, den die Unternehmen festsetzen, akzeptieren und je nach Preislage mehr oder weniger des betreffenden Guts kaufen. Die Preisbildungsregeln für die Unternehmungen bei den einzelnen Marktformen werden als bekannt vorausgesetzt und müssten deshalb bei einer Abschätzung der Preisentwicklungen angewendet werden können.

2.4.2. Praktischer Einbezug der Marktformen in die Preisabschätzung

Beim Einbezug der Marktform in eine Preisabschätzung stellen sich zwei Probleme: Erstens ist es oft schwierig, den **relevanten Markt überhaupt abgrenzen** zu können. Zweitens sind die Märkte in Realität meistens eher **Mischformen** dieser ideal typischen Marktformen. Dadurch kann man höchstens in der Tendenz auf gewisse Preisbildungsmechanismen schliessen. Zudem gehen die erwähnten Preisbildungsregeln von **gleichbleibenden Produkten** aus, d.h. sie beschreiben einen statischen Markt. Änderungen der Qualität der Produkte und der Präferenzen der Nachfrager können mit diesen Modellen daher nicht erfasst werden. Aus diesen Gründen wurde in der vorliegenden Arbeit auf die Einteilung des Wohnungsmarkts zu einer bestimmten Marktform verzichtet. Diese ist zudem nicht unbedingt nötig, da bei der vorgenommenen Abschätzung der Preisentwicklung bei 'freien Marktmieten' mit Analogiepreisen gearbeitet wird.

2.5. Mutmassungen über das Verhalten der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt

Um trotz der oben genannten Probleme nicht vollumfänglich auf Überlegungen zu der

Preiselastizität von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verzichten zu müssen, werden im folgenden Plausibilitätsüberlegungen über das Verhalten der Akteure auf dem Wohnungsmarkt angestellt.

Für die Entscheidung der Anbieter, ob sie ein Neuangebot an Wohnungen zur Verfügung stellen wollen, sind zwei Kriterien massgebend: Einerseits der Mindesterlös als absolute Grenze für ein Neuangebot an Wohnungen und andererseits die Rendite als relatives Kriterium für den Entscheid, ob in Wohnraum oder in alternative Kapitalanlagen investiert werden soll. Beide Punkte sind nur für eine Vergrösserung des bestehenden Wohnungsangebots ausschlaggebend; für die Erhaltung des bestehenden Angebots an Wohnungen gelten die folgenden Überlegungen nicht uneingeschränkt, weil beim bestehenden Wohnraumangebot die Investitionen bereits getätigt sind. Ein Abbruch der Gebäude wäre mit hohen Kosten, man nennt diese Kosten 'sunk costs', verbunden, für die ein Anleger praktisch keinen Gegenwert erhält. Deshalb konzentrieren wir unsere Ausführungen zunächst auf das Neuangebot.

Für die Abschätzung der Höhe der Mindestpreise für die Anbieter, d.h. der Preise, die ein Anbieter lösen muss, um überhaupt ein Neuangebot zu erstellen, gilt, dass der laufende Erlös die laufenden Kosten decken muss, d.h. dass das Anbieten von Wohnungen nicht ein Verlustgeschäft sein darf. Vorerst müssen also zumindest langfristig die Gesteungskosten für Wohnbauten gedeckt werden¹⁶. Bei einem Markt mit Wettbewerb üben die erzielbaren Preise jedoch auch Druck auf die Kosten aus. Wenn also Wettbewerb herrscht, bestimmen die Verkaufspreise die Höhe der Erstellungskosten. Für den Wohnungsmarkt würde das bedeuten, dass Bodenpreise, Baukosten und übriger Aufwand als Kostenelemente noch genauer kalkuliert werden müssten und die Qualität der Bauten unter Umständen angepasst würde, dass also eventuell einfacher und weniger teuer gebaut würde. Die extern bestimmte Kostenentwicklung, d.h. die nicht vom Anbieter bestimmbare Kostenentwicklung, stellt dabei eine Art Untergrenze für die Höhe der Preise für Wohnraum dar. Für Eigenheimbesitzer (Befriedigung des eigenen Wohnbedürfnisses und gleichzeitig Altvorsorge) und für Wohnbaugenossenschaften ('erschwingliche' Mieten für die Mitglieder) dürfte dieses Argument z.T. durch andere Überlegungen ergänzt und u.U. auch übertroffen werden. Das gleiche gilt für

¹⁶Zu diesem Befund kommt auch BÜTTLER (1991), wenn er darauf hinweist, dass die Kostenmiete langfristig eine Art Untergrenze für die Marktmiete darstellt.

die institutionellen Anbieter, welche vor allem den Risikoüberlegungen ein grosses Gewicht zukommen lassen.¹⁷ Für den grössten Teil der potentiellen Neuanbieter auf dem Wohnungsmarkt dürfte unsere Annahme jedoch zutreffen.

Der zweite wichtige Einflussfaktor beim Verhalten der Anbieter ist die Rendite. Diese sollte zumindest gleich hoch sein wie eine in Risiko und Aufwand vergleichbare Kapitalanlage auf einem anderen Markt, damit die Kapitalanleger nicht auf eben diese anderen Märkte ausweichen.

2.6. Mutmassungen über das Verhalten der Nachfrager nach Wohnraum

Da auch die Reaktionen der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt, d.h. der Haushalte, nicht direkt aus den Marktergebnissen abgelesen werden können, weil die tatsächlichen Preisänderungen bei den Wohnungen zumindest z.T. auf Qualitätsänderungen zurückzuführen sind und die beobachteten Reaktionen der Haushalte deshalb nicht das hypothetische Verhalten der Haushalte bei Preisänderungen für das gleiche Gut beschreiben, werden im folgenden auch über deren Verhalten auf dem Markt Plausibilitätsüberlegungen angestellt.

Die Nachfrage muss in zwei Teilbereiche geteilt werden: Einerseits fragt jeder Haushalt einen gewissen Wohnraum nach, Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Zweitens entsteht, wenn das Grundbedürfnis erst einmal gedeckt ist, eine Nachfrage nach weiterem Wohnraum, die je nach Präferenzen der Haushalte verschieden gross ist. Das Hauptproblem bei einer Beurteilung der Nachfragefunktion nach Wohnraum ist nun, dass diese zwei grundsätzlich verschiedenen Arten von Nachfrage empirisch nicht getrennt beobachtet werden können. Es kann deshalb auch nicht ermittelt werden, wieviel Wohnraum ein Haushalt braucht, um sein Grundbedürfnis zu befriedigen. Diese Tatsache erschwert die Beurteilung der Reaktionen von Wohnungsmietern auf Preisänderungen, denn deren Verhalten ist grundsätzlich unterschiedlich, je nach Art des Bedürfnisses, das befriedigt werden soll: Beim Grundbedürfnis dürfte die Nachfrage preisunelastischer sein als beim Zusatzbedürfnis.

¹⁷LAMBELET/ZIMMERMANN (1991) S. 48.

Eine weitere Eigenheit des Verhaltens der Haushalte bei Mietpreissteigerungen wird durch die **Transaktionskosten** begründet. Zur Erklärung, warum Haushalte auch bei Preissteigerungen, selbst wenn genügend leere Wohnungen vorhanden wären, nicht immer unbedingt die Wohnung wechseln, muss vorerst erklärt werden, wie die Nachfrage nach Wohnraum dargestellt werden kann. Die von den Nachfragern zu den verschiedenen Preisen gewünschten Mengen eines Guts können graphisch mit einer sogenannten Nachfragekurve dargestellt werden. Die Nachfragekurve ordnet bei gegebenen Einkommen und Präferenzen im Preis-Mengendiagramm jedem Preis für ein Gut genau diejenige Menge des Guts zu, die die Nachfrager zu kaufen bereit sind. Bei preiselastischen Gütern verläuft diese Kurve von links oben nach rechts unten: Bei einem fallenden Preis nimmt die Menge der nachgefragten Güter zu.

Die Nachfragefunktion auf dem Wohnungsmarkt weist gegenüber dieser allgemeinen Form einen speziellen Verlauf auf: Weil es im Wohnungsmarkt erhebliche Transaktionskosten in Form von **Wohnungssuch- und Umzugskosten** sowie weitere z.T. nicht-monetäre Hemmnisse für einen Wohnungswechsel gibt, ist die Nachfragefunktion jedes Haushalts innerhalb eines bestimmten Preisbereichs praktisch unelastisch. Ein Haushalt wird aus einer Mieterhöhung für seine Wohnung nur dann die Konsequenzen ziehen und seine Wohnung wechseln, wenn die Summe der Mieterhöhungen innerhalb der für den Haushalt massgebenden Rechnungsperiode grösser ist als die aus einem Wohnungswechsel resultierenden Zusatzkosten, d.h. als die Such- und die Umzugskosten sowie die Mietpreisveränderung gegenüber der vorherigen Wohnungsmiete. Innerhalb dieser Preisgrenzen reagiert ein rational handelnder Haushalt nicht auf Kostenänderungen, d.h. er hat eine preisunelastische Nachfrage, deren Funktion durch eine senkrechte Gerade dargestellt werden kann. Die Grösse dieses Preisspielraums hängt von der Höhe der Transaktionskosten ab: Je höher die Such- und Umzugskosten, desto grösser ist der Bereich der preisunelastischen Nachfrage.

3. Folgen von Marktmieten

3.1. Preisentwicklung

Zur Abschätzung der Preisentwicklung wurden 4 Szenarien erarbeitet, welche von unterschiedlichen Verhalten der Anbieter und Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt ausgehen. Da die Rückwirkungen von Marktmieten auf die Einkommen der Haushalte und damit auf die Nachfrage nach Wohnungen nur in einem entsprechend detaillierten makroökonomischen Gesamtmodell abgeschätzt werden könnten, haben wir darauf verzichtet, diese in unsere Berechnungen einzubeziehen. Bei den einzelnen Szenarien werden implizit verschiedene Preiselastizitäten der Nachfrage und verschiedene Reaktionen des Angebots unterstellt. Welches Szenario der sich tatsächlich einstellenden Situation am besten entspricht, kann von daher nicht abschliessend beantwortet werden. Je nach Einschätzung der verschiedenen Faktoren werden das eine oder das andere Szenario wahrscheinlicher.

3.2. Vorgehen bei den Berechnungen für die Szenarien

Für alle Szenarien wird angenommen, dass die Vorschriften über die Mietpreise, wie sie gegenwärtig im Obligationenrecht und den dazugehörigen Verordnungen festgelegt sind, im Jahre 1982 aufgehoben worden wären, d.h. dass es von da an keine administrativen Regelungen für die Mietpreisbildungen auf dem Wohnungsmarkt gegeben hätte. Je nach Annahmen in den einzelnen Szenarien werden dann ausgehend von den vom BfS ausgewiesenen absoluten landesdurchschnittlichen Mietpreisen verschiedene mögliche Preisänderungen geschätzt. Diese geschätzten neuen Preise werden zu einem Indexwert zusammengefasst, der sich mit dem BfS-Index vergleichen lässt. Die Szenarien beziehen sich also auf den Zeitraum der letzten zehn Jahre, d.h. von 1982 bis 1991. Damit werden ex-post-Schätzungen über die unter den jeweiligen Annahmen vermutlich eingetroffenen Preisentwicklungen erstellt. Diese Schätzungen dürfen nicht zu Mietpreisprognosen für die nächsten Jahre extrapoliert werden.

Die ermittelten Indexwerte werden mit dem Verlauf des Indexes des BfS verglichen, und aus der Differenz der beiden Werte wird eine Preissteigerungsquote berechnet.

Anschliessend wird die daraus neu resultierende **Konsumbelastungsquote** berechnet.

Bei diesem Vorgehen werden **keinerlei Rückwirkungen der Mietpreissteigerungen auf die Einkommen der Haushalte** berücksichtigt, d.h. dass weder die Auswirkungen eines höheren Landesindex der Konsumentenpreise auf die Löhne noch die Veränderungen der Einkommenssituation durch höhere Mieteinnahmen bei Vermieterhaushalten berücksichtigt werden. Solche Rückkoppelungen sind in der Realität vorhanden. Um sie quantifizieren zu können, müsste man jedoch ein makroökonomisches Gesamtmodell erstellen, was den Umfang dieser Arbeit sprengen würde. Durch die Vernachlässigung der Rückwirkungen eines gestiegenen Konsumentenpreisindex auf die Lohneinkommen wird vor allem die **ausgewiesene Konsumbelastungsquote überschätzt**, weil bei unseren Berechnungen zwar die Ausgaben für Miete im Zähler der Quote ansteigen, der Endkonsum der Haushalte im Nenner jedoch fälschlicherweise nicht erhöht wird. Das führt dazu, dass die berechneten **Anteile der Mietausgaben am Endkonsum der Haushalte unter den jeweiligen Annahmen Obergrenzen darstellen, d.h. die tatsächliche Situation sogar überschätzen dürften.**

3.3. Überlegungen für die Erarbeitung der Annahmen für die Szenarien

Im folgenden Abschnitt werden Überlegungen für die Erarbeitung der Annahmen zu den einzelnen Szenarien dargestellt. Einige Punkte greifen Ergebnisse aus den bisherigen Ausführungen dieser Arbeit auf, andere Aspekte sind neu. Diese neuen Aspekte beruhen auf zwei Studien des BWO aus den letzten fünf Jahren über das Anlegerverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt und auf eigenen Befragungen von Grossvermietern im Raum St.Gallen.¹⁸ Bei den Überlegungen wird vor allem die Anbieterseite betrachtet, denn **kurzfristig muss man mit einer relativ preisunelastischen Nachfrage nach Wohnraum rechnen**, was daraufhindeutet, dass die Anbieter die Mietpreise zum grossen Teil festsetzen können. Wie werden die Anbieter auf die veränderte Situation bei einer 'freien' Mietpreisbildung reagieren?

¹⁸Vgl. Anhang 3.

3.3.1. Reaktionen der Anbieter auf die neue Situation bei Marktmieten

Eine Erweiterung des Angebots hat auf einem 'freien Markt', auf dem preiselastische Güter gehandelt werden, bei einer gleichbleibenden Nachfrage preissenkende Wirkungen. Die wichtigste Fragestellung auf der Angebotsseite für eine Abschätzung der Preisentwicklung ist deshalb, in welchem Umfang die Anbieter bei einer 'freien' Preisbildung ihr Angebot verändern würden, d.h. es stellt sich die Frage, welche Einflussfaktoren für Anleger ausschlaggebend sind, wenn sie entscheiden müssen, ob sie ihr Kapital in eine Immobilie anlegen oder ob sie andere Kapitalanlagen vorziehen sollen. Es gibt aus fast allen Ländern Studien zum Anlegerverhalten, die diese Frage untersucht haben. Wie stützen uns hier auf zwei Studien für die Schweiz:

- *HÜBSCHLE, J. u.a.*: Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt. Schriftenreihe Wohnungswesen Bd. 31, Bern 1984, und
- *HAARI, R.*: Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern. Arbeitsberichte Wohnungswesen Nr. 16, Bern 1988.

Für die vorliegende Arbeit sind vor allem die Reaktionen der Anleger auf eine Erhöhung der Renditen wichtig, denn bei einer 'Marktlösung' würde sich die erzielbare Rendite im Immobilienbereich erhöhen, da die heutigen Mieterlöse auf Preisen, die vermutlich unterhalb der markträumenden Preise liegen, beruhen. Wenn eine Erhöhung der Renditen wirklich zu Angebotserweiterungen führt, müssten bei einem gleichbleibenden Nachfrageverhalten der Haushalte preissenkende Auswirkungen erwartet werden. Für eine Beurteilung der Auswirkungen von 'Marktmieten' auf die Höhe des Neuangebots muss untersucht werden, ob es neben der erzielbaren Rendite weitere Einflussfaktoren auf das Anbieterverhalten gibt, die kurzfristig so gewichtig sein könnten, dass es trotz einer gesteigerten Rendite nicht zu erheblichen Angebots-erweiterungen kommen würde.

HÜBSCHLE kommt in einer Studie aus dem Jahre 1984 zum Ergebnis, dass die Anzahl der in einer Periode baubewilligten Wohnungen durch zwei Gruppen von Einflussfaktoren bestimmt wird. Der langfristige Trend wird gemäss seinen Berechnungen von der "Einkommensentwicklung, der Entwicklung der Bau- und Bodenpreise und der

Mietpreis-Konsumentenpreisrelation" bestimmt.¹⁹ Kurzfristige Schwankungen werden nach *HÜBSCHLE* von der Leerwohnungsquote und der Zinsdifferenz zwischen dem Zinssatz für erste Neuhypotheken und dem Zinssatz für eidgenössische Obligationen verursacht. Diese statistischen Berechnungen zeigen auf, dass Faktoren, welche die Rendite beeinflussen, Auswirkungen auf das Angebot zeitigen. Deshalb sollte eine erhöhte Rendite bei der Marktlösung zu Angebotserweiterungen führen.

HAARI hat im Rahmen seiner Untersuchungen über das Erneuerungsverhaltens der Immobilienbesitzer die Anleger gefragt, welche **Hauptnachteile mit dem Besitz von Hauseigentum** verbunden seien. Leider sind die erwähnten Nachteile dabei unklar bezeichnet und nicht genauer umschrieben. So muss man sich z.B. fragen, welche Kosten mit 'Unkosten' bezeichnet werden. Auch der Nachteil 'Gesetze und Vorschriften' bedürfte einer genaueren Erläuterung. In Tab. 1 werden die Ergebnisse zusammengestellt und durch eigene Berechnungen wie hier beschrieben in eine Rangfolge, welche für alle Anlegergruppen gelten soll, gebracht.

¹⁹*HÜBSCHLE* (1984) S. 38.

| Bezeichnung | Vermietergruppe | Rangpunkt | Anteil | Total | |
|----------------------------------|-----------------------|-----------|--------|-------|-------|
| Gesetze/Vorschriften | Private | 10 | 80 | 8 | |
| | Kapitalgesellschaften | 10 | 84 | 8.4 | |
| | Versicherungen | 10 | 80 | 8 | |
| | Baugenossenschaften | 9 | 60 | 5.4 | |
| | Öffentliche Hand | 9 | 47 | 4.23 | 34.03 |
| Überschussangebot | Private | 9 | 55 | 4.95 | |
| | Kapitalgesellschaften | 9 | 66 | 5.94 | |
| | Versicherungen | 9 | 68 | 6.12 | |
| | Baugenossenschaften | 3 | 6 | 0.18 | |
| | Öffentliche Hand | 6 | 10 | 0.6 | 17.79 |
| zu geringe Rendite | Private | 7 | 34 | 2.38 | |
| | Kapitalgesellschaften | 8 | 54 | 4.32 | |
| | Versicherungen | 7 | 29 | 2.03 | |
| | Baugenossenschaften | 10 | 67 | 6.7 | |
| | Öffentliche Hand | 8 | 32 | 2.56 | 17.99 |
| hohe Unkosten | Private | 8 | 50 | 4 | |
| | Kapitalgesellschaften | 7 | 50 | 3.5 | |
| | Versicherungen | 8 | 62 | 4.96 | |
| | Baugenossenschaften | 8 | 58 | 4.64 | |
| | Öffentliche Hand | 10 | 71 | 7.1 | 24.2 |
| Rechtsgleichheit | Private | 6 | 31 | 1.86 | |
| | Kapitalgesellschaften | 5 | 28 | 1.3 | |
| | Versicherungen | 6 | 23 | 1.38 | |
| | Baugenossenschaften | 5 | 34 | 1.7 | |
| | Öffentliche Hand | 7 | 18 | 1.26 | 7.5 |
| Verhalten Mieter | Private | 5 | 28 | 1.4 | |
| | Kapitalgesellschaften | 6 | 30 | 1.8 | |
| | Versicherungen | 3 | 6 | 0.18 | |
| | Baugenossenschaften | 7 | 43 | 3.01 | |
| | Öffentliche Hand | | | 0 | 6.39 |
| Verhalten Behörden | Private | 3 | 13 | 0.39 | |
| | Kapitalgesellschaften | 3 | 11 | 0.33 | |
| | Versicherungen | | | 0 | |
| | Baugenossenschaften | 6 | 38 | 2.28 | |
| | Öffentliche Hand | | | 0 | 3 |
| Bodenmarktungleichgewicht | Private | 2 | 11 | 0.22 | |
| | Kapitalgesellschaften | 2 | 10 | 0.2 | |
| | Versicherungen | 5 | 13 | 0.65 | |
| | Baugenossenschaften | 4 | 25 | 1 | |
| | Öffentliche Hand | 5 | 7 | 0.35 | 2.42 |

Tab. 1: Anlegeraussagen zu den Nachteilen von Immobilienbesitz

Zehn Rangpunkte in der ersten Spalte bedeuten, dass dieser Nachteil von der betreffenden Vermietergruppe am meisten genannt wurde. Für den am neunt häufigst genannten Nachteil ergibt diese Skalierung noch einen Rangpunkt. In der Spalte 'Anteil' wird der prozentuale Anteil der Nennungen gemessen an allen Beantwortern ausgewiesen. 84 würde also z.B. bedeuten, dass 84 Prozent aller 'Privaten' den

Nachteil 'Gesetze/Vorschriften' genannt haben. Die höchste Anzahl Punkte ist somit gleichbedeutend mit dem als schwerwiegendsten empfundenen Nachteil über alle Vermietergruppen hinweg.

Die geltenden Gesetze und Vorschriften werden als Hauptnachteil von Hausbesitz empfunden.²⁰ Als zweites folgt der Nachteil 'hohe Unkosten'. 'Zu geringe Rendite' und 'Überschussangebot' belegen die nächsten Plätze. Wenn man die Nachteile 'hohe Unkosten' und 'zu geringe Rendite' zusammenfasst²¹, kann man feststellen, dass die Renditesituation eines der wichtigsten Kriterien für die Hauseigentümer ist. Die Abgrenzung des Nachteils 'Gesetze/Vorschriften' kommt aus dem HAARI-Bericht nicht hervor. Mehr Klarheit zu diesem Punkt kann man allenfalls aus der Analyse der Verbesserungsvorschläge von Anlegern gewinnen. In Tab. 2 werden nach dem gleichen Schema die von den Vermietern am häufigsten genannten Verbesserungsvorschläge für die gegenwärtige Situation auf dem Wohnungsmarkt ermittelt.

| Bezeichnung | Vermietergruppe | Rangpunkt | Anteil | Total | |
|------------------------|-----------------------|-----------|--------|-------|-------|
| Baubewilligung rascher | Private | 8 | 70 | 5.6 | |
| | Kapitalgesellschaften | 10 | 79 | 7.9 | |
| | Versicherungen | 8 | 61 | 4.88 | |
| | Baugenossenschaften | 10 | 80 | 8 | |
| | Öffentliche Hand | 10 | 43 | 4.3 | 30.68 |
| klare Bauvorschriften | Private | 9 | 78 | 7.02 | |
| | Kapitalgesellschaften | 10 | 79 | 7.9 | |
| | Versicherungen | 10 | 67 | 6.7 | |
| | Baugenossenschaften | 9 | 63 | 5.67 | |
| | Öffentliche Hand | 8 | 36 | 2.88 | 30.17 |
| Baugesetze liberaler | Private | 7 | 59 | 4.13 | |
| | Kapitalgesellschaften | 9 | 71 | 6.39 | |
| | Versicherungen | 9 | 62 | 5.58 | |
| | Baugenossenschaften | 4 | 26 | 1.04 | |
| | Öffentliche Hand | 9 | 41 | 3.69 | 20.83 |

²⁰Durch diese Berechnungen kann lediglich die Rangfolge der einzelnen Nachteile herausgearbeitet werden. Die absolute Höhe des Abstandes zwischen zwei Argumenten ist nicht aussagekräftig, da hier eine Ordinalskala zugrunde liegt. Es kann daher nicht behauptet werden, dass ein Nachteil doppelt so gewichtig ist wie ein anderer.

²¹Wie HAARI eine Rendite berechnet, welche keine Unkosten enthält, ist fraglich. Allein schon aus diesem Grund drängt sich das Zusammenfassen dieser beiden Nachteile auf. Hierbei könnte es jedoch sein, dass Doppelzählungen vorkommen.

| | | | | | |
|---------------------------------|-----------------------|----|----|------|-------|
| Anfangsbelastung | | | | | |
| | Private | 5 | 48 | 2.4 | |
| | Kapitalgesellschaften | 5 | 53 | 2.65 | |
| | Versicherungen | 4 | 21 | 0.84 | |
| | Baugenossenschaften | 6 | 52 | 3.12 | |
| | Öffentliche Hand | 6 | 30 | 1.8 | 10.81 |
| Steuerabzüge | | | | | |
| | Private | 6 | 52 | 3.12 | |
| | Kapitalgesellschaften | 6 | 61 | 3.66 | |
| | Versicherungen | 7 | 51 | 3.57 | |
| | Baugenossenschaften | 1 | 4 | 0.04 | |
| | Öffentliche Hand | | | 0 | 10.39 |
| Eigenmietwert steuerfrei | | | | | |
| | Private | 10 | 86 | 8.6 | |
| | Kapitalgesellschaften | 8 | 65 | 5.2 | |
| | Versicherungen | 6 | 39 | 2.34 | |
| | Baugenossenschaften | | | 0 | |
| | Öffentliche Hand | 7 | 34 | 2.38 | 18.52 |
| Gebäudewert/Ertrag | | | | | |
| | Private | 9 | 78 | 7.02 | |
| | Kapitalgesellschaften | 7 | 62 | 4.34 | |
| | Versicherungen | 6 | 39 | 2.34 | |
| | Baugenossenschaften | 7 | 56 | 3.92 | |
| | Öffentliche Hand | 6 | 30 | 1.8 | 19.42 |
| Mietzinszuschüsse | | | | | |
| | Private | 2 | 22 | 0.44 | |
| | Kapitalgesellschaften | 4 | 30 | 1.2 | |
| | Versicherungen | 5 | 37 | 1.85 | |
| | Baugenossenschaften | 8 | 58 | 4.64 | |
| | Öffentliche Hand | 4 | 15 | 0.6 | 8.73 |
| Beihilfe an Eigentümer | | | | | 1.14 |
| Beratungsstellen | | | | | 2.76 |
| Ombudsman | | | | | 2.59 |

Tab. 2: Verbesserungsvorschläge von Vermietergruppen

Mit je rund 30 Punkten werden 'raschere Baubewilligung' und 'klarere Bauvorschriften' am meisten genannt. Das deckt sich mit dem Befund aus Tab. 1. Die 'Gesetze und Vorschriften', die dort genannt wurden, beziehen sich allem Anschein nach auf die Baugesetze und die damit verbundene Bewilligungspraxis. Auch der dritthäufigst genannte Verbesserungsvorschlag liegt noch im gleichen Bereich: 'liberalere Baugesetze'. Die nächsten zwei Vorschläge beziehen sich auf die Fiskalpolitik des Bundes: 'Gebäude nach dem Ertragswert versteuern' und 'Eigenmietwert steuerfrei gestalten'. Nachfrageseitige Staatseingriffe rangieren mit verhältnismässig wenigen Punkten an der unteren Stelle in der Liste: 'Anfangsbelastung reduzieren' (Rang 6), 'Mietzinszuschüsse' (8), 'Beratungsstellen' (9) und 'Ombudsmann' (10) erreichen im besten Fall knapp einen Drittel der Punktzahl der ersten drei Vorschläge.

Für eine Beurteilung, ob die angebotserweiternden Einflüsse die weiterhin bestehenden angebotshemmenden Einflüsse übertreffen würden, ist dieses Ergebnis zwiespältig. Einerseits geht aus den Stellungnahmen der Vertreter von Vermietergruppen deutlich hervor, dass eine Erhöhung der Rendite zu einer Ausweitung des Angebots führen würde. Dadurch ergäben sich gemäss den Befragungen von *HAARI* also Anreize für die Hausbesitzer, ihr Angebot auszuweiten. Andererseits würden sich bei einer 'Marktlösung' auf dem Wohnungsmarkt die wichtigsten Nachteile von Immobilienbesitz nach *HAARI* nicht ändern, sofern nicht gleichzeitig mit einer Aufhebung der Mietpreisvorschriften auch weitere Gesetze und Verordnungen in den dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Boden- und Baumärkten überprüft und geändert würden. Zudem war die Befürchtung vor einem Angebotsüberschuss zum Zeitpunkt der Erhebung von *HAARI* offensichtlich gross: Mit fast 18 Punkten liegt der Nachteil 'Überschussangebot' an dritter Stelle der genannten Nachteile von Hausbesitz. Diese Befürchtung wird von den Vermietergruppen 'Private', 'Kapitalgesellschaften' und 'Versicherungen' am stärksten geäussert, während die Baugenossenschaften und auch die öffentlichen Hand hier weniger Probleme erwarteten. Auch aus diesem Resultat muss geschlossen werden, dass sich Angebotserweiterungen bei einem 'freien Wohnungsmarkt' erst mit einer gewissen Verzögerung einstellen würden.

3.3.2. Instandhaltungsinvestitionen der Anbieter

HAARI hat in der gleichen Studie aus dem Jahr 1985 die Renovationstätigkeit der Vermieter in der Schweiz untersucht. Dabei konnte er feststellen, dass umfangreiche Instandhaltungsinvestitionen durch die einzelnen Vermieter vorgenommen wurden. Die Einteilung der Gebäude in vier Typen bei *HAARI* erschwert eine genauere Beurteilung der Instandhaltungsinvestitionen nach Baujahr des Gebäudes. Immerhin geht aus dem Bericht hervor, dass praktisch alle Bauten, welche vor 1948 erstellt wurden, bis 1985 mindestens einmal renoviert worden sind, d.h. dass der Anteil der nicht-erneuerten Gebäude gering ist. "In der Baualtersklasse zwischen 1948 und 1970 nimmt der Anteil der nicht-erneuerten Wohnungen auf 8% zu und bei den nach 1970 errichteten auf 63%."²² Bei den Häusern, die in den siebziger Jahren errichtet

²²*HAARI* (1988) S. 31.

wurden, sind die finanziellen Aufwendungen je Gebäude für Instandhaltungsinvestitionen z.T. erstaunlich hoch, ein Umstand, der auf die damals oft mangelhafte Bauweise zurückzuführen ist. Vor allem die Renovation und Isolation von Fassaden und Flachdächern verursacht heute hohe Kosten. Gesamthaft lässt sich aus dem HAARI-Bericht schliessen, dass die Bausubstanz der Wohnungen in der Schweiz zum überwiegenden Teil gut bis sehr gut erhalten wurde. Die Qualitätsunterschiede zwischen Wohnungen der Kategorie 'alte' und jenen der Kategorie 'neue Wohnungen' sind demnach zwar vorhanden, die gegenwärtig feststellbaren Preisdifferenzierungen dürften sie aber überbewerten und primär auf die Mietpreisvorschriften zurückgehen.

3.3.3. Eigene Befragungen

Zum Zeitpunkt der Befragungen im Haari-Bericht (1985) war der Leerwohnungsbestand in vier nacheinanderfolgenden Perioden gestiegen. Die Befürchtungen, der Angebotsüberschuss könnte sich noch weiter vergrössern, war damals also verständlich. Da sich die Situation in der Zwischenzeit verändert hat, müsste festgestellt werden, ob sich die Ansicht der Anbieter über den Leerwohnungsbestands geändert haben. Zudem wurde durch Mieterschlichtungsstellen für die Mieter ein erleichterter Zugang zu Preiskontrollen geschaffen. Es stellt sich die Frage, ob sich dies auf die Preisbildung bei den Anbietern ausgewirkt hat. Aus diesem Grund wurden bei vier Hauptanbietern in der Gegend von St.Gallen eigene Befragungen durchgeführt. Gleichzeitig sollte auch festgestellt werden, wie gross die Vermieter die Preiselastizität der Nachfrage nach Wohnraum einschätzen.²³

Ein Ergebnis der Gespräche sei vorweggenommen: Alle Anbieter sind der Meinung, dass die Mietpreise von 'neuesten Wohnungen', d.h. bei Erstvermietungen, heute bereits Marktpreisen entsprechen. Eine weitere Erhöhung dieser Mietpreise sei nicht möglich, weil es sonst zu Leerbeständen kommen würde. Allerdings vermuten die meisten Anbieter, dass sich auch bei einer Marktmiete keine grundlegende Änderung in der Höhe der Leerwohnungsquote ergeben würde.

²³Vgl. Fragebogen in Anhang 3.

Die Aufwendungen für Schlichtungs- oder Gerichtsverfahren sind durchwegs gering und werden bei der Mietpreisfestsetzung nicht speziell berücksichtigt. Ein privater Anbieter räumt allerdings ein, dass ihre Mietpreise vor allem bei Hypothekarzinssteigerungen erhöht würden, da sie selbst konfliktscheu seien und keine Verfahren in Kauf nehmen möchten. Ohne die Anfechtbarkeit der Mietpreise für die Mieter wären die Mietpreise von bestehenden Mietverträgen vermutlich teilweise höher. Für Anbieter mit einem Angebot in der ganzen Schweiz werden die Mietpreise meist von der zentralen Verwaltung der Liegenschaften festgelegt. Hier wird keine Rücksicht auf die Möglichkeit von Verfahren genommen, denn die Mietausfälle über den gesamten Wohnungsbestand hinweg stünden in keinem Verhältnis zu den Kosten von vereinzelt Verfahren.

Die Mietpreisunterschiede von Wohnungen, die schon längere Zeit im Wohnungsbestand sind, und Erstvermietungen werden im eigenen Bestand auf 30 - 60 Prozent geschätzt. Bei denjenigen Anbietern, welche einen Mieterwechsel zu einer Angleichung der Mieten an die Orts- und Quartierüblichkeit nutzen, hat sich eine Angleichung der Mietpreisniveaus zwischen den einzelnen Altersgruppen ergeben. Der Spielraum für eine weitere Angleichung sei jedoch nicht mehr vorhanden, denn da die erlaubten Mietpreisaufschläge nur bei Kostensteigerungen erfolgen können, werde eine weitere Angleichung der Altbauwohnungspreise an die Mieten von 'neuen Wohnungen' verhindert. Bei Vermietern, deren Mietpreise nicht von der Belegungsdauer abhängen (dies sind vor allem die institutionellen Anbieter), konnte diese Annäherung nicht bestätigt werden, da die Mieten meistens prozentual aufgeschlagen werden, was eher zu einer Erhöhung als zu einer Verminderung der Unterschiede führt.

Bei der Einführung einer Marktmiete würden von den meisten Anbietern die Mietpreise bestehender Verträge in mehreren Schritten um 20-40 Prozent erhöht. Dabei wird von allen Gesprächsteilnehmern darauf hingewiesen, dass diese Erhöhungen nur bei einem Teil der Wohnungen durchführbar seien, weil nicht alle Wohnungen über 'Preissteigerungsreserven' verfügten, d.h. weil gewisse Wohnungen bereits heute zum Marktwert vermietet würden. Ausschlaggebend dafür sind jeweils vor allem die Grösse der Räume einer Wohnung. Qualitätsunterschiede in der Ausstattung spielen hingegen eher eine untergeordnete Rolle.

Der grösste Vorteil einer Marktmiete ist nach übereinstimmender Meinung aller Anbieter, dass die Wohnungen besser verteilt würden, d.h. dass viele unterbelegte Wohnungen einen nach Einkommen und Anzahl Personen geeigneteren Mieter finden würden, wenn die Preisrelationen zwischen den Wohnungen nach Grösse stimmen würden. Das Problem der Unterbelegungen darf nach Ansicht der Vermieter nicht unterschätzt werden.

Die Auswirkungen auf das Preisniveau der Mieten werden sehr unterschiedlich beurteilt: Von der Aussage, Marktmieten würden zu einer 'sozialen Bombe' führen, bis zur Vermutung, die Auswirkungen wären kaum spürbar, wurde so ziemlich alles vermutet. Hier zeigte sich die grosse Unsicherheit über Auswirkungen einer Marktmiete, welche nicht nur bei den Vermietern, sondern noch in einem wesentlich grösseren Umfange bei den übrigen Teilnehmern auf dem Wohnungsmarkt vorhanden sein dürfte.

3.4. Grundlagen und Annahmen der einzelnen Szenarien

Die ersten zwei Szenarien sollen den Rahmen der zu erwartenden Preisentwicklungen abstecken. Man darf in der heutigen Situation davon ausgehen, dass der Mietpreis einer durchschnittlichen Wohnung bei einer Aufhebung der gegenwärtigen Mietpreisvorschriften steigen würde. Diese Mietpreiserhöhungen wären vor allem eine Folge davon, dass bei bestehenden Mietverträgen die Preise bisher nicht den Marktbedingungen angepasst werden konnten, d.h. nicht der momentanen Situation von Angebot und Nachfrage entsprechen, sondern im Durchschnitt unter dem markträumenden Preis liegen. Es wäre also u.E. ein Nachholbedarf für Preissteigerungen vorhanden, wenn sich das neue Mietpreinsniveau beim markträumenden Preis einpendeln würde. Diese Aussage gilt nicht für jede Wohnung im einzelnen, sondern nur für den Durchschnitt aller Wohnungen. Einzelne Wohnungen können heute aufgrund der Kostenmietenregelung zu einer Miete über dem markträumenden Preis vermietet werden, weil Kostenerhöhungen auf die Mieten überwälzt werden konnten, ohne dass das Qualitätsniveau in allen Fällen mit der Mietpreisentwicklung Schritt hielt. Bei solchen, durch den sogenannten 'Filtering-down'-Prozess in der Qualität stark vernachlässigten Wohnungen könnten sich bei der Einführung eines 'freien Wohnungsmarkts' durchaus auch preissenkende Wirkungen einstellen. Für eine Abschätzung der Entwicklung des

Mietpreisniveaus bei einer 'Marktmiete' sind jedoch nicht die Preisentwicklungen einzelner Wohnungen, sondern die Entwicklung der durchschnittlichen Preise von Bedeutung. Deshalb wird im folgenden der Schwerpunkt jeweils auf die Entwicklung der Durchschnittspreise gelegt.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die untere Preisgrenze für die Entwicklung der Mietpreise, die sich bei 'freien Marktmieten' ergeben hätten, das gegenwärtig herrschende Preisniveau ist, d.h. dass die durchschnittlichen Mietpreise nicht gesunken wären. Für die Berechnung der oberen Grenze der Mietpreissteigerungen gehen wir in Szenario 1 von der Annahme aus, dass auf dem Markt für 'neueste Wohnungen' in den letzten zehn Jahren bereits Mieten in Höhe des markträumenden Preises verlangt wurden. Es wird also unterstellt, dass auf dem Markt für 'neueste Wohnungen' eine zumindest Marktpreisen entsprechende Preisbildung stattfindet. Damit lässt sich berechnen, wie das Preisniveau für Wohnraum in den letzten 10 Jahren gewesen wäre, wenn alle Wohnungen zum entsprechenden Preis von 'neuesten Wohnungen' vermietet gewesen wären.

Die Annahme in Szenario 1, dass alle Mieten -auch diejenigen von Altbauwohnungen- auf das Niveau der Preise 'neuester Wohnungen' angestiegen wären, ist unrealistisch, denn Qualitätsunterschiede der Wohnungen und verschiedene Lagemerkmale zwischen den Wohnungen der Kategorie 'alte Wohnungen' und 'neueste Wohnungen' hätten ein vollständiges Angleichen der Mietpreisniveaus bestimmt verhindert. Auch im Ausland lässt sich ein Unterschied im Mietpreisniveau zwischen 'alten' und 'neuen Wohnungen' beobachten. In der Bundesrepublik Deutschland (nur alte Bundesländer) beträgt dieser Preisniveauunterschied z.B. zwischen 18 (ländliche Gegenden) und 28 Prozent (Ballungsgebiete)²⁴. Die entsprechenden Mietpreisniveaus unterscheiden sich gegenwärtig in der Schweiz um 24 Prozent. Diese Differenz hat sich seit 1982 deutlich verkleinert, d.h. die Mieten für 'alte Wohnungen' haben sich auf das Preisniveau der Mieten für 'neue Wohnungen' zubewegt. Auch der Abstand zwischen den Mieten für 'neue' und für 'neueste Wohnungen' hat sich zwischen 1982 und 1986 gleichmässig verringert. Seither schwankt der durchschnittliche Unterschied der Mietpreisniveaus von 'neuen' und 'neuesten Wohnungen' um einen Wert von 70 Prozent. Ein Teil dieser

²⁴Vgl. Anhang 4.

Preisniveauunterschiede ist auf die unterschiedliche Wohnraumqualität und vor allem die unterschiedliche Grösse der Räume nach Baujahr zurückzuführen, denn auch im Ausland zeigt es sich, dass für Wohnungen unterschiedlicher Qualität auch verschieden hohe Preise bezahlt werden. Aus diesem Grund erscheint es unwahrscheinlich, dass sich die Mietpreise bei einer Marktlösung in den letzten zehn Jahren wie in Szenario 1 dargestellt entwickelt hätten.

In Szenario 2 soll berechnet werden, wie sich die Mietpreise der letzten zehn Jahre verändert hätten, wenn die Mietpreise für 'alte Wohnungen' auf die Höhe derjenigen von 'neuen Wohnungen' und diejenigen für 'neue Wohnungen' auf die Höhe der Mietpreise von 'neuesten Wohnungen' ansteigen würden. Dieses Szenario dürfte die zu erwartende Entwicklung immer noch überschätzen, da vor allem im Bereich der 'alten Wohnungen' längst nicht alle Wohnungen vom qualitativen Aspekt her mit einer 'neuen Wohnung' vergleichbar sind und vor allem die Raumgrössen sich beträchtlich unterscheiden. Auch zwischen den 'neuen' und den 'neuesten Wohnungen' lassen sich Qualitätsunterschiede feststellen, die Auswirkungen auf die Preise haben müssten.

In Szenario 3 wurde angenommen, dass sich die Mietpreise der 'alten Wohnungen' im Durchschnitt um 10 Prozent erhöht hätten. Damit hätten sich etwas mehr als ein Drittel der Wohnungsmieten von 'alten Wohnungen' an das Niveau der Mieten 'neuer Wohnungen' angeglichen. Bei den Mietpreisen von 'neuen Wohnungen' wurde angenommen, dass die Hälfte der Preise um 25 Prozent, die andere Hälfte um 15 Prozent gestiegen wären. Diese Annahme dürfte die tatsächliche Entwicklung bei einer 'Marktlösung' eher unterschätzen. Die Mieten für 'neueste Wohnungen' wurden unverändert auf ihrem bisherigen Niveau belassen, weil hier gemäss unseren Annahmen bereits 'Marktmieten' zustande kommen.

In Szenario 4 wurde angenommen, dass sich die Mietpreise von 'alten Wohnungen' weitgehend an das Mietpreinsniveau der 'neuen Wohnungen' angeglichen hätten, d.h. deren Mietpreise um 20 Prozent gestiegen wären. Die Mieten von 'neuen Wohnungen' wären annahmegemäss um durchschnittlich 25 Prozent gestiegen. Diese Preissteigerung mag auf den ersten Blick niedrig erscheinen. Wenn man aber berücksichtigt, dass die Mieten für diejenigen 'neue Wohnungen', welche qualitativ mit den 'neuesten Wohnungen' vergleichbar sind, zu einem grossen Teil bereits heute recht nahe an das

Preisniveau der 'neuesten Wohnungen' herangekommen sind, und dass auch Wohnungen mit Jahrgang 1948 zu den 'neuen Wohnungen' gehören, bei denen eine Angleichung der Mietpreise an das Niveau von 'neuesten Wohnungen' nicht realistisch ist, lässt sich diese Annahme vertreten. Das Mietpreisniveau der 'neuesten Wohnungen' wurde unverändert belassen.

3.5. Zusammenstellung der Ergebnisse der Szenarien

| Indexwerte: | BfS | Sz 1 | Sz 2 | Sz 3 | Sz 4 |
|----------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Annahmen der einzelnen Szenarien | Referenzze- nario | - alte→neueste - neue→neueste - neueste: = | - alte→neue - neue→neueste - neueste: = | - alte:+10% - ½ neue:+25% - ½ neue:+15% - neueste: = | - alte:+20% - neue:+25% - neueste: = |
| 1982,2 | 100.0 | 207.1 | 172.9 | 116.8 | 123.0 |
| 1983,1 | 101.5 | 200.5 | 169.1 | 118.5 | 124.9 |
| 1983,2 | 102.5 | 197.8 | 168.5 | 119.7 | 126.1 |
| 1984,1 | 103.9 | 200.3 | 170.6 | 121.3 | 127.8 |
| 1984,2 | 105.3 | 198.3 | 169.8 | 123.0 | 129.6 |
| 1985,1 | 107.3 | 197.1 | 170.4 | 125.3 | 132.0 |
| 1985,2 | 109.2 | 196.3 | 170.5 | 127.5 | 134.4 |
| 1986,1 | 111.4 | 199.5 | 170.6 | 130.1 | 137.1 |
| 1986,2 | 113.0 | 205.4 | 175.2 | 131.9 | 139.0 |
| 1987,1 | 114.6 | 203.1 | 174.4 | 133.8 | 141.0 |
| 1987,2 | 116.1 | 211.2 | 180.1 | 135.5 | 142.8 |
| 1988,1 | 117.9 | 202.5 | 175.4 | 137.6 | 145.1 |
| 1988,2 | 119.4 | 213.7 | 183.0 | 139.3 | 146.9 |
| 1989,1 | 121.6 | 222.5 | 189.6 | 141.9 | 149.6 |
| 1989,2 | 127.8 | 235.1 | 200.0 | 149.1 | 157.2 |
| 1990,1 | 133.0 | 234.4 | 201.6 | 155.1 | 163.6 |
| 1990,2 | 140.0 | 261.4 | 221.7 | 163.3 | 172.2 |

| Indexwerte: | BfS | Sz 1 | Sz 2 | Sz 3 | Sz 4 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1991,1 | 147.1 | 266.0 | 227.6 | 171.5 | 180.9 |
| 1991,2 | 151.9 | 282.6 | 240.0 | 177.1 | 186.8 |
| 1992,1 | 156.5 | 300.2 | 250.4 | 182.4 | 192.4 |
| Ø St ¹ in % | 0 | 85 | 58 | 17 | 23 |
| Quote ² in % | 13 | 23.8 | 20.3 | 15.2 | 16.0 |
| ISt. ³ in % | 56 | 45 | 45 | 56 | 56 |

¹Durchschnittliche Steigerung des Mietpreisniveaus gegenüber dem Niveau gemäss BfS.

²Konsumbelastungsquote 1989 (Ausgaben für die Kaltmiete im Verhältnis zum Endkonsum der Haushalte).

³Anstieg des Indexes zwischen 1982,2 und 1992,1.

Die einzelnen Szenarien sind in Anhang 2 detailliert angeführt. Obige Tabelle zeigt die Entwicklung der Indexwerte für die einzelnen Szenarien von November 1982 bis Mai 1992 auf, die auch in Abb. 11 dargestellt sind.

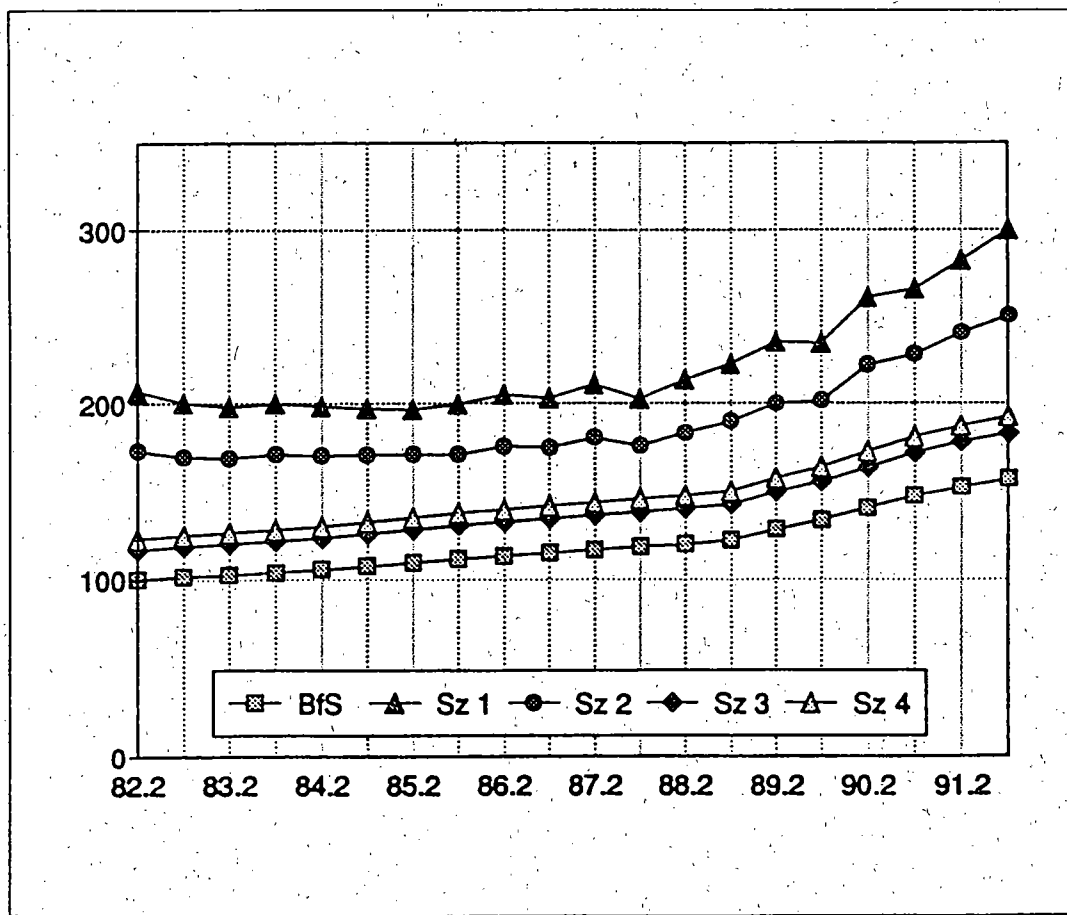


Abb. 11: Mietpreisindizes des BFS und der Szenarien 1 bis 4 Basis: November 1982=100

Beim schon in der Einführung als unrealistisch bezeichneten Szenario 1 wären die Mietpreise der letzten zehn Jahre durchschnittlich um rund 85 Prozent über den heutigen Mieten gewesen. Die Konsumbelastungsquote der Haushalte wäre auf rund 24 Prozent gestiegen. Konsumbelastungsquoten in dieser Höhe müssen zwar in der Schweiz bereits heute von einzelnen Haushalten getragen werden, für einen Durchschnittswert ist diese Quote jedoch auch im Vergleich zum Ausland hoch²⁵.

Szenario 2 ergäbe eine Steigerung der durchschnittlichen Mietpreise um 58 Prozent, was zu einer Erhöhung der gegenwärtigen Konsumbelastungsquote von 13 Prozent auf 20 Prozent führen würde. Diese Quote erscheint immer noch hoch. Immerhin ist es unwahrscheinlich, dass alle Mietpreise von 'neuen Wohnungen' auf das Niveau der Mietpreise 'neuester Wohnungen' ansteigen werden. Obige Ausführungen haben gezeigt, dass zwar beträchtliche Investitionen in die Gebäude und Wohnungen in der Schweiz vorgenommen wurden, dass aber Qualitätsunterschiede vor allem in der Grösse der Räume, eventuell auch der Lage usw. bestehen bleiben. Insbesondere in der zweiten Hälfte der sechziger und anfang der siebziger Jahre wurden zudem viele Gebäude in einer schlechten Bauqualität erstellt. Die Mietpreissteigerungen werden also vermutlich auch von Szenario 2 überschätzt.

Szenario 3 hingegen dürfte die Preissteigerungen, die sich eingestellt hätten, eher unterschätzen. Folgende Annahmen wurden getroffen: Die Mieten für 'alte Wohnungen' wären um 10 Prozent gestiegen, diejenigen von 'neuesten Wohnungen' auf ihrem bisherigen Niveau geblieben und bei den 'neuen Wohnungen' wäre die eine Hälfte der Mieten um 25 Prozent, die andere um 15 Prozent gestiegen. Hieraus hätte sich eine durchschnittliche Erhöhung der Mietpreise während den letzten 10 Jahren um rund 16,7 Prozent ergeben, wodurch die Konsumbelastungsquote auf 15 Prozent angestiegen wäre.

Szenario 4 beschreibt u.E. die Entwicklung, die sich bei einer 'freien Preisbildung' eingestellt hätte, am plausibelsten. Hier wurde angenommen, dass die Mieten der 'alten Wohnungen' sich zu einem grossen Teil dem Preisniveau der Mieten von 'neuen Wohnungen' angeglichen hätten, d.h. es wurde mit einer Mietpreissteigerung der 'alten

²⁵Vgl. durchschnittliche Einkommensbelastungsquote in der BRD im Jahre 1978: 15-16 Prozent. MELZER (1983) S. 151. Die Einkommensbelastungsquote ist tiefer als die Konsumbelastungsquote, wenn ein Haushalt Ersparnisse bildet.

Wohnungen' um durchschnittlich 20 Prozent gerechnet. Die Wohnungsmieten für 'neue Wohnungen' wurden in Szenario 4 um 25 Prozent erhöht. Diese Erhöhung mag auf den ersten Blick als zu tief erscheinen, wenn man berücksichtigt, dass die Mieten für 'neue Wohnungen' gegenwärtig um rund 70 Prozent tiefer liegen als diejenigen für 'neueste Wohnungen'. Wir sind dennoch der Meinung, diese Annahme sei realitätsnah, weil sich die Mieten von 'neuen' und 'neuesten Wohnungen' bereits in den letzten Jahren angeglichen haben und vor allem diejenigen Mieten von 'neuen Wohnungen', welche von der Qualität her einen höheren Preis erzielen könnten als bei einer reinen Kostenmiete im Rahmen der Hypothekarzinssteigerungen der letzten Jahre einen grossen Teil ihres Mietsteigerungspotentials bereits verbraucht haben. Die Mieten für 'neueste Wohnungen' wurden wie in allen Szenarien unverändert belassen, weil wir von der Annahme ausgehen, dass das Mietpreisniveau der 'neuesten Wohnungen' in etwa dem markträumenden Preis entspricht. Die durchschnittliche Steigerung des Mietpreisniveaus in den letzten zehn Jahren hätte unter Szenario 4 rund 23 Prozent gegenüber dem BfS-Index betragen. Dadurch wäre die Konsumbelastungsquote z.B. im Jahre 1989 auf rund 16 Prozent gestiegen. Sie hätte damit ein Gewicht bei den Verbrauchsausgaben der Haushalte erreicht, welches in der Bundesrepublik Deutschland für die späten siebziger Jahre gegolten hat²⁶.

Die einzelnen Indizes sind bei den betrachteten vier Szenarien in einem unterschiedlichen Umfang angestiegen. Szenario 1 und 2 weisen eine geringere Steigerung des Indexes auf als die übrigen Szenarien. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Mietpreise der 'neuesten Wohnungen' im betrachteten Zeitraum am wenigsten stark angestiegen sind. Durch das hohe Gewicht der Mietpreise der 'neuesten Wohnungen' in den Szenarien 1 und 2 wirkt sich dieser Umstand in diesen Szenarien stärker aus. Die Szenarien 3 und 4 sind unabhängig vom Einfluss der Mietpreise 'neuester Wohnungen'. Deshalb sind hier die Indexanstiege gleich gross wie beim Index des BfS für die letzten zehn Jahre.

²⁶Vgl. MELZER (1983) S. 151.

4. Kurzfristige Auswirkungen auf die Belastung der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben

4.1. Gruppenbildung

Um Verteilungswirkungen zu untersuchen, müssen alle involvierten Akteure in Gruppen eingeteilt werden. Hier drängt sich als erste Unterteilung die Unterscheidung zwischen Mieter- und Vermieterhaushalten auf. Die Gruppe der Mieterhaushalte ihrerseits kann weiter unterteilt werden. Als Kriterien für eine **Gruppenbildung** wurden die **Höhe der Haushaltseinkommen** und die **Belastung der Einkommen durch Mietausgaben** gewählt.

4.2. Datengrundlage

4.2.1. Einkommensbelastungsquote

Im Verlauf der letzten 10 Jahre wurden **verschiedene Untersuchungen zur Höhe der Mietbelastung der Haushaltseinkommen abgeschlossen**.²⁷ Die in den Studien ermittelten Quoten **weichen beträchtlich voneinander ab**. Dabei ist die **Hauptursache der Differenzen vermutlich bei der Definition und Abschätzung der Einkommen** zu suchen, während die **durchschnittlichen Mietpreise meistens recht gut übereinstimmen**. In der folgenden Tabelle werden die **Hauptergebnisse dargestellt**.

²⁷Zusammenstellung der verwendeten Studien:

GERHEUSER, FROHMUT, u.a.: *Miete und Einkommen 1983. Die Wohnkosten schweizerischer Mieterhaushalte*. Bern 1984.

GERHEUSER, FROHMUT, SARTORIS, ELENA: *Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz. Ergebnisse aus dem Mikrozensus 1986*. Bern 1988.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK: *Mietpreiserhebungen*. Bern div. Jahrgänge.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK: *Verbrauchserhebungen 1990: Provisorische Ergebnisse*. Bern April 1992.

PROGNOS: *Auswirkungen der Wohnkostenerhöhungen auf die Haushalte*. (unveröffl. Zwischenbericht) Basel Januar 1992.

| Studie/Jahr | Mietbelastungsquote netto | Mietbelastungsquote brutto | absolute Miete netto | absolute Miete brutto |
|-----------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Miete und Einkommen 1983 (Gerheuser 84) | 18% EK (EK: 3310.-) | | Fr. 596.- (BfS: 611.90) | |
| Mikrozensus 1986 (Gerheuser 88) | 19.7% EK (EK: 3766.-) | 24.5% EK (EK: 4439.-) | Fr. 742.- (BfS: 697.-) | Fr. 853.- |
| Mietpreis-erhebungen 1990 (BfS) | | | Fr. 892.35 | |
| Verbrauchserhebungen 1990 (BfS) | 14.45% K (inkl. EG) (K: 6217.-) | 17.29% K (inkl. EG) (K: 6217.-) | Fr. 898.65 | Fr. 1075.- |
| PROGNOS 1991 | | 24.5% EK (EK: 4379.-) | | Fr. 1073.- |

Anmerkungen: EK = Einkommen als Basis; K = Konsum als Basis; EG = Eigenheim.

Die Einkommen wurden je nach Studie anders erfasst. Bei der Erhebung 'Miete und Einkommen 83' wurden die monatlichen Arbeitseinkommen als Bezugsbasis gewählt. Beim Mikrozensus 86 wurden als Einkommen alle Löhne, Gehälter und Renten erfasst. Das Einkommen bei PROGNOS 1991 enthält alle Einkommen nach AHV/ IV /EO- und Pensionskassenabzügen, von Renten, Vermögen und anderen Nicht-Erwerbseinkommen. Es ist bei diesen Untersuchungen oft nicht eindeutig, ob z.B. der 13. Monatslohn oder übrige Haushaltseinkommen wie Einkommen aus Vermögen, Einkommen von verdienenden Personen neben dem Haushaltsvorstand auch erfasst wurden.

Einen anderen Weg ging das BfS bei den Verbrauchserhebungen 1990. Als Bezugsbasis wurde dort der gesamte Konsum eines Haushalts herangezogen. Die Konsumbelastungsquote ist bei Haushalten mit einer positiven Sparneigung grösser als die Einkommensbelastungsquote. Wenn Haushalte allerdings vorübergehend mehr konsumieren als verdienen (und den Konsum durch Verschuldung finanzieren), wird die Konsumbelastungsquote kleiner als die Einkommensbelastungsquote.

Die Zusammenstellung in obiger Tabelle zeigt die Höhe der jeweils zugrunde gelegten Einkommen bzw. des Konsums. Dabei zeigt sich, dass die Erhebung des BfS einen deutlich höheren Konsum ausweist als die Höhe der Einkommen bei den übrigen Untersuchungen.

4.2.2. Verteilung der Haushalte nach Einkommens-/Konsumbelastungsquoten

Die erwähnten Untersuchungen unterscheiden sich nicht nur in der absoluten Höhe der Einkommensbelastungsquote, sondern auch in der Verteilung der Haushalte auf die verschiedenen Belastungsquoten. In der folgenden Abbildung werden sie einander gegenübergestellt. Das BfS hat diese Verteilung nicht ermittelt. Für die Berechnungen der Auswirkungen einer Einführung von Marktmieten werden wir deshalb sowohl die von PROGNOSE (1992) ermittelte Verteilung als auch die Verteilung nach GERHEUSER (1984) zu Grunde legen.

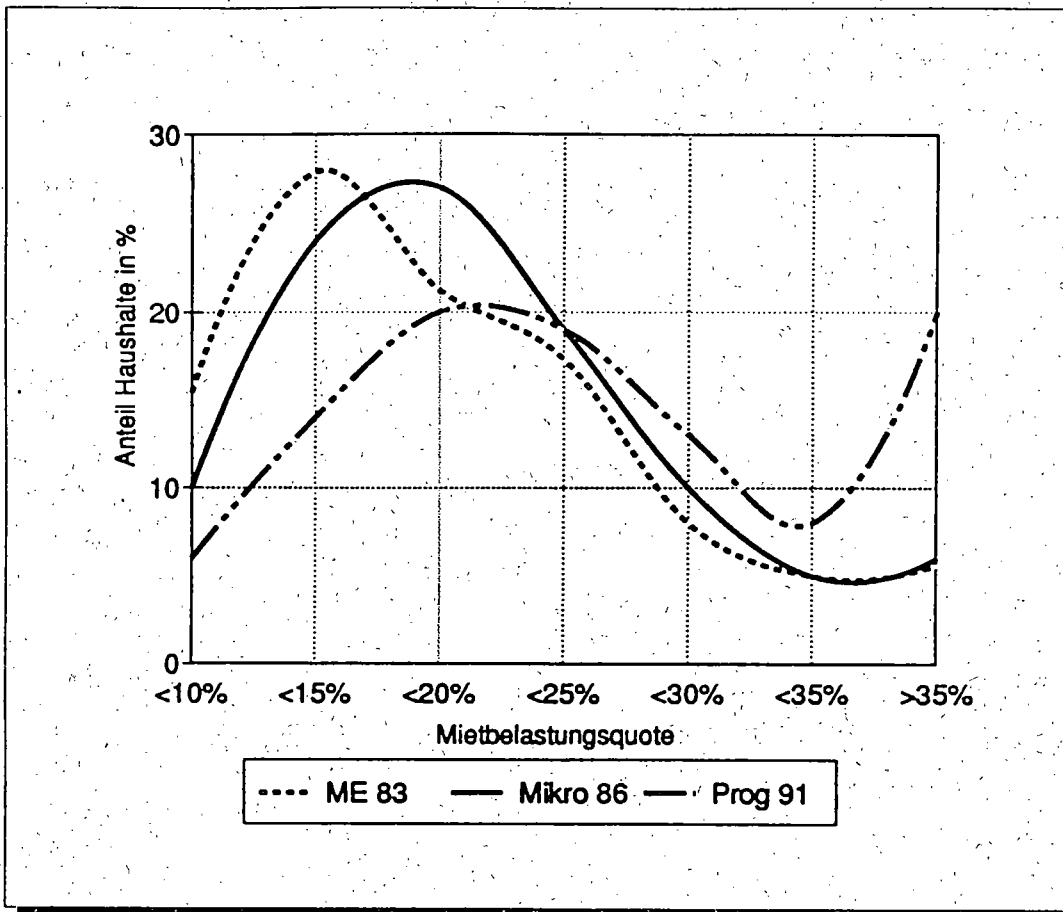


Abb. 12: Verteilung der Haushalte nach Einkommensbelastungsquoten durch Mietausgaben

Die Studie 'Miete und Einkommen 1983' weist die Belastung der Einkommen durch die reinen Mietkosten (ohne Nebenkosten, Heizung und Warmwasser) aus, in den beiden übrigen Studien wurde die Belastung der Einkommen durch die Bruttowohnkosten ausgewiesen. Der grösste Unterschied besteht in der Art der Verteilung der Haushalte zwischen PROGNOSE und dem Mikrozensus: Die Verteilung ist bei PROGNOSE zweigipflig, während der Mikrozensus lediglich eine rechts-schiefe Verteilung ausweist.

4.2.3. Annahmen über die kurzfristige Entwicklung der Mietpreise bei einer Freigabe

Konkrete Aussagen über die Höhe der Renten der Mieter und Vermieter hängen auch von den Annahmen über die Preisentwicklung bei einer Einführung von 'Markt-

mieten' ab. Wir stützen uns hier vor allem auf die Annahmen des Szenarios 4. Gemäss den Ergebnissen dieses Szenarios werden die Mietpreise im Durchschnitt um rund 23 Prozent ansteigen. Die Mieten der Wohnungen der Kategorie 'alte Wohnungen' (d.h. vor 1947 gebaut) steigen dabei weniger stark an als diejenigen der Kategorie 'neue Wohnungen' (d.h. nach 1947 erstellt). Die Mietpreise für 'neueste Wohnungen' (jeweils im letzten Halbjahr vor den Mietpreiserhebungen erstellt) bleiben auf ihrem bisherigen Niveau, welches annahmegemäss bereits einem Marktpreisniveau entspricht.

4.3. Abschätzung der Höhe der zusätzlichen Vermieterrenten

Bei einer Deregulierung eines Markts hängt das Ausmass der Rentenverschiebung zwischen Anbietern (Vermietern) und Nachfragern (Mietern) von der Lage der Nachfrage- und Angebotskurven ab. Um den einfachsten Fall einer Rentenverschiebung als Einführungsbeispiel darstellen zu können, wird im folgenden zuerst ein Spezialfall untersucht: Die Angebotskurve sei senkrecht, d.h. das Angebot sei preisunelastisch. In Abb. 13 wird die daraus resultierende Rentenverteilung dargestellt.

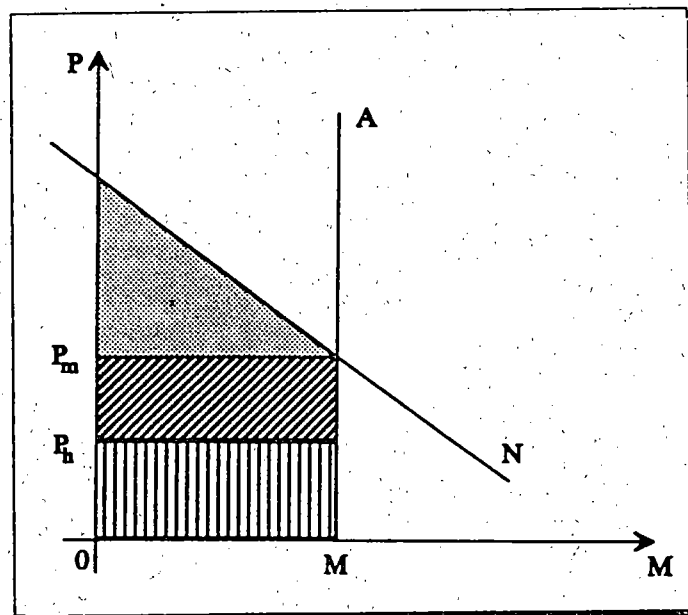


Abb. 13: Rentenverschiebung bei preisunelastischem Angebot

In der Ausgangssituation mit einem Höchstpreis P_h und der umgesetzten Menge M entspricht die senkrecht schraffierte Fläche der Vermieterrente. Die grau gefärbte

Fläche stellt die Mieterrente dar. Bei einem Übergang zur Marktlösung würde sich der Preis P_m auf dem Wohnungsmarkt einstellen. Da die Angebotskurve jedoch senkrecht, d.h. preisunelastisch ist, ergeben sich keine Änderungen der auf dem Markt umgesetzten Menge M . Das führt dazu, dass sich nur eine Rentenverschiebung in der Höhe $(P_m - P_h) * M$ (schräg schraffierte Fläche) ergibt. D.h. die Rente, welche die Vermieter gewinnen, geht in ihrem ganzen Ausmass auf Kosten der Mieter. In Szenario 4 haben wir geschätzt, dass die Mietpreise bei einer Marktlösung um durchschnittlich 23 % steigen werden. Die Rentenverschiebung hätte unter diesen Annahmen ein Ausmass von $0,23 * P_h * M$.

Die tatsächliche Lage der Angebotskurve ist empirisch nicht einwandfrei ermittelbar. Wir sind jedoch der Ansicht, dass sie nicht einmal kurzfristig absolut preisunelastisch ist. So können z.B. Preissteigerungen dazu führen, dass einzelne Haushalte einen Teil ihrer Wohnungen untervermieten oder dass Zweitwohnungen freigegeben werden. Langfristig ist die Angebotskurve mit Sicherheit preiselastisch, weil in einer längeren Frist die Vermieter neue Wohnungen erstellen können, wenn sich die Renditesituation verbessert hat. Eine Rentenverschiebung wird deshalb Auswirkungen auf die Menge der angebotenen Wohnungen haben. Langfristig stellt sich bei einer Marktlösung deshalb eine mit Abb. 14 vergleichbare Situation ein.

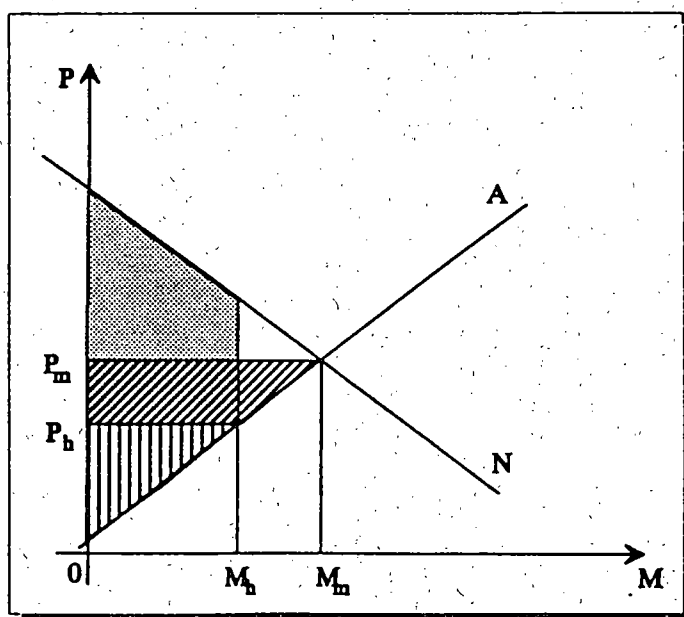


Abb. 14: Rentenverschiebung bei preiselastischem Angebot

Beim Übergang von der Ausgangssituation (M_h, P_h) zu einer Marktlösung (M_m, P_m) geht derjenige Teil der Mieterrente, welcher in der Darstellung sowohl schräg schraffiert als auch grau gefärbt ist, an die Vermieter. Zusätzlich steigt die Vermieterrente um das schräg schraffierte Dreieck an. Die Höhe der zusätzlichen Vermieterrente würde demnach unter den Annahmen von Szenario 4 $R_v = 0,23 \cdot P_h \cdot M_h + 0,23 \cdot P_h \cdot 0,5(M_m - M_h)$ betragen. Wenn man in dieser Gleichung für P_h den durchschnittlichen Mietpreis von 1990 einsetzt und für die Menge M_h die Anzahl der vermieteten Wohnungen, ist einzig die Menge der bei einer Marktlösung vermieteten Wohnungen unbekannt und muss abgeschätzt werden. Die Höhe der Angebotserweiterungen kann nicht ohne detailliertere makroökonomische Analysen abgeschätzt werden und wurde deshalb in Szenario 4 nicht berücksichtigt. Ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der gesteigerten bzw. verminderten Renten auf Angebot bzw. Nachfrage ergäben sich für das Marktprodukt 1990 beim status quo und bei 'Marktmieten' (mit Auswirkungen gemäss Szenario 4) folgende Ergebnisse:

$P_h =$ Fr. 892.35 (Durchschnittsmiete November 1990 über alle Wohnungen)

$M_h =$ 2 Mio. (Anzahl vermieteter Wohnungen 1990; Schätzung FEW)

Marktprodukt: 1,78 Mrd. Franken/Monat (d.h. 21,4 Mrd. pro Jahr)²⁸

Durchschnittsmiete bei Marktpreisen (Szenario 4, d.h. ohne Berücksichtigungen von Angebotswirkungen) Fr. 1097.90.

Marktprodukt bei Marktmieten: 2,2 Mrd. Franken/Monat.

Zusätzliches Marktprodukt: 410 Mio. Fr./Monat (d.h. 4,9 Mrd. pro Jahr).

Für 1991 ergaben die gleichen Berechnungen eine Rentenverschiebung von den Mietern zu den Vermietern in der Höhe von 5,4 Mrd. Franken, auch hier wieder ohne Berücksichtigung von Angebotserweiterungen. Eine Berücksichtigung dieser Auswirkungen würde zu einer Verringerung der Rentenverschiebung führen, weil durch das erweiterte Angebot ein Druck auf die Preise entsteht.

²⁸Diese Zahl entspricht in etwa dem Gesamtaufwand der Haushalte (gemäss Haushaltrechnungen des BfS) für Mietausgaben und kleinere Unterhaltskosten. Diese beliefen sich 1990 auf rund 25 Mrd. Franken, wobei in diesem Betrag auch fiktive, d.h. unterstellte 'Mietkosten' der Eigenheimbesitzer enthalten sind.

4.4. Kurzfristige Auswirkungen auf die Haushalte nach Ausgabenklassen

Im folgenden Abschnitt werden die Auswirkungen eines Übergangs zu Marktmieten auf die Einkommensbelastungsquoten der Mieterhaushalte unterteilt in Ausgabenklassen dargestellt. Das Datenmaterial stammt aus den Verbrauchserhebungen 1990 des BfS. Wir gingen bei der Berechnung der Auswirkungen wie folgt vor:

In einem ersten Schritt wurde das Datenmaterial von 1990 aufbereitet. Dazu gingen wir von Tabelle 3: 'Ausgabenstruktur nach Ausgabenklassen' der Verbrauchserhebungen 1990 aus. Um die Auswirkungen einer Mieterhöhung von durchschnittlich 23 Prozent zu untersuchen, wurden je Ausgabenkategorie anhand der durchschnittlichen Ausgaben und des Anteils für Miete davon die absoluten durchschnittlichen Mietpreise berechnet.

Die durchschnittlichen Mietpreise aus der oben beschriebenen Zusammenstellung wurden in einem zweiten Schritt um 23 Prozent erhöht. Diese Erhöhung entspricht den Ergebnissen von Szenario 4. Die Höhe der absoluten durchschnittlichen Mietpreise pro Ausgabenkategorie sind in Abb. 15 dargestellt.

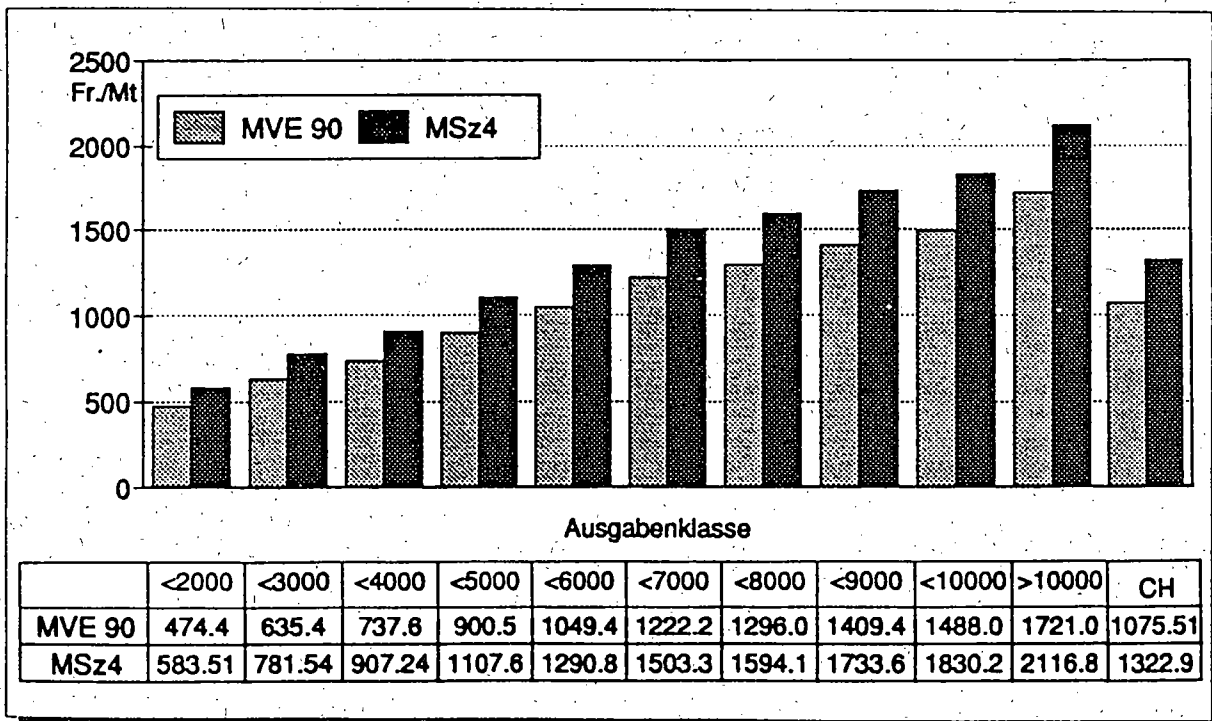


Abb. 15: Absolute Brutto-Mietausgaben nach Ausgabenklassen Quelle: BfS (VE 1990); eigene Berechnungen;
 MVE = Bruttomieten 1990, MSz4 = Bruttomieten bei Marktmieten nach Szenario 4

Wie zu erwarten war, nimmt die absolute Höhe der durchschnittlichen Mietpreise pro Ausgabenklasse mit steigenden Gesamtausgaben zu. Auch der Umfang der Mietpreiserhöhungen bei 'Marktmieten' steigt mit höheren Gesamtausgaben. Im Durchschnitt steigt der Mietpreis bei der Einführung von 'Marktmieten' von Fr. 1075.- auf Fr. 1322.-. Diese Zahlen unterscheiden sich von denjenigen im Szenario 4, bei welchem im Gegensatz zu den Verbrauchserhebungen von den Nettomieten ausgegangen wurde. Die Bruttomieten (aus den Verbrauchserhebungen) sind rund 17 Prozent höher als die Nettomieten (berechnet anhand der Mietpreiserhebung).

Da die Einkommen (und damit die Ausgaben) der Haushalte, die höhere Mietpreise bezahlen, im Durchschnitt vermutlich höher sind als die Einkommen der Haushalte mit geringeren Mietausgaben, sagen die absoluten Mietpreise nur wenig über die Auswirkungen auf die Belastung der Einkommen durch Mietausgaben aus. In Abb. 16 werden deshalb die Konsumbelastungsquoten durch die Brutto-Mietausgaben nach Ausgabenklassen für 1990 und bei 'Marktmieten' dargestellt.

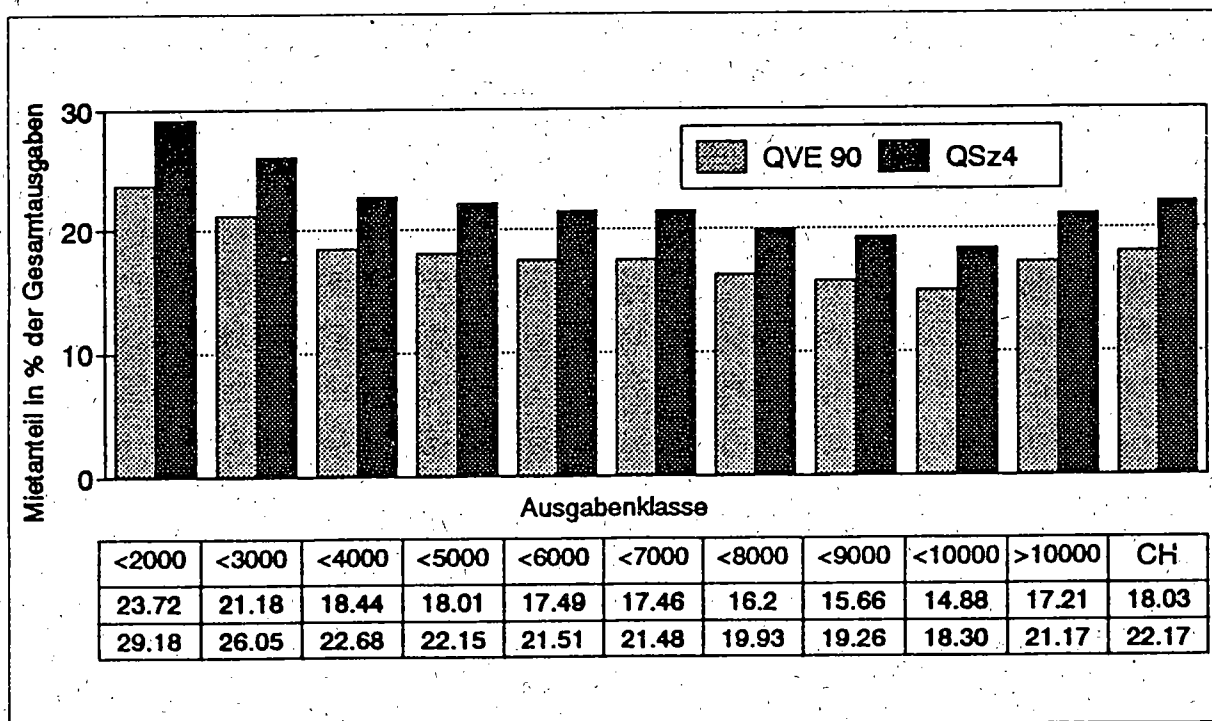


Abb. 16: Brutto-Mietbelastungsquoten nach Ausgabenklassen Quelle: BfS (VE 1990); eigene Berechnungen;
 QVE90 = Konsumbelastungsquote 1990, QSz4 = Konsumbelastungsquote bei Marktmieten nach Szenario 4

Die relative Belastung der unteren Einkommensklassen steigt bei einem Übergang zu Marktmieten stärker an als bei den höheren Einkommensklassen. Im Durch-

schnitt über alle Einkommensklassen steigt die relative Belastung um 4,1 Prozentpunkte von 18,0 % auf 22,2 % an. Ein Übergang vom geltenden System auf dem Wohnungsmarkt zu Marktmieten belastet die unteren Einkommensklassen also höher als die oberen Einkommensklassen. So werden die Ausgabenklassen 'bis Fr.2000', 'bis Fr. 3000' und 'bis Fr. 4000' mit überdurchschnittlichen Mehrbelastungen konfrontiert, während die Ausgabenklassen von 'bis Fr. 6000' bis 'über Fr. 10'000' unterdurchschnittliche Mehrbelastungen tragen müssen.

4.5. Kurzfristige Auswirkungen der Marktmiete auf die Haushalte nach Belastung der Einkommen durch Mietausgaben

Die sogenannte Mietbelastungsquote beschreibt, welchen prozentualen Anteil des Einkommens ein Haushalt für die Miete ausgibt. Für Daten zu einer solchen Gruppeneinteilung der Haushalte mussten wir auf die von PROGNOSE ermittelten Daten zurückgreifen.²⁹ Da diese Daten die Einkommen als Zähler für die Belastungsquoten verwenden, wird im folgenden auch die Einkommensquote ausgewiesen. Dies im Unterschied zu obigen Berechnungen und zum ersten Teil der Arbeit, in welchem jeweils die Konsumbelastungsquote berechnet wurde. Die Konsumbelastungsquote ist dann höher als die Einkommensbelastungsquote, wenn ein Teil des Einkommens gespart wird. Da die Haushalte mit höheren Einkommen vermutlich über eine höhere Sparquote verfügen, verzerrt die Betrachtung der Konsumbelastungsquoten das Gesamtbild zugunsten der Haushalte mit höheren Einkommen. Bei Haushalten mit einer geringen Sparquote wird der Unterschied zwischen diesen beiden Konzepten vernachlässigbar.

Die Haushalte werden in die Kategorien 'Brutto-Mietbelastung bis 10%', 'bis 15%', 'bis 20%', 'bis 25%', 'bis 30%', 'bis 35%' und 'über 35%' eingeteilt. Die Verteilung der Haushalte über die einzelnen Belastungskategorien wurde aus der Tabelle auf Seite 8 des Zwischenberichts von PROGNOSE vom 8. Januar übernommen. Wenn man annimmt, dass die Haushalte innerhalb einer Kategorie gleichverteilt sind, führt eine Erhöhung der Preise um x Prozent dazu, dass auch x Prozent der Haushalte in die nächst höhere Kategorie springen. Die Anteile der Haushalte pro Belastungskategorie

²⁹Vgl. PROGNOSE (1992).

bei Szenario 4 wurden demnach ermittelt, indem der Anteil von 1983 um 22 Prozent vermindert wurde. Ausser bei der ersten Kategorie mussten zudem die von der unteren Kategorie kommenden Haushalte mitberücksichtigt werden. Abb. 17 stellt die Ergebnisse der Berechnungen dar.

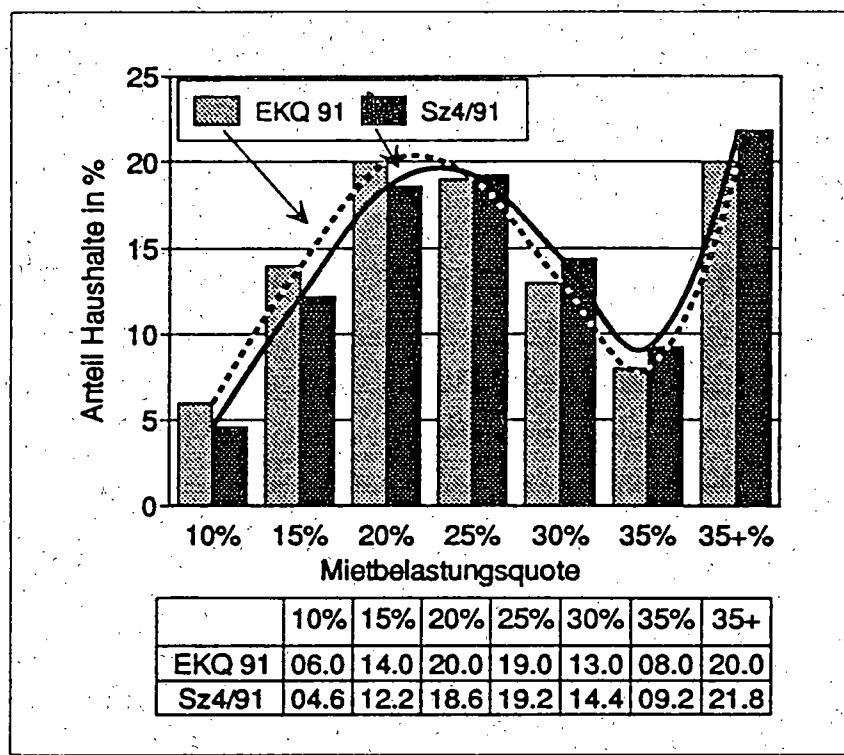


Abb. 17: Prozentuale Anteile der Haushalte nach Mietbelastungsquoten Quelle: prognos (1992); eigene Berechnungen

Die Kurven zeigen die annähernde Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Belastungsquoten, wenn man stetige Kategoriewerte unterstellt. Die Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Belastungskategorien ist zweigipflig, wobei **mehr Haushalte eine überdurchschnittlichen Mietbelastungsquote aufweisen als eine unterdurchschnittliche**. Bei einer Einführung von 'Marktmieten' (mit den Auswirkungen nach Szenario 4) wird die Kurve nach rechts verschoben. Dies zeigen auch die Verschiebungen der folgenden Lageparameter: der Modus steigt von 19.28 auf 20.55, der Median von 22.63 auf 23.80 und das gewichtete Mittel der Belastung der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben von 23.75 auf 23.96.

Wenn man für die gleiche Berechnung die Verteilung der Haushalte nach der Einkom-

mensbelastungsquote durch Mietausgaben aus der Studie 'Miete und Einkommen 1983' zugrunde legt, erhält man die in Abb. 18 dargestellte Verteilung. Bei einem Vergleich der Verteilungen in Abbildungen 17 und 18 ist zu beachten, dass GERHEUSER von der sogenannten Kaltmiete ausgeht, d.h. die Kosten für Heizung und Warmwasser wurden nicht berücksichtigt.

Der auffälligste Unterschied besteht in der Art der Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Kategorien: Während die Verteilung aus der PROGNOSE-Studie zweigipflig ist, weist GERHEUSER eine rechts-schiefe Verteilung aus.³⁰

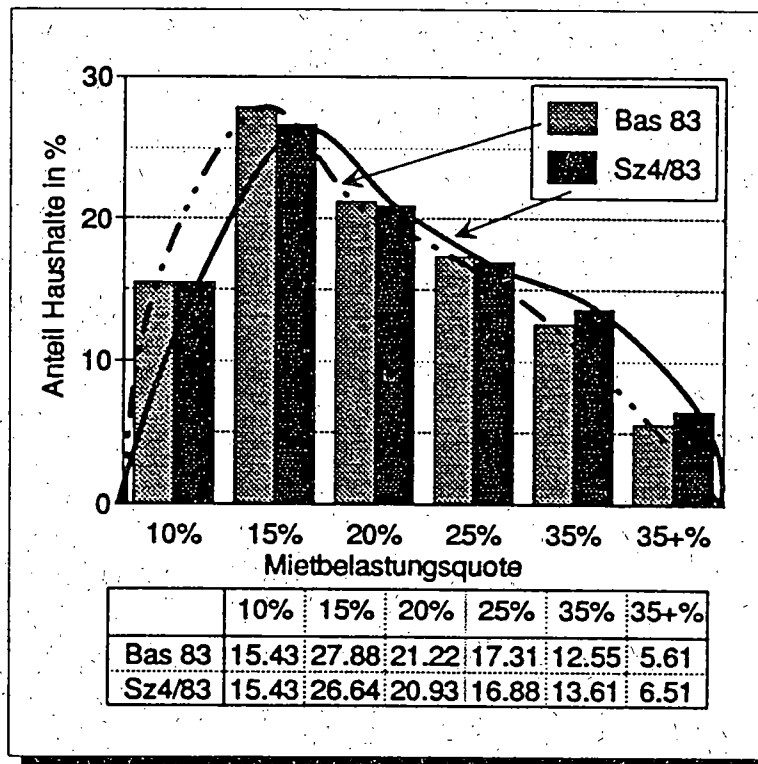


Abb. 18: Prozentuale Anteile der Haushalte nach Mietbelastungsquoten
Quelle: Gerheuser (1984); eigene Berechnungen

Die Kurve verschiebt sich bei einer Einführung von Marktmieten ebenfalls nach rechts. Es sein an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass beim Szenario 4, welches für die obigen Betrachtungen zu Grunde gelegt wurde, weder Auswirkungen der Ren-

³⁰ Auch bei einer Berücksichtigung der Entwicklungen sowohl der Mietpreise als auch der Einkommen der privaten Haushalte zwischen 1983 und 1991 ergibt sich aus der rechtsschiefen Verteilung von 1983 nicht zwingend eine zweigipflige Verteilung wie bei PROGNOSE 1991.

tenverschiebung auf das Angebot noch Rückwirkungen der höheren Mietpreise auf die Einkommen der Haushalte berücksichtigt wurden. Eine Erweiterung des Angebots an Wohnraum führt bei einer gleichbleibenden Nachfrage zu tieferen Preisen. Gleichzeitig führt ein Anstieg der Mietpreise ceteris paribus auch zu einem Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise, was wiederum zumindest tendenzmässig zu einer Steigerung der Haushaltseinkommen führt. Damit ergäbe sich für obige Berechnungen bei der Berücksichtigung dieser zwei Effekte eine weniger stark ausgeprägte Rechtsverschiebung der Kurven. D.h. dass die regressiv Wirkung der Marktmieten in der hier ausgewiesenen Grössenordnung die sich vermutlich ergebende Wirkung überschätzt.

5. Längerfristige Auswirkungen auf das Verhalten der Mieter und Anbieter

Bei einer Marktpreisbildung wird die Segmentierung des Wohnungsmarkts in Alt- und Neubauwohnungen verschwinden. Wenn es keine Vorschriften über die Preisbildung bei Mietwohnungen mehr gibt, werden die Faktoren Grösse und Qualität (im weitesten Sinne, d.h. einschliesslich Lage und sonstige externe Faktoren) den Preis bestimmen. Es wird nicht mehr so sein, dass eine grosse Altbauwohnungen überproportional billiger ist als eine kleine Neubauwohnung. Dadurch werden die Haushalte mobiler, d.h. sie wechseln die Wohnungen häufiger. Die Unterbelegung der Wohnungen wird sinken.

Durch die neuen Preise wird auch die Zuteilung der Wohnungen über den Preismechanismus erfolgen. Dadurch wird die Zuteilung transparent, d.h. die Härtefälle (also Haushalte, welche sich nicht auf dem Wohnungsmarkt behaupten können) werden auf einfache Art und Weise eruierbar.

5.1. Benachteiligte Gruppen auf dem heutigen Wohnungsmarkt

Ein grosser Teil der nach *AREND* 'benachteiligten Gruppen' auf dem Wohnungsmarkt³¹ wird heute in das Segment der 'teuren neuesten' Wohnungen gedrängt. Dies ergibt sich, weil diese Gruppen oft sehr dringend auf eine Wohnung angewiesen sind und deshalb nicht auf günstige Angebote warten können. Zudem verfügen diese Mietergruppen über Eigenschaften wie viele Kinder, ungesicherte Einkommen usw., welche Vermieter, die aus einer Nachfrageschlange den ihrer Meinung nach geeigneten Mieter auswählen können, davon abhalten, diese Mietergruppen zu berücksichtigen. Die benachteiligten Mietergruppen werden deshalb vermehrt auf das Marktsegment gedrängt, in dem die Nachfrageschlange am kürzesten ist, und dieses Marktsegment sind die 'neuesten Wohnungen'. Gemäss unseren Annahmen vermuten wir, dass die Mieten von Wohnungen der Kategorie 'neueste Wohnungen' bei einer Freigabe der Mietpreise im Gegensatz zu den Mieten der Wohnungskategorien 'alte' und 'neue Wohnungen' kaum weiter ansteigen werden. Sie haben nämlich das potentielle Marktpreisniveau vermutlich bereits heute nahezu erreicht. Die heute benachteiligten Gruppen auf dem Wohnungsmarkt, welche in die 'teuren' Neuestwohnungen gezogen sind, würden demnach bei einer Freigabe der Mietpreise - wenn überhaupt - nur unterdurchschnittliche Mehrbelastungen zu tragen haben. Nach einer Übergangsfrist würden für diese Gruppen vermehrt Wohnungen zur Verfügung stehen, welche in Grösse und Preis den Einkommensverhältnissen dieser Haushalte entsprechen und die von den heute bevorzugten Gruppen auf dem Wohnungsmarkt bei einem Marktmietensystem freigegeben würden. Die Einführung der Marktmiete würde deshalb gerade die heute benachteiligten Gruppen kurzfristig kaum schlechter und langfristig besser stellen als heute.

5.2. Längerfristige Entwicklung der Verteilung der Einkommensbelastungsquoten durch Mietausgaben bei einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt

Die oben geschilderten Verteilungswirkungen gelten nur solange, als die Haushalte trotz der veränderten relativen Preise für die einzelnen Wohnungen noch keine Wohnungswechsel vorgenommen haben. Es ist zu erwarten, dass sich auf Grund der

³¹Zu diesen gehören z.B. kinderreiche Familien, alleinerziehende Elternteile, IV- und AHV-Rentner. Vgl. *AREND* (1990).

veränderten relativen Preise die Belastungen der Haushaltseinkommen durch Mietausgaben bei Marktmieten angleichen werden, da die Haushalte ihre Wohnverhältnisse vermehrt ihren jeweiligen Einkommensverhältnissen anpassen müssen. Die Mobilität, welche sich bei einer Marktmiete einstellen sollte, würde also vermutlich zu einer gleichmässigeren Verteilung der Einkommensbelastungsquoten über alle Haushalte hinweg führen.

6. Probleme bei einer Marktmiete und Lösungsvorschläge

Eine Marktlösung führt immer zu sozialen Härtefällen. Es wird Haushalte geben, die aus welchen Gründen auch immer nicht über Einkommen verfügen, welche es erlauben, Wohnraum bei einer festzulegenden Einkommensbelastung der Mieten zu erlangen. Es ist u.E. die Aufgabe des Staats, d.h. der normalen Sozialfürsorge, diese Haushalte zu unterstützen.

In der Übergangszeit von einer heutigen Lösung zu einer Marktmiete wird es allerdings in Folge des gegenwärtig noch mangelnden Angebots solange zu weiteren Härtefällen kommen, bis sich das Angebot genügend erweitert hat. Dies dürfte nach unseren Schätzungen rund 5 - 10 Jahre dauern. In dieser Zeit wird das Angebot knapp sein, weshalb die Preise vorübergehend überschossen könnten. Für Haushalte, welche sich in einer Übergangszeit keinen Wohnraum mehr leisten können, ohne dafür übermässig belastet zu werden, soll ein vorübergehendes Wohngeld eingerichtet werden. Ein Modell für ein solches Wohngeld und eine Abschätzung der dafür notwendigen Mittel wurde in einer Studie von GERHEUSER/INFRAS erarbeitet.

6.1. Abnehmendes Wohngeld in der Übergangszeit

Das Instrument des Wohngeldes zur Unterstützung von Haushalten bei ihrer Nachfrage nach Wohnraum wird in mehreren Ländern bereits angewendet. Bei der bisherigen Anwendung eines Wohngeldes konnte festgestellt werden, dass der Staat mit diesem Instrument am ehesten die wirklich bedürftigen Haushalte erreichen und unterstützen konnte. So kommt *BEHNKEN* (1982) in ihrer Analyse über die Auswirkungen von

Instrumenten der Wohn(bau)förderung in der BRD zum Schluss, dass das Wohngeld am ehesten die erwünschten Wirkungen, nämlich eine **Unterstützung der Haushalte mit niederen Einkommen** hat. Im folgenden Abschnitt folgen einige Überlegungen zur Ausgestaltung eines vorübergehenden Wohngeldes.

Es ist u.E. unerlässlich, bereits von Anfang an **Haushalte in unterbelegten Wohnungen** von jeglichem Wohngeld auszuschliessen. Denn das Ziel einer Marktlösung ist ja in erster Linie eine bessere Verteilung der Wohnungen auf die Haushalte. Wenn nun aber die Haushalte in unterbelegten Wohnungen vom Wohngeld profitieren können, werden die Anreize für einen Umzug in eine adäquatere Wohnung vermindert. Das Wohngeld soll es den Haushalten deshalb eben gerade nicht ermöglichen, den gegenwärtigen Wohnstandard mit der gleichen Einkommensbelastungsquote wie heute zu erhalten. Erfahrungen aus der Bundesrepublik haben gezeigt, dass das Wohngeld dort vor allem zu einer Absicherung eines einmal erreichten Wohnstandards dient.³² Die **Anpassung der eigenen Wohnsituation an die gegenwärtigen (Einkommens-)Verhältnisse** wird durch die Zahlung von Wohngeldern verlangsamt.

Eine andere Möglichkeit, Anreize für eine Aufgabe von unterbelegtem Wohnraum zu setzen, wäre die in Anhang 4 beschriebene Lenkungsabgabe auf unterbelegten Wohnraum. Auf diese Abgabe sollte jedoch wegen des Erhebungsaufwandes und der Probleme bei der Behandlung von Wohneigentümer verzichtet werden.

Die **Vermögen** der Haushalte sollten bei der Wohngeldzuteilung ebenfalls als **Ausschlusskriterium** beigezogen werden. Dadurch werden diejenigen Haushalte, welche zwar nur über ein geringes Haushaltseinkommen dafür aber über ein hohes Vermögen verfügen, vom Wohngeldbezug ausgeklammert.

Wenn die Haushalte ihr Verhalten der Marktsituation angepasst haben, gehört die Behandlung der Haushalte, die sich auf diesem Markt nicht behaupten können, in den Rahmen der **normalen sozialen Sicherung**, d.h. sie wäre durch die Fürsorge zu erledigen. Deshalb wäre im weiteren zu überlegen, ob das Wohngeld, welches nur in einer Übergangsphase ausbezahlt werden soll, mit zunehmender Dauer vermindert werden

³²Vgl. *BEHNKEN* (1982)

kann. Im ersten Jahr nach der Liberalisierung könnte z.B. ein voller **Wohngeldbetrag** ausbezahlt werden, welcher in den folgenden Jahren **stufenweise zurückginge**. Damit nähme der notwendige **Finanzaufwand** jährlich ab, bis er schlussendlich **vollständig wegfallen** würde.

7. Finanzierungssystem³³

Unser Vorschlag für ein Finanzierungssystem beruht auf einer **vorübergehenden teilweisen Abschöpfung** der bei einer **Marktmiete** zusätzlich entstehenden **Vermieterrenten** in einer **Übergangszeit** vom geltenden zu einem **Marktmietensystem**. Das Ziel einer Abschöpfung von zusätzlichen **Vermieterrenten** liegt darin, dem Staat die Mittel, welche dieser zu **Abfederung** von sozialen Härtefällen während der **Übergangszeit** vom gegenwärtig geltenden System zu einem **Marktsystem** braucht, zur **Verfügung** zu stellen.

Eine Abschöpfung der zusätzlichen **Vermieterrenten** sieht vor, dass die **Vermieter** einen **Teil** des monatlichen oder jährlichen Betrags an **Mieteinnahmen**, den sie nach einer **Freigabe** der Mieten **mehr erzielen** als vorher, an den Staat abgeben müssen. Dieser Anteil wird so festgelegt, dass die notwendigen Mittel für ein **Wohngeld** gerade zur **Verfügung** gestellt werden können. Gleich wie das **Wohngeld** nimmt auch der Anteil, welcher **abgeschöpft** werden soll, mit der **Zeit** ab und nach einer **Übergangsfrist** von **5 - 10 Jahren** kann diese **Abgabe** aufgehoben werden.

Mit welchem **Ertrag** wäre bei dieser **Abschöpfung** zu rechnen? Wenn man vom Jahr **1990** ausgeht und die Auswirkungen der **Rentenverschiebung** auf das Angebot nicht berücksichtigt, ergibt sich bei **'Marktmieten'** nach **Szenario 4** ein zusätzliches **Marktprodukt** von rund **400 Mio. Franken/Monat**. Bei einer **60-prozentigen** Abschöpfung hätten dem Staat in diesem Jahr **Mittel im Rahmen von 2,4 Mrd. Franken** zur **Verfügung** gestanden. Die gleiche Berechnung für das Jahr **1991** ergäbe verfügbare Mittel von **3 Mrd. Franken**. Um die für **Transferzahlungen** notwendigen Mittel von rund **800 Mio. Franken** im ersten Jahr bereitstellen zu können, hätte man z.B. im Jahr

³³Für eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Möglichkeiten, welche dem Staat zur Erzielung der nötigen Mittel zur Verfügung stehen, und deren Verteilungswirkungen vgl. Anhang 4.

1990 nur rund 20 Prozent der zusätzlichen Vermieterrente plus einen Anteil für die Deckung der entstehenden Verwaltungskosten abschöpfen müssen. Durch eine solche Abgabe könnten also ausreichende Mittel beschafft werden.

Die Vorteile dieses Finanzierungssystems liegen vor allem darin, dass durch diese Abgabe keine zusätzlichen Marktverzerrungen geschaffen werden. Es ist lediglich so, dass die Marktmiete für die Vermieter faktisch schrittweise eingeführt wird, während sie für die Mieter von Beginn weg zum Tragen kommt. Die heutigen Verzerrungen könnten also allenfalls etwas langsamer beseitigt werden als ohne diese Abschöpfung. Dafür stehen dem Staat genügend Mittel zur Verfügung, um bei sozialen Härtefällen unter den Mietern helfend eingreifen zu können. Ein weiterer Vorteil eines solchen Wohngeld - Finanzierungsmodells liegt darin, dass das Transfervolumen nicht unnötig vergrößert wird: Weil die Finanzierung der Mittel für ein Wohngeld nur bei den Vermietern erfolgt (und nicht bei den Mietern selbst), kann durch dieses System sicher gestellt werden, dass die Transferempfänger nicht gleichzeitig zu den Transferfinanzierern gehören.³⁴

Die Nachteile bei diesem System liegen wie bei allen Abgaben und Steuern darin, dass ein gewisser Aufwand für die Behörden entsteht, welche die Abgaben erheben und die Deklarationen der Vermieter kontrollieren müssen.

Im folgenden Abschnitt werden die Auswirkungen dieser Abgabe auf das Angebot dargestellt. Eine teilweise Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrente vermindert die Erträge der Vermieter. Wenn man jedoch beachtet, dass erstens nur ein Teil der zusätzlichen Einnahmen der Vermieter, welche aus einer Marktmiete resultieren, abgeschöpft wird und dass zweitens die Höhe der abgeschöpften Mittel abnimmt und schlussendlich ganz verschwindet, ergeben sich keine Auswirkungen auf die Renditeerwartungen. Da die Renditeerwartungen für die Investoren ausschlaggebend sind und nicht die während fünf bis zehn Jahren geltenden Abschöpfungen, dürfte es trotz dieser Abgabe zu der angestrebten Erweiterung des Angebots an Wohnungen kommen. Die Preissignale bei einer Marktmiete bleiben also bestehen und werden ihre Wirkung

³⁴Diese Anforderung wird z.B. von ALBERS an ein optimales Transfer-Finanzierungssystem gestellt. Vgl. ALBERS (1983) S 49.

entfalten. Auswirkungen auf die Nachfrageseite sind nicht zu erwarten, weil die Mieter von dieser Abgabe nicht betroffen sind.

Wie sähe die **administrative Ausgestaltung** einer solchen Abschöpfung der neu zuwachsenden Vermieterrente aus? **Steuersubjekt** dieser Abgabe sind die **Vermieter**, **Steuerobjekt** die **Mietpreisaufschläge ab dem Zeitpunkt der Freigabe von Mieten**. Von diesen Mehrerlösen wird dem Staat ein bestimmter Anteil geschuldet. Es stellt sich die Frage, ob ein Abzug von wertvermehrenden Investitionen von der Steuer schuld ermöglicht werden soll. Dies ist zwar wünschenswert, weil solche Investitionen sonst in einer Übergangszeit vermutlich vermehrt unterbleiben würden, gleichzeitig eröffnen sich hier jedoch zusätzliche Möglichkeiten zu Willkür durch die Behörden bei der Entscheidung, ob die Investitionen wertvermehrend sind oder nicht. Der Aufwand für die Steuerbehörden wäre im wesentlichen die Kontrolle, ob alle Mieterhöhungen deklariert wurden. Der Steuersatz ginge jährlich stufenweise zurück bis auf Null. So könnten im zweiten Jahr z.B. nur noch 15 Prozent der zusätzlichen Vermieterrenten usw. abgeschöpft werden.

Das Hauptproblem dieser Abgabe dürfte bei der **Definition der Höhe der 'zusätzlichen Vermieterrenten'** liegen. Am einfachsten wäre eine rein buchhalterische **Definition**: die monatlichen Mieteinnahmen vor dem Tag der Freigabe der Mieten gelten als Referenzgröße. Diese werden von den nach der Freigabe der Mieten erzielten Mieteinnahmen abgezogen. Die Differenz bildet die 'zusätzliche Vermieterrenten'. Wie sollen dabei die Aufwände der Vermieter behandelt werden? Das mikroökonomische Konzept der Rentenverteilung sieht keine betriebswirtschaftlichen Aufwand- und Ertragsrechnungen vor. Es wird lediglich die Verteilung der auf dem Markt erzielten Erlöse für die Vermieter und der nicht beanspruchten Zahlungsbereitschaft für die Mieter betrachtet. Damit ist ein Abzug von Investitionen seitens der Vermieter von der 'zusätzlichen Vermieterrente' konzeptionell nicht vertretbar. Dies wäre auch ökonomisch nicht sinnvoll, weil die Renditeerwartungen für zusätzliche Investitionen ausschlaggebend sind und nicht die vorübergehende Reduktion der Mehreinnahmen durch den Übergang zu Marktmieten.

Auch nach einem Übergang zu Marktmieten bleibt für gewisse Mietergruppen ein **Restbedarf an Wohngeld** bestehen. Zu diesen Gruppen gehören etwa **IV-Rentner**

oder Altersrentner, denen ein Umzug in eine bzgl. Grösse und Preis passendere Wohnung nicht mehr zugemutet werden soll bzw. kann. Diese Haushalte sollen auch nach einer institutionalisierten Marktmiete von einer Art Wohngeld profitieren können. Die Bereitstellung der Mittel soll weiterhin über eine zeitlich befristete Steuer bei allen Vermietern erfolgen. Dabei könnten Vermieter, die einen Teil ihrer Wohnungen an Mitglieder dieser benachteiligten Gruppen zu vorteilhaften Bedingungen vermieten, von der Steuer befreit werden, so dass die Steuer entweder als **Naturalabgabe** oder als **finanzieller Geldstrom** zu leisten wäre. Diese Mietergruppen müssen von denjenigen Haushalten unterschieden werden, welche sich aus anderen Gründen (z.B. **permanente** oder **vorübergehende Einkommenschwäche**) nicht auf dem Wohnungsmarkt behaupten können. Solche Haushalten müssen u.E. im Rahmen der **normalen sozialen Fürsorge** eines Staats unterstützt werden.

ANHANG 1: FEW-Mietpreisindex für 'neueste Wohnungen'

Zur Beschreibung der aktuellen Mietpreise für 'neueste Wohnungen' veröffentlicht das Bundesamt für Statistik (BfS) die absoluten landesdurchschnittlichen Mietpreise für 'neueste Wohnungen' und die Veränderungsraten der Mietpreise dieser Kategorie Wohnungen, zu denen alle Wohnungen in Gebäuden, die jeweils im letzten Halbjahr vor der betreffenden Erhebung neu erstellt wurden, gehören. Diese Veränderungsraten lassen sich aus methodischen Gründen nicht ohne weiteres zu einem Index verketteten. Aus diesem Grund wurde ein eigener Index für die Mietpreisentwicklung von 'neuesten Wohnungen' berechnet, der hier als FEW-Index bezeichnet wird. Dieser Index wird für die Beschreibung des Marktsegmentes 'neueste Wohnungen' verwendet. Bei den Berechnungen anlässlich der einzelnen Szenarien wird er nicht verwendet, da dort von den absoluten Preisen ausgegangen wird.

Berechnung des FEW-Indexes für die Mietpreise 'neuester Wohnungen'

Für die Berechnung eines Indexes für 'neueste Wohnungen' wurden Daten aus den Mietpreiserhebungen des Bundesamtes für Statistik (BfS) verwendet. Das BfS erhebt halbjährlich die Mietpreise für Wohnungen nach Grösse und Baujahr. Die Wohnungen werden in die Kategorien 'alte Wohnungen' (d.h. vor 1947 erstellt), 'neue Wohnungen' (d.h. nach 1947 erstellt) und 'neueste Wohnungen' (d.h. seit der letzten Erhebung erstellt) eingeteilt. Die absoluten Mietpreise für die einzelnen Wohnungsgrössen (1-5 Zimmer) der 'neuesten Wohnungen' wurden mit der Basis November 1982=100 indiziert und diese Indexreihen mit der Anzahl der neuerstellten Wohnungen der entsprechenden Grösse gewichtet (6 Zimmerwohnungen wurden in der Kategorie 5-Zimmerwohnungen berücksichtigt.) zu einem Totalindex zusammengestellt. Da die Anzahl der neuerstellten Wohnungen nach Grösse nur jährlich erhoben wird, wurde die absolute Anzahl der Wohnungen jeweils für beide Halbjahreswerte der Indizes verwendet. (Vgl. Abb. A1)

Die einzelnen Indexwerte:

| | |
|--------|-------|
| 1982.2 | 100.0 |
| 1983.1 | 97.3 |
| 1983.2 | 98.2 |
| 1984.1 | 99.1 |
| 1984.2 | 98.8 |
| 1985.1 | 98.5 |
| 1985.2 | 99.1 |
| 1986.1 | 100.0 |
| 1986.2 | 103.5 |
| 1987.1 | 102.6 |
| 1987.2 | 107.0 |
| 1988.1 | 103.2 |
| 1988.2 | 108.9 |
| 1989.1 | 114.1 |
| 1989.2 | 121.4 |
| 1990.1 | 121.8 |
| 1990.2 | 135.3 |
| 1991.1 | 137.0 |
| 1991.2 | 145.0 |

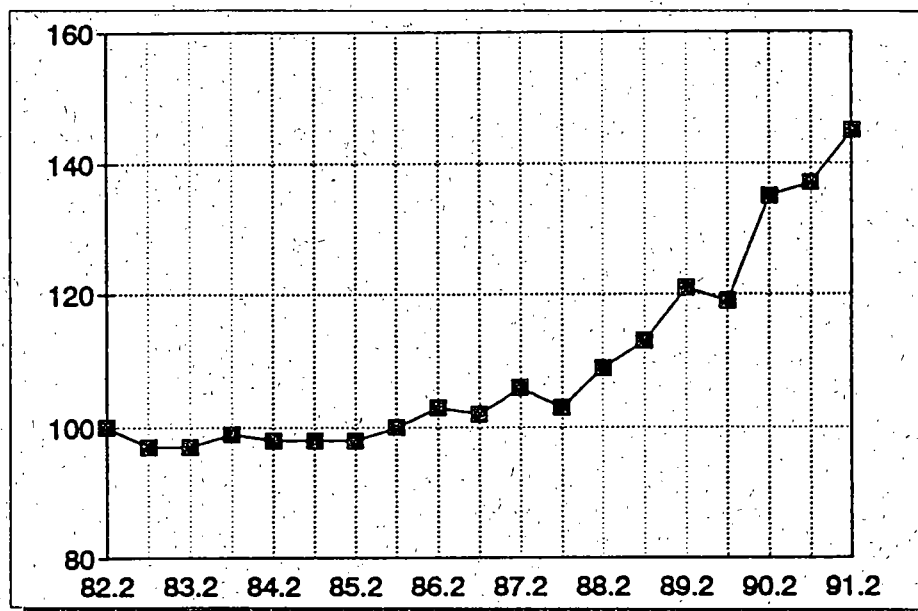


Abb. A1: FEW-Mietpreisindex für 'neueste Wohnungen'

Veränderungsraten von BfS- und FEW-Index

Das Bundesamt für Statistik berechnet anlässlich der Mietpreiserhebungen in allen Gemeinden Veränderungsraten gegenüber der Vorerhebung für die einzelnen Wohnungskategorien. Die ermittelten Veränderungsraten werden mit den gemäss Wohnbaustatistik neuerstellten Wohnungen gewichtet und zu einer gesamtschweizerischen Veränderungsrate hochgerechnet. Abb. A2 zeigt eine Gegenüberstellung der Wachstumsraten gegenüber der Vorperiode der Mietpreisindizes des BfS und des FEW.

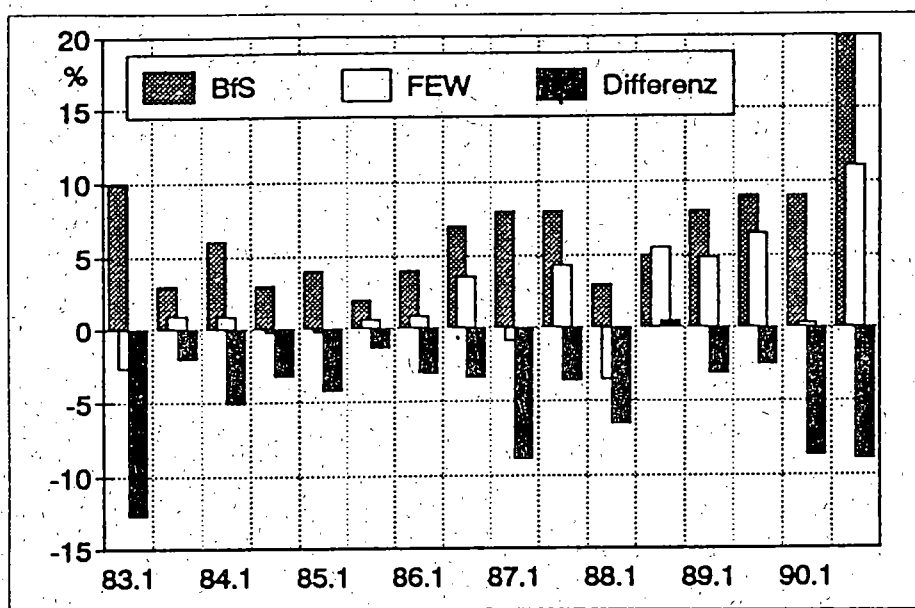


Abb. A2: Veränderung der Mietpreisindizes BfS und FEW gegenüber der Vor-
erhebung in Prozent

Ursache für die Differenzen

Die Ursachen für diese Differenzen liegen vermutlich im Bereich der Hochrechnungen der Veränderungsdaten und der Gewichtung der Werte in den einzelnen Gemeinden durch das BfS, die sich je nach Erhebungszeitpunkt stark unterscheiden können, denn die Anzahl der neuerstellten Wohnungen in den Gemeinden ist meistens klein, wodurch sich die starken Preisschwankungen auf dem Markt für 'neueste Wohnungen' bei der Berechnungsart des BfS stärker auswirken und bei einer Verkettung der Veränderungsdaten zu einer Verzerrung der Indexwerte führen können.

Mietpreisvergleiche des Mieterverbandes Zürich

Der Mieterverband Zürich hat in zwei Studien aus den Jahren 1980 und 1989 die Mietpreise der in den massgebenden Zürcher Tageszeitungen inserierten Wohnungen nach Grösse zusammengestellt und verglichen. Dieses Vorgehen vermag zwar ein Stimmungsbild der Situation auf dem Wohnungsmarkt zu vermitteln, Repräsentativität kann

so allerdings nicht erreicht werden¹, da z.B. alle diejenigen Wohnungen, die ihren Besitzer 'unter der Hand' wechseln, d.h. die nie in einer veröffentlichten Publikation erscheinen, nicht erfasst werden können. Zudem werden die Wohnungen ausser nach der Grösse nach keinerlei weiteren Kriterien unterschieden. Die Resultate der Studie zeigen zweierlei: erstens hat das Angebot an inserierten Wohnungen in einem beträchtlichen Ausmass abgenommen, zweitens sind die Mietpreise der inserierten Wohnungen zwischen 66 und 58 Prozent gestiegen. Diese Werte kommen dem FEW-Index näher als dem BfS-Index, der sich nur schon zwischen November 1982 und November 1989 mehr als verdoppelt hat.

¹Diese Tatsache ist den Autoren der Untersuchung bewusst, weisen sie doch in der Beschreibung der Daten mehrfach auf diesen Umstand hin.

ANHANG 2: SZENARIEN 1 - 4

Vorgehen bei den Berechnungen für die Szenarien

Für alle Szenarien wird angenommen, dass die Vorschriften über die Mietpreise wie sie gegenwärtig im Obligationenrecht und den dazugehörigen Verordnungen festgelegt sind im Jahre 1982 aufgehoben worden wären, d.h. dass es von da an keine administrativen Regelungen für die Mietpreisbildungen auf dem Wohnungsmarkt gegeben hätte. Je nach Annahmen in den einzelnen Szenarios werden dann ausgehend von den vom BfS ausgewiesenen absoluten landesdurchschnittlichen Mietpreise verschiedene mögliche Preisänderungen geschätzt. Diese geschätzten neuen Preise werden zu einem Indexwert zusammengefasst, der sich mit dem BfS-Index vergleichen lässt. Die Szenarien beziehen sich also auf den Zeitraum der letzten zehn Jahre, d.h. von 1982 bis 1991. Damit werden ex-post-Schätzungen über die unter den jeweiligen Annahmen vermutlich eingetroffenen Preisentwicklungen erstellt. Diese Schätzungen dürfen nicht zu Mietpreisprognosen für die nächsten Jahre extrapoliert werden.

Die ermittelten Indexwerte werden mit dem Verlauf des tatsächlichen Indexes des BfS verglichen, und aus der Differenz der beiden Werte wird eine Preissteigerungsquote berechnet. Für das Jahr 1989 wird berechnet, wie hoch die Konsumbelastungsquote bei den dann geschätzten Preisen wäre.

Bei diesem Vorgehen werden keinerlei Rückwirkungen der Mietpreissteigerungen auf die Einkommen der Haushalte berücksichtigt, d.h. dass weder die Auswirkungen eines höheren Indexes auf die Löhne noch die Veränderungen der Einkommenssituation durch höhere Mieteinnahmen bei Vermieterhaushalten berücksichtigt werden. Solche Rückkoppelungen sind in der Realität vorhanden, um sie quantifizieren zu können, müsste man jedoch ein makroökonomisches Gesamtmodell erstellen, was den Umfang dieser Arbeit sprengen würde. Durch die Vernachlässigung der Rückwirkungen eines gestiegenen Konsumentenpreisindex auf die Lohneinkommen wird vor allem die ausgewiesene Konsumbelastungsquote überschätzt, weil bei unseren Berechnungen zwar die Ausgaben für Miete im Zähler der Quote ansteigen, der Endkonsum der Haushalte im Nenner jedoch fälschlicherweise nicht erhöht wird. Das führt dazu, dass die berechneten Anteile der Mietausgaben am Endkonsum der Haushalte unter den jeweiligen

Annahmen Höchstwerte darstellen und die tatsächliche Situation überschätzen.

Szenario 1

Szenario 1 beschreibt den 'schlechtesten Fall', der bei einer Marktlösung überhaupt eingetreten sein könnte: Es wird angenommen, dass alle Mieten ungeachtet der Qualitätsmerkmale der einzelnen Wohnungen auf das Niveau der heutigen Mieten für 'neueste Wohnungen' gestiegen wären.

Hinter diesem Szenario steht implizit die Annahme, dass die Mietpreise, welche heute für 'neueste Wohnungen' erzielt werden, den markträumenden Mieten entsprechen. Dies muss nicht unbedingt der Fall sein. Es wäre möglich und auch plausibel, dass die Mieten für 'neueste Wohnungen' heute über demjenigen Preis liegen, der den Markt räumen würde. Das könnte dann der Fall sein, wenn die Vermieter bereits in Betracht ziehen, dass sie in einer späteren Periode den Mietpreis wegen der Kostenbindung nicht mehr den Marktgegebenheiten anpassen können. Sie nehmen also eine spätere Mieterhöhung vorweg. Auch für die Mieter ist es rational, diesen 'überhöhten' Preis zu bezahlen, kaufen sie sich doch (unter der Voraussetzung, dass sie in der gleichen Wohnung bleiben) dadurch das Recht auf tiefere Mieten zu einem späteren Zeitpunkt.² Weil das Szenario den 'schlechtesten Fall' beschreiben soll, kann auf eine Berücksichtigung dieser Möglichkeit jedoch verzichtet werden. Eine zweite implizite Annahme ist, dass die Wohnungen nicht nach Qualitätsmerkmalen unterschieden werden. Einziges Merkmal für eine Gruppierung der Wohnungen ist die Anzahl Zimmer. Diese Annahme entspricht nicht der Realität, wo doch beachtliche Qualitätsunterschiede bei Wohnungen mit der gleichen Anzahl Zimmern anzutreffen sind. Da es jedoch wahrscheinlich ist, dass die 'neuesten Wohnungen' über das höchste Qualitätsniveau verfügen, werden die möglichen Mietpreissteigerungen bei einer 'Marktlösung' in Szenario 1 auf keinen Fall unterschätzt.

Bei den Berechnungen für die Szenarien 1 und 2 wurde nach folgendem Vorgehen gearbeitet. In einem ersten Schritt wurde das Mietpreisniveau für eine repräsentative

²Vgl. *BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN* (1991).

Wohnung in der Schweiz bei den heutigen Bedingungen ermittelt. Das Bundesamt für Statistik (BfS) publiziert halbjährlich die schweizerischen Mietpreiserhebungen. Darin werden die landesdurchschnittlichen Preise für Wohnungen nach Grösse und Baujahr ausgewiesen. Diese landesdurchschnittlichen Mietpreise wurden pro Wohnungsgrösse zuerst mit dem Anteil der Kategorie Baujahr gewichtet. Dadurch ergab sich ein repräsentativer Mietpreis pro Wohnungsgrösse. Diese 5 Mietpreise wurden mit dem Anteil, den jede Wohnungskategorie nach Grösse am Gesamtbestand 1980 einnahm, gewichtet. Der so ermittelte Wert steht für den Mietpreis einer repräsentativen Wohnung in der Schweiz.

In einem zweiten Schritt wurde berechnet, um wieviel die Mietpreise der einzelnen Wohnungen steigen müssten, um das Niveau der Mietpreise von 'neuesten Wohnungen' zu erhalten. Dazu wurde die Differenz zwischen den landesdurchschnittlichen Mieten 'alter' bzw. 'neuer Wohnungen' und der Miete für 'neueste Wohnungen' berechnet. Diese Unterschiede wurden mit dem Anteil der Wohnungskategorien nach Baujahr gewichtet und aus den einzelnen Werten wurde wieder ein Gesamtwert ermittelt, der angibt, um wieviel die Miete der repräsentativen Wohnung steigen würde.

In einem dritten Schritt wurden die Miete für eine heutige Wohnung und die Mietpreissteigerung addiert und der neue Mietpreis in Indexpunkte umgerechnet. Der so ermittelte Indexwert einer Wohnung bei Marktmiete kann jeweils nur die Verhältnisse eines einzelnen Erhebungszeitpunktes aufzeigen. Um verlässliche Aussagen zu erhalten, muss man die Berechnung für mehrere Erhebungszeitpunkte durchführen und diese dann miteinander vergleichen.

Ergebnisse für den Zeitraum von November 1982 bis November 1991:

Datengrundlage für die Mietpreise und Gewichtung der Wohnungen nach Baujahr ist jeweils der in der ersten Spalte angegebene Zeitpunkt. Die Gewichtung der Anteile der einzelnen Wohnungsgrössen am Gesamtwohnungsbestand beruht auf den Ergebnissen der Volkszählung 1980.

| Zeitpunkt | Index BfS | Index 'Sz1' | Abweichung in % des Indexes BfS |
|-----------|-----------|-------------|------------------------------------|
| Nov. 1982 | 100.0 | 207.1 | +107 |
| Mai 1983 | 101.5 | 200.5 | +97 |
| Nov. 1983 | 102.5 | 197.8 | +93 |
| Mai 1984 | 103.9 | 200.3 | +93 |
| Nov. 1984 | 105.3 | 198.3 | +88 |
| Mai 1985 | 107.3 | 197.1 | +84 |
| Nov. 1985 | 109.2 | 196.3 | +80 |
| Mai 1986 | 111.4 | 199.5 | +79 |
| Nov. 1986 | 113.0 | 205.4 | +82 |
| Mai 1987 | 114.6 | 203.1 | +77 |
| Nov. 1987 | 116.1 | 211.2 | +82 |
| Mai 1988 | 117.9 | 202.5 | +72 |
| Nov. 1988 | 119.4 | 213.7 | +79 |
| Mai 1989 | 121.6 | 222.5 | +83 |
| Nov. 1989 | 127.8 | 235.1 | +84 |
| Mai 1990 | 133.0 | 234.4 | +76 |
| Nov. 1990 | 140.0 | 261.4 | +86 |
| Mai 1991 | 147.1 | 266.0 | +81 |
| Nov. 1991 | 151.9 | 281.0 | +85 |

Im Durchschnitt dieser Erhebungszeitpunkte wäre die Miete der repräsentativen Wohnung in der Schweiz um 84 Prozent höher gewesen als das tatsächliche Mietpreisniveau. Jeder Haushalt hätte also gemäss diesem Szenario den Mietanteil des Konsums um rund vier Fünftel steigern müssen. Damit wäre die durchschnittliche Konsumbelastungsquote der Mietausgaben von gegenwärtig ca. 13 Prozent auf rund 24 Prozent gestiegen. Abb. A3 stellt den Verlauf der Reihen von BfS-Index und Szenario-1-Index dar.

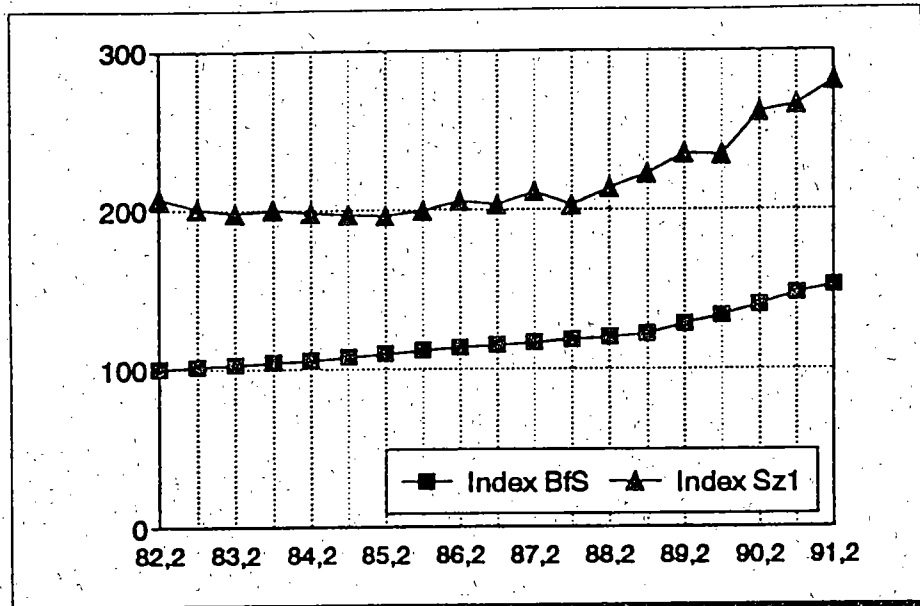


Abb. A3: Mietpreisindex BfS und Szenario 1. Basis: November 1982=100

Szenario 2

Folgende Annahmen liegen dem zweiten Szenario zugrunde: Die Mietpreise für 'alte Wohnungen' wären auf das Niveau der 'neuen Wohnungen' gestiegen und die Mietpreise für 'neue Wohnungen' auf das Niveau der Preise für 'neueste Wohnungen'. Damit wird das Szenario 1 insofern abgeschwächt, als dass die Mieten für 'alte Wohnungen' in keinem Fall auf das Niveau der Mietpreise für 'neueste Wohnungen' angestiegen wären. Hier dürften die Qualitätsunterschiede zu gross sein. Es bietet sich deshalb an, als Referenzgrösse für das Niveau der 'alten Wohnungen' bei Marktmiete das Niveau der heutigen Preise für 'neue Wohnungen' zu verwenden. Die Mieten für 'neue Wohnungen' wären auf das Niveau der Mieten für 'neueste Wohnungen' gestiegen, eine Annahme, die die tatsächliche Entwicklung überschätzen dürfte, da bereits Wohnungen ab Baujahr 1947 zur Kategorie der 'neuen Wohnungen' gehören.

Das Vorgehen ist das gleiche wie bei Szenario 1: Wieder wird der Mietpreis einer repräsentativen Wohnung für die heutigen Verhältnisse und unter den Annahmen in Szenario 2 berechnet, und die ermittelten Werte werden indexiert. Für den Zeitraum von November 1982 bis November 1991 ergaben sich folgende Werte:

| Zeitpunkt | Index BFS | Index 'Sz2' | Abweichung in % des Indexes BFS |
|-----------|-----------|-------------|---------------------------------|
| Nov. 1982 | 100.0 | 172.9 | +73 |
| Mai 1983 | 101.5 | 169.1 | +67 |
| Nov. 1983 | 102.5 | 168.5 | +64 |
| Mai 1984 | 103.9 | 170.6 | +64 |
| Nov. 1984 | 105.3 | 169.8 | +61 |
| Mai 1985 | 107.3 | 170.4 | +59 |
| Nov. 1985 | 109.2 | 170.5 | +56 |
| Mai 1986 | 111.4 | 170.6 | +53 |
| Nov. 1986 | 113.0 | 175.2 | +55 |
| Mai 1987 | 114.6 | 174.4 | +52 |
| Nov. 1987 | 116.1 | 180.1 | +55 |
| Mai 1988 | 117.9 | 175.4 | +49 |
| Nov. 1988 | 119.4 | 183.0 | +53 |
| Mai 1989 | 121.6 | 189.6 | +56 |
| Nov. 1989 | 127.8 | 200.0 | +56 |
| Mai 1990 | 133.0 | 201.6 | +52 |
| Nov. 1990 | 140.0 | 221.7 | +58 |
| Mai 1991 | 147.1 | 227.6 | +55 |
| Nov. 1991 | 151.9 | 240.0 | +58 |

Im Durchschnitt aller Erhebungszeitpunkte wäre der Index um 57.7 Prozent höher gewesen als der tatsächliche Index der Mietpreisentwicklung. Hiermit ergäbe sich eine Erhöhung der Quote der Mietausgaben am Endkonsum der Haushalte auf ca. 20 Prozent. Die Berechnung dieser Quote erfolgte wie bei allen Szenarien 'ceteris paribus', d.h. unter der Annahme, dass alle übrigen bestimmenden Faktoren sich nicht verändert hätten. Die Mehrausgaben müssten also bei anderen Konsumgütern eingespart werden. Einkommenserhöhungen, die sich über die (indexierten) Lohnentwicklungen ergäben, wurden nicht berücksichtigt. Abb. A4 zeigt den Verlauf der beiden Indizes.

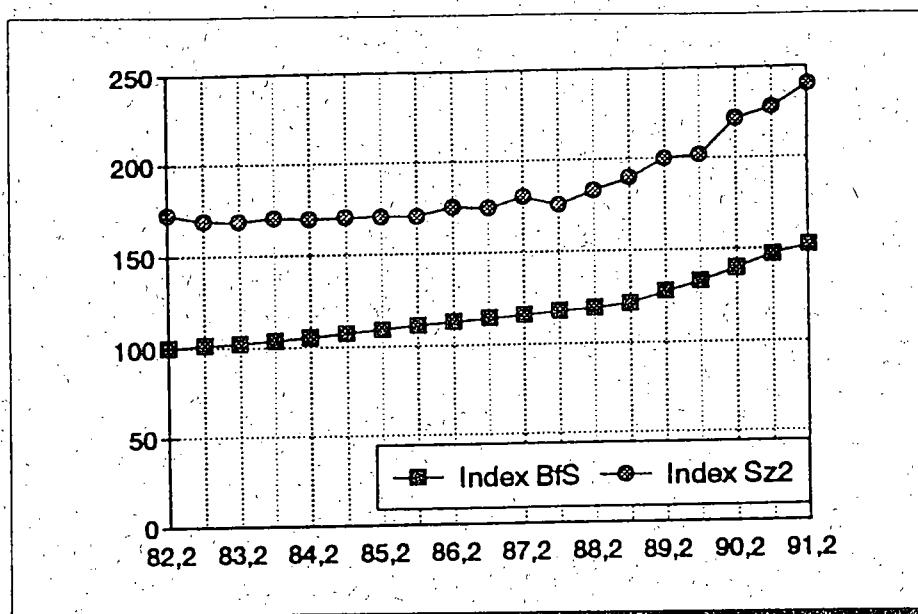


Abb. A4: Mietpreisindizes BfS und Szenario 2 Basic November 1982=100

Szenario 3

In Szenario 3 werden folgende Annahmen getroffen. Das Mietpreisniveau der Altbauwohnungen wäre um 10 Prozent angestiegen, d.h. das Mietniveau von Neubauwohnungen wäre nicht ganz erreicht worden. Folgende Überlegung liegt dieser Berechnung zugrunde: Im Durchschnitt werden die Wohnungen in alten Gebäuden zwar gut instand gehalten, aber sie erreichen dennoch das durchschnittliche Qualitätsniveau der Wohnungen in Gebäuden, die nach 1947 erstellt wurden nicht. Zudem ist die Raumgrösse bei Wohnungen in Gebäuden, die nach 1947 erstellt wurden, deutlich grösser als diejenige von Altbauwohnungen. Für die Mietpreise der 'neuen Wohnungen' wird angenommen, die eine Hälfte aller Wohnungsmieten wäre um 25 Prozent gestiegen, die anderer Hälfte um 15 Prozent. Auch hiermit soll dem unterschiedlichen Qualitätsniveau der Wohnungen Rechnung getragen werden. Die Wohnungsmieten für 'neueste Wohnungen' sollen den Marktmieten entsprechen und wurden deshalb nicht verändert.

Um die Auswirkungen einer solchen Mietpreisveränderung zu berechnen wurde wie folgt vorgegangen. Für die Berechnung eines Preis für eine Referenzwohnung wurden die landesdurchschnittlichen Mietpreise für die einzelnen Alterskategorien nach Grössen

mit dem Anteil der Wohnungsgrössen am Gesamtwohnungsbestand von 1980 gewichtet. Das ergab drei Zeitreihen für die repräsentative Preisentwicklung der Mieten nach den drei Alterskategorien für den Zeitraum November 1982 bis November 1991. Darauf wurden die erwähnten Mieterhöhungen auf die bestehenden Mieten aufgeschlagen und aus der Differenz der so berechneten neuen Miete und der bestehenden Miete das Ansteigen des durchschnittlichen Mietpreisniveaus berechnet. Dieser Vorgang wurde für die Mietpreiserhebungszeitpunkte seit November 1982 durchgeführt. Unter den Annahmen, dass alle übrigen Parameter sich nicht verändern, wäre das Mietpreisniveau in der Schweiz zu den letzten 20 Mietpreiserhebungszeitpunkten um rund 16,7 Prozent höher gelegen als es tatsächlich der Fall war.

Die Indexwerte von Szenario 3 werden unten aufgeführt, die graphische Darstellung des Indexes folgt in Abb. A5.

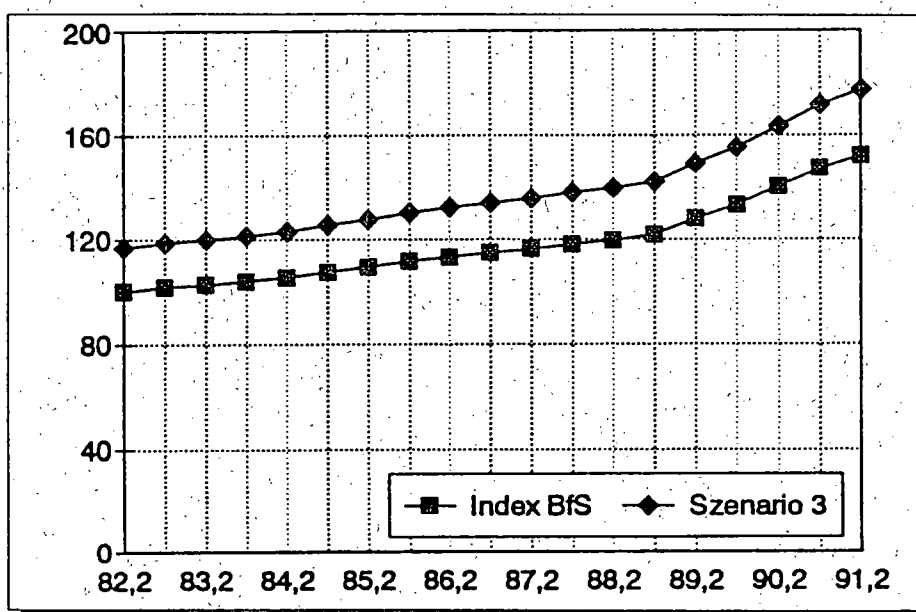


Abb. A5: Mietpreisindizes BfS und Szenario 3 Basic: November 1982=100

| | Index BfS | Index 'Sz3' | Abweichung in % des Indexes BfS |
|-----------|-----------|-------------|------------------------------------|
| Nov. 1982 | 100.0 | 116.8 | +17 |
| Mai 1983 | 101.5 | 118.5 | +17 |
| Nov. 1983 | 102.5 | 119.7 | +17 |

| | Index BfS | Index 'Sz3' | Abweichung in % des Indexes BfS |
|-----------|-----------|-------------|------------------------------------|
| Mai 1984 | 103.9 | 121.3 | +17 |
| Nov. 1984 | 105.3 | 123.0 | +17 |
| Mai 1985 | 107.3 | 125.3 | +17 |
| Nov. 1985 | 109.2 | 127.5 | +17 |
| Mai 1986 | 111.4 | 130.1 | +17 |
| Nov. 1986 | 113.0 | 131.9 | +17 |
| Mai 1987 | 114.6 | 133.8 | +17 |
| Nov. 1987 | 116.1 | 135.5 | +17 |
| Mai 1988 | 117.9 | 137.6 | +17 |
| Nov. 1988 | 119.4 | 139.3 | +17 |
| Mai 1989 | 121.6 | 141.9 | +17 |
| Nov. 1989 | 127.8 | 149.1 | +17 |
| Mai 1990 | 133.0 | 155.1 | +17 |
| Nov. 1990 | 140.0 | 163.3 | +17 |
| Mai 1991 | 147.1 | 171.5 | +17 |
| Nov. 1991 | 151.9 | 177.1 | +17 |

Im ersten Kapitel wurde vermutet, dass die heutigen Mieten für 'neueste Wohnungen' über dem markträumenden Preis liegen könnten. In Szenario 3a wurde deshalb berechnet, welche Auswirkungen die Annahme, dass die Mieten für neueste Wohnungen um 2 Prozent gesunken wären, zeitigen würde. Die Ergebnisse verändern sich nur geringfügig (um rund 0,05 Prozent). Auf eine Berücksichtigung dieser Annahme wird deshalb bei weiteren Szenarien verzichtet.

Szenario 4

Szenario 4 wurde nach folgenden Annahmen berechnet: Die Mietpreise für 'alte Wohnungen' hätten sich nahezu an das Niveau der Mietpreise 'neuer Wohnungen' angeglichen, d.h. sie wären um 20 Prozent gestiegen. Für das Mietpreisniveau der Mieten von 'neuen Wohnungen' wurde eine Steigerung um 25 Prozent berechnet. Diese Preissteigerung mag auf den ersten Blick niedrig erscheinen. Wenn man aber berücksichtigt,

dass die Mieten für diejenigen 'neue Wohnungen', welche qualitativ mit den 'neuesten Wohnungen' vergleichbar sind, zu einem grossen Teil bereits heute recht nach an das Preisniveau der 'neuesten Wohnungen' herangekommen sind, und dass auch Wohnungen mit Jahrgang 1948 zu den 'neuen Wohnungen', bei denen eine Angleichung der Mietpreise an das Niveau von 'neuesten Wohnungen' nicht realistisch ist, gehören, ist diese Annahme vertretbar. Das Preisniveau der 'neuesten Wohnungen' wurde nicht verändert, da wir von der Annahme ausgehen, dass hier bereits annähernd markträumende Preise verlangt werden. Die Ergebnisse des Szenario 4 werden in der folgenden Tabelle und in Abb. A6 dargestellt.

| | Index BfS | Index 'Sz4' | Abweichung in % des Indexes BfS |
|-----------|-----------|-------------|------------------------------------|
| Nov. 1982 | 100.0 | 123.0 | +23 |
| Mai 1983 | 101.5 | 124.9 | +23 |
| Nov. 1983 | 102.5 | 126.1 | +23 |
| Mai 1984 | 103.9 | 127.8 | +23 |
| Nov. 1984 | 105.3 | 129.6 | +23 |
| Mai 1985 | 107.3 | 132.0 | +23 |
| Nov. 1985 | 109.2 | 134.4 | +23 |
| Mai 1986 | 111.4 | 137.1 | +23 |
| Nov. 1986 | 113.0 | 139.0 | +23 |
| Mai 1987 | 114.6 | 141.0 | +23 |
| Nov. 1987 | 116.1 | 142.8 | +23 |
| Mai 1988 | 117.9 | 145.1 | +23 |
| Nov. 1988 | 119.4 | 146.9 | +23 |
| Mai 1989 | 121.6 | 149.6 | +23 |
| Nov. 1989 | 127.8 | 157.2 | +23 |
| Mai 1990 | 133.0 | 163.6 | +23 |
| Nov. 1990 | 140.0 | 172.2 | +23 |
| Mai 1991 | 147.1 | 180.9 | +23 |
| Nov. 1991 | 151.9 | 186.8 | +23 |

Die Ergebnisse zeigen, dass unter diesen Umständen der Mietpreisindex um durchschnittlich 23 Prozent höher als der BfS-Index gewesen wäre. Für die Konsumbelastungsquote hätte das ein Ansteigen auf 16 Prozent zur Folge. Wenn man diesen Wert

z.B. mit der Belastungsquote für die Kaltmiete in der Bundesrepublik vergleicht, stellt man fest, dass die Haushalte in der BRD bereits 1978 vergleichbare Anteile ihres Einkommens für die Wohnungsmiete aufwenden mussten.

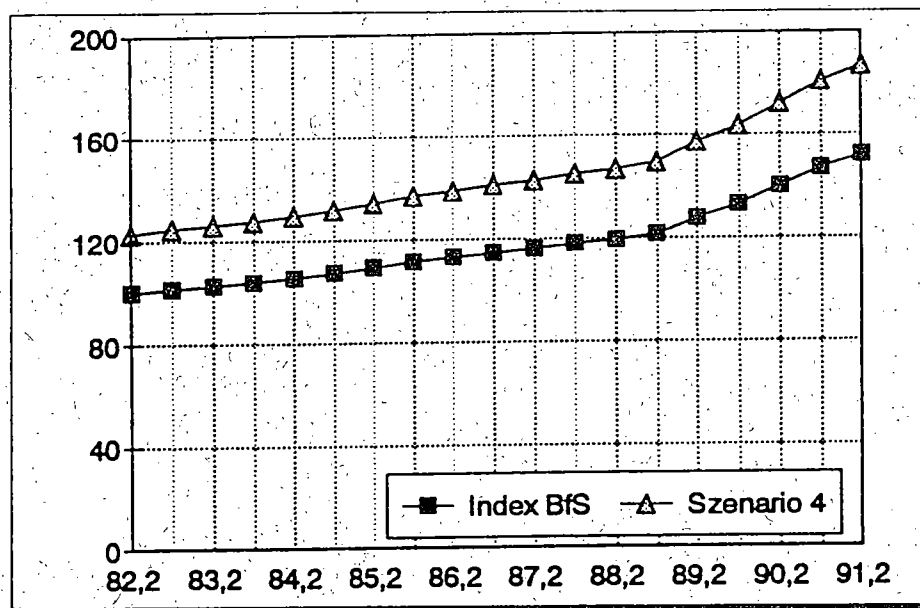


Abb. A6: Mietpreisindizes BfS und Szenario 4 Basic: November 1982=100

ANHANG 3: Fragebogen

Interviewleitfaden Grossvermieter und Pensionskassen/Versicherungen

1. Angaben zum Befragten:

- Rechtsform der Unternehmung
- Anzahl der Wohnungen
- geschätzter Marktanteil in der Region, in welcher Wohnraum angeboten wird
- für Pensionskassen: Anteil der Wohnungen am eigenen Wohnungsbestand, der an die Mitglieder der Pensionskasse vermietet wird

2. Bestehende Situation: Rechtsverfahren und Ressourcenaufwand

Wurden Sie seit 1982 in ein Schlichtungsverfahren einbezogen?

- ja nein

Wenn ja, zu wievielen Gerichtsverfahren kam es wegen Mieterhöhungen?

Wieviele Ressourcen verbrauchten Sie schätzungsweise für alle Auseinandersetzungen seit 1982 (Anwalts- und Gerichtskosten)?Fr.

Haben Sie bewusst auf Mietpreiserhöhungen verzichtet, weil Sie die Kosten von Verfahren scheuten? ja nein teilweise

3. Unterschiede im Preisniveau zwischen 'neuen' und 'alten' Wohnungen

Wieviel beträgt nach Ihrer Meinung der Unterschied zwischen dem Mietpreisniveau von 'neuen' und demjenigen von 'alten' Wohnungen? %

Hat sich in den letzten zehn Jahren eine Annäherung dieser Mietpreisniveaus ergeben?

- ja nein

Können Sie Ihre Aussage mit konkreten Zahlenbeispielen belegen?

.....
.....
.....
.....

4. Marktmieten

Stellen Sie sich vor, die geltenden Vorschriften über Mietpreiserhöhungen von bestehenden Mietverträgen (Kostenbindung, Überwälzung der Hypothekarzins-erhöhungen, Vergleichsmiete, Möglichkeit der Anfechtung von Anfangsmieten etc.) würden ersatzlos aufgehoben. Würden Sie die Mietpreise für bereits bestehende Mietverträge anpassen, wenn ja um wieviel?

ja nein

Wenn ja, Prozent höher als heute.

Würden Sie die Mietpreise bei Erstvermietungen gegenüber heute anpassen?

ja nein

Wenn ja, Prozent höher/tiefer als heute.

Welches Kalkulationsschema würden Sie dabei anwenden?

(Bitte beilegen!)

5. Leerwohnungsbestand

Wie gehen Sie in der gegenwärtigen Situation mit dem Problem der Leerwohnungen um?

Wir haben gegenwärtig keine Leerwohnungen

keine Reaktion

- Preissenkungen (um ... Prozent)
- vermehrte Vermietungsanstrengungen (Inserate, etc.).

Wieviele Leerwohnungen können Sie sich leisten, bzw. welche Annahmen über Leerwohnungen in Ihrem Bestand legen Sie für Ihre Berechnung der Mietpreise bei Erstvermietungen zugrunde?

.....
.....

Wie gross wird Ihrer Meinung nach der Leerwohnungsbestand in fünf Jahren sein, wenn heute zum System der Marktmieten übergegangen würde?
.... % des Gesamtwohnungsbestands

6. Gesellschaftlicher Druck auf die Vermieter

Wie hoch ist Ihrer Ansicht nach der gesellschaftliche Druck auf die Vermieter bei der Festsetzung der Mietpreise?

- sehr hoch
- hoch
- schwach
- es gibt keinen

Falls Antwort 1 bzw. 2: Ist dieser Druck Ihrer Meinung nach gerechtfertigt?

- ja
- nein

Begründen Sie bitte Ihre Antwort:

.....
.....
.....
.....

Besten Dank für Ihre Mitarbeit.

ANHANG 4: Möglichkeiten des Staates zur Finanzierung von Wohngeld

1. Möglichkeiten zur Finanzierung von Transferzahlungen in der Schweiz und deren Verteilungswirkungen

Den Gemeinwesen stehen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten zur Erzielung ihrer Einnahmen zur Verfügung: Musgrave unterscheidet zwischen den **Einnahmekategorien Steuern, Gebühren, Beiträge und Kredite.**³ Jede dieser Einnahmekategorien ist mit Umverteilungen der Einkommen der privaten Haushalte verbunden. Im nächsten Abschnitt werden die Einnahmequellen und ihre **Verteilungswirkungen** dargestellt. In einem zweiten Teil wird dargestellt, wie die einzelnen Finanzierungsarten bei der hier vorliegenden Problemstellung konkret aussehen müssten und welche zusätzlichen Möglichkeiten zu einer Finanzierung von Wohngeld es 'marktintern', d.h. durch Steuern oder Abgaben im Bereich des Wohnungswesens im weitesten Sinn gäbe.

1.1. Steuern

Bei der Einnahmekategorie der Steuern wird unterschieden zwischen den **direkten und den indirekten Steuern.** Steuerobjekte der direkten Steuern sind die Einkommen und Vermögen, Steuerobjekt der indirekten Steuern ist der Konsum oder Verbrauch einer Ware.

1.1.1. Direkte Einkommens- und Vermögenssteuer

Die **Haupteinnahmequelle von Kantonen und Gemeinden** sind die direkten Einkommens- und Vermögenssteuern (1989 jeweils 50 % der Einnahmen der Kantone und Gemeinden; 41 % der Einnahmen des Bundes im Jahr 1990). Besteuert werden die **steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen und der juristischen Personen.** Die steuerbaren Einkommen sollen "die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die unterschiedlichen persönlichen Lebensverhältnisse ausdrücken"⁴ und

³Vgl. Musgrave (1988) S. 1.

⁴Schmid (1990) S. 47.

entsprechen deshalb nicht der Summe aller Einnahmen der Personen und Unternehmen.

Die Verteilungswirkungen von direkten Steuern hängen vom Steuertarifverlauf ab. Ein linearer Steuertarifverlauf bedeutet, dass jeder Steuerpflichtige unabhängig von der Höhe seines Einkommens einen gleichen prozentualen Anteil des Einkommens als Steuer zu bezahlen hat. In der Regel wird bei der Einkommenssteuer jedoch ein progressiver Steuertarif verwendet, d.h. die Höhe des Einkommens ist ausschlaggebend für die Höhe des Steuersatzes, wobei der Steuersatz mit zunehmendem Ausgangsniveau der Einkommen ebenfalls zunimmt. Diese Ausgestaltung des Steuertarifs entspricht dem Prinzip des gleichen relativen Opfers durch die Steuerbelastung, wenn man von der Annahme eines abnehmenden Grenznutzens der Einkommen ausgeht. Die folgende Abbildung A7 soll diesen Zusammenhang darstellen.

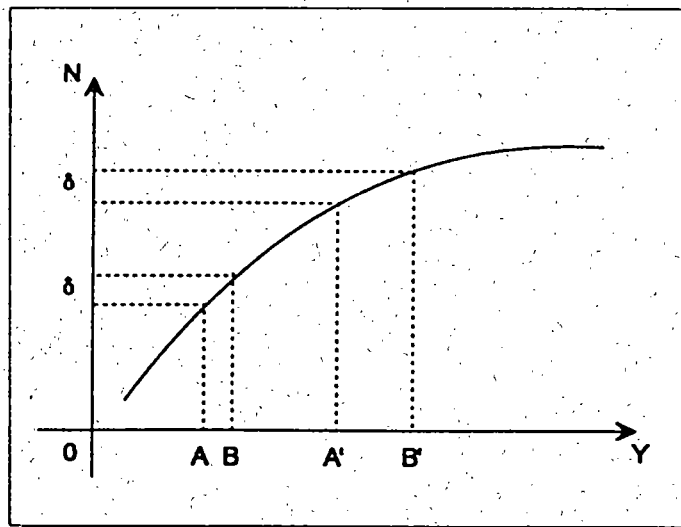


Abb. A7: Progressiver Steuertarif bei gleichem relativem Opfer

Die Kurve im Einkommen-Nutzen-Diagramm stellt einen abnehmenden Grenznutzen des Einkommens dar: je höher das bereits erreichte Einkommensniveau ist, desto geringer ist der zusätzliche Nutzen durch eine zusätzliche Einheit Einkommen. Wenn vom Nutzenverlust als Massstab für die Steuerberechnung ausgegangen wird, führt ein gleich hoher relativer Nutzenverlust (dargestellt als δ) zu einer unterschiedlichen Belastung der absoluten Einkommen auf der Y -Achse, nämlich entweder zu einer Einkommensabschöpfung in der Höhe von $B-A$ oder von $B'-A'$.

Ein progressiver Steuertarif entspricht also dem Prinzip des gleichen relativen Opfers. Die Haushalte mit niederen Einkommen bezahlen relativ weniger Steuern als die Haushalte mit höheren Einkommen. Die progressive Wirkung der direkten Steuern wird in der Schweiz noch zusätzlich verstärkt, indem allen Haushalten die gleichen absoluten Beträge als Abzüge vom steuerbaren Einkommen zugestanden werden. Im allgemeinen kann man deshalb davon ausgehen, dass die direkten Steuern in der Schweiz eine progressive Wirkung auf die Einkommensverteilung haben.

1.1.2. Indirekte Verbrauchssteuern

Die indirekten Verbrauchssteuern bilden die **Haupteinnahmequelle des Bundes** (51 % für 1990). Steuerobjekt bei den Verbrauchssteuern ist der **Konsum der Haushalte**. Die Steuergleichheit bezieht sich hier darauf, dass Haushalte mit dem gleichen Konsumverhalten gleich hohe Steuern bezahlen müssen. Eine allgemeine Besteuerung des Konsums führt dazu, dass diejenigen Haushalte, welche ihr Einkommen vollständig zu Konsumzwecken verwenden, einen höheren prozentualen Anteil des Einkommens zu Steuerzahlungen verwenden müssen als diejenigen Haushalte, welche einen Teil des Einkommens sparen. Da in der Regel die Haushalte mit höheren Einkommen auch eine höhere Sparquote aufweisen, werden diese gegenüber Haushalten mit niederen Einkommen bevorzugt. Man nennt diesen Effekt eine **regressive Wirkung**. Weil eine solche Steuer dem oben genannten Leistungsfähigkeitsprinzip widerspricht und im allgemeinen als unsozial empfunden wird, versucht man durch **Sonderregelungen die regressive Wirkung der indirekten Steuern zu mildern**. In der Schweiz wurden zu diesem Zweck z.B. in einer sogenannten Freiliste einige Waren und Nahrungsmittel zur Deckung der Grundbedürfnisse der Haushalte von der Steuerpflicht ausgenommen.⁵ In anderen Ländern versucht man der regressiven Wirkung durch höhere Steuersätze für sogenannte Luxusgüter entgegenzuwirken.

⁵Vgl. METZGER (1983).

1.1.3. Steuern auf Gewinne/Erträge für einzelne Branchen

Die Verteilungswirkungen von Steuern auf die Gewinne oder Erträge von einzelnen Branchen hängen von der vor der Einführung der Steuer erzielten Bruttomarge der Unternehmer und der Überwälzbarkeit der Steuern auf die Preise ab. Letztendlich bezahlt jedoch immer der Kunde die Steuern. Je nach Differenzierung der Kundenstruktur in der betroffenen Branche werden die Einkommen der Haushalte mit höheren oder derjenigen mit niederen Einkommen mehr belastet.

1.2. Gebühren und Beiträge

Gebühren werden dem privaten Sektor "aus Anlass des Tätigwerdens der öffentlichen Hand"⁶ und Beiträge wegen eines vermuteten Vorteils des Zahlungspflichtigen auferlegt. Nur diejenigen Personen oder Unternehmen, welche eine gebührenpflichtige Leistung des Staates (z.B. Ausstellen eines Passes) fordern oder durch Staatsleistungen einen Vorteil erlangen, müssen die Gebühren bzw. Beiträge bezahlen. Diese dienen zur anteilmässigen Deckung der entstandenen Aufwände und sind deshalb keine eigentliche Einnahmequelle für weitergehende Aufgaben der öffentlichen Hand.

1.3. Kredite

Der Staat kann schliesslich finanzielle Mittel, welche er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, auch auf den Kapitalmärkten aufnehmen. Die Verteilungswirkungen dieser Massnahme hängen von der Art der Finanzierung der Zinszahlungen ab. Bei einer Finanzierung der Zinsen aus dem allgemeinen Staatshaushalt ergeben sich je nach Haupteinnahmenquelle die oben erwähnten Verteilungswirkungen.

⁶MUSGRAVE (1988) S. 1.

1.4. Lenkungsabgaben

Lenkungsabgaben sind im Prinzip Steuern auf den Verbrauch von bestimmten Gütern. Sie werden hier jedoch in einem eigenen Abschnitt behandelt, weil die Zielsetzung einer Lenkungsabgabe sich von derjenigen der normalen Verbrauchssteuern unterscheidet. Lenkungsabgaben sollen durch eine Verteuerung des relativen Preises eines Gutes erstens Anreize für die Haushalte setzen, von diesem Gut so wenig wie möglich zu verbrauchen (**Anreizfunktion**); zweitens durch zweckgebundene Verwendung der Mittel gewünschte Umstrukturierungen beschleunigen (**Lenkungsfunktion**); und drittens dem Gemeinwesen weitere finanzielle Mittel zur Verfügung stellen (**Finanzierungsfunktion**).⁷

Bei Lenkungsabgaben von Auswirkungen auf die Einkommensverteilung zu sprechen, macht nicht viel Sinn. Die Einkommenswirkungen sollen die Haushalte zu einer Änderung ihrer Konsumgewohnheiten veranlassen. In der Regel ist es allerdings so, dass Haushalte mit höheren Einkommen die durch die Steuer verteuerten Güter vergleichsweise stärker nachfragen können als Haushalte mit niederen Einkommen. Letztere werden also ihr Verhalten rascher dem neuen Preis anpassen als Haushalte mit höheren Einkommen. Das heisst umgekehrt, dass sich die Haushalte mit höheren Einkommen ein Verhalten entgegen der politisch festgelegten Norm eher und länger leisten können.

2. Möglichkeiten zur Finanzierung eines Wohngeldes im speziellen

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welche Möglichkeiten für die Finanzierung eines Wohngeldes im speziellen zur Verfügung stehen und wie die einzelnen Massnahmen ausgestaltet sein müssten.

2.1. Direkte Steuern

Eine Finanzierung der Wohngelder durch direkte Steuern wäre nur möglich, wenn die heute bestehenden Steuern erhöht würden, es sei denn, die 0,8 Mrd. Franken für die

⁷Vgl. SCHMID (1990) S 80.

ersten zwei bis drei Jahre⁸ würden bei den übrigen Ausgaben des Bundes gespart. Die **Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus den direkten Steuern** (1989 ca. 44 Mrd. Franken) müssten um rund **1,8 % steigen**. Das würde zu einer entsprechenden Erhöhung des Steuersatzes führen.

2.2. Indirekte Steuern

Wie bei den direkten Steuern wäre auch eine Finanzierung des Wohngeldes durch indirekte Steuern mit einer Erhöhung des Steuersatzes verbunden. Die nötigen Mehreinnahmen liegen in der Grössenordnung von 8,5 Prozent der gesamten Einnahmen aus der Versteuerung des Verbrauchs von 1989 und könnten mit entsprechenden Erhöhungen der jeweils relevanten Verbrauchssteuersätze erzielt werden.

2.3. Gebühren und Beiträge

Für die Finanzierung des Wohngeldes scheiden **Gebühren und Beiträge** aus, da die erhobenen Gebühren und Beiträge die Kosten, welche verursacht werden, nur anteilmässig decken, so dass eine Finanzierung von weiteren Aufgaben kaum möglich ist.

2.4. Kredite

Der Staat könnte sich zur Finanzierung des Wohngeldes auf dem Kapitalmarkt verschulden. Man ist allerdings heutzutage der Ansicht, dass **Mittel aus Krediten investiert** werden sollten, denn eine Verschuldung des Staates erhöht die Zinslast für kommende Generationen. "Deshalb sollte sich ein öffentliches Gemeinwesen nicht

⁸Wir gehen davon aus, dass nur in der Übergangszeit ein Wohngeld ausbezahlt werden soll, welches mit zunehmender Dauer abnimmt. Dadurch soll der Anreiz für Haushalte, eine ihren (Einkommens-) Verhältnissen entsprechende Wohnung zu suchen, verstärkt werden. Aber auch ohne eine solche Regelung kann man davon ausgehen, dass der Wohngeldbedarf bei der Einführung einer Marktmiete mit der Zeit abnehmen wird, da der bestehende Wohnraum besser verteilt wird und langfristig auch mit einem gesteigerten Angebot gerechnet werden darf: Beide Effekte haben preismildernde Auswirkungen, die zu einer Abnahme der notwendigen Ausgleichszahlungen (in realen Werten) durch den Staat führen.

mehr verschulden, als es dafür den künftigen Generationen an Gegenwerten hinterlässt."⁹ Wohngelder sind jedoch Transferzahlungen mit rein konsumptivem Charakter. Eine Finanzierung der Wohngelder durch Kredite würde bedeuten, dass die heutige Generation auf Kosten der folgenden Generationen ihren gegenwärtigen Konsum steigert. Wir sind deshalb der Meinung, dass eine Finanzierung der Wohngelder durch Kredite nicht anzustreben ist.

2.5. Lenkungsabgabe

Im Bereich des Wohnungswesens gibt es gegenwärtig zwei Erscheinungen, welche als Ansatzpunkte zu einer Lenkungsabgabe dienen könnten. Erstens ist die Wohneigentumsquote in der Schweiz (30 %) verglichen mit dem Ausland tief; zweitens sind gegenwärtig aufgrund der Segmentierung des Wohnungsmarktes in Alt- und Neubauwohnungen vermutlich viele Wohnungen unterbelegt.¹⁰

Die Eigentumsquote scheidet bei einer näheren Betrachtung als Anknüpfungspunkt aus, denn eine Besteuerung der Mieter als Anreiz zu vermehrter Wohneigentumsbildung wäre kontraproduktiv: Eine der Ursachen für die geringe Anzahl der Wohneigentümer ist nämlich unter anderem das fehlende Eigenkapital, welches zum Erwerb von Eigentum notwendig ist. Würde nun eine Lenkungsabgabe auf Mietwohnungen erhoben, dann würde den Mietern dadurch der Erwerb von Wohneigentum noch zusätzlich erschwert.

Die Belegungsdichte hingegen kann durchaus ein Anknüpfungspunkt für eine Lenkungsabgabe sein. Steuersubjekt dieser Abgabe sind die Haushalte in unterbelegten Wohnungen, Steuerobjekt entweder die Anzahl der unterbelegten Zimmer oder diejenige Fläche einer Wohnung, welche eine festgelegte Fläche pro Person überschreitet. Als Steuersatz kommt entweder ein absoluter Betrag oder eine einkommens-

⁹SCHMID (1990) S. 31.

¹⁰Empirische Studien über das Ausmass der Unterbelegung von Altbauwohnungen für die Schweiz sind uns nicht bekannt. Mit den Daten der Untersuchung 'Miete und Einkommen 1983' (vgl. GERHEUSER 1984) lässt sich für dieses Jahr abschätzen, dass rund 22 % aller Mieterhaushalte in unterbelegten Wohnungen leben, wenn für die erste Person eines Haushaltes zwei und für jede weitere Person ein Zimmer als angemessen erachtet wird.

abhängige Steuer in Frage. Die Verwendung der erzielten Mittel wäre zweckgebunden zur Finanzierung des Wohngeldes. Um der Eigentumsförderung nicht entgegenzuwirken, müsste man sich überlegen, ob die Eigentümer von der Lenkungsabgabe (und damit auch vom Wohngeld) ausgeklammert werden sollten.

Die Ausgestaltung einer solchen Abgabe könnte z.B. wie folgt aussehen. Es soll eine Abgabe auf unterbelegte Zimmer erhoben werden. Für die Berechnung der Anzahl unterbelegter Zimmer gilt, dass jeweils die erste Person eines Haushaltes zwei Zimmer beanspruchen darf. Für jede weitere Person wird der Gebrauch von einem Zimmer als angemessen beurteilt. Wenn in einer Wohnung zusätzlich noch Zimmer vorhanden sind, werden diese als unterbelegt bezeichnet. Probleme, welche sich aus Äquivalenzüberlegungen stellen, müssten noch genauer abgeklärt werden. Für eine angemessene Belegungsdichte ist es z.B. nicht immer gleichgültig, welche Personen in einer Wohnung leben. Pflegebedürftige Personen oder alleinerziehende Elternteile haben andere Raumbedürfnisse als intakte Familien. Im folgenden wird auf diese Problematik jedoch nicht weiter eingegangen.

Die administrative Ausgestaltung der Abgabe muss zum Ziel haben, die Steuerumgehung und -hinterziehung zu erschweren, ohne dass gleichzeitig ein riesiger Apparat aufgebaut werden muss, der einen Teil der Erträge selbst beansprucht. Zu Steuerumgehungen und -hinterziehungen lockt bei der Lenkungsabgabe am ehesten die Deklaration der unterbelegten Zimmer. Wo und in welcher Form die Anzahl der unterbelegten Zimmer eines Haushaltes erhoben wird, ist deshalb sehr wichtig. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Die Deklaration erfolgt beim Mieter selbst oder beim Vermieter. Eine Erhebung anlässlich der Steuererklärung bei den Mieterhaushalten wäre wohl der administrativ einfachste Weg, dessen Nachteil jedoch ist, dass durch diese Art der Deklaration der Steuerhinterziehung Tür und Tor geöffnet werden.

Der Vermieter seinerseits hat nur dann ein Interesse an einer richtigen Deklaration, wenn er in irgendeiner Form am Ertrag der Abgabe beteiligt ist. Eine Beteiligung der Vermieter am Abgabenertrag könnte mit der Übernahme des administrativen Aufwandes begründet werden. Allerdings führt eine solche Regelung wiederum dazu, dass die Vermieter ihre Wohnungen lieber an kleine Haushalte mit möglichst vielen unterbelegten Zimmern vermieten, als an grosse Haushalte, die keine unterbelegten Zimmer

hätten und deshalb nicht zu einer Zusatzeinnahme für die Vermieter führen würden.

Der Ertrag der Steuer kann bei einem linearen Tarif einfach berechnet werden: Die Anzahl der unterbelegten Räume in den gemieteten Wohnungen wird multipliziert mit dem Steuersatz. Bei einem Steuersatz von Fr. 100.- pro Monat und pro unterbelegtem Zimmer und unter der Annahme, dass pro Haushalt ein Zimmer mehr als Personen toleriert wäre, würde sich der Abgabenertrag für 1983 auf ca. 750 Mio. Fr. belaufen¹¹. Davon müssten die Kosten für den Erhebungsaufwand noch abgezogen werden. Da diese Abgabe eine Lenkungsabgabe ist, ist damit zu rechnen, dass die Erträge mit der Zeit zurückgehen werden. Das heisst aber gleichzeitig, dass die Belegungsdichte der Wohnungen zugenommen hat, d.h. dass das zur Verfügung stehende Angebot an Wohnraum erweitert wurde. Dadurch dürften sich preisdämpfende Wirkungen auf dem Wohnungsmarkt einstellen, was zu einem Rückgang des Wohngeldbedarfs führen sollte.

Mit einer solchen Lenkungsabgabe wären aber auch erhebliche Probleme verbunden. Zum einen stellt sich die Frage der **Behandlung von Eigenheimbesitzern**. Einerseits wird nämlich vom Bund Eigentumsförderung betrieben, andererseits sind vermutlich gerade die Eigenheime stärker unterbelegt als die Mietwohnungen. Eine Lenkungsabgabe auf unterbelegten Wohnraum auch für Eigenheimbesitzer würde sicher nicht zu einer breiteren Streuung von Wohneigentum führen, wozu die Behörden in der Bundesverfassung verpflichtet werden.¹² Die Ausklammerung der Eigenheimbesitzer von der Lenkungsabgabe führt hingegen wieder zu einer Ungleichbehandlung von Mietern und Eigentümern. Zum zweiten ist der **administrative Aufwand** einer solchen Lenkungsabgabe im Verhältnis zum Ertrag beträchtlich. Die Belegungsdichte sollte deshalb u.E. vor allem bei der Zuteilung des Wohngeldes verstärkt beachtet werden.

¹¹Berechnungsgrundlage bildet die Erhebung 'Miete und Einkommen 1983'. Es wird angenommen, dass 22 Prozent aller Mieterhaushalte in unterbelegten Wohnungen leben und dass im Durchschnitt 1,25 Zimmer pro Haushalt unterbelegt sind. Vgl. *FÜGLISTALER/PEDEGNANA* (1992) S. 132.

¹²Vgl. Art. 34 sexies BV.

ANHANG 5: Internationaler Vergleich der Ausgaben für Mieten, Heizung und Strom gemessen am Bruttosozialprodukt

Abb. A8 zeigt eine Gegenüberstellung der Ausgaben für Miete, Heizung und Strom als Anteil am Bruttosozialprodukt für die Jahre 1980 und 1990 in einigen ausgewählten Ländern. Im Jahre 1980 gaben die Schweizer gemessen am Bruttosozialprodukt mit rund 12 Prozent im Vergleich zu anderen Ländern recht viel Geld für das Wohnen aus. In Verlauf der betrachteten zehn Jahre hat sich dies allerdings dahingehend geändert, dass der Anteil am Bruttosozialprodukt für Wohnen in der Schweiz leicht zurückging, während er in den meisten übrigen Ländern weiter angestiegen ist. Dadurch haben sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern angeglichen.

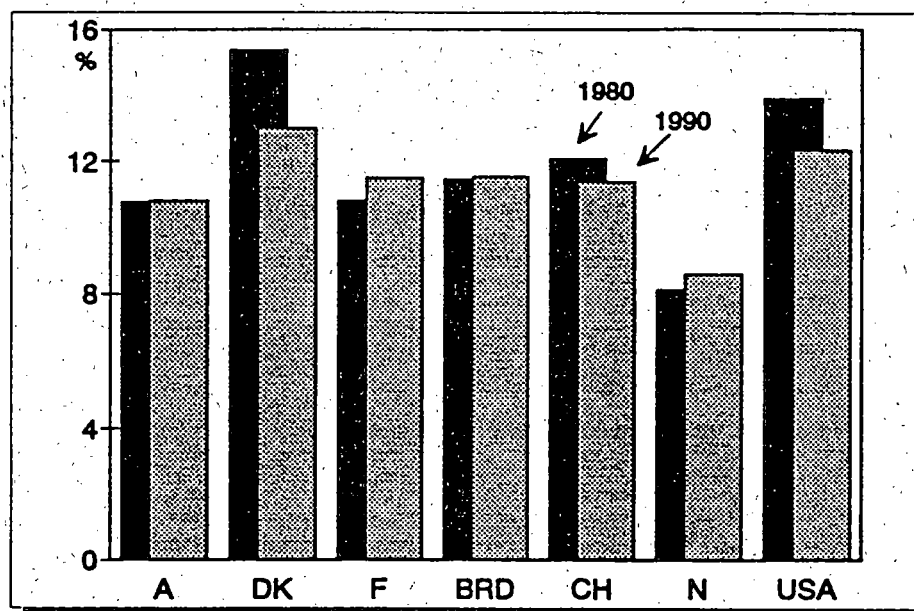


Abb. A8: Anteil der Ausgaben für Wohnen am Bruttosozialprodukt 1980 und 1990

Quelle: prognos 1992; eigene Berechnungen.

Bei diesem Vergleich muss beachtet werden, dass die Ausgaben für Wohnen in einem weiteren Sinn zusammengefasst wurden. Neben der reinen 'Kaltmiete' wurden im Gegensatz zu den übrigen Berechnungen der Einkommens- oder Konsumbelastungsquoten in dieser Arbeit auch die Kosten für Heizung und Strom berücksichtigt, was ab 1993 auch das BfS bei der Berechnung des Konsumentenpreisindex tun wird.

Literaturverzeichnis

ALBERS, WILLI: Beurteilungskriterien für ein System der sozialen Sicherheit. In: *PFAFF, MARTIN* (Hrsg.): Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Duncker & Humblot, Berlin 1983, S. 43-60.

AREND, MICHAEL, u.a.: Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Probleme und Massnahmen. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 45, Bern 1990.

BEHRING, KARIN, u.a.: Wohnungsnachfrageprognose 1995. Analyse und Prognose der Nachfrage nach Miet- und Eigentümerwohnungen. München 1988.

BEHNKEN, RENATE: Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik. Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. Duncker & Humblot, Berlin 1982.

BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN: Teuerung bei Inlandgütern. Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen. Rote Reihe Bd. 14, Bern 1991.

BÜTTLER, HANS-JÖRG: Mieterschutz und Bodenrecht. Eine Bestandesaufnahme aus ökonomischer Sicht (unveröffentlichtes Manuskript). Zürich Dezember 1990.

FARAGO, PETER; SCHEIDEGGER, JÜRIG: Einflussfaktoren auf Bodenpreise in der Bauzone. (NFP 8, Boden, Band 21) Liebefeld-Bern 1988.

FÜGLISTALER, PETER; PÉDERGNANA, MAURICE: Wege zu einer sozialen Schweiz. Ideen für die schweizerische Sozialpolitik nach dem Jahr 2000. (Vorabdruck; erscheint 1992)

GERHEUSER, FROHMUT, u.a.: Miete und Einkommen 1983. Die Wohnkosten der schweizerischen Mieterhaushalte. Schriftenreihe Wohnungswesen Bd. 30. Bern 1984.

GERHEUSER, FROHMUT; OTT, WALTER: (GERHEUSER/INFRAS) Kosten eines schweizerischen Modelles der Subjekthilfe. Bern 1992. (unveröffentlichtes Manuskript)

GERHEUSER, FROHMUT; SARTORIS ELENA: Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 1986. Schriftenreihe Wohnungswesen Bd. 40. Bern 1988.

HAARI, ROLAND: Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern. Arbeitsberichte des Bundesamtes für Wohnungswesen Nr. 16. Bern 1988.

HAUG, WERNER: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 1991 - 2040. Kurzfassung. Bern 1992.

HÜBSCHLE, JÖRG, u.a.: Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt. Schriftenreihe Wohnungswesen Bd. 31. Bern 1984.

HUMMEL, MARLIES; PARSCHE, RÜDIGER: Die steuerliche Behandlung des eigen- genutzten Wohneigentums in den Ländern Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Frankreich, Grossbritannien und den USA. ifo, München 1986.

JENKINS, HELMUT (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1991.

LAMBELET, JEAN-CHRISTIAN; ZIMMERMANN, CHRISTIAN: Droit au logement ou économie de marché? Une analyse de l'immobilier en Suisse. Lausanne 1991.

MELZER, MANFRED: Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in beiden deutschen Staaten - ein Vergleich. Berlin 1983.

METZGER, DANIEL: Handbuch der Warenumsatzsteuer. Cosmos-Verlag AG, Muri bei Bern 1983.

MUSGRAVE, u.a.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Band 2, J.C.B. Mohr, 4. Auflage, Tübingen 1988.

PROGNOS: World Reports. Industrial Countries 1992. Basel 1991.

RUFFY, VICTOR: Structure et dynamique économiques et géographiques d'un espace foncier: Vingt ans de transactions foncières dans le canton du Vaud. (Diss.) Lausanne 1989.

SCHIPS, BERND; MÜLLER, ESTHER: Der Schweizerische Wohnungsmarkt: Ist-Zustand und alternative Lösungsmöglichkeiten. Arbeitsbericht des FEW (Forschungsinstitut für empirische Wirtschaftsforschung an der Hochschule St.Gallen). Oktober 1991.

SCHMID, HANS, u.a. (Hrsg.): Eine neue Steuerordnung für die Schweiz. Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1990.

STERNLIEB, GEORGE; HUGHES, JAMES W.: The Future of Rental Housing. New Brunswick USA 1981.

Marktmiete und Finanzierung von Subjekthilfe: Wie sollen Vermieterrenten abgeschöpft werden?

Auftragnehmer: B,S,S., Blöchliger, Spillmann, Staehelin
Volkswirtschaftliche Beratung
Peter Merian-Strasse 23, 4052 Basel

Projektbearbeitung: Dr. Hansjörg Blöchliger
Dr. Elke Staehelin-Witt

Abschluss der Arbeit: Mai 1993

Inhaltsverzeichnis

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Fünf Thesen | 99 |
| Kurzfassung | 100 |
| Résumé | 104 |
| 1. Worum geht es? | 109 |
| 1.1. Grundsätzliche Idee | 109 |
| 1.2. Ziel und Aufbau der Arbeit | 110 |
| 2. Kriterien zur Besteuerung von Vermieterrenten | 112 |
| 3. Die Eignung von bestehenden oder neuen Steuern zur Abschöpfung von Vermieterrenten | 115 |
| 3.1. Besteuerung im Rahmen bestehender Steuern und Steuersätze | 115 |
| 3.1.1. Einkommensteuer | 115 |
| 3.1.2. Vermögensteuer | 117 |
| 3.1.3. Gewinn- und Kapitalsteuern | 118 |
| 3.1.4. Liegenschaften- und Grundstücksgewinnsteuern | 119 |
| 3.2. Beurteilung der bestehenden Steuern | 120 |
| 3.2.1. Satzerhöhungen bei bestehenden Steuern | 121 |
| 3.2.2. Steuerfreiheit der Institutionen der beruflichen Vorsorge | 121 |
| 3.3. Neue Steuern und Abgaben | 122 |
| 3.3.1. Mietzinsdifferenzabgaben | 122 |
| 3.3.2. Lenkungsabgaben auf Unterbelegung von Wohnraum | 123 |
| 3.3.3. Bodensteuer | 124 |
| 4. Zweckbindung von Einnahmen zugunsten von Subjekthilfe? | 126 |
| 4.1. Eignung von Zweckbindungen | 126 |
| 4.2. Anwendung auf die Finanzierung von Subjekthilfe | 127 |
| 4.3. Folgerungen für die Finanzierung von Subjekthilfe | 128 |
| 5. Subjekthilfe in einem föderalistischen System | 130 |
| 5.1. Wo fallen Einnahmen und Ausgaben an? | 130 |
| 5.2. Subjekthilfe als Aufgabe der Kantone und Gemeinden | 130 |
| 5.3. Institutioneller Aufbau der Subjekthilfe: ein Vorschlag | 132 |
| 6. Analogien inner- und ausserhalb des Wohnungsmarktes | 133 |
| 6.1. Die Idee von Analogien | 133 |
| 6.2. Erfahrungen im Wohnungsmarkt | 133 |
| 6.3. Erfahrungen in der Raumplanung | 135 |
| 7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 137 |
| 7.1. Eine kurze Rekapitulation | 137 |
| 7.2. Folgerungen und Empfehlungen | 138 |
| Anhang | 140 |
| A.1. Die zusätzliche Vermieterrente nach Einführung der Marktmiete | 140 |
| A.2. Die Neumarkschen Besteuerungsgrundsätze | 142 |
| A.3. Entstehung von Zusatzlasten durch die Erhebung von Sondersteuern | 144 |
| A.4. Berechnung der Erträge aus Einkommen- und Vermögensteuern | 146 |
| Literaturverzeichnis | 147 |

Fünf Thesen

1. Die Einführung der Marktmiete und die Einführung von Subjekthilfe erlauben es, den Wohnungsmarkt sowohl effizienter wie gerechter zu machen. Die Freigabe der Mietzinse gibt dem Wohnungsbau Impulse, und die Subjekthilfe unterstützt ziel- und bedarfsgerecht jene Mietergruppen, die von hohen Mietzinsen besonders betroffen sind.
2. Marktmiete und Subjekthilfe sollten gleichzeitig eingeführt werden. Dies ermöglicht die Finanzierung der Subjekthilfe über eine Abschöpfung der Vermieterrenten. Die Abschöpfung erlaubt eine Aufteilung des gesamtwirtschaftlichen Gewinns zwischen Mietern und Vermietern und erhöht damit die politische Durchsetzungsfähigkeit der Reformen.
3. Die zusätzlichen Vermieterrenten sollten primär über die bestehenden Einkommen- und Vermögensteuern abgeschöpft werden. Bestehende Sondersteuern auf Liegenschaften sollten langfristig durch eine allgemeine Bodensteuer ersetzt werden. Neue Abgaben auf die zusätzlichen Vermieterrenten sollten nicht eingeführt werden; sie führen zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten.
4. Die zusätzlichen Einnahmen dürfen nicht zweckgebunden werden, weil die Voraussetzungen für eine Zweckbindung nicht erfüllt sind. Die Einnahmen sollten in den allgemeinen Staatshaushalt fließen. Die Subjekthilfe ist ebenfalls aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren.
5. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Abschöpfung von Vermieterrenten fallen primär bei den Kantonen an. Die Kantone sollten deshalb auch die Finanzierung der Subjekthilfe übernehmen. Damit werden institutionelle Anpassungen wie Änderungen des Finanzausgleichs oder der Verfassung überflüssig. Der Bund soll ein Rahmengesetz erlassen und die Kantone subsidiär unterstützen.

Kurzfassung

1. Worum geht es?

Das Bundesamt für Wohnungswesen hat die Firma B,S,S. beauftragt, die Frage von Finanzierungsmöglichkeiten von Subjekthilfe genauer zu untersuchen. Das Bundesamt ging davon aus, dass die Frage der Einführung der Marktmiete und die Frage der Subjekthilfe miteinander verknüpft werden sollten. Der Auftrag lautete, konkrete Vorschläge zu entwickeln, auf welche Weise die zusätzlichen Vermieterrenten zur Finanzierung der Subjekthilfe herangezogen werden sollten. Die Studie geht auf diese Fragen ein und beantwortet sie aus der *wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Perspektive*.

Die grundsätzliche Idee hinter der Abschöpfung von Vermieterrenten lässt sich relativ leicht erklären. Auf dem Wohnungsmarkt besteht infolge der Mietpreiskontrolle gegenwärtig ein Ungleichgewicht; es werden zu wenige Wohnungen zu einem zu tiefen Preis angeboten. Die Mietpreiskontrolle ("Kostenmiete") verhindert, dass sich ein Gleichgewicht von angebotenen und nachgefragten Wohnungen herausbilden kann. Eine Freigabe der Mietpreise würde zu einer Bewegung in Richtung einer Gleichgewichtssituation führen. Das neue Gleichgewicht ist auf der einen Seite durch ein höheres Wohnungsangebot gekennzeichnet. Diese Steigerung bedeutet insgesamt einen *gesamtwirtschaftlichen Gewinn*. Auf der anderen Seite werden die Mietpreise, selbst mittel- und langfristig, gegenüber einer Situation ohne Deregulierung steigen.

Durch die steigenden Mietzinsen findet eine Umverteilung von Renten von den Mietern zu den Vermietern statt. Diese Umverteilung trifft insbesondere Mieterhaushalte mit einem tiefen Einkommen: für sie bedeutet die Einführung der Marktmiete einen Nachteil. *Die Einführung der Subjekthilfe*, verknüpft mit der Einführung der Marktmiete, würde den Markt nicht nur effizienter, sondern auch gerechter machen. Die Freigabe der Mietpreise erhöht langfristig das Wohnungsangebot, und die Subjekthilfe erlaubt, jene Mieterhaushalte, die von Mietzinssteigerungen besonders betroffen sind, ziel- und bedarfsgerecht zu unterstützen. Um die finanzielle Belastung des staatlichen Budgets möglichst gering zu halten, soll die Subjekthilfe über eine *Abschöpfung* jener Renten finanziert werden, die bei den Vermietern zusätzlich anfallen. Die Studie untersucht nun, welche Möglichkeiten der Abschöpfung über das fiskalische System bestehen und welche Anforderungen an die Abschöpfung zu stellen sind.

2. Kriterien zur Besteuerung von Vermieterrenten

Steuern müssen aus der Sicht der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften eine Reihe von Kriterien erfüllen. Dies sind die sogenannten "Besteuerungsgrundsätze". Diese Grundsätze gelten auch für die Besteuerung von Vermieterrenten. Die wichtigsten Grundsätze im Bereich der Besteuerung von Vermieterrenten sind:

- die *Neutralität* der Besteuerung, dh. die Steuern sollen zu keinen gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen führen und insbesondere den Wohnungsmarkt gegenüber andern Märkten weder bevorzugen noch benachteiligen.
- die *Ergiebigkeit* der Steuern, dh. die Steuern sollten ausreichen, um den Finanzbedarf für die Subjekthilfe zu decken.
- die *Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit* der Besteuerung, dh. die Steuern sollen nach dem Prinzip des gleichen relativen Opfers erhoben werden, und sie sollen nur jene belasten, die tatsächlich von den gestiegenen Mietpreisen profitieren.
- die *administrative Einfachheit* der Besteuerung, dh. die Steuern sollten für die Steuerverwaltungen nicht zu einem exzessiven Aufwand führen.

3. Die Eignung bestehender oder neuer Steuern zur Abschöpfung von Vermieterrenten

Aufgrund dieser Kriterien werden eine Reihe von bestehenden oder neuen Steuern untersucht, die zur Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten dienen können. Es sind dies:

- die Einkommen- und die Vermögensteuer sowie Gewinn- und Kapitalsteuern
- die Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz: die Liegenschaftensteuer, die Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer
- neue Steuern und Abgaben: die Mietzinsdifferenzabgabe und die Lenkungsabgabe auf die Unterbelegung von Wohnraum, sowie die Boden- bzw. Grundwertsteuer.

Die bestehenden und neuen Steuern werden anhand der zuvor erstellten Kriterien beurteilt. Dies ergibt folgendes Resultat:

- Einkommen- und Vermögensteuern erfüllen die oben genannten Kriterien weitgehend. Es sollten deshalb primär die Einkommen- und Vermögensteuern sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern sein, die die Aufgabe der Abschöpfung der Vermieterrenten übernehmen.
- Sondersteuern, die den Liegenschaftenbesitz erfassen, erfüllen die Kriterien nur teilweise. Sie führen zwar zu zusätzlichen Einnahmen, sie benachteiligen aber den Wohnungsmarkt gegenüber andern Vermögensformen. Sie sollten deshalb langfristig zugunsten einer allgemeinen

Boden- bzw. Grundwertsteuer ersetzt werden. Die Bodensteuer fördert den Wohnungsbau und verhindert die Bodenspekulation weitgehend.

- Neue Steuern wie die vorgeschlagene Mietzinsdifferenzabgabe oder eine Lenkungsabgabe auf die Unterbelegung von Wohnraum erfüllen die Kriterien nicht. Ihre Einführung ist deshalb aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen.

4. Zweckbindung von Einnahmen?

Als nächstes soll die Frage beantwortet werden, ob die zusätzlichen Einnahmen aus der Abschöpfung von Vermieterrenten zweckgebunden für Subjekthilfe eingesetzt werden sollten. Die Frage nach der Zweckbindung lässt sich unter verschiedenen Blickwinkeln beantworten.

Keine Zweckbindung von allgemeinen Steuern

Wie oben dargelegt, sollte der überwiegende Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Besteuerung von Einkommen und Vermögen stammen. Gemäss dem finanzpolitischen Grundsatz der Non-Affektation sollten allgemeine Steuern wie die Einkommen- und Vermögensteuer nicht zweckgebunden werden, sondern in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Umgekehrt sollte die Subjekthilfe aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden.

Nichtanwendbarkeit des Äquivalenzprinzips

Zweckbindungen beruhen auf dem *Äquivalenzprinzip*, dh. der Übereinstimmung von Nutzniessern und Kostenträgern einer bestimmten staatlichen Leistung. Doch für die Subjekthilfe lässt sich das Äquivalenzprinzip nicht anwenden: Nutzniesser und Kostenträger der Subjekthilfe sind nicht dieselbe gesellschaftliche Gruppe. Sozialhilfe beruht auf dem *Leistungsfähigkeitsprinzip*, dh. dem wirtschaftlichen Potential der Unterstützten wie der Unterstützenden. Aus diesem Grund sind Zweckbindungen im Bereich der Subjekthilfe abzulehnen.

Mangelnde Budgetflexibilität

Zweckbindungen führen langfristig zu finanzpolitischer Inflexibilität. Die vorhandenen Mittel müssen für den vorgesehenen Zweck ausgegeben werden und stehen für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung. Zweckbindungen können dazu führen, dass Ausgaben getätigt werden, die in keinem Verhältnis zu Dringlichkeit und Wichtigkeit der betreffenden Aufgabe stehen.

Aus diesem Grund sollten Zweckbindungen im Bereich der Subjekthilfe nicht eingeführt werden.

5. Subjekthilfe in einem föderalistischen System

In der föderalistischen Schweiz verfügen Bund, Kantone und Gemeinde über eigene Einnahmen und eigene Aufgabenbereiche. Der überwiegende Teil der direkten Steuern fällt bei den Kantonen an. Wenn nun der Bund die Ausgaben für die Subjekthilfe übernehmen muss, dann entsteht ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen: Die Einnahmen gehen an die Kantone, die Ausgaben dagegen trägt der Bund. Ein solches Ungleichgewicht würde institutionelle Änderungen bedingen, etwa eine Neugestaltung des Finanzausgleichs, Steuergesetzänderungen oder gar Verfassungsänderungen.

Institutionelle Änderungen sind jedoch nicht notwendig, wenn primär die *Kantone* die Aufgabe der Subjekthilfe übernehmen. Damit wäre das finanzielle Gleichgewicht wieder hergestellt. Eine Übernahme der Subjekthilfe durch die Kantone entspräche zudem deren traditioneller Aufgabe im Bereich der personenbezogenen Sozialhilfe. Der Bund soll allenfalls ein Rahmengesetz erlassen und die Kantone subsidiär unterstützen.

6. Analogien in- und ausserhalb des Wohnungsmarktes

Parallelen aus andern bereits vorhandenen Subjekthilfemodellen und aus der Raumplanung zeigen, dass die Abschöpfung von Mehrwerten durchaus Sinn macht. Diese Parallelen zeigen aber auch, dass die Mittel für diese Abschöpfung sehr sorgfältig eingesetzt werden müssen. Keines der bestehenden Subjekthilfemodelle wird über Sondersteuern, sondern ausschliesslich über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert, und nirgends werden Mittel spezifisch für Subjekthilfe zweckgebunden. Auch die Erfahrungen aus der Raumplanung zeigen, dass die Abschöpfung von Mehrwerten ein sinnvolles Konzept sein kann, dass Zweckbindungen aber auch hier abzulehnen sind.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerung und Empfehlung lautet deshalb, ohne dass nun eine genau spezifizierte Lösung vorgeschlagen werden soll:

1. Subjekthilfe soll über die bestehenden Steuern, insbesondere die Einkommen- und Vermögensteuern, finanziert werden.
2. Neue Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz sind zu vermeiden.
3. Die Zweckbindung von zusätzlichen Einnahmen aus der Abschöpfung von Vermieterrenten ist abzulehnen.
4. Die Subjekthilfe sollte primär von den Kantonen übernommen werden.

Résumé

Loyer libre et financement de l'aide à la personne: Comment imposer les rentes des bailleurs?

1. De quoi s'agit-il?

L'Office fédéral du logement a mandaté le Bureau B,S,S. pour examiner en détail les diverses possibilités de financement de l'aide liée à la personne. L'Office fédéral partait de l'idée que les questions de l'introduction du loyer libre et de l'aide à la personne sont étroitement liées. Le mandat consistait à développer des propositions concrètes quant à la manière dont les rentes supplémentaires des bailleurs pourraient être assujetties au financement des secours personnels. L'étude se consacre à ces questions et y répond d'un point de vue économique et de gestion financière.

L'idée fondamentale qui sous-tend l'imposition des rentes des bailleurs s'explique relativement aisément. Actuellement, le marché du logement connaît un déséquilibre issu du contrôle des prix; l'offre en logements à bon marché reste trop faible. Le contrôle des loyers ("Loyer déterminé par les coûts") empêche la formation d'un équilibre entre l'offre et la demande en logements. La libération des loyers lancerait un mouvement vers une situation équilibrée. Cette nouvelle stabilité se caractérise d'une part par une offre en logements plus élevée qui représente, au total, un gain économique global. D'autre part, les loyers augmenteront, même à moyen et à long terme, si l'on ne procède pas à une déréglementation.

Un transfert de rentes des locataires aux bailleurs s'effectue par la hausse des loyers. Cette transmission affecte en particulier les ménages disposant d'un faible revenu: pour ces derniers, l'introduction du loyer libre est défavorable. L'introduction de l'aide à la personne, couplée à celle du loyer libre, ne rendrait pas le marché seulement plus efficace mais aussi plus juste: à long terme, la libération des loyers augmente l'offre en logements et les secours personnels permettent aux ménages locataires particulièrement touchés par les hausses de loyer de recevoir une aide ciblée et adaptée à leurs besoins. Afin de maintenir la charge financière du budget de l'Etat à son plus bas niveau, l'aide à la personne doit être financée par l'imposition des rentes supplémentaires des bailleurs. L'étude

se penche sur les possibilités d'imposition qu'offre le système fiscal et sur les exigences qu'elles réclament.

2. Critères d'imposition des rentes des bailleurs

Du point de vue des sciences économique et financière, les impôts doivent remplir un certain nombre de critères que l'on nomme les "principes de l'imposition" et qui sont également applicables à l'imposition des rentes des bailleurs. Dans ce domaine, les principes essentiels sont les suivants:

- la neutralité de l'imposition, ce qui signifie que les impôts ne doivent mener à aucune distorsion économique en général et qu'en ce qui concerne le marché du logement en particulier, ils ne doivent ni le favoriser par rapport à d'autres marchés ni le léser.
- le rendement et l'uniformité de l'imposition, c'est-à-dire que le prélèvement des impôts s'effectue d'après un principe relativement égalitaire et ne doit concerner que les personnes profitant effectivement de la hausse des loyers.
- la simplicité administrative de l'imposition; les impôts ne doivent pas être source de charge excessive pour l'administration fiscale.

3. L'adaptation d'impôts existants ou nouveaux à l'imposition des rentes des bailleurs

Sur la base de ces critères, divers impôts existants ou nouveaux seront examinés en vue de leur utilisation pour l'imposition des rentes supplémentaires des bailleurs. Il s'agit de:

- l'impôt sur le revenu et la fortune ainsi que l'impôt sur les bénéfices et le capital.
- les impôts extraordinaires sur la propriété immobilière: l'impôt sur les biens immobiliers, l'impôt sur les gains immobiliers et les droits de mutation.
- nouveaux impôts et taxes: redevances différentielles sur les loyers et taxe dirigiste sur l'occupation fautive de l'espace habitable, ainsi que l'impôt foncier ou sur la valeur foncière.

Les impôts existants ou nouveaux sont jugés à la lumière des critères établis précédemment. On obtient ainsi le résultat suivant:

- les impôts sur le revenu et sur la fortune répondent largement aux critères susmentionnés. Ce sont donc en premier lieu ces impôts et ceux sur les bénéfices et le capital qui devraient servir à l'imposition des rentes des bailleurs.

- les impôts extraordinaires, qui comprennent les propriétés immobilières, ne remplissent ces critères que partiellement. Ils mènent certes à des recettes supplémentaires, mais défavorisent le marché du logement face à d'autres formes de fortune. C'est pourquoi il faut les remplacer à long terme par un impôt foncier ou sur la valeur foncière généralisé. L'impôt foncier encourage la construction de logements et contribue largement à éviter la spéculation foncière.
- de nouveaux impôts comme la redevance différentielle sur les loyers qui est proposée ou une taxe dirigiste sur l'occupation fautive de l'espace habitable ne répondent pas aux critères. Du point de vue économique et financier, il faut donc rejeter l'introduction de ces nouveaux impôts.

4. Affectation de recettes?

Il faut ensuite répondre à la question de savoir si les recettes issues de l'imposition des rentes des bailleurs doivent être affectées à l'aide à la personne. La réponse concernant cette affectation peut être envisagée sous différents angles:

Aucune affectation des impôts généraux

Comme il a été exposé ci-dessus, l'imposition des revenus et de la fortune fournira la majeure partie des recettes supplémentaires. Selon le principe de politique financière de la non-affectation, les impôts généraux tels que l'impôt sur les revenus ou sur la fortune ne doivent pas être réservés mais affluer au budget général de l'Etat. Inversement, ce budget devrait financer l'aide à la personne.

Non-applicabilité du principe de l'équivalence

Les affectations reposent sur le principe de l'équivalence, c'est-à-dire sur la concordance entre les bénéficiaires et ceux qui supportent les frais de prestations déterminées versées par l'Etat. Cependant, le principe de l'équivalence n'est pas applicable pour l'aide à la personne: les bénéficiaires de l'aide à la personne et ceux qui en supportent les frais n'appartiennent pas au même groupe social. L'aide sociale repose sur le principe de la capacité financière, c'est-à-dire sur le potentiel économique tant des assistés que des assistants. Pour cette raison, il faut refuser les affectations dans le domaine de l'aide personnalisée.

Faiblesse de la flexibilité budgétaire

A long terme, les affectations mènent à une inflexibilité en matière de politique financière. Les moyens existants doivent être engagés pour une destination prévue et ne sont plus disponibles pour d'autres tâches. Il peut

résulter des affectations que l'on effectue des dépenses concernant des tâches qui ne sont ni urgentes ni importantes. C'est la raison pour laquelle les affectations ne devraient pas être introduites dans l'aide à la personne.

5. L'aide à la personne dans un système fédéraliste

Dans le système fédéraliste de la Suisse, la Confédération, les cantons et les communes disposent de leurs propres recettes et de leurs propres attributions. La majeure partie des impôts directs revient aux cantons. Si, à présent, la Confédération doit assumer les dépenses relatives à l'aide personnalisée, un déséquilibre financier s'installe entre les différents niveaux de l'Etat: les cantons perçoivent les recettes alors que la Confédération endosse les dépenses. Un tel déséquilibre nécessiterait des modifications d'ordre institutionnel, tels qu'un remaniement de la péréquation financière, des modifications des lois fiscales ou même des modifications constitutionnelles.

Ces changements institutionnels ne sont cependant pas inéluctables si ce sont d'abord les cantons qui assument les tâches relevant de l'aide personnalisée. Ceci rétablirait l'équilibre financier et correspondrait en outre à la mission traditionnelle que remplissent les cantons en matière d'aides sociales personnalisées. La Confédération peut tout au plus édicter une loi générale et soutenir les cantons de manière subsidiaire.

6. Analogies à l'intérieur et hors du marché du logement

Des parallèles, tirés d'autres modèles d'aide à la personne déjà existants et de l'aménagement du territoire, montrent qu'il est tout à fait judicieux de prélever des plus-values. Ces parallèles indiquent également que les moyens destinés à ces prélèvements sont à engager avec le plus grand soin. Aucun des modèles d'aide à la personne existants n'est financé par des impôts extraordinaires, mais exclusivement par le budget général de l'Etat et aucun ne renferme des moyens qui soient spécialement affectés à l'aide personnalisée. Les expériences tirées de l'aménagement du territoire montrent également la pertinence que peut revêtir le concept d'un prélèvement de plus-values et qu'il faut refuser les affectations sur ce point aussi.

7. Conclusions et recommandations

C'est pourquoi les conclusions et recommandations suivantes sont présentées sans devoir proposer maintenant une solution proprement spécifique:

1. Les impôts existants, en particulier les impôts sur le revenu et sur la fortune, doivent financer l'aide à la personne.
2. Il faut éviter d'instaurer de nouveaux impôts sur la propriété immobilière.
3. Il faut refuser l'affectation de recettes supplémentaires issues de prélèvements de rentes des bailleurs.
4. L'aide à la personne devrait être assumée en premier lieu par les cantons.

Die Finanzierung von Subjekthilfe: Wie sollen Vermieterrenten abgeschöpft werden?

1. Worum geht es?

1.1. Grundsätzliche Idee

Subjekthilfe in Form von Mietzinszuschüssen ist die direkte finanzielle Unterstützung von Haushalten, die aufgrund hoher Mieten oder eines tiefen Einkommens auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Die Einführung der Subjekthilfe erlaubt es, den Wohnungsmarkt sowohl effizienter wie gerechter zu gestalten: Auf der einen Seite erlaubt sie, den Wohnungsmarkt von den einschränkenden Regulierungen, vor allem der Kostenmiete, zu befreien, was langfristig zu einem Ausbau der Wohnungstätigkeit und einem erhöhten Wohnangebot führen wird¹. Auf der anderen Seite erlaubt sie, die aufgrund hoher Mietzinse entstehenden Einkommensbelastungen situationsgerechter, zielgruppengenaue und bedarfsgerechter auszugestalten²; nach dem Grundsatz: "Menschen statt Steine fördern". Aus diesem Grund bedeutet die Einführung von Subjekthilfe eine wesentliche Verbesserung gegenüber der traditionellen Wohnungsmarktpolitik.

Doch Subjekthilfe bedeutet für die staatlichen Budgets einen zusätzlichen finanziellen Aufwand, der insbesondere zu Zeiten angespannter Finanzlage eine hohe Belastung darstellen kann³. Zusätzliche Sozialleistungen sind nicht a priori finanzierbar. Um eine weitgehende Haushaltsneutralität von Subjekthilfe auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen, ist es deshalb naheliegend, auf die aufgrund der Freigabe der Mietzinsen bei den Vermieterhaushalten entstehenden zusätzlichen *Renten* zurückzugreifen. Auf diese Weise liesse sich eine haushaltsneutrale Ausgestaltung der Subjekthilfe erreichen, und es würden zur Finanzierung der Subjekthilfe jene herangezogen, die von den gestiegenen Mietzinsen profitieren.

Die grundsätzliche Idee hinter der Abschöpfung von Vermieterrenten lässt sich relativ leicht erklären. Auf dem Wohnungsmarkt besteht infolge der Mietpreiskontrolle gegenwärtig ein Ungleichgewicht; es werden zu wenige Wohnungen zu einem zu tiefen Preis angeboten. Die Mietpreiskontrolle verhindert, dass sich ein Gleichgewicht von angebotenen und nachgefragten Wohnungen herausbilden kann. Das bestehende Ungleichgewicht findet auch unter dem Begriff der "Wohnungsnot" seinen Ausdruck. Eine Freigabe der Mietpreise würde nun zu einer Bewegung in Richtung einer Gleichgewichtssituation führen. Das neue Gleichgewicht ist (vorausgesetzt alle andern Rahmenbedingungen bleiben sich gleich) auf der einen Seite durch ein höheres Wohnungsangebot gekennzeichnet. Diese Steigerung bedeutet insgesamt einen gesamtwirtschaftlichen Gewinn. Auf

¹Eckhoff (1986).

²Gerheuser/Infras (1993).

³Schellhaas/Schulz (1987).

der andern Seite werden die Preise, selbst mittel- und langfristig, gegenüber einer Situation ohne Deregulierung steigen. Die steigenden Preise führen bei den Vermieterhaushalten zu einer zusätzlichen Rente. Entsprechend geht ein Teil der bisherigen Rente der Mieter zurück.

Wie gross die entsprechenden Effekte sind, ist zahlenmässig schwierig zu erfassen. Kurzfristig entstehen vor allem Preiseffekte, dh. die Mietpreise werden ansteigen oder sogar "überschiessen", ohne dass den gestiegenen Mietpreisen eine Ausdehnung des Wohnungsangebotes gegenübersteht. Mittel- und langfristig wird der Wohnungsmarkt auf die gestiegenen Preise reagieren, was, verglichen mit der kurzfristigen Reaktion, zu Preissenkungen führen wird. Die genaue Reaktion und damit auch die entstehenden zusätzlichen Vermieterrenten hängen wesentlich von den Nachfrage- wie den Angebotselastizitäten auf dem Wohnungsmarkt ab⁴. Die zeichnerische Darstellung der entsprechenden Effekte findet sich in Anhang A1.

Ausgangslage der vorliegenden Studie ist deshalb, *dass die durch die Mietzinssteigerungen ausgelösten zusätzlichen Renten bei den Vermietern abgeschöpft und zur Finanzierung der Subjekthilfe eingesetzt werden sollen*. Wie gezeigt, hat ein solches Vorgehen positive Auswirkungen gleichzeitig auf zwei Politikbereiche: Die Liberalisierung des Wohnungsmarktes bietet neue Anreize für den Wohnungsbau, und die Subjekthilfe gibt die Möglichkeit, wesentlich gezielter als bisher jene Mieterhaushalte zu unterstützen, die von hohen Mietzinsen betroffen sind. Die Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten soll dabei *über das fiskalische System erfolgen*, das heisst über bestehende Abgaben oder solche, die sich ins Steuersystem einfügen lassen. Im Vordergrund stehen dabei die *direkten Steuern*.

1.2. Ziel und Aufbau der Studie

Das ideale Mittel zur Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen stellen direkte ungebundene Einkommenszuschüsse dar. Modelle für solche Einkommenszuschüsse sind unter dem Begriff der "negativen Einkommensteuer" bzw. der "Negativsteuer" in den 70er Jahren in den USA entwickelt worden. Solche ungebundenen Einkommenszuschüsse sind jener Gruppe von Einkommenshilfen vorzuziehen, die an den Konsum eines bestimmten Gutes geknüpft sind⁵. In diesem Sinne stellt auch die Subjekthilfe lediglich eine *second-best-Lösung* dar. Gegenüber der heutigen Situation auf dem Wohnungsmarkt, die sowohl ineffizient wie sozial ungerecht ist, stellt die Subjekthilfe jedoch einen wesentlichen Fortschritt dar, und ihre politischen Durchsetzungschancen scheinen konkreter als jene der negativen Einkommensteuer zu sein. Die Studie geht deshalb ausschliesslich auf die *wohnungsmarktbezogene* Subjekthilfe ein.

⁴Schips/Müller (1991), S. 60ff. Eine vollständige Rückkehr zu den alten Mietzinsen (bzw. zu jenem Mietzinsniveau, das sich einstellen würde, wenn die Regulierung bestehen bliebe) ist denkbar, aber nicht wahrscheinlich. Subjekthilfe wird also mit Sicherheit ein langfristiges Thema bleiben.

⁵Lambelet/Zimmermann (1991), S. 170.

Das Ziel der Studie besteht folglich darin, *einen oder mehrere Vorschläge zu unterbreiten, auf welche Weise die zusätzlichen Vermieterrenten abgeschöpft werden können*. Die Arbeit stellt die Bedingungen dar, unter denen eine Abschöpfung der Vermieterrenten sinnvoll ist; sie zeigt, welche Steuern zur Abschöpfung der Renten geeignet sind, und sie geht auf die Frage ein, auf welche Weise die zusätzlichen finanziellen Mittel in den Staatshaushalt einfließen sollen.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 stellt die Kriterien dar, nach denen Steuern innerhalb eines rationalen Steuersystems erhoben werden sollen. Diese Kriterien gelten auch für die Besteuerung von Vermieterrenten. Die Kriterien stellen eine Art Anforderungskatalog dar, der berücksichtigt werden muss, damit die Vorteile der Marktmiete tatsächlich mit den Vorteilen der Subjekthilfe verknüpft werden können.

Kapitel 3 wendet diese Kriterien auf eine Reihe von bestehenden oder diskutierten Steuern an und zeigt, welche Möglichkeiten der Besteuerung grundsätzlich bestehen. Unterschieden wird dabei zwischen bestehenden Steuern, die dank der erhöhten Einkommen und Vermögen zu zusätzlichen Einnahmen führen, und neuen Steuern, die die zusätzlichen Vermieterrenten gesondert besteuern. Aus den Vorschlägen werden jene Steuern ausgewählt, die die entsprechenden Besteuerungskriterien erfüllen.

Kapitel 4 geht von der Frage aus, ob die zusätzlichen Einnahmen zweckgebunden zur Finanzierung von Subjekthilfe eingesetzt werden sollen. Es werden die grundsätzlichen Bedingungen für die Einführung von Zweckbindungen wie auch allgemein deren Vor- und Nachteile vorgestellt und daraus Folgerungen für die Subjekthilfe gezogen.

Kapitel 5 weist auf einige spezifisch schweizerische institutionelle Bedingungen hin, insbesondere auf die Existenz verschiedener Steuerhoheiten. Die Tatsache, dass in der Schweiz Bund, Kantone und Gemeinden Steuern erheben, kann dazu führen, dass Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften nach der Einführung von Marktmiete und Subjekthilfe nicht mehr übereinstimmen. Kapitel 5 kann nur auf generelle Lösungsmöglichkeiten hinweisen, denn die Aufteilung von Steuern auf die verschiedenen Staatsebenen ist vor allem ein verfassungs- und finanzrechtliches Problem.

Kapitel 6 zeigt Analogien im In- und Ausland. Im Vordergrund stehen die Finanzierung von Subjekthilfe im In- und Ausland sowie ein Vergleich mit der schweizerischen Raumplanung.

Kapitel 7 schliesslich macht, aufgrund der vorangehenden wirtschaftswissenschaftlichen Analyse, konkrete Vorschläge, auf welche Weise Vermieterrenten abzuschöpfen und Subjekthilfe zu finanzieren ist.

2. Kriterien zur Besteuerung von Vermieterrenten

Die Finanzwissenschaft stellt eine Reihe von Bedingungen und Kriterien an die Erhebung von Steuern bzw. generell an die fiskalische Belastung. Diese Besteuerungskriterien sind auch dann zu erfüllen, wenn Vermieterrenten besteuert werden sollen. Über die Zeit hinweg sind von der Finanzwissenschaft eine Reihe von Kriterien aufgestellt worden, die Steuern erfüllen müssen, damit sie - auch im Sinn eines rationalen Steuersystems⁶ - als rational bezeichnet werden können. Folgende Kriterien werden heute generell als wichtig erachtet⁷; sie sind gleichzeitig speziell für die Besteuerung von Vermieterrenten von Bedeutung (Der umfassende Kriterienkatalog findet sich in Anhang A2).

Neutralität der Besteuerung und Vermeidung von Zusatzlasten

Die Erhebung von Steuern sollte so *neutral* wie möglich erfolgen. Neutralität bedeutet, dass die unterschiedlichen Konsum- und Produktionswünsche der einzelnen Individuen durch Steuern so wenig wie möglich verändert, bevorzugt oder benachteiligt werden, dh. *verzerrt* werden. Fehlende Neutralität von Steuern führt zu Wohlfahrtsverlusten oder einer sogenannten *Zusatzlast*. Die Zusatzlast bedeutet für den einzelnen Haushalt bzw. das einzelne Unternehmen einen über die Steuerbelastung hinausgehenden zusätzlichen Wohlfahrtsverlust. Die Zusatzlast lässt sich (zumindest theoretisch) messen: Sie entspricht dem Wohlfahrtsverlust, der entsteht, wenn ein bestimmter, gegebener Steuerbetrag statt durch eine neutrale durch eine nicht neutrale Steuer erhoben wird⁸. Je stärker das Verhalten von Haushalten oder Unternehmungen verändert wird, desto höher ist folglich die Zusatzlast. Es gibt folglich nicht "die" Zusatzlast, sondern verschiedene Arten von Zusatzlasten. (Die theoretische Herleitung des Wohlfahrtsverlustes findet sich in Anhang A3).

Zusatzlasten können in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Stufen entstehen. Eine Zusatzlast entsteht beispielsweise, wenn unterschiedliche Güter mit unterschiedlichen Steuern oder Steuersätzen belegt werden: Wenn Grundbedürfnisartikel und Luxusartikel unterschiedlich besteuert werden, dann entsteht eine Verzerrung in Richtung der Grundbedürfnisartikel. Wohlfahrtsverluste entstehen aber auch durch allgemeine Konsumsteuern wie die Mehrwertsteuer: Die Mehrwertsteuer erzeugt eine Verzerrung zwischen Konsum und Sparen, weil sie den Konsum besteuert, Sparen aber nicht. Auch die Einkommensteuer führt zu Wohlfahrtsverlusten, weil sie die individuell gewünschte Aufteilung zwischen Einkommen und Freizeit zugunsten der Freizeit, also der Nicht-Erwerbstätigkeit, verschiebt. Dieser Wohlfahrtsverlust ist wohl am bekanntesten, weil er in der politischen Auseinandersetzung um Grenzsteuersätze und die Besteuerung hoher Einkommen immer wieder diskutiert wird. Die einzige Steuer, die überhaupt keine Zusatzlast verursacht, ist die Kopfsteuer.

⁶vgl. z.B. Haller (1971).

⁷vgl dazu auch die "Besteuerungsgrundsätze" von Neumark (1970).

⁸vgl. Varian (1989), S. 200 oder Rosen (1985), 275ff.

Auf den verschiedenen Märkten können demnach verschiedene Arten von Zusatzlasten entstehen, je nachdem, welche Steuern man miteinander vergleicht. Für die Besteuerung im Bereich des Wohnungsmarktes ist jener Wohlfahrtsverlust von Bedeutung, der entsteht, wenn der Besitz von Liegenschaften oder der daraus resultierende Ertrag anders besteuert wird als die übrigen Vermögensanlagen bzw. deren Ertrag. Wenn zum Beispiel zusätzliche Einkommen- oder Vermögensteuern allein auf Liegenschaftensbesitz erhoben werden, dann hat dies Verzerrungen zulasten von Investitionen im Wohnungsmarkt zur Folge.

Wenn also die zusätzlichen Vermieterrenten steuerlich erfasst werden sollen, dann soll die Steuerpolitik darauf achten, dass die Steuern bezüglich der Herkunftsquelle von Einkommen oder Vermögen so neutral wie möglich sind. Sind sie dies nicht, so kann der Wohlfahrtsgewinn aus der Marktmiete durch die Wohlfahrtsverluste aus der Besteuerung der Vermieterrenten wieder zunichte gemacht werden.

Ergiebigkeit und Steigerungsfähigkeit

Die teilweise Abschöpfung von Vermieterrenten bezweckt die Finanzierung von Subjekthilfe. Deren Kosten werden von andern Studien auf mehrere hundert Millionen Franken geschätzt⁹. Die Steuern auf Vermieterrenten sollten also in der Lage sein, die für die Finanzierung der Subjekthilfe notwendigen Mittel auch tatsächlich zu beschaffen und notfalls zu steigern, sodass nicht von vorneherein auf andere Budgetmittel zurückgegriffen werden muss. Im dritten Kapitel wird eine überschlagsmässige Berechnung darlegen, welche Steuern zu ausreichenden Einnahmen führen.

Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit

Steuern sollen Personen und Unternehmungen, die sich in ähnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden, auch ähnlich besteuern. Dies bezieht sich vor allem auf die wichtigsten Bemessungsgrundlagen wie Einkommen, Vermögen oder Gewinn. Umgekehrt sollen ungleiche Verhältnisse auch nicht gleich behandelt werden. Für die Besteuerung von Vermieterrenten bedeutet das insbesondere, dass jene Vermieterhaushalte ähnlich besteuert werden, die nach der Freigabe der Mietpreise über ein ähnliches Einkommen und/oder Vermögen verfügen.

Direkte Steuern sollen zudem nach dem Prinzip des gleichen relativen Opfers erhoben werden, dh. alle Haushalte sollen denselben relativen Nutzenverlust aus der Besteuerung erleiden. Zudem sollen die Steuern wenn möglich die primäre Einkommens- und Vermögensverteilung ausgleichen. Beide Anforderungen rechtfertigen (in der Regel) progressive Steuersätze.

Einfachheit und Praktikabilität

Die Besteuerung der Vermieterrenten sollte einfach und mit geringem administrativem Aufwand möglich sein, und sie sollte für die Steuerverwaltungen praktikabel sein. Steuern, deren Ertrag zu einem grossen Teil vom

⁹Vgl. dazu die Studie von Gerheuser/Infras (1992).

administrativen Aufwand wieder weggefressen werden, sind aus Effizienzgesichtspunkten nicht sinnvoll.

Eine Gewichtung der Besteuerungsgrundsätze ist nicht sinnvoll, da je nach Art der zu erhebenden Steuern andere Grundsätze in den Vordergrund treten. Die Liste will lediglich aufzeigen, nach welchen Kriterien die im nachfolgenden Kapitel vorgeschlagenen Steuern beurteilt werden.

3. Die Eignung von bestehenden oder neuen Steuern zur Abschöpfung von Vermieterrenten

Kapitel 3 untersucht eine Reihe von bestehenden oder neuen Steuern auf ihre Eignung zur Abschöpfung von Vermieterrenten. Die Steuern werden dabei nach den in Kapitel 2 dargestellten Kriterien beurteilt.

Abschnitt 3.1. untersucht die Abschöpfung von Vermieterrenten über das bestehende Steuersystem. Im Vordergrund stehen dabei die Einkommen- und die Vermögensteuer sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern. Weil steigende Mietzinsen bei den Vermietern zu höherem Einkommen und, über dessen Kapitalisierung, zu höherem Vermögen führen werden, sind diese Steuern grundsätzlich in der Lage, einen Teil der zusätzlichen Vermieterrenten abzuschöpfen und damit zur Finanzierung von Subjekthilfe beizutragen. Anschliessend werden die Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz - vor allem die Liegenschaftensteuer und die Grundstückgewinnsteuer - beurteilt. Abschnitt 3.2. stellt eine Zusammenfassung der Ergebnisse von 3.1. dar und geht anschliessend auf zwei spezifische Probleme ein, nämlich die Steuerbefreiung der Institutionen der beruflichen Vorsorge und die Frage, ob die Erhöhung von Steuersätzen auf die bestehenden Steuern ein praktikables Mittel zur Erzielung von Mehreinnahmen darstellt.

Abschnitt 3.4. erweitert den Gesichtspunkt der Abschöpfung von Vermieterrenten und diskutiert Steuern oder Lenkungsabgaben, die eigens zur Finanzierung von Subjekthilfe erhoben werden könnten. Der Abschnitt über die Bodensteuer ist weniger auf die unmittelbare politische Anwendbarkeit ausgerichtet; er soll vielmehr einige grundsätzliche Hinweise darauf geben, in welche Richtung im Spannungsfeld Wohnen - Boden - Steuern allenfalls Reformen durchgeführt werden könnten, die einen funktionsfähigen Bodenmarkt und gleichzeitig eine gerechte Besteuerung ermöglichen.

3.1. Besteuerung im Rahmen bestehender Steuern und Steuersätze

3.1.1. Einkommensteuer

Ansatz

Die Einkommensteuer erfasst das gesamte Einkommen eines Haushaltes. Zum Einkommen zählen in erster Linie das Erwerbseinkommen, aber auch Einkommen aus dem Vermögen. Letzteres umfasst auch die Erträge aus vermieteten Liegenschaften. Wenn sich aufgrund der Freigabe der Mietzinsen die Mieten erhöhen, dann führt dies bei den Vermietern zu erhöhtem Einkommen, das über die bestehende Einkommensteuer erfasst werden kann. Die Einkommensteuer ist daher grundsätzlich geeignet, einen Teil der zusätzlichen Vermieterrenten abzuschöpfen; sie ist damit grundsätzlich in der Lage, zur Finanzierung der Subjekthilfe, dh. zur *gezielten* Unterstützung der von Mietzinserhöhungen betroffenen Haushalte beizutragen.

Die Einkommensteuer soll nun aufgrund der in Kapitel 2 aufgestellten Kriterien beurteilt werden.

Aufkommensneutralität und Vermeidung von Zusatzlasten

Die Einkommensteuer führt zwar, wie bereits kurz erwähnt, zu Zusatzlasten und damit zu einem Wohlfahrtsverlust. Dieser Wohlfahrtsverlust entspringt der Tatsache, dass Freizeit nicht besteuert wird. Sind die Einkommensteuersätze hoch, dann kann dies zu fühlbaren volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Doch bezüglich der *Herkunft* des Einkommens ist die Einkommensteuer neutral, dh. sie führt zu keinen Verzerrungen hinsichtlich der Wahl verschiedener Einkommensquellen. Einkommen aus Wohneigentum wird nicht anders belastet als anderes Einkommen. Aus der Sicht der Aufkommensneutralität ist die Einkommensteuer zur Abschöpfung von Vermieterrenten daher geeignet.

Ergiebigkeit

Die Einführung der Marktmiete und die damit verbundenen allfälligen Mietpreissteigerungen führen zu einem direkten Einkommenszuwachs bei den Vermieterhaushalten. Dieser Einkommenszuwachs wird über die Einkommensteuer erfasst. Zur Berechnung der Ergiebigkeit der Einkommensteuer soll auf die Berechnungen des zusätzlichen Marktvolumens aus der Studie Schips/Müller zurückgegriffen werden. Legt man das gemäss Schips/Müller realistische Szenario zugrunde¹⁰, so ergeben sich aufgrund der Besteuerung der Vermieterrenten zusätzliche Einnahmen aus den Einkommensteuern von, sehr vorsichtig geschätzt, rund 800 Mio. Franken jährlich (ausführliche Berechnung im Anhang A4).

Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit

Die Einkommensteuer belastet jene Vermieterhaushalte zusätzlich, die von gestiegenen Mietzinsen tatsächlich profitieren, und sie lässt jene unberührt, deren Mietzinse nicht steigen. Sie schöpft also gezielt nur *zusätzliche* Vermieterrenten ab, behandelt also Gleiches auch tatsächlich gleich. Die Einkommensteuer ist zudem progressiv ausgestaltet, was bedeutet, dass Vermieter-Haushalte mit einem (aus andern Quellen) höheren Einkommen dasselbe relative Opfer bezahlen wie Vermieter-Haushalte mit tiefem Einkommen. Eine Besteuerung der zusätzlichen Vermieterrenten über die Einkommensteuer führt also nicht zu Ungerechtigkeiten zwischen einkommenstarken und -schwachen Haushalten.

Praktikabilität und Bequemlichkeit

Die Einkommensteuer ist eine der Hauptquellen staatlicher Einnahmen, und ihre Bemessungsgrundlagen sind seit langem eingeführt. Die Steuerverwaltungen sind mit dem Instrument vertraut. Die allfälligen zusätzlichen Erträge aus höheren Mietzinsen können deshalb problemlos über die bestehende Einkommensteuer abgewickelt werden.

¹⁰Schips/Müller (1992), S. 50ff.

3.1.2. Vermögensteuer

Ansatz

Vermögensteuern besteuern das gesamte Vermögen eines Haushaltes, also auch Liegenschaften, dh. Immobilienvermögen. Vermögen ist im Grunde genommen nichts anderes als kapitalisiertes Einkommen. Erhöht sich nämlich das Einkommen aus einer bestimmten Vermögensanlage, dann steigt der kapitalisierte Wert dieser Anlage; steigen also die Mietzinse aufgrund der Freigabe, dann steigt auch der Wert der zugrundeliegenden Liegenschaften, und diese Erhöhung ist vermögensteuerwirksam. Die Vermögensteuer ist daher grundsätzlich geeignet, zusätzliche Vermieterrrenten abzuschöpfen.

Die Vermögensteuer soll nun ebenfalls aufgrund der in Kapitel 2 dargelegten Kriterien beurteilt werden.

Neutralität und Vermeidung von Zusatzlasten

Die Vermögensteuer führt zwar zu einem Wohlfahrtsverlust, indem sie Sparen (dh. Vermögensbildung) belastet, Konsum dagegen nicht. Sie greift also (wie die Einkommensteuer, die die optimale Aufteilung zwischen Arbeit und Freizeit verändert) in die optimale Aufteilung zwischen Sparen und Konsum ein. Doch bezüglich der verschiedenen Vermögensarten ist die Vermögensteuer neutral: Die verschiedenen Anlageformen werden von der Vermögensteuer identisch erfasst, nämlich über eine Mischrechnung von Verkehrs- und Ertragswert. Der Ertragswert ist es denn auch, der über die Erhöhung der Mietzinse und deren Kapitalisierung zu einer Erhöhung der Vermögensteuer führt. Da der Ertrag aus Liegenschaften genau gleich behandelt wird wie jener aus andern Vermögensanlagen (Wertschriften, Beteiligungen), entsteht keine Verzerrung zugunsten oder zulasten der Liegenschaftenbesitzer gegenüber andern Vermögensbesitzern.

Ergiebigkeit

Die Vermögensteuer umfasst nur einen geringen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden; der Bund erhebt überhaupt keine Vermögensteuern. Zur Berechnung des Ertrages aus der Vermögensteuer müssen die zusätzlichen Vermieterrrenten kapitalisiert werden, denn die gestiegenen Mietzinseinnahmen spiegeln sich im Wert der betreffenden Liegenschaften wider. Die Erträge aus der Vermögensteuer sind, verglichen mit der Einkommensteuer, relativ gering. Dies hat zum einen mit den tiefen Sätzen der Vermögensteuern als auch den hohen Freibeträgen zu tun. Legt man das identische Szenario wie für die Schätzung der Einnahmen aus der Einkommensteuer zugrunde, so ergeben sich zusätzliche Vermögensteuererträge von, sehr vorsichtig geschätzt, 90 Mio. Franken (Berechnung im Anhang A4).

Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit

Wie die Einkommensteuer belastet auch die Vermögensteuer jene Haushalte mehr, die von den gestiegenen Ertragswerten der Liegenschaften profitieren. Sie schöpft also gezielt nur jene Vermögens-Mehrwerte ab, die

auch tatsächlich bei den Haushalten anfallen. Sie verschont dagegen jene, die keine Mietzinserhöhungen vornehmen. Die Progression in der Vermögensteuer plus die hohen Freibeträge sorgen für das gleiche relative Opfer. Aufgrund der hohen Freibeträge wird die Zahl der Vermögensteuerpflichtigen zunehmen.

Praktikabilität und Bequemlichkeit

Die Vermögensteuer ist, wie die Einkommensteuer, seit langem eingeführt; auch die Liegenschaften werden über die Vermögensteuer erfasst. Die zusätzlichen Mietzins-Erträge und deren Kapitalisierung als Ertragswert von Liegenschaften sind normale Prozeduren, die von den Steuerpflichtigen oder den Steuerverwaltungen regelmässig vorgenommen werden.

3.1.3. Gewinn- und Kapitalsteuern

Ansatz

Die Analogie zur Einkommen- und Vermögensteuer der natürlichen Personen sind die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen. Juristische Personen werden über die Gewinn- und Kapitalsteuern erfasst. Fallen bei juristischen Personen, die Liegenschaften besitzen und vermieten, aufgrund der gestiegenen Mietzinse höhere Erträge an, dann werden diese über die Gewinn- bzw. Ertragsteuer erfasst. Das analoge gilt für die kapitalisierten Mietzinserträge, welche über Kapitalsteuern (Steuern auf Kapital und Reserven) besteuert werden. Da Gewinn- wie Kapitalsteuern adäquat allfällige Mietzinserhöhungen erfassen können, sind sie grundsätzlich zur Besteuerung der zusätzlichen Vermieterrenten geeignet.

Die Kapitalsteuern sollen nun aufgrund der in Kapitel 2 dargelegten Kriterien beurteilt werden.

Neutralität und Vermeidung von Zusatzlasten

Gewinn- und Kapitalsteuern erfassen Gewinne und Erträge von juristischen Personen ungeachtet ihrer Herkunft. Sie belasten Erträge aus Liegenschaften nicht anders als Erträge aus anderen Geschäftstätigkeiten. Auf das Problem der Doppelbesteuerung (Besteuerung von Liegenschaftenerträgen sowohl bei den juristischen Personen als Ertrag wie auch anschliessend bei den natürlichen Personen als Einkommen) soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Ergiebigkeit

Gewinn- und Kapitalsteuern machen rund einen Fünftel der Erträge aus Einkommens- und Vermögensteuern aus. Man könnte deshalb eine entsprechende Zunahme veranschlagen. Doch um eine Doppelzählung mit den den Einkommen- und Vermögensteuern unterworfenen natürlichen Personen zu vermeiden, sollen im folgenden keine zusätzlichen Einnahmen aus Gewinn- und Kapitalsteuern angenommen werden. Damit lässt sich auch verhindern, dass Steuereinnahmen überschätzt werden. Doch es sind

natürlich zusätzliche Einnahmen aus der Besteuerung der juristischen Personen zu erwarten.

Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit

Die Steuern auf juristischen Personen sind progressiv ausgestaltet, entsprechen also dem Postulat des gleichen relativen Opfers. Sie erfassen korrekt die zusätzlichen Vermieterrenten und lassen gleichbleibende Mietzinsen unangetastet, entsprechen also dem Postulat der Gleichbehandlung.

Praktikabilität und Bequemlichkeit

Gewinn- und Kapitalsteuern bestehen auf Bundes- wie Kantonsebene seit langem; die zusätzlichen Erträge und Kapitalien stellen für die Steuerverwaltungen kein Problem dar.

3.1.4. Liegenschaften- und Grundstückgewinnsteuern

Ansatz

Eine Reihe von Kantonen erhebt zusätzliche Steuern, die speziell auf den Besitz oder den Verkauf/Erwerb von Liegenschaften zugeschnitten sind. Ein Überblick über diese Steuern ist schwierig, da jeder Kanton auf Liegenschaften sowohl unterschiedliche Steuern erhebt, unterschiedliche Sätze veranschlagt als auch unterschiedliche Steuerobjekte besteuert. Grundsätzlich stellen alle diese Steuern Sondersteuern dar, die an den Wert bzw. den Wertzuwachs von Liegenschaften geknüpft sind. Insofern sind sie in der Lage, die zusätzlichen Vermieterrenten zu besteuern.

Die Beurteilung dieser Steuern nach den Kriterien von Kapitel 2 sieht wie folgt aus.

Neutralität und Vermeidung von Zusatzlasten

Alle in diesem Abschnitt aufgeführten Steuern sind Sondersteuern, die den Liegenschaftenbesitz gegenüber andern Anlageformen benachteiligen. Eine derartige Besteuerung führt also zu Zusatzlasten und zu Wohlfahrtsverlusten. Derselbe Steuerertrag könnte mit geringeren Nutzenverlusten erreicht werden, wenn alle Anlageformen mit denselben Steuersätzen für Vermögensanlagen erfasst würden. Sind jedoch keine Satzerhöhungen dieser Steuern vorgesehen, so erhöht sich der relative Wohlfahrtsverlust (Anteil der Zusatzlast an den gesamten Steuereinnahmen) zumindest nicht. Dennoch sollten alle Sondersteuern mit der Zeit abgeschafft und durch allgemeine, neutrale Steuern ersetzt werden. Allerdings ist die Verzerrung in der Schweiz, verglichen mit andern Staaten, relativ gering, da der Ertrag der Sondersteuern nur ein halbes Prozent der gesamten Steuererträge aller Gebietskörperschaften ausmacht.

Ergiebigkeit

Die Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz ergeben gegenwärtig pro Jahr rund 2 Milliarden Franken. Die Wertsteigerungen aufgrund der Freigabe

der Mietpreise werden pro Jahr rund 5.4 Mia. Franken betragen¹¹. Die zusätzlichen Erträge aus den Sondersteuern können damit einige Dutzend Millionen Franken betragen; eine genauere Berechnung ist wegen der kantonal stark unterschiedlichen Ausgestaltung dieser Steuern schwierig.

Gerechtigkeit und Gleichmässigkeit.

Als Sondersteuern sind diese Steuern nicht mit dem allgemeinen Einkommen oder Vermögen der Haushalte aus andern Quellen verknüpft; es ist also möglich, dass ungleiche wirtschaftliche Verhältnisse gleich behandelt werden. Die Liegenschaftensteuer ist zudem proportional und nicht progressiv ausgestaltet, baut also nicht auf dem gleichen relativen Opfer auf. Da jedoch vor allem die oberen Einkommenschichten Liegenschaftensbesitzer sind, ergibt sich eine leichte Progression.

Praktikabilität und Bequemlichkeit

Die Sondersteuern auf Liegenschaften sind seit langem eingeführt und stellen für die Steuerverwaltungen keine administrativen Probleme mehr dar. Allenfalls stellt sich die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Steuern, dh. der Frage, welcher zusätzliche Aufwand für die Verwaltung dieser Steuern notwendig ist.

3.2. Beurteilung der bestehenden Steuern

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass die bestehenden Steuern grundsätzlich in der Lage sind, Vermietterrenten abzuschöpfen. Vor allem die allgemeinen Steuern - die Einkommen- und die Vermögensteuer - erfüllen die notwendigen Bedingungen, um die aus den Renten entstehenden zusätzlichen Einkommen abzuschöpfen.

In diesem Abschnitt soll die Ergiebigkeit der entsprechenden Steuern noch etwas genauer untersucht werden. Gemäss den vorangehenden Berechnungen können Bund, Kantone und Gemeinden aufgrund der Freigabe der Mietzinsen mit einem Steuermehrertrag von mindestens 900 Mio. Franken pro Jahr rechnen. Gerheuser/Infras haben die Kosten einer Subjekthilfe für verschiedene Szenarien der Mietzinsentwicklung bei einer Marktfreigabe berechnet¹². Danach würde der erwähnte Steuermehrertrag nicht bei allen Szenarien für die Finanzierung der Subjekthilfe ausreichen. Aus diesem Grund sollen nun noch zwei Faktoren dargestellt werden, die die Ergiebigkeit der bestehenden Steuern allenfalls beeinflussen können: Die Erhöhung der Sätze der bestehenden Steuern und die Steuerprivilegien der Pensionskassen.

¹¹gemäss "Szenario 4" von Schips/Müller (1992), S.50ff. Vgl. auch Anhang 4.

¹²Gerheuser/Infras (1993), S. 1.

3.2.1. Satzerhöhungen bei bestehenden Steuern

Die Kosten von Subjekthilfemodellen sind im allgemeinen schwer abzuschätzen. Es ist deshalb denkbar - wenn auch eher unwahrscheinlich -, dass die für die Subjekthilfe notwendigen Beiträge nach dem Modell von Gerheuser/Infras die zusätzlichen Steuereinnahmen aus den bestehenden Steuern übersteigen können. Damit stellt sich die Frage, ob die Finanzierung der Subjekthilfe über eine Erhöhung der Steuersätze bestehender Steuern gesichert werden soll - oder ob das Subjekthilfemodell angepasst werden muss.

Inwiefern Steuersatzerhöhungen zur Finanzierung der Subjekthilfe notwendig sein werden, kann hier nicht beantwortet werden, da dies zu stark von den gewählten Parametern des Subjekthilfemodells abhängt. Zudem sind die Höhe staatlicher Sozialleistungen (in diesem Fall die Subjekthilfe) und die entsprechenden Aufwendungen (in diesem Fall die Steuerpreise bzw. -sätze) weitgehend politische Wertfragen. Grundsätzlich rechtfertigen die Nutzen der Freigabe der Mietzinsen die Kosten der Subjekthilfe; Subjekthilfe ist ein Mittel, einen Teil des gesamtwirtschaftlichen Gewinnes, der aufgrund einer Mietpreisfreigabe entsteht, direkt und gezielt einer bestimmten Gruppe von Mietern zukommen zu lassen. Wenn der Wohnungsmarkt nach der Mietpreisfreigabe mittel- und langfristig wirklich funktioniert und die entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Gewinne entstehen - bei Mietern wie Vermietern -, dann sollte jedoch die Finanzierung der vorgesehenen Subjekthilfe auch ohne Steuersatzerhöhungen und ohne staatliche Defizite durchzuführen sein.

3.2.2. Die Steuerfreiheit der Institutionen der beruflichen Vorsorge

Die Institutionen der beruflichen Vorsorge geniessen eine Reihe von Steuerprivilegien. Art. 80 des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) legt fest, dass alle Erträge, die der beruflichen Vorsorge dienen, von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen direkten Steuern befreit sind. Ausgenommen sind lediglich die Liegenschaftensteuer und die Grundstückgewinnsteuer. Diese zum Teil seit Jahrzehnten bestehenden Steuerprivilegien haben die Vermögensbildung in der beruflichen Vorsorge begünstigt. Weitere spezifische BVG-Regelungen haben die Vermögensanlage besonders in Immobilien begünstigt. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass sich bereits über 10 Prozent aller Liegenschaften im Besitz von Pensionskassen befinden und dass dieser Anteil weiter steigen wird¹³.

Die Steuerausfälle können für die Kantone kurz- und mittelfristig ein Problem darstellen¹⁴. In den Berechnungen von Abschnitt 3.1. wurde immer davon ausgegangen, dass der gesamte Mietzinsmehrertrag zu Steuermehreinnahmen führen wird. In der Tat wird jedoch nur die Liegenschaf-

¹³eigene Berechnung aufgrund der Pensionskassenstatistik 1990 des Bundesamtes für Statistik.

¹⁴Helbling (1989), S. 45.

tensteuer zum vollen Mehrertrag führen. Der steigende Anteil des Liegenschaftensbesitzes in der Hand der beruflichen Vorsorgestiftungen kann zu den entsprechenden Steuerausfällen führen. Wie damit politisch umgegangen werden soll, lässt sich nicht von vorneherein festlegen. Die radikale Lösung bestünde darin, die Steuerbefreiung der Pensionskassen aufzuheben. Oder man hebt die Steuerfreiheit von Immobilienanlagen und deren Erträge bei den Pensionskassen auf, was dann allerdings zu einer Verzerrung zugunsten anderer Anlageformen führt.

Das Problem ist langfristig etwas entschärft, weil die angelegten Gelder, falls sie einmal ausgezahlt werden, zu zusätzlichem Einkommen bei den Pensionierten führen. Dieses Einkommen ist nach dem BVG-Prinzip "Steuerfreiheit der Beiträge - Besteuerung der Auszahlungen" voll steuerbar. Die Besteuerung der Auszahlungen kann die kurz- und mittelfristigen Steuerausfälle langfristig wieder wettmachen, da ja die Steuerbefreiung der Pensionskassen in der Gegenwart zu höheren Leistungen für die Versicherten in der Zukunft führt¹⁵. Denkbar ist höchstens, dass aufgrund von Wohnortswechseln der Rentner Umverteilungen zwischen den Kantonen entstehen. Die langfristige "Umwandlung" von Liegenschaftenertrag in Einkommen für die Rentner zeigt im übrigen, wie überaus wichtig umfassende Steuersysteme sind, die jede Form von Einkommen oder Vermögen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt auch immer sie anfallen, möglichst vollständig und verzerrungsfrei erfassen.

3.3. Neue Steuern und Abgaben

In diesem Abschnitt sollen drei Vorschläge für Sondersteuern beurteilt werden, die in der wohnungs- und bodenpolitischen Diskussion eine gewisse Rolle spielen. Der eine Vorschlag ist eine Abgabe auf die Differenz zwischen alten und neuen Mietzinsen, der zweite Vorschlag ist eine Lenkungsabgabe auf die Unterbelegung von Wohnraum. Als dritter Vorschlag wird eine Sondersteuer auf den Besitz von Boden vorgestellt, der eine ins letzte Jahrhundert zurückreichende Tradition hat: die Boden- oder Grundwertsteuer. Die Bodensteuer ist ein aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht interessantes Konzept, das die boden- und wohnungspolitische Diskussion bereichern kann.

3.3.1. Mietzinsdifferenzabgaben

Schips/Müller schlagen in ihrem Gutachten vor, zur Finanzierung der Subjekthilfe eine Mietzinsdifferenzabgabe einzuführen. Diese Abgabe würde den Unterschied zwischen den gegenwärtigen Mietzinsen und jenen, die sich nach einer Mietpreisfreigabe ergeben, erfassen. Schips/Müller schlagen eine Abgabe von zu Beginn rund 20 Prozent auf die Mietzinsdifferenz vor; diese Abgabe würde schrittweise auf Null reduziert, wenn der durch

¹⁵Helbling (1989), S. 45ff.

die Einführung der Marktmiete angeregte Wohnungsmarkt die Preise mittel- und langfristig wieder sinken lässt. Kriterium für die Mietzinsdifferenzabgabe wäre die buchhalterische Differenz zwischen altem und neuem Mietzins.

Sondersteuern auf bestimmten Märkten führen zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten bzw. Zusatzlasten, die die positiven Wirkungen der Freigabe des entsprechenden Marktes vermindern können. Mietzinsdifferenzabgaben reduzieren die in der Zukunft erwartete Rendite einer bestimmten Vermögensanlage, in diesem Fall von vermieteten Liegenschaften, gegenüber andern Anlageformen. Sie reduzieren die Rendite von Wohnliegenschaften vor allem auch gegenüber Geschäftliegenschaften. Dies kann den bereits heute bestehenden Druck zur "Umnutzung" oder "Entwidmung" von Wohnungen noch weiter erhöhen; dieser Druck kann selbst durch optimale Zonenpläne nicht verhindert werden.

Mietzinsdifferenzabgaben können zudem zu Ungerechtigkeiten führen, die dem Steuergrundsatz der Gleichheit widersprechen. Gegenwärtig bestehen auf dem Wohnungsmarkt beträchtliche Preisunterschiede für qualitativ ähnliche Wohnungen¹⁶. Eine Freigabe der Preise bedeutet für gewisse dieser Wohnungen Preissteigerungen, die dann durch die Mietzinsdifferenzabgabe abgeschöpft werden, während der Preis für andere Wohnungen sich kaum erhöht. Dies führt schliesslich dazu, dass der Besitz und die Vermietung von qualitativ identischen Wohnungen mit identischem Mietpreis steuerlich unterschiedlich belastet wird.

Aus diesem Grund sollten neue fiskalische Sonderabgaben auf Liegenschaften nicht eingeführt werden.

3.3.2. Lenkungsabgaben auf Unterbelegung von Wohnraum

Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung von Subjekthilfe besteht darin, Lenkungsabgaben auf unterbelegten Wohnraum zu erheben¹⁷. Ansatzpunkt wäre die Belegungsdichte, Steuersubjekt die Haushalte in den unterbelegten Wohnungen. Die finanziellen Mittel könnten zweckgebunden zur Finanzierung der Subjekthilfe verwendet werden.

Lenkungsabgaben wurden vor allem im Bereich der marktwirtschaftlichen Umweltpolitik entwickelt. Sie sollen dazu dienen, die Umweltverschmutzung effizient zu vermindern. Die Einführung von Lenkungsabgaben ist gerechtfertigt, wenn externe Kosten entstehen. Gerade weil das Instrument sehr wirksam ist, sollte jedoch vorsichtig damit umgegangen werden; man kann natürlich alles und jedes "lenken". Die Unterbelegung von Wohnraum stellt gegenwärtig ein Problem dar, das man aufgrund der zu tiefen Mietpreise in einem gewissen Sinne als "externe Kosten" bezeichnen könnte. Doch wenn die Marktmiete einmal eingeführt ist, dann führt die Unterbelegung von Wohnraum zu keinen externen Effekten mehr, solange jene, die an viel Wohnraum interessiert sind, auch die entsprechende (hö-

¹⁶Gerheuser/Infras, S. 2.

¹⁷Schips/Müller (1992), S. 90.

here) Zahlungsbereitschaft haben. Treten aber keine externen Effekte auf, dann entfällt auch die Notwendigkeit von Lenkungsabgaben.

Die wirtschaftswissenschaftlich problematische Grundlage von Lenkungsabgaben auf dem Wohnungsmarkt, der administrative Aufwand zur Erfassung von Unterbelegungen und die mögliche Ungleichbehandlung von Mietern und Eigenheimbesitzern sprechen gegen die Einführung von Lenkungsabgaben auf die Unterbelegung von Wohnraum¹⁸.

3.3.3. Bodensteuer (Grundwertsteuer, site tax)

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, Reformen im Bereich der Boden- und Wohnungspolitik einzuführen, die über die Tagespolitik hinausgehen und eher langfristig angelegt sind. Einer dieser Reformvorschläge, der Beachtung verdient, ist die Bodensteuer. Sie geht über den Wohnungsmarkt hinaus und betrifft im Grunde genommen die gesamte Raumplanung.

Die Bodensteuer ist ein Vorschlag, der ins letzte Jahrhundert zurückgeht. Der amerikanische Sozialreformer Henry George hat die Idee in seinem 1879 erschienenen Buch als erster entwickelt¹⁹. Grundlegende Idee der Boden- (bzw. Grundwert)steuer ist, dass Boden ein nicht vermehrbares Gut ist, dessen Wert nicht primär von den Leistungen des Eigentümers, sondern sehr stark von den Leistungen der *Allgemeinheit* abhängt. Der Nutzen des Bodens und daraus abgeleitet sein Wert beruhen in dieser Sichtweise weitgehend auf der Bereitstellung staatlicher Infrastruktur oder planerischer Massnahmen wie der Zonenplanung. Die aufgrund dieser Leistungen entstehende Rente, die sogenannte "Grundrente", soll durch die Bodensteuer erfasst werden. Die Bodensteuer stellt ausschliesslich auf die Grundrente ab, also nicht auf die Investitionen (Bau von Produktionsanlagen, Wohnungen etc.), die auf dem betreffenden Grundstück getätigt werden. Gemäss den Vorstellungen von George hätte die Bodensteuer alle andern Steuern (inkl. die Einkommensteuer) ersetzen können; heute könnte sie zumindest alle bestehenden Sondersteuern auf Liegenschaften ersetzen.

Die Bodensteuer bemisst sich nach der Grund- oder Bodenrente. Sie ist eine *Fixabgabe*, deren Höhe von der öffentlichen Hand nach verschiedenen Kriterien bemessen werden kann. Denkbar ist eine Berechnung aufgrund der staatlichen Infrastrukturleistungen in der Umgebung des betreffenden Grundstücks oder eine Abstützung auf die Zonenplanung, oder einfach aufgrund der Quadratmeterpreise unbebauter Grundstücke, wie sie etwa für die Berechnung der Eigenmietwerte ermittelt werden. Die Ermittlung der mit diesen Kriterien verbundenen Bodenwerte ist allerdings, vor allem während dem Systemwechsel, mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden.

¹⁸Auch Schellhaass/Schulz (1987), S. 159ff. stellen eine Reihe von zusätzlichen Abschöpfungsmöglichkeiten vor, sprechen sich aber gegen jede zusätzliche Abschöpfung aus, die über die normale Besteuerung hinausgeht.

¹⁹Vgl. Andelson (1993).

In Europa wurde die Bodensteuer bisher nur in Dänemark eingeführt. Die dänischen Gemeinden besteuern nur den Wert des Bodens, nicht aber den Wert der Liegenschaften, z.B. der Wohnhäuser. Die dänischen Gemeinden beziehen praktisch alle Einnahmen aus dieser Bodensteuer. In Taiwan wurde die nach dem Zweiten Weltkrieg durchgeführte Landreform mit der Einführung einer bodensteuerähnlichen Abgabe auf Landbesitz verknüpft. Diese allein auf den Bodenwert, also die Grundrente, ausgerichtete Besteuerung führte dazu, dass sehr viel des zuvor weitgehend extensiv genutzten Landes intensiver, vor allem industriell, genutzt wurde, weil sich aufgrund der Fixsteuer die wertschöpfungsintensive Nutzung des Bodens stärker zu lohnen begann. In den USA wurde die "site tax" (Grundstücksteuer) immer wieder diskutiert²⁰, doch bisher nicht eingeführt.

Der grosse Vorteil der Bodensteuer liegt darin, dass sie, im Rahmen der Raumplanung, die intensive Bebauung und Nutzung von Land fördert, was besonders in Städten und in dichtbesiedelten Ländern wie der Schweiz bedeutsam ist: Die Höhe der Steuer gibt einen Anreiz zur intensiven Nutzung des vorhandenen Bodens, weil sie unabhängig vom erzielten Ertrag erhoben wird. Die Bodensteuer verhindert die Spekulation mit unbebautem Land, und sie liefert grössere Anreiz zu raschem Bauen als die bestehenden Steuern, die die Hortung von Bauland und die Spekulation sogar fördern können²¹. Zudem erlaubt sie eine einfache Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte, wie sie von Art. 5 des Raumplanungsgesetzes verlangt wird: Es ist keine langwierige Unterscheidung zwischen "planungsbedingten" und "nicht-planungsbedingten" Mehrwerten mehr notwendig²², sondern der gesamte Bodenwert bzw. -mehrwert wird durch die Bodensteuer ungeachtet seiner Herkunft erfasst. Der Ertrag der Bodensteuer kann für die Finanzierung allgemeiner sozialer Aufgaben verwendet werden, allenfalls auch spezifisch für den Ausgleich von Boden-Minderwerten. Die Bodensteuer verursacht zwar, wie jede Sondersteuer, einen gewissen Wohlfahrtsverlust (aufgrund der Zusatzlast), der aber, verglichen mit der gegenwärtigen Liegenschaftenbesteuerung, sehr klein ist. Gerade auf der kommunalen und kantonalen Ebene, als Kantons- oder Gemeindesteuer, ist die Bodensteuer eine valable Alternative zur gegenwärtigen Liegenschaftenbesteuerung.

²⁰Vgl z.B. The Urban Institute (1970).

²¹Vgl dazu auch die ausführlichen Herleitungen von Zeller-Mejia (1989), Kap. 8 und 9.

²²gemäss Auskunft des Bundesamtes für Raumplanung stellt diese Unterscheidung die Umsetzung von Art. 5 RPG die Kantone vor grosse Probleme, was entsprechende kantonale Gesetze bisher weitgehend verhindert hat.

4. Zweckbindung von Einnahmen zugunsten von Subjekthilfe?

4.1. Eignung von Zweckbindungen

Zweckbindungen sind eng mit der Anwendung des *Äquivalenzprinzips* verknüpft; umgekehrt sind Zweckbindungen nur bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt. Das Äquivalenzprinzip beruht auf der Überlegung, dass jene Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen, die von staatlichen Leistungen profitieren, auch für die Kosten dieser Leistungen aufkommen sollen²³. Das Äquivalenzprinzip bedeutet deshalb, dass Nutzen und Kosten des staatlichen Angebots für bestimmte Gruppen in Übereinstimmung zu bringen sind. Der Staat verhält sich bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips wie ein Unternehmer, der für bestimmte Individuen oder gesellschaftliche Gruppen ein bestimmtes Gut bereitstellt, welches von den entsprechenden Nutzniessern finanziert wird. Die korrekte Anwendung des Äquivalenzprinzips bedeutet, dass die finanziellen Mittel, die von den Nutzniessern bezahlt werden, ausschliesslich, und damit *zweckgebunden*, für die Erstellung der entsprechenden staatlichen Leistung verwendet werden. Das Äquivalenzprinzip ist damit neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip (hier beruhen die staatlichen Steuern nicht auf der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen, sondern auf dem wirtschaftlichen Potential des Besteuernten) das wichtigste steuerpolitische Prinzip.

Abgaben nach dem Äquivalenzprinzip, die anschliessend zweckgebunden verwendet werden, sind damit keine eigentlichen Steuern ("voraussetzungslos geschuldet"), sondern gehen, richtig angewandt, eher in Richtung Gebühren. Zweckbindungen nach dem Äquivalenzprinzip betonen einen engen sachlichen Zusammenhang, im Umweltschutz z.B. das Kostenäquivalenz- bzw. Verursacherprinzip: Eine Abwasserabgabe wird z.B. zur Finanzierung von Kläranlagen verwendet; jene, die die Kosten der Kläranlage verursachen, nämlich die Abwasserproduzenten, finanzieren gleichzeitig über die Abgabe die Kläranlage. Die bekannteste Anwendung des Äquivalenzprinzips und der Zweckbindung in der Schweiz ist die Zweckbindung der Treibstoffzollzuschläge für den Nationalstrassenbau: Die motorisierten Verkehrsteilnehmer, die von den Nationalstrassen profitieren, finanzieren deren Bau und Unterhalt über die entsprechende Sonderabgabe.

Zweckbindungen sind von Vorteil, wenn sie *tatsächlich* auf dem Äquivalenzprinzip beruhen; das Äquivalenzprinzip selbst hat den Vorteil, dass es die Nutzniesser staatlicher Leistungen auch tatsächlich zu deren Finanzierung heranzieht. Zweckbindungen machen dem Steuerzahler klar, wofür sein Geld verwendet wird, und sie können den Steuerwiderstand vermindern. Gerade dieser Vorteil wird in der angelsächsischen Finanzwissenschaft hervorgehoben.²⁴ Bedingung für die zweckgebundene Verwendung

²³Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge im Band von Pohmer (1981).

²⁴Diese Diskussion wird vor allem in der angelsächsischen Finanzwissenschaft mit viel Engagement geführt. Vgl. den auslösenden Artikel von Buchanan (1963).

von staatlichen Mitteln ist jedoch die Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips. Lässt sich dieses nicht anwenden, dann ist auch die Zweckbindung nicht zu rechtfertigen. Zweckbindungen wie jene der Alkohol- und Tabaksteuer lassen sich aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Sicht absolut nicht rechtfertigen.

Selbst wenn sich das Äquivalenzprinzip korrekt anwenden lässt, führt die Zweckbindung nicht automatisch zu den finanzpolitisch erwünschten Ergebnissen. Ein Problem von Zweckbindungen stellt nämlich die damit einhergehende Starrheit des staatlichen Budgets dar. Werden Einnahmen zweckgebunden, dann müssen sie ungeachtet der Dringlichkeit und Wichtigkeit der zu finanzierenden Aufgabe dafür ausgegeben werden. Umgekehrt können Mittel fehlen, wenn zuwenig zweckgebundene Einnahmen in die Kassen fliessen, andere staatliche Budgetmittel aber nicht zur Verfügung stehen. Solche Ausgabenautomatismen können langfristig zu Ineffizienzen führen. Das bekannteste Beispiel dafür ist, selbst bei der an sich sinnvollen Zweckbindung aufgrund des Äquivalenzprinzips, wiederum die Treibstoffzollzweckbindung: Einnahmen und Ausgaben liessen sich nicht genügend flexibel handhaben, um die Überschüsse der 80er Jahre und die drohenden Defizite der 90er Jahre automatisch zu verhindern.

4.2. Anwendung auf die Finanzierung von Subjekthilfe

Die Frage, ob die Einnahmen aus der Besteuerung der Vermieterrenten explizit zur Finanzierung von Subjekthilfe zweckgebunden werden sollen, kann also aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln beantwortet werden.

Keine Zweckbindung von allgemeinen Steuern

Wie in Kapitel 3 dargelegt, sollten zur Finanzierung der Subjekthilfe keine neuen Steuern eingeführt werden. Damit wird der überwiegende Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Abschöpfung von Vermieterrenten aus Einkommen- und Vermögensteuern stammen. Gemäss dem finanzpolitischen Grundsatz der Non-Affektation sollen allgemeine Steuern nicht zweckgebunden werden²⁵. Die zusätzlichen Einnahmen aus diesen Steuern sollen deshalb in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Zugleich sollen die zusätzlichen Mittel für die Subjekthilfe aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.

Subjekthilfe kann nicht nach dem Äquivalenzprinzip finanziert werden

Das Äquivalenzprinzip und damit die Rechtfertigung für Zweckbindungen beruhen darauf, dass eine Beziehung zwischen Nutzniessern und Kostenträgern einer bestimmten staatlichen Leistung besteht. Doch im Bereich der allgemeinen Sozialhilfe und besonders der Subjekthilfe lässt sich das Äquivalenzprinzip gerade nicht anwenden. Das auf Nutzen-Kosten-Überlegungen aufbauende Äquivalenzprinzip versagt im Bereich der Sozialpolitik:

²⁵Wittmann (1975).

Sozialpolitik kann definitionsgemäss nur nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erfolgen.

Die Nichtanwendbarkeit des Äquivalenzprinzips lässt sich am Beispiel der Subjekthilfe sehr schön zeigen. Nutzniesser der Subjekthilfe sind jene Haushalte, die aufgrund ihres tiefen Einkommens nicht in der Lage sind, die erhöhten Mietzinsen zu bezahlen; Nutzniesser sind also Mieterhaushalte mit tiefem Einkommen. Würde nun das Äquivalenzprinzip angewandt, dann müssten diese Haushalte *selbst* für diese staatliche Leistung aufkommen. Die Idee zweckgebundener Abschöpfung von Vermieterrenten besteht aber darin, dass die Vermieterhaushalte, also eine völlig andere Gruppe, als Kostenträger der Subjekthilfe herangezogen wird - der Sinn von Sozialleistungen ist ja gerade, dass er von den Einkommensstarken finanziert wird. Das Beispiel zeigt, dass sich das Äquivalenzprinzip bei der Finanzierung der Subjekthilfe nicht anwenden lässt, weil die Nutzniesser und die Kostenträger von Subjekthilfe nicht dieselbe gesellschaftliche Gruppe sind. Subjekthilfe sollte deshalb, analog zu andern Sozialleistungen, aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips finanziert werden, über die allgemeinen Steuern bzw. den allgemeinen Staatshaushalt.

Zweckbindung führt zu mangelnder Budgetflexibilität

Selbst wenn man die äquivalenztheoretischen Überlegungen zur Zweckbindung nicht akzeptieren will, spricht die mangelnde Flexibilität zweckgebundener Budgets gegen eine Zweckbindung. Es ist denkbar, dass entweder zuviel oder zuwenig zweckgebundene Mittel für die Finanzierung von Subjekthilfe zur Verfügung stehen. Wenn Überschüsse oder Defizite vermieden werden sollen, sind Regeländerungen im Bereich der Zweckbindung notwendig, die erst nach langwierigen politischen Prozessen zu wirken beginnen. Während dieser Zeit werden staatliche Mittel ineffizient eingesetzt.

4.3. Folgerungen für die Finanzierung von Subjekthilfe

Die bisherigen Überlegungen haben dargelegt, dass Zweckbindungen im Bereich der direkten Sozialhilfen nicht sinnvoll sind. Drei Gründe sprechen gegen eine Zweckbindung von Vermieterrenten zur Finanzierung von Subjekthilfe: Erstens sollten allgemeine Steuern, die primär zur Abschöpfung von Vermieterrenten eingesetzt werden, nicht zweckgebunden werden, sondern in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Zweitens lässt sich das Äquivalenzprinzip bei der Abschöpfung von Vermieterrenten und der Finanzierung von Subjekthilfe nicht anwenden, weil Nutzniesser und Kostenträger der Subjekthilfe nicht dieselbe gesellschaftliche Gruppe sind. Drittens kann Zweckbindung zu finanzpolitischen Inflexibilitäten führen.

Aus diesem Grund sollten Erträge aus der Besteuerung der zusätzlichen Vermieterrenten *nicht* zweckgebunden zur Finanzierung von Subjekthilfe verwendet werden. Vielmehr sollten Abschöpfung der Vermieterrenten und Finanzierung der Subjekthilfe finanzpolitisch voneinander getrennt werden. Die Erträge sowohl aus den allgemeinen Einkommen- und Vermögensteu-

ern wie auch aus den Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz (sowie auch aus der Bodensteuer, falls sie die Sonderbesteuerung von Liegenschaften einmal ersetzt) sollten gemäss dem Non-Affektationsprinzip in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen, während die Subjekthilfe ebenfalls aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden sollte. Die finanzpolitische Befürchtung, die Mittel für die Subjekthilfe könnten nicht ausreichen, kann aufgrund der sehr vorsichtigen Berechnungen in Kapitel 3 weitgehend entkräftet werden.

5. Subjekthilfe in einem föderalistischen System

5.1. Wo fallen Einnahmen und Ausgaben an?

In den bisherigen Ausführungen wurde "der Staat" als Einheit verstanden, die auf der einen Seite Steuern einnimmt und auf der andern Seite die entsprechenden Mittel für bestimmte Aufgaben ausgibt. Zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen wurde nicht unterschieden; es wurde argumentiert, als ob nur eine einzige "Staatskasse" bestehen würde. In einem föderalistischen System wie der Schweiz jedoch verfügen die einzelnen Gliedstaaten über eigene Einnahmequellen und über eigene Budgets; neben dem Bund haben sowohl Kantone wie Gemeinden eigene Einnahmen und eigene Aufgabenbereiche. Die Diskussion zusätzlicher Einnahmen und neuer Aufgabenbereiche des Staates muss deshalb immer miteinbeziehen, wo die entsprechenden Finanzströme anfallen.

Das Problem bei der Finanzierung von Subjekthilfe besteht nun darin, dass Einnahmen und Ausgaben auf verschiedenen staatlichen Ebenen anfallen. Die hauptsächlich zur Abschöpfung der zusätzlichen Vermietenrenten dienenden Einkommen- und Vermögensteuern fallen weitgehend auf kantonaler und kommunaler Ebene an; die Sondersteuern auf Liegenschaftbesitz sogar vollständig. Der Bund wird über die direkte Bundessteuer nur wenige zusätzliche Einnahmen erzielen. Wenn der Bund die gesamte Finanzierung der Subjekthilfe übernehmen soll, dann reichen die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel nach dem Modell von Gerheuser/Infras bei weitem nicht aus.

Wenn der Bund die Finanzierung der Subjekthilfe vollständig übernehmen soll, dann sind für diese neue Aufgabe institutionelle Anpassungen notwendig. Folgende Möglichkeiten bestehen dazu:

1. Ein Teil der bisher den Kantonen und Gemeinden vorbehaltenen Einnahmen aus den direkten Steuern fließt neu an den Bund, der damit die Subjekthilfe finanziert. Dies bedingt eine Änderung der Bundesverfassung, da die vom Bund zu erhebenden Steuern in der Verfassung abschliessend aufgezählt sind.
2. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen wird neu geregelt, so dass die Mehrausgaben des Bundes für die Subjekthilfe durch Minderleistungen in andern Bereichen kompensiert werden.
3. Der Bund führt ein Rahmengesetz ein, das die Subjekthilfe grundsätzlich auf Bundesebene regelt, die konkrete Ausgestaltung und die finanziellen Verpflichtungen aber an die Kantone überträgt.

5.2. Subjekthilfe als Aufgabe der Kantone und Gemeinden

An dieser Stelle soll die Frage aufgeworfen werden, inwieweit der Bund überhaupt für die Finanzierung der Subjekthilfe aufkommen soll. Geschichtlich betrachtet ist die direkte personenbezogene Sozialhilfe, dh. die Fürsorge, Aufgabe der Kantone und insbesondere auch der Gemeinden.

Diese sozialpolitische Aufgabe hat sich im wesentlichen bis heute erhalten²⁶, und sie ist aus volkswirtschaftlicher Sicht auch sinnvoll. Kantone und Gemeinden sind also für all jene direkten Unterstützungsleistungen zuständig, die nicht durch die (bundesstaatlich organisierten) Sozialversicherungsinstitutionen abgedeckt sind (Altersversicherung, Arbeitslosenversicherung, Kranken- und Unfallversicherungen). Damit können die Kantone auch die Aufgabe der direkten Mietzinsbeihilfen übernehmen, da dies ja ihrer klassischen Fürsorgeaufgabe entspricht. Die Kantone und Gemeinden, die einen Grossteil der zusätzlichen Steuereinnahmen beziehen, können die Subjekthilfe finanzieren, ohne damit, im Gegensatz zum Bund, in ein finanzielles Ungleichgewicht zu geraten.

Eine weitere Überlegungen spricht für die weitgehende Übernahme der Subjekthilfe durch Kantone und Gemeinden: Wohnungen sind in der vielgestaltigen Schweiz unterschiedlich knapp und teuer. Das Mietzinsniveau ist regional sehr unterschiedlich²⁷, und auch die erwarteten Mietzinssteigerungen werden mit Sicherheit in den einzelnen Regionen unterschiedlich stark ausfallen. Zudem ist die Typologie der Wohnungen wie auch die Mieterquote von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Eine bundesweite Regelung könnte dieser Vielfalt kaum Rechnung tragen, sondern würde entweder unnötige Starrheiten oder dann im Versuch, allen Unterschieden gerecht zu werden, eine Überbürokratisierung hervorrufen. Die einzelnen Kantone kennen ihre Wohnungs- und Mieterstruktur viel besser. Sie können gezielt auf die unterschiedlichen Bedürfnisse ihrer Bewohner eingehen und die Subjekthilfe entsprechend gestalten. Zudem ist auf der kantonalen Ebene ein gewisser Anpassungsmechanismus eingebaut: Steigen die Mietpreise überproportional, dann erhöhen sich im betreffenden Kanton auch die Steuereinnahmen. Verändern sich dagegen die Mietzinse im betreffenden Kanton nur wenig, dann entstehen zwar keine grossen Steuermehreinnahmen, es besteht aber auch nur ein geringer Bedarf an Subjekthilfe.

Befürchtungen bestehen dahingehend, dass unterschiedliche Sozialleistungen zu Wanderungen zwischen den Kantonen führen würden. Diese Gefahr besteht grundsätzlich bei allen Sozialleistungen, die dezentral von untergeordneten Gebietskörperschaften erbracht werden. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen jedoch, dass sozialleistungsinduzierte Wanderungen relativ gering sind²⁸. Die Kantone haben zudem die Möglichkeit, Anreize zu sozialleistungsbedingten Wanderungen dadurch zu verringern, dass sie ihre Leistungen für eine gewisse Zeit nur Einwohnern "ihres" Kantons zugute kommen lassen²⁹. Der Anpassungsmechanismus "hohe Mietzinsen - hohe Beiträge, tiefe Mietzinsen - tiefe Beiträge" führt zudem bis zu einem gewissen Grad zu einem automatischen Ausgleich zwischen Kantonen mit

²⁶Frey (1977), S. 83

²⁷Gerheuser (1988), S.39f.

²⁸Blöchliger/Frey (1992), S. 539.

²⁹So sieht der Entwurf für die Mietzinsverordnung des Kantons Basel-Stadt eine Subjekthilfe nur für jene vor, die seit mindestens zwei Jahren in Basel ansässig sind. Ähnliche Regelungen sind auch für andere Leistungen, z.B. Stipendien und andere Ausbildungsbeiträge, bekannt.

tiefer und solchen mit hoher Leistung. Gerade die kantonale Regelung vermag wahrscheinlich diesen Ausgleich besser zu erwirken als eine bundesstaatliche "Harmonisierung"³⁰. Werden Wanderungen aufgrund unterschiedlicher Subjekthilfe tatsächlich zu gross, dann haben die Kantone von selbst einen Anreiz, ihre Leistungen so zu gestalten, dass sie nicht unfinanzierbar werden.

5.3. Institutioneller Aufbau der Subjekthilfe: Ein Vorschlag

Im folgenden soll ein Lösungsvorschlag zur Diskussion gestellt werden, der eine Reihe von Bedingungen berücksichtigt: Die kantonale Souveränität über die Sozialhilfe soll grundsätzlich bestehen bleiben, wodurch die Vorteile dezentraler gegenüber zentralen Regelungsmechanismen gewahrt werden. Gleichzeitig sollen subjekthilfeinduzierte Wanderungen vermieden werden, und es soll verhindert werden, dass allzu stossende Unterschiede, z.B. im Grenzgebiet zweier benachbarter Kantone, entstehen können.

In diesem Vorschlag gewährt der Bund subsidiär einen "Grundstock" an Subjekthilfe, der das Minimum der notwendigen Unterstützung gewährt. Dieser Grundbetrag kann sich nach dem von Gerheuser/Infras erarbeiteten Modell richten, soll aber natürlich nicht dessen Ausgabensumme erreichen³¹. Die Subjekthilfe, die darüber hinausreicht, wird anschliessend von den Kantonen übernommen. Die Kantone bestimmen in eigener Regie, wieviel an Subjekthilfe sie ihren Einwohnern gewähren wollen. Da sie auch über die entsprechenden Steuereinnahmen aus den zusätzlichen Einkommen- und Vermögensteuern verfügen, können sie den grösseren Teil der Subjekthilfe übernehmen.

Wenn die Subjekthilfe für die verschiedenen Staatsebenen annähernd haushaltsneutral ausgestaltet werden soll, dann hat eine kantonale Finanzierung gegenüber einer Bundesfinanzierung einen entscheidenden Vorteil: sie erfordert nämlich keine Verfassungsänderung, die den einzelnen Staatsebenen neue Aufgaben und Steuern zuweisen müsste. Verfassungsänderungen tragen immer die Gefahr des politischen Scheiterns in sich. In einem dezentralen System würden dem Bund lediglich subsidiäre Aufgaben zugewiesen, allenfalls über den Erlass eines eidgenössischen Rahmengesetzes zur Ausrichtung von Subjekthilfe. Detailliertere Fragen zur Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften erfordern jedoch weitere, unter anderem auch finanzwissenschaftliche und juristische Abklärungen.

³⁰So schlagen auch Gerheuser/Infras regionale Differenzierungen vor, ohne dies allerdings institutionell zu spezifizieren. Gerheuser/Infras (1992), S. 11ff.

³¹Das Modell, angewandt für den Bund, kann algebraisch unverändert gelassen werden; um auf die niedrigeren Beträge zu kommen, kann man einfach den Term "Haushaltseinkommen", der in die Gerheuser/Infras-Berechnungen als Prozentsatz einfliesst und die Höhe der Subjekthilfe bestimmt, verändern.

6. Analogien inner- und ausserhalb des Wohnungsmarktes

6.1. Die Idee von Analogien

Die bisherigen in- und ausländischen Erfahrungen mit Subjekthilfe sind in der Studie von Gerheuser/Infras ausführlich dargestellt und gewürdigt worden. In den folgenden Abschnitten soll deshalb auftragsgemäss nur noch auf die Frage der *Finanzierung* der bereits vorhandenen Konzepte von Subjekthilfe und der Abschöpfung von Vermieterrenten eingegangen werden. Als Vergleiche herangezogen werden im folgenden das Beispiel des Kantons Basel-Stadt und das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Kurzinformationen zur Finanzierung von Subjekthilfe oder subjekthilfeähnlichen Beiträgen in Frankreich und den Niederlanden bestätigen zudem die Regelungen in Basel und in Deutschland.

Eine zweite Analogie stellt ein interdisziplinärer Vergleich mit der Raumplanung dar. Im Bereich der Raumplanung wurde die "Abschöpfung von Mehrwerten" zur Finanzierung spezifischer Aufgaben im Raumplanungsbereich, vor allem dem Ausgleich von Planungsminderwerten, ausführlich diskutiert. Das Raumplanungsgesetz von 1974 enthielt zwei Artikel, die die Abschöpfung von Planungsmehrwerten zugunsten des Ausgleichs von Planungsminderwerten vorgesehen hatten. Das Gesetz wurde 1977 in einer Referendumsabstimmung allerdings abgelehnt. Die damalige Diskussion und die daraus folgende Politik kann bis zu einem gewissen Grad als Analogie für den Wohnungsmarkt, die Abschöpfung von Mehrwerten und die Finanzierung von Subjekthilfe dienen.

6.2. Erfahrungen im Wohnungsmarkt

Mietzinsbeiträge in Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt plant, ab 1993 Mietzinsbeiträge an einkommensschwache Haushalte auszurichten. Das Gesetz und die Verordnung³², die unter anderem die genauen Unterstützungskriterien festlegt, wurden 1992 verabschiedet.

Über die Finanzierung der baselstädtischen Subjekthilfe besteht weitgehend Klarheit. Grundsätzlich wird die gesamte Unterstützung im Bereich Sozialhilfe über den allgemeinen Staatshaushalt geleistet. Auch die neuen Mietzinsbeiträge sollen über das Fürsorgebudget ausgerichtet werden. Für die Auszahlung ist das Amt für Sozialbeiträge zuständig. Eine Zweckbindung bestimmter staatlicher Mittel für die Mietzinsbeiträge, etwa die Zweckbindung von Einnahmen aus den Sondersteuern auf Liegenschaftsbesitz, ist nicht vorgesehen.

Das Basler Modell kann zwar nicht vollständig als Vergleichsgrösse für das nationale Modell herhalten, weil mit der Einführung der Basler Miet-

³²Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Familien mit Kindern sowie an Bezüger von Alters- und Invalidenrenten (Mietbeitragsgesetz, MBG) sowie die entsprechende Verordnung (Mietzinsverordnung, MIVO).

zinsbeiträge nicht gleichzeitig eine Liberalisierung der Mietzinse einhergeht und damit auch nicht direkt zusätzliche Mittel für eine allfällige Sozialfinanzierung zur Verfügung stehen. Die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben vor dem Hintergrund staatlicher Budgetdefizite stellen denn auch ein finanzpolitisches Problem dar, das die baselstädtische Regierung noch zögern lässt. Dennoch zeigt die Entwicklung des Basler Modells, dass Zweckbindungen, etwa von Sondersteuern auf Liegenschaften, zugunsten von Sozialhilfeleistungen nie als sinnvoll erachtet wurden. Der Basler Vorstoss (plus die Erfahrungen in den Gemeinden des Kantons Tessin, auf die hier nicht näher eingegangen wird) machen zudem deutlich, dass Subjekthilfe sehr wohl kantonal oder sogar kommunal ausgestaltet und finanziert werden kann.

Das Wohngeld in Deutschland

Das deutsche Wohngeld geht auf das Jahr 1965 zurück und hat sich in den letzten 25 Jahren organisch in die übrigen Sozialleistungen des deutschen Staates eingereiht. Gesetzliche Grundlagen sind das Wohngeldgesetz (WoGG) und die entsprechende Verordnung mit den Beitragssätzen, die periodisch angepasst werden. Neben der Subjekthilfe wird Wohnförderung in Deutschland auch über Objekthilfe (sozialer Wohnungsbau) betrieben.

Die gesamten Ausgaben für das deutsche Wohngeld betragen rund 5,6 Mia. Deutsche Mark. Finanziert werden die Mittel ausschliesslich über das normale Budget, dh. über den Sozialhaushalt. Der Bund und die Länder tragen dabei je ungefähr die Hälfte der Ausgaben, wobei der Bund die Länder bei ihrem Anteil noch zusätzlich unterstützt. Die bundesweit einheitlichen Ansätze führen dazu, dass auf stark unterschiedliche Bedingungen, etwa hohe Mietzinsen, nur ungenügend Rücksicht genommen werden kann, weil das Modell zentral ausgestaltet ist.

Aus den deutschen Erfahrungen mit der Finanzierung von Subjekthilfe lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen:

Keine Zweckbindung: Das deutsche Modell sieht keine Zweckbindung irgendeiner Art spezifisch für die Unterstützung im Wohnbereich vor. Die Wohnbeihilfen sind Teil der Sozialleistungen und werden aus dem allgemeinen Etat des Bundes und der Länder finanziert. Umgekehrt werden auch keine Einnahmen, vor allem der Länder, aus Liegenschafts-Sondersteuern für bestimmte Zwecke, wie z.B. Subjekthilfe, im voraus gebunden.

Finanzierung zu zentralistisch geregelt: Das Wohngeld wird, zieht man alle Finanzströme in Betracht, gegenwärtig zur Mehrheit durch den Bund und nur zur Minderheit durch die Länder finanziert. Die durch den Bund zentral festgelegten Beitragssätze³³ erschweren ein Eingehen auf spezifische regionale Eigenheiten. So meinen Gerheuser/Infras, Zusatzleistungen seien aufgrund hoher Mietzinsbelastungen in gewissen Regionen notwendig, wofür vor allem Kommunen und Länder zuständig sein

³³vgl. dazu die Tabelle 3-1 in Gerheuser/Infras (1992), S. 26.

müssten³⁴. Wäre ein System der Subjekthilfe schon von Beginn an weitgehend dezentralisiert, so wären solche an regionale Verhältnisse angepasste Leistungen viel besser möglich. Auch die deutschen Erfahrungen sprechen dafür, dass die Aufgabe der Subjekthilfe schwer gewichtig bei den Kommunen und Teilstaaten liegt, während der Bundesstaat lediglich eine subsidiäre Grundversorgung sicherstellt.

Das deutsche Modell und das vorgesehene Modell in Basel³⁵ sehen keine Zweckbindungen vor, und sie deuten darauf hin, dass diese Art von Sozialhilfe, weil sie flexibel und stark auf regionale Unterschiede ausgerichtet sein muss, sehr viel besser von dezentralen Gebietskörperschaften übernommen werden kann.

6.3. Erfahrungen in der Raumplanung

Ein ähnliches Prinzip wie bei der Abschöpfung von Vermieterrenten wurde in der Mitte der 70er Jahre anlässlich der Einführung des ersten Raumplanungsgesetzes (RPG) von 1974 diskutiert. Dabei bestand einerseits die Idee, planungsbedingte Mehrwerte (die z.B. durch Aufzonungen entstehen) zu einem gewissen Teil abzuschöpfen und mit den finanziellen Mitteln planungsbedingte Minderwerte (die z.B. durch Ausscheidungen und Überweisungen in Naturschutzzonen entstehen) auszugleichen. Art. 37 RPG sah vor, dass planungsbedingte Mehrwerte in einen Fonds zu leiten wären. Art. 45 RPG regelte die Verwendung dieses Fonds; die abgeschöpften Mittel sollten vor allem der Land- und Forstwirtschaft sowie Regionen zugute kommen, die durch raumplanerische Massnahmen in ihrer Entwicklung beeinträchtigt würden. Die Zweckbindung wurde im RPG von 1974 mit einem "volkswirtschaftlichen Ausgleich" zwischen planungsbedingten Mehr- und Minderwerten, letzteren insbesondere in strukturschwachen Regionen, begründet.

Das RPG, das eine solche Mehrwertabschöpfung enthielt, wurde in der Referendumsabstimmung von 1977 abgelehnt. Die Mehrwertabschöpfung wie vor allem auch die beabsichtigte Zweckbindung scheinen die Hauptgründe für die Ablehnung des ersten RPG gewesen zu sein. Als Gegenargumente gegen die Zweckbindung im abgelehnten RPG wurde vor allem die befürchtete Budgetstarrheit angeführt. Das gegenwärtig gültige RPG bestimmt lediglich in Artikel 5 den Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile und bestimmt damit die Mehrwertabschöpfung und den Minderwertausgleich auf sehr allgemeine Art. Gegenwärtig befasst sich eine interne Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Raumplanung mit der Konkretisierung dieses Artikels durch die Kantone³⁶. Diese Konkretisierung sieht

³⁴Gerheuser/Infras (1992), S. 29

³⁵sowie das niederländische Modell, das ebenfalls keine Zweckbindung aufweist.

³⁶Nach Auskunft des Bundesamtes für Raumplanung.

eine erweiterte allgemeine Zweckbindung zugunsten raumplanerischer Aufgaben vor, allerdings ohne Fonds.

Abschöpfungen von Mehrwerten und der Ausgleich von Minderwerten, die aufgrund staatlichen Handelns entstehen, sind ein sinnvolles und aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht vertretbares Prinzip. Raumplanung und der Bodenmarkt und somit auch der Wohnungsmarkt sind gerade im Siedlungsgebiet eng miteinander verknüpft, was u.a. die Diskussion der Bodensteuer in Kapitel 3.4. zu zeigen versucht hat. Doch auch bei der Finanzierung von raumplanerischen Ausgleichsmassnahmen lässt sich das Äquivalenzprinzip nicht anwenden. Damit ist auch im Bereich der Raumplanung die Zweckbindung sachlich nicht gerechtfertigt³⁷. Zudem besteht auch in der Raumplanung die Gefahr, dass bei einer Zweckbindung Budgetstarrheiten auftreten bzw. dass die Ausgaben im Vergleich zu den Einnahmen entweder zu hoch oder zu tief sein können. Auch im Bereich der Raumplanung sollten die Abschöpfung der Mehrwerte und die Finanzierung von Ausgleichsmassnahmen institutionell voneinander getrennt werden.³⁸

³⁷Vgl. dazu auch Frey/Blöchliger (1991), S. 87ff.

³⁸Frey/Blöchliger (1991), S. 134f.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

7.1. Eine kurze Rekapitulation

Die vorliegende Studie hat sich mit der Frage beschäftigt, auf welche Weise die Abschöpfung von Vermieterrenten mit der Einführung von Subjekthilfe verknüpft werden könnte. Die Studie hat zuerst dargelegt, dass sowohl die Marktmiete wie auch die Subjekthilfe aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sinnvolle Konzepte sind: Die Marktmiete ermöglicht einen effizienten Wohnungsmarkt, und die Subjekthilfe erlaubt die sozial gerechte und gezielte finanzielle Unterstützung jener Haushalte, die aufgrund gestiegener Mietzinse darauf angewiesen sind. Subjekthilfe führt jedoch zu zusätzlichen staatlichen Ausgaben. Die Studie hatte deshalb darzulegen, auf welche Weise die zusätzlichen Vermieterrenten abgeschöpft und zur Finanzierung der Subjekthilfe herangezogen werden könnten. Die Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten sollte dabei grundsätzlich über das fiskalische System erfolgen, dh. über bestehende oder ev. neue fiskalische Abgaben.

Die Studie hat vorerst eine Reihe von wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Kriterien dargelegt, nach denen die Abschöpfung von Renten allgemein und von Vermieterrenten im besonderen beurteilt werden soll. Diese Kriterien sind:

- die Minimierung von gesamtwirtschaftlichen Verlusten, dh. die Vermeidung von Zusatzlasten
- die Ergiebigkeit der entsprechenden Steuern
- die Gerechtigkeit und die Gleichmässigkeit der Steuern
- die administrative Einfachheit

Anhand dieser Kriterien wurden eine Reihe von möglichen Steuern untersucht. Im Vordergrund standen einerseits die bestehenden Einkommen- und Vermögensteuern sowie eine Reihe von Sondersteuern auf Liegenschaftsbesitz, entweder mit oder ohne Anpassungen der Steuersätze. Andererseits wurden einige mögliche neue Abgaben diskutiert, die in der wohnungspolitischen Diskussion eine gewisse Rolle spielen, wie die Mietzinsdifferenzabgabe oder die Boden- bzw. Grundwertsteuer. Die Analyse dieser verschiedenen mit dem zuvor erstellten Kriterienraster ergab, dass

- Einkommen- und Vermögensteuern die genannten Kriterien weitgehend erfüllen, ohne dass zusätzliche Anpassungen der Steuersätze notwendig sind.
- die Sondersteuern, die den Liegenschaftsbesitz erfassen, ebenfalls für zusätzliche Einnahmen sorgen, den Wohnungsmarkt gegenüber andern Vermögensformen aber benachteiligen, und aus diesem Grund nicht erhöht, sondern eher zugunsten einer allgemeinen Boden- bzw. Grundwertsteuer ersetzt werden sollten
- die Einführung zusätzlicher Steuern, wie etwa einer Mietzinsdifferenzabgabe oder einer Lenkungsabgabe auf die Unterbelegung von Wohnraum, aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen ist.

Nachdem dargelegt wurde, welche Steuern zur Abschöpfung von Vermieterrenten verwendet werden sollten, ging es im nächsten Schritt um eine mögliche Zweckbindung dieser Steuern zugunsten der Subjekthilfe. Die spezifischen Bedingungen für Zweckbindungen, insbesondere die Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips und Überlegungen zum Non-Affektationsprinzip, legten es nahe, Zweckbindungen im Bereich der Subjekthilfe nicht einzuführen. Die Studie legte dar, dass Subjekthilfe aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden sollte, wie auch alle zusätzlichen Mittel aus der Abschöpfung der Vermieterrenten in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen sollten.

Der nächste Abschnitt beschäftigte sich mit dem Problem des Finanzföderalismus, der Tatsache nämlich, dass Einnahmen und Ausgaben auf verschiedenen staatlichen Ebenen anfallen. Dieser Abschnitt legte dar, dass der Bund in ein finanzielles Ungleichgewicht geraten würde, wenn er alleine die Ausgaben der Subjekthilfe tragen müsste; dies deshalb, weil der überwiegende Teil der direkten Steuern bei den Kantonen anfällt. Ein solches Ungleichgewicht würde institutionelle Änderungen bedingen (Neugestaltung des Finanzausgleichs, Steuergesetzänderungen, Verfassungsänderungen). Die Studie argumentierte jedoch, dass die Subjekthilfe grösstenteils von den Kantonen übernommen werden könnte, allenfalls unter einem eidgenössischen Rahmengesetz und mit subsidiärer Hilfe des Bundes. Dies entspräche auch der traditionellen Aufgabe der Kantone im Bereich der personenbezogenen Sozialhilfe.

Der "Blick über den eigenen Gartenzaun", sowohl geographisch wie auch sachlich, stützte die bisher vorgebrachten Überlegungen. Jene Länder, die bisher Subjekthilfe auf dem Wohnungsmarkt eingeführt haben, haben Vermieterrenten nicht mit Sondersteuern abgeschöpft, noch haben sie Steuern für die Finanzierung von Subjekthilfe zweckgebunden. Abschöpfung und Finanzierung wurden also nirgends speziell miteinander verknüpft. Ein zweiter Blick ging in die Raumplanung, in der ähnliche Überlegungen zur Abschöpfung von Renten und zur Finanzierung von (sozialen) Nachteilen angestellt wurden. Mitte der 70er Jahre wurde diskutiert, wie man planungsbedingte Vorteile und die daraus resultierenden finanziellen Mehrerträge abschöpfen könnte, um damit planungsbedingte Nachteile ausgleichen zu können. Die Ablehnung des ersten Raumplanungsgesetzes 1977 wurde u.a. damit begründet, dass die Zweckbindung zu Starrheiten in der staatlichen Budgetstruktur führen könnte.

7.2. Folgerungen und Empfehlungen

Die gegenwärtige finanzielle Lage des Staates wie auch grundsätzliche Überlegungen sprechen dafür, die Einführung der Subjekthilfe gleichzeitig mit der Freigabe der Mietzinsen zu kombinieren. Dies entspricht der wirtschaftswissenschaftlichen Überlegung, den Wohnungsmarkt möglichst freispielen zu lassen und gleichzeitig Sozialhilfe gezielt jenen zukommen zu lassen, die durch hohe oder steigende Mietzinse in der Tat benachteiligt sind. Wenn die bestehenden Steuern die zusätzlichen Vermieterrenten kon-

sequent erfassen, dann sollten die daraus resultierenden finanziellen Mittel ausreichen, das vorgesehene Subjekthilfemodell zu finanzieren. Eine gleichzeitige Einführung von Marktmiete und Subjekthilfe erhöht auch die politischen Durchsetzungschancen. Sie erlaubt, den volkswirtschaftlichen Gewinn, der durch die Marktmiete entsteht, zwischen Vermietern und Mietern aufzuteilen. Wird dagegen nur eine der beiden Massnahmen eingeführt, dann entstehen für eine der beiden gesellschaftlichen Gruppen nur Verluste, und die entsprechende Gruppe wird opponieren.

Aufgrund der in dieser Studie dargelegten Überlegungen empfehlen wir:

Gleichzeitige Einführung von Marktmiete und Subjekthilfe

Die Freigabe der Mietpreise und die Einführung der Subjekthilfe sollten gleichzeitig erfolgen. Die Einführung der Marktmiete bedeutet einen gesamtwirtschaftlichen Gewinn. Die gleichzeitige Einführung von Marktmiete und Subjekthilfe erlaubt es, diesen gesamtwirtschaftlichen Gewinn sowohl den Vermietern wie den Mietern zukommen zu lassen. Dies erhöht die politischen Durchsetzungschancen sowohl der Marktmiete wie der Subjekthilfe.

Trennung von Abschöpfung der Vermieterrente und Finanzierung der Subjekthilfe

Die Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten und die Finanzierung der Subjekthilfe sollten institutionell voneinander getrennt werden. Die Einnahmen aus der Abschöpfung sollten in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Die Mittel zur Finanzierung der Subjekthilfe sollten ebenfalls aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Die Einnahmen aus der Abschöpfung der zusätzlichen Vermieterrenten sollten keinesfalls für die Finanzierung der Subjekthilfe zweckgebunden werden.

Vermeiden von neuen Steuern

Neue Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz sollten vermieden werden. Die Einführung von Sondersteuern führt zu Zusatzlasten und Wohlfahrtsverlusten, die die gesamtwirtschaftlichen Gewinne wieder zunichte machen können. Die traditionellen Einkommen- und Vermögensteuern sind geeignet, einen Teil der zusätzlichen Vermieterrenten abzuschöpfen. Die bestehenden Sondersteuern auf Liegenschaftenbesitz sollten langfristig durch eine Boden- bzw. Grundwertbesteuerung ersetzt werden.

Übernahme der Subjekthilfe primär durch die Kantone

Die Finanzierung der Subjekthilfe sollte primär von den Kantonen übernommen werden. Wenn der Bund die Finanzierung der Subjekthilfe übernimmt, entsteht ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen Bund und Kantonen. Zudem erlaubt ein dezentral aufgebautes Subjekthilfemodell das gezielte Eingehen auf regionale Unterschiede. Der Bund sollte die Subjekthilfe mit einem Rahmengesetz regulieren und die Kantone subsidiär unterstützen.

Anhang

A1. Die zusätzlichen Vermieterrenten nach Einführung der Marktmiete

Die Einführung der Marktmiete hat kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen sowohl auf das Wohnungsangebot wie auch auf die Verteilung der Mieter- und der Vermieterrenten. Diese Auswirkungen sind in den folgenden Abbildungen modellhaft dargestellt.

Abbildung 1:
Verschiebung der Renten von den Mietern zu den Vermietern bei preisunelastischem Angebot

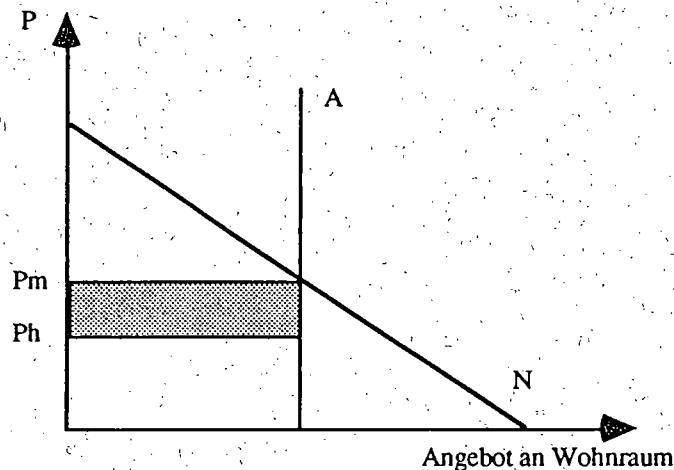
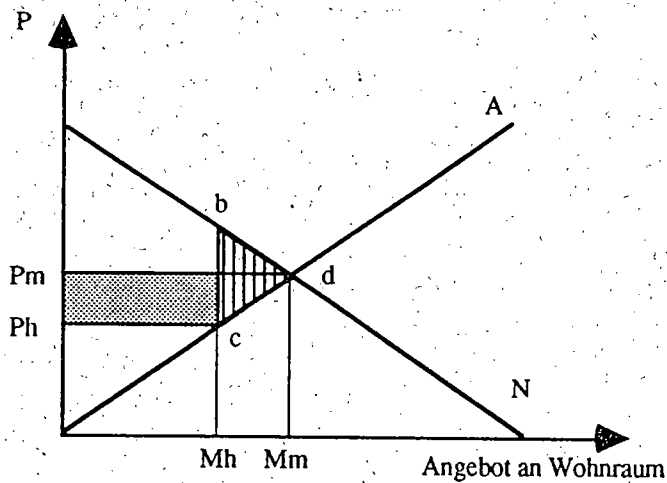


Abbildung 1 und 2 zeigen, welcher Teil der Rente von den Mietern zu den Vermietern fließt, wenn die Mietpreise freigegeben werden. Wie hoch die Umverteilung ausfällt, hängt von den Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage ab.

Abbildung 1 zeigt eine Situation mit absolut unelastischem Angebot. In diesem Fall schlägt sich die Freigabe der Mietzinsen allein in einer Erhöhung der Preise für Wohnen nieder. Vor der Freigabe der Mietpreise ist der Preis auf P_h festgesetzt. Die Differenz zwischen P_h und dem Marktpreis P_m kommt im Umfang der schattierten Fläche vollumfänglich den Mietern zugute. Nach der Freigabe der Mietzinsen steigt der Preis auf den Marktpreis P_m . Die schattierte Fläche wird als *Rente* von den *Mietern* zu den *Vermietern* umverteilt. Eine solche Reaktion ist *kurzfristig* zu erwarten.

Abbildung 2:
Verschiebung der Renten von den Mietern zu den Vermietern bei preiselastischem Angebot



Weitaus wahrscheinlicher als ein völlig unelastisches Angebot ist die Situation in Abbildung 2. Das Angebot ist elastisch, so dass als Folge der freigegebenen Mietzinsen das Angebot an Wohnraum von M_h auf M_m steigt. Der Preis erhöht sich von P_h auf P_m , aufgrund des erweiterten Wohnraumangebots fällt die Preissteigerung jedoch geringer aus als in Abbildung 1. Entsprechend ist die Rente, die schattierte Fläche, die von den Mietern an die Vermieter fällt, kleiner als in Abbildung 1. Zusätzlich entsteht aufgrund des erweiterten Angebots an Wohnraum ein gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsgewinn im Umfang des Dreiecks bdc , der zur Hälfte an die Mieter und zur anderen Hälfte an die Vermieter geht. Eine solche Reaktion ist *mittel- und langfristig* zu erwarten.

A2. Die Neumarkschen Besteuerungsgrundsätze

I. Fiskalisch-budgetäre Grundsätze

1. *Ausreichendheit der Steuererträge*: Die Steuereinnahmen sollen auf jeder bundesstaatlichen Ebene die Deckung (Finanzierung) der Staatsausgaben gestatten. Man spricht auch von *Ergiebigkeit*.
2. *Deckungspolitische Anpassungsfähigkeit* (Steigerungsfähigkeit): Die Steuereinnahmen sollen mit steigenden Ausgaben ebenfalls steigen oder steigenden Ausgaben rasch angepasst werden können.

II. Ethisch-sozialpolitische Grundsätze

A. Gerechtigkeitspostulate

3. *Allgemeinheit der Besteuerung*: Die Besteuerung soll nicht auf Stand, Klasse, Nationalität, Religion, Rasse oder sonstige ausserökonomische Kriterien abstellen.
4. *Gleichmässigkeit der Besteuerung*: Personen und Unternehmungen, die sich in gleichen ökonomischen Verhältnissen befinden (Einkommen, Familiengrösse, Gewinn usw.), sollen steuerlich gleich behandelt werden. Umgekehrt: Ungleiches rechtfertigt eine steuerliche Ungleichbehandlung.
5. *Besteuerung nach der persönlich-individuellen Leistungsfähigkeit*: Die Steuerlast soll so auf die Bevölkerung aufgeteilt werden, dass alle die gleiche Nutzeneinbusse erleiden, d.h. alle das gleiche Opfer zu tragen haben. Dies rechtfertigt die Steuerprogression.

B. Redistributionspostulat

6. *Steuerliche Umverteilung von Einkommen und Vermögen*: Über die Besteuerung soll eine Einkommens- und Vermögensumverteilung von den wirtschaftlich Starken zu den wirtschaftlichen Schwachen erreicht werden.

III. Wirtschaftspolitische Grundsätze

A. Ordnungspolitische Grundsätze

7. *Vermeidung steuerdirigistischer Massnahmen*: Über Steuern soll nicht unsystematisch-punktuell in die Marktwirtschaft eingegriffen und so ein Teilgebiet begünstigt oder benachteiligt werden.
8. *Minimierung steuerlicher Eingriffe in die Privatsphäre und in die wirtschaftliche Dispositionsfähigkeit von Individuen*: Die Finanzverwaltung soll möglichst wenig in die Privatsphäre eindringen und den individuellen Entscheidungsspielraum möglichst wenig einschränken.

9. *Wettbewerbsneutralität*: Die Besteuerung soll den Preis- oder Marktmechanismus möglichst wenig beeinträchtigen.

B. Prozesspolitische Grundsätze

10. *Aktive Flexibilität der Besteuerung*: Die Steuern sollen in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden können (d.h. Steuererhöhungen zur Inflationsbekämpfung, Steuersenkungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit).

11. *Passive Flexibilität der Besteuerung*: Steuern sollen als automatische Stabilisatoren wirken, d.h. ohne bewusste politische Massnahmen die konjunkturellen Schwankungen dämpfen.

12. *Wachstumspolitische Ausrichtung der Besteuerung*: Die Steuerpolitik soll nicht wachstumshemmend wirken (z.B. durch Schwächung der Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize), sondern wenn möglich das Wirtschaftswachstum fördern und in erwünschter Richtung beeinflussen.

IV. Steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze

13. *Widerspruchslosigkeit und Systemhaftigkeit*: Das Steuersystem soll keine Lücken aufweisen, nicht einseitig auf einzelne Ziele ausgerichtet (d.h. nicht einseitig) sein und bei den einzelnen Massnahmen nicht zu Widersprüchen führen.

14. *Transparenz*: Das Steuerrecht soll gemeinverständlich und eindeutig sein; Willkür bei Veranlagung und Erhebung soll ausgeschlossen sein.

15. *Praktikabilität*: das Steuerrecht soll für die Steuerpflichtigen verständlich und die Steuerbehörden anwendbar und durchsetzbar sein.

16. *Stetigkeit steuerrechtlicher Normen*: Das Steuerrecht soll - mit Ausnahme eventuell der Steuersätze - nur in grösseren Abständen geändert werden (keine Stop-and-go-Politik).

17. *Wohlfeilheit der Besteuerung*: Veranlagung, Erhebung und Kontrolle der Steuern sollen billig sein, sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltung.

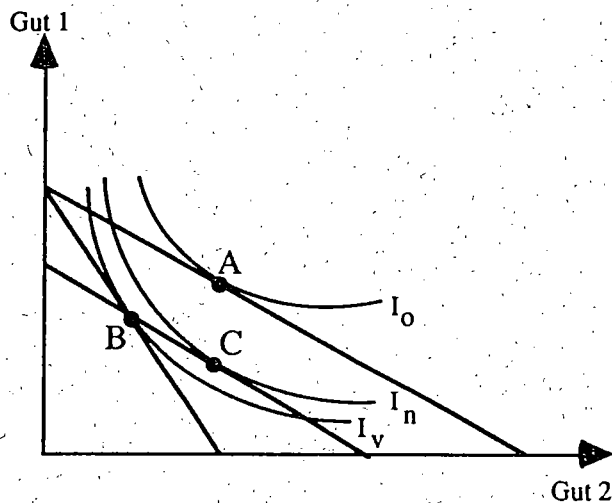
18. *Bequemlichkeit der Besteuerung*: Die steuerlichen Vorschriften und deren Anwendung sollen für die Steuerpflichtigen nicht schikanös sein, wenn erforderlich ihnen Erleichterungen bringen.

Quelle: Fritz Neumark (1970).

A3. Die Entstehung von Zusatzlasten durch die Erhebung von Sondersteuern

Die folgende Abbildung 3 zeigt die Zusatzlasten und Wohlfahrtsverluste, die entstehen, wenn ein *gegebener* Steuerbetrag statt durch eine allgemeine Steuer durch eine Sondersteuer erhoben wird.

Abbildung 3:
Entstehung von Zusatzlasten durch Sondersteuern



Die Abbildung stellt die mikroökonomische Entscheidungssituation eines Haushaltes dar. Entweder soll dessen Einkommen - angenommenweise setzt es sich ausschliesslich aus den Ausgaben für Gut 1 und Gut 2 zusammen - oder nur sein Konsum von Gut 2 besteuert werden. Die Geraden - a, b und c - stellen die Einkommens- bzw. Budgetrestriktion dar, die Kurven - I_0 , I_n und I_v - stellen die Nutzen- oder Wohlfahrtskurven (bzw. Indifferenzkurven) dar. Je weiter oben rechts diese Kurven liegen, desto höher ist der Nutzen bzw. die Wohlfahrt des betreffenden Haushaltes. Der höchste Nutzen des Haushaltes bei jedem Einkommen wird jeweils durch den Berührungspunkt (Tangentialpunkte) der Gerade an die Kurven erreicht - dies sind die Punkte A, B und C.

Vor Erhebung der Steuer befindet sich der Haushalt auf der Nutzenkurve I_0 ; sein Haushaltsoptimum erreicht er in Punkt A. Ein gegebener Steuerbetrag kann nun entweder durch eine allgemeine Steuer auf alle Güter oder durch eine Sondersteuer - im vorliegenden Fall auf Gut 2 - erhoben werden. Wird er auf das Einkommen erhoben, dann verschiebt sich das verfügbare Einkommen des Haushaltes von der Gerade a zur Gerade b. Die Nutzenkurve, die der Haushalt nun erreichen kann, ist I_n , und sein neues Optimum erreicht der Haushalt in Punkt C. Wird dagegen die Steuer nur auf Gut 2 erhoben, dann dreht sich die Gerade und wird zu Gerade c. Weil der *selbe* Steuerbetrag wie über die Einkommensteuer erreicht werden soll, muss die Nutzenkurve I_v des Haushaltes die Gerade c im Punkt B berühren - also dort, wo sie die Gerade b schneidet. Weil I_v unterhalb von I_n liegt, ist der Nutzenverlust des Haushaltes bei der Sondersteuer grösser als bei

der allgemeinen Steuer. Dieser zusätzliche Verlust, dh. die Differenz zwischen I_N und I_V , heisst *Zusatzlast*, weil sie gegenüber dem normalen Nutzenverlust aufgrund der allgemeinen Steuer - der Differenz zwischen I_0 und I_N - einen zusätzlichen Wohlfahrtsverlust bedeutet.

Die mikroökonomisch etwas komplexe Herleitung zeigt, dass Sondersteuern immer zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten führen. Sondersteuern sollten deshalb zugunsten der nicht verzerrenden allgemeinen Steuern ersetzt werden. Dies ist, was Neumark unter "wirtschaftspolitischen Besteuerungsgrundsätzen", vor allem den ordnungspolitischen Grundsätzen (Punkt 7 bis 9 der Neumarkschen Besteuerungsgrundsätze, vgl. Anhang A2), verstand: Die Vermeidung von Eingriffen in die Dispositionsfreiheit der Individuen und der Wettbewerbsneutralität.

A4. Berechnung der Erträge aus der Einkommens- und Vermögensbesteuerung der zusätzlichen Vermieterrenten

A.4.1. Berechnung der Erträge aus der Einkommensteuer

Die Ermittlung der zusätzlichen Einkommensteuer beruht auf den Berechnungen von Schips/Müller. Schips/Müller erachten ihr "Szenario 4" (S. 50ff.) als das bei einer Mietpreisfreigabe realistischste. Das Szenario 4 geht von einer Erhöhung des Marktvolumens von 5,4 Mia. Fr. im Jahr 1991 aus. Unter der getroffenen Annahme eines vollständig unelastischen Angebotes an Wohnungen (keine neuen Wohnungen werden erstellt) kommt diese Rente vollständig den Vermietern zugute. Für die zusätzlich anfallenden Einkommen bei den Vermietern wird nun ein durchschnittlicher Steuersatz von 15 Prozent angenommen. Dieser Satz liegt über dem Anteil der Einkommensteuern am gesamten Volkseinkommen von 10 Prozent, dürfte aber immer noch eine Unterschätzung der tatsächlichen Belastung darstellen, da Vermieterhaushalte üblicherweise höheren Einkommenssegmenten angehören (vgl. dazu Frey/Leu (1988), S. 39ff.) und damit durch die Progression stärker erfasst werden. Die 15 Prozent stellen deshalb mit Sicherheit eine Untergrenze dar. Unter der Annahme eines Einkommensteuersatzes von 15 Prozent ergeben sich die ermittelten 810 Mio. Franken.

A.4.2. Berechnung der Erträge aus der Vermögensteuer

Die Ermittlung der zusätzlichen Vermögensteuer beruht ebenfalls auf dem "Szenario 4" von Schips/Müller (S. 50ff.). Da die Vermögensteuer auf dem Nettovermögen der Haushalte erhoben wird, müssen die zusätzlichen Renten bzw. Einkommen zuerst kapitalisiert werden. Unter der Annahme eines Kapitalertragssatzes von 6 Prozent (diesen Wert legt die Steuerverwaltung Basel-Stadt zugrunde) ergibt sich eine kapitalisierte Vermieterrente von 90 Mia. Franken. Unter der Annahme, dass die entsprechenden Wertsteigerungen der Liegenschaften durch die Steuerverwaltungen vollständig erfasst werden, und mit einem sehr vorsichtig angenommenen Steuersatz von 1 Promille, ergibt sich ein zusätzlicher Vermögensteuerertrag von 90 Mio. Franken.

A.4.3. Bemerkungen zur Berechnung

Die Berechnung der Erträge aus Einkommen- und Vermögensteuern ist ausgesprochen rudimentär. Aus diesem Grund wurde bewusst sehr vorsichtig geschätzt; die obigen Werte stellen deshalb Untergrenzen dar. Genauere Berechnungen erfordern aufwendige Verteilungsanalysen. Das Szenario 4 von Schips/Müller beruht zudem auf einem vollkommen unelastischen Wohnungsmarkt. Wenn das Wohnungsangebot steigt (wie Schips/Müller realistischerweise annehmen), dann fallen auch die Preise, und die Vermieterrente wird möglicherweise wieder geringer - allerdings dann auch die notwendige Subjekthilfe. Die Schätzung der Angebotsfunktion auf dem Wohnungsmarkt und die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufwirkungen liegen jedoch ausserhalb der Möglichkeiten dieser Studie.

Literaturverzeichnis

- Andelson, Robert V. (1993): Eine konservative Kritik an der Bodenrente, Neue Zürcher Zeitung.
- Blöchliger, Hansjörg und Frey, René L. (1992): Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Gemeinschaft?, Aussenwirtschaft 4.
- Buchanan, James M. (1963): The Economics of Earmarked Taxes, Journal of Political Economy 71.
- Bundesamt für Statistik: Pensionskassenstatistik 1990.
- Eeckhoff, Johann (1986): Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen: JCB Mohr.
- Frey, René L. (1977): Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern: Lang.
- Frey, René L. und Blöchliger, Hansjörg (1991): Schützen oder Nutzen: Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz.
- Frey, René L. und Leu, Robert E (1988): Der Sozialstaat unter der Lupe, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Gerheuser, Frohmüt und Infrás (1992): Kosten eines schweizerischen Modells der Subjekthilfe, Studie zuhanden des Bundesamtes für Wohnungswesen.
- Haller, Heinz (1971): Die Steuern, Tübingen: JCB Mohr.
- Helbling, Carl (1989): Personalvorsorge und BVG, Bern: Haupt.
- Lambelet, Jean-Christian et Zimmermann, Christian (1991): Droit au logement ou économie de marché, Lausanne: Payot.
- Neumark, Fritz (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen: JCB Mohr.
- Pohmer, Dieter (1981): Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung, Berlin: Duncker&Humblot.
- Rosen, Harvey (1985): Public Finance, Homewood: Irwin.
- Schellhaas, Horst-Manfred und Schulz, Erika (1987): Soziale Sicherung des Wohnens: Strategien für die Zukunft, Berlin: sigma.
- Schips, Bernd und Müller, Esther (1992): Marktmiete und Subjekthilfe, Studie zuhanden des Bundesamtes für Wohnungswesen.
- The Urban Institute (1970): Property Taxation, Housing and Urban Growth, Washington D.C.: The Urban Institute.
- Varian, Hal (1989): Intermediate Microeconomics, London: Norton.
- Wittmann, Walter (1975): Einführung in die Finanzwissenschaft, Stuttgart: Fischer.
- Zeller-Mejia, Rosalia (1989): Die Baulandhortung, Bern: Haupt.

Rechtsgutachten zur Frage der Kompatibilität der "Marktmiete" mit Art. 34 septies BV

Auftragnehmer: Prof. Dr. Thomas Fleiner-Gerster

Projektbearbeitung: Prof. Dr. Thomas Fleiner-Gerster
Lic. iur. Thierry Steiert

Abschluss der Arbeit: Juni 1993

AUFTRAG

Im Rahmen gegenwärtiger Bestrebungen zur Revision der gesetzlichen Bestimmungen über den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen hat mich das Bundesamt für Wohnungswesen beauftragt, ein Gutachten zu erstellen zur Frage, "ob die Einführung der Marktmiete (Freigabe der Mietzinse) mit Artikel 34 septies BV vereinbar ist, oder ob dieser vorgängig geändert werden müsste". Des weitem soll ebenfalls abgeklärt werden, inwieweit das System der sogenannten "Freigrenzen"¹ mit obengenannter Verfassungsbestimmung vereinbar sei oder nicht.

I. EINLEITUNG

1. Sonderfall Wohnungsmarkt?

Wirtschaftssysteme sind im allgemeinen entweder planwirtschaftlich oder marktwirtschaftlich orientiert, wobei in der Praxis etwelche Zwischenstufen vorkommen. Was die schweizerische Wirtschaftsverfassung² betrifft, so enthält diese den "Grundentscheid für eine sozialverpflichtete wettbewerbsorientierte Wirtschaft"³ und kann somit den marktwirtschaftlichen Systemen zugeordnet werden. Diese Grundaussage leitet sich unter anderem auch aus Artikel 31 BV ab, dem in dieser Hinsicht eine gewisse "Systemrelevanz" zukommt.⁴

Da Wirtschaftssysteme in ihrer Reinform jedoch bloss theoretische, nicht realisierbare Modelle darstellen, müssen jeweils Korrektivinstrumente vorgesehen werden. Solche Korrektivinstrumente drängen sich insbesondere dann auf, wenn es um die Deckung menschlicher Grundbedürfnisse geht. Als Grundbedürfnisse des Menschen sind die Bildung, die Ernährung, das Wohnen und die Arbeit zu bezeichnen.⁵ Der Bundesrat betont in seiner

¹ Bericht der Studienkommission "Marktmiete", S. 37 f.

² Darunter ist die Gesamtheit der Verfassungsnormen zu verstehen, die für das Wirtschaftssystem relevant sind.

³ BBl 1981 II 1376.

⁴ Rhinow, Kommentar zu Art. 31 BV, RZ 38.

⁵ Lambelet/Zimmermann bestreiten, dass Wohnen ein Grundbedürfnis sei, gehen jedoch in Verken-
nung der reellen Verhältnisse von einem rein theoretischen Idealmodell aus, S. 95 f.

Botschaft zur Revision des Miet- und Pachtrechts⁶, dass "das gesamte Mietrecht dadurch geprägt ist, dass der Gegenstand des Vertrages für den Mieter nicht bloss die *Deckung eines elementaren Bedürfnisses*, sondern auch Mittelpunkt zahlreicher familiärer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Beziehungen ist, die normalerweise auf eine gewisse Stetigkeit hin angelegt sind."⁷

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich aber von den übrigen "Märkten" nicht nur dadurch, dass es um die Deckung eines Grundbedürfnisses geht, sondern auch durch weitere charakteristische Eigenheiten. Zum einen ist hier die fehlende Transparenz zu erwähnen,⁸ die es dem Nachfrager erheblich erschwert oder gar verunmöglicht, den realen "Marktwert" einer Wohnung oder eines Hauses einzuschätzen. Zum andern kommen auf dem Wohnungsmarkt besondere Sachzwänge hinzu, wie etwa die Abhängigkeit vom Arbeitsplatz, von einem pflegebedürftigen Familienangehörigen usw., sowie die seit längerer Zeit äusserst niedrige Leerwohnungsziffer.⁹ Von grosser Bedeutung ist auch der Einfluss der übrigen Gesetzgebung (Raumplanung, Umweltschutz usw.) auf den Wohnungsmarkt, sowie die in der Schweiz besonders ausgeprägte Bodenknappheit.

Der besondere Charakter des Wohnungsmarktes kommt schliesslich auch darin zum Ausdruck, dass sämtliche westeuropäischen Staaten ausnahmslos staatliche Interventionen in irgendeiner Weise vorsehen.¹⁰ Demzufolge muss davon ausgegangen werden, dass der Wohnungsmarkt im Gegensatz zu anderen Marktsegmenten (beispielsweise Kaufvertrag, Miete beweglicher Sachen usw.) Besonderheiten aufweist, die eine differenzierte Behandlung dieses Marktes zu rechtfertigen vermögen. Der Mietvertrag kann als "sozialexistentieller Vertrag" typologisiert werden, weshalb in diesem Bereich die Begrenzungen der Vertragsfreiheit "über die Schranken des klassischen Zivilrechts hinausgehen und wirtschaftlich und sozial schädliche Auswirkungen unterbinden" können.¹¹ Es ist davon auszugehen, dass sich der Mieter dem Vermieter gegenüber auch in einer ausgeglicheneren Marktsituation (wo also keine eigentliche Wohnungsnot herrscht) in einer strukturell bedingten Schwächeposition befindet, die dem Staat ein Eingreifen zugunsten

⁶ BBl 1985 I 1389 ff.

⁷ a.a.O. S. 1397.

⁸ Vgl. Lambelet/Zimmermann S. 37.

⁹ Vgl. Bericht der Studienkommission "Marktmiete", S. 12.

¹⁰ Moutinot, in *Faut-il libéraliser les loyers?*, S. 13 ff.

¹¹ SVIT-Kommentar, S. 38.;

der Mieter auferlegt, dies insbesondere im Bereich der Kündigungen, aber auch im Bezug der Festlegung der Mietzinse.¹²

2. Der Wohnungsmarkt in der Schweiz

Seit 1914 bildet der staatliche Interventionismus im Bereiche des Mietrechts die Regel. Mit Ausnahme der Perioden von 1925 bis 1936 und vom Dezember 1970 bis zum Juni 1972¹³ bestanden seit Beginn des ersten Weltkriegs und bis heute stets mehr oder weniger weitgehende Eingriffe in die Vertragsfreiheit. Das System der Mietzinskontrolle (1914 bis 1925; 1939 bis 1961/66), verbunden mit einer Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters, bildete dabei den schärfsten Eingriff. Es folgten die etwas weniger einschneidenden Systeme der sogenannten Mietzinsüberwachung (mit Beschränkung des Kündigungsrechts, 1961 bis 1970) und der Missbrauchsgesetzgebung (1972 bis heute).

Die heute geltende Regelung im Bereich der Mietzinse (Art. 269 ff. OR, sowie Art. 10 ff. VMWG) geht im wesentlichen auf den "Dringlichen Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM)" zurück, der 1972 gestützt auf Art. 34septies BV erlassen wurde. Mit Inkrafttreten des "neuen Mietrechts" am 1. Juli 1990 wurde der BMM aufgehoben, wobei dessen Bestimmungen ins ordentliche Recht, d.h. ins OR, übernommen wurden. Gleichzeitig wurden auch einige substantielle Neuerungen eingeführt.¹⁴

Grundsätzlich besteht das geltende System darin, dass Mietzinserhöhungen nur gestützt auf besondere, im Gesetz aufgezählte Erhöhungsgründe vorgenommen werden dürfen.¹⁵ Die Erhöhungsgründe beruhen zum Teil auf dem Prinzip der Kostenmiete (Art. 269, 269a lit. b-e OR), und zum Teil auf dem Grundsatz der Marktmiete (269a lit. a OR). Zudem bestehen für die Mitteilung der Erhöhungen strenge Form- und Verfahrensvorschriften. Will ein Mieter gegen eine unzulässige Mietzinserhöhung vorgehen, muss er innerhalb einer bestimmten Frist an die Schlichtungsbehörde gelangen.

¹² Junod, Kommentar zu Art. 34septies, RZ 8.

¹³ In diesen Perioden war die Mietpreisbildung grundsätzlich frei, vgl. Lachat/Stoll, S. 2.

¹⁴ Im Bezug auf den Mietzins wurden insbesondere die zulässigen Überwälzungssätze bei Hypothekarzins erhöhungen reduziert und die Anfechtung des Anfangsmietzins erleichtert. Zum Ganzen vgl. Lachat/Stoll, S. 7.

¹⁵ Diese etwas vereinfachte Darstellung geht nicht auf die vom Bundesgericht entwickelte Rechtsprechung der sog. "relativen" und "absoluten" Methode ein, genügt aber für die vorliegende Fragestellung.

Anlässlich der Revision des OR im Jahre 1990 wurden die Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen ins ordentliche Recht übernommen, wodurch dem Willen Ausdruck gegeben wurde, diesen Bestimmungen längerfristige Geltung zu verleihen. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft fest, dass sich das Instrumentarium des BMM bewährt habe und deshalb ins ordentliche Recht übernommen werden soll.¹⁶

Schon bald nach Inkrafttreten des neuen Mietrechts wurden jedoch Stimmen laut, die ein radikales Umdenken im Bereich des Wohnungsmarktes und des Mietrechts forderten. Begründet wurden diese Stellungnahmen unter anderem damit, dass die Gesetzesrevision von 1990 nicht die erhofften Erfolge gebracht habe, und dass die aktuelle Krise des Wohnungsmarkts hauptsächlich auf die Politisierung des Mietrechts und die restriktiven OR-Bestimmungen zurückzuführen seien. Diese Bestimmungen bildeten die Hauptursache für das allzu starke Auseinanderklaffen der Mietzinse bei Alt- und bei Neubauten, sowie für den Rückgang des Wohnungsbaus.¹⁷ Des weitern ist die geltende Missbrauchsgesetzgebung von einer derartigen Komplexität, dass nicht nur viele Mieter und Vermieter, sondern auch die Beisitzer in den Schlichtungsstellen oft überfordert sind.

Die Studienkommission "Marktmiete" ist indessen der Ansicht, dass als Hauptursachen für die Krise vielmehr die hohen Hypothekarzinsen, die inverse Zinsstruktur und auch andere gesetzgeberische und institutionelle Faktoren, wie etwa das Bau- und Planungsrecht, das Umweltschutzrecht usw. in Frage kommen.¹⁸ Als logische Folge dieser Feststellungen wird sodann die vollständige Aufhebung aller Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen (Art. 269 bis 270e OR; Art. 10 ff. VMWG) und die Einführung der sog. "Marktmiete", d.h. des Vorrangs der Vertragsfreiheit, gefordert.

II. Art. 34septies der Bundesverfassung

Artikel 34septies der Bundesverfassung hat folgenden Wortlaut:

¹⁶ Botschaft zur Volksinitiative "Für Mieterschutz", zur Revision des Miet- und Pachtrechts im Obligationenrecht und zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen, BBl 1985 I S. 1408. Entgegen dem ursprünglichen bundesrätlichen Vorschlag beschloss die Bundesversammlung, im Sinne einer einheitlichen Regelung die gesamte Materie im OR zu regeln, anstatt für die Missbrauchsgesetzgebung eine eigenes Gesetz zu erlassen.

¹⁷ Vgl. etwa Lambelet/Zimmermann, S. 127 ff.

¹⁸ Bericht der Studienkommission "Marktmiete", S. 24.

¹ *Der Bund ist befugt, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Er regelt den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen der Vermieter, die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen sowie die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.*

² *Der Bund ist befugt, zur Förderung gemeinsamer Regelungen und zur Verhinderung von Missbräuchen auf dem Gebiete des Miet- und Wohnungswesens Vorschriften aufzustellen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen und von sonstigen gemeinsamen Vorkehrungen von Vermieter- und Mieterverbänden oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen. Artikel 34ter Absatz 2 der Bundesverfassung ist sinngemäss anwendbar.*

Für die vorliegend zu beantwortende Frage nach der Verfassungskonformität des Konzepts der Marktmiete ist nur Absatz 1 von Art. 34septies relevant. Ich beschränke mich deshalb im folgenden auf diesen Absatz.

1. Entstehung

In seiner heutigen Fassung wurde Artikel 34septies der Bundesverfassung durch Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 angenommen.¹⁹ Diese Bestimmung geht ihrerseits auf den am 5. März 1972 durch das Volk angenommenen Artikel zurück.²⁰ Ursprünglich waren jedoch die beiden Absätze vertauscht: der heutige Absatz 2, der seit 1972 unverändert blieb, figurierte zuerst als Absatz 1, während der jetzige Absatz 1, dem wir uns im besondern zuwenden, als Absatz 2 in die Verfassung aufgenommen worden war.²¹ Nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Juni 1971²² ausschliesslich die Bestimmung zur Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen vorgesehen hatte, ergänzte die Bundesversammlung den Verfassungsartikel um den (damaligen) Absatz 2, der folgenden Wortlaut hatte: *"Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter. Die Massnahmen sind nur anwendbar in Gemeinden, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen*

¹⁹ Die Verfassungsbestimmung wurde mit 922'221 gegen 510'490 Stimmen angenommen. 17 Stände und 3 Halbkantone stimmten dem Artikel zu, während er von 3 Ständen und 3 Halbkantonen verworfen wurde; vgl. BBl 1987 I 473 ff.

²⁰ Dies mit einem überwältigenden Stimmenverhältnis von 1'057'322 zu 180'795, wobei alle Stände dem Verfassungsartikel zustimmten.

²¹ Durch die Revision vom 7. Dezember 1986 wurde Absatz 1 zu Absatz 2, während der ursprüngliche Absatz 2 modifiziert und als Absatz 1 von Art. 34septies in die Verfassung aufgenommen wurde.

²² BBl 1971 Ib 1657.

*besteht.*²³ Vergleicht man diese Bestimmung mit der heutigen Fassung, so können zwei wesentliche Unterschiede festgestellt werden: zum einen enthält der heutige Absatz 1 zusätzlich zum Gesetzgebungsauftrag ("der Bund regelt...") eine "Kann-Vorschrift" ("Der Bund ist befugt,..."), und zum andern ist der örtliche Geltungsbereich der Missbrauchsbestimmungen heute nicht mehr auf Gebiete beschränkt, in denen Wohnungsnot herrscht, sondern erstreckt sich auf das gesamte Territorium der Eidgenossenschaft.

Der Hauptgrund für die Aufnahme dieses Gesetzgebungsauftrages in die Verfassung war offensichtlich die Überzeugung, dass die erst zwei Jahre zuvor erfolgte Freigabe der Mietzinse teilweise zu schweren Missbräuchen geführt hatte.²⁴ Die Ausformulierung als imperativer Gesetzgebungsauftrag geht auf föderalistische Voten zurück, die die anfänglich als "Kann-Bestimmung" formulierte Kompetenz den Kantonen überlassen wollten, um ein Untätigsein des Bundes zu verhindern.²⁵

2. Gesetzgebungsauftrag oder "Kann-Bestimmung"?

Auf den ersten Blick kann der Wortlaut von Art. 34septies Abs. 1 BV zweideutig erscheinen. Der erste Satz verleiht dem Bund eine *Befugnis*, "Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen" zu erlassen, während der zweite Satz dem Bund einen klaren Gesetzgebungsauftrag gibt ("Er regelt..."). Beim ersten Satz handelt es sich um eine "Kann-Bestimmung", die den Bund nicht zum Handeln verpflichtet. Dabei stellt sich die Frage nach der Tragweite dieses Satzes im Bezug auf die generelle Befugnis des Bundes zur Gesetzgebung im Bereich des Privatrechts (Art. 64 BV). Soll die Bestimmung in Art. 34septies Abs. 1 Satz 1 einen Sinn aufweisen, so muss sie eine andere, weitergehende Tragweite haben als Art. 64 BV, ansonsten die gesamte Mieterschutzgesetzgebung sich auf letztere Norm hätte abstützen können.

Art. 64 BV erlaubt indes keine Abweichungen von den Grundrechten.²⁶ Die Kompetenz im Bereich der missbräuchlichen Mietzinse und Kündigungen sowie der Erstreckungen der

²³ BBl 1971 IIIb 1976.

²⁴ Vgl. etwa das Votum des Berichterstatters Leu im Ständerat: "Massgebend für diese Ergänzung war die Erkenntnis, dass der gestörte Wohnungsmarkt vielerorts zu Missbräuchen geführt hat, die nicht länger hingenommen werden können, und dass allgemein erwartet wird, dass zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen legiferiert werden soll."; Sten. Bull (SR) 1971, S. 779.

²⁵ Vgl. Sten. Bull (NR) 1971, S. 1609 ff.

²⁶ Junod, Kommentar zu Art. 34septies BV, RZ 13.

Mietverhältnisse ist in Satz 2 von Art. 34septies Abs. 1 explizit verankert und beinhaltet auch eine mögliche Einschränkung von Grundrechten. Somit kann der Sinngehalt von Satz 1 nur sein, dem Bund eine generelle, sozialpolitisch motivierte Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Missbräuche im Mietwesen zu verleihen, nötigenfalls auch unter Einschränkung bestimmter Grundrechte. Dabei fragt sich aber, welche Bedeutung diese Kompetenz haben kann, wenn doch Satz 2 im Prinzip alle Missbräuche abdeckt, die im Bereich des Mietrechts auftreten.

3. Der "missbräuchliche Mietzins"

Den beiden Versionen von 1972 und 1986 ist gemeinsam, dass sie den "Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen" bezwecken. Dabei stellt sich die Frage, welche Bedeutung dem Begriff "missbräuchlicher Mietzins" zuzuordnen ist.

Der Begriff des Missbrauchs im Mietrecht

Ein umfassendes, auf das ganze Privatrecht (und wohl auf die gesamte schweizerische Rechtsordnung) anwendbares Rechtsmissbrauchsverbot findet sich in Artikel 2 Absatz 2 ZGB. Danach findet der offenbare Missbrauch eines Rechtes keinen Rechtsschutz. Die mietrechtliche Missbrauchsgesetzgebung betreffend Mietzinsen und Nebenkosten stellt eine Konkretisierung dieses allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbots dar.²⁷

Der "missbräuchliche Mietzins"

Die Materialien zur ursprünglichen Fassung von Art. 34septies BV enthalten nur wenige Anhaltspunkte zur Eruiierung des Sinngehalts des Missbrauchsbegriffs. Dies liegt hauptsächlich daran, dass der fragliche Absatz nicht im bundesrätlichen Entwurf figurierte, sondern erst durch die Bundesversammlung vorgeschlagen wurde. So kommt es, dass der Botschaft des Bundesrates²⁸ diesbezüglich nichts zu entnehmen ist. Nicht viel mehr Aufschluss geben die Amtlichen Bulletins der beiden Kammern der Bundesversammlung: zwar wurde dem Willen Ausdruck gegeben, die Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen zu schützen, die genauere Ausgestaltung wurde jedoch bewusst der Ausführungsgesetzgebung vorbehalten.²⁹

²⁷ Zeller, S. 270 f.

²⁸ BBl 1971 Ib 1657.

²⁹ Vgl. etwa das Votum Honegger in Sten. Bull. (SR) 1971, S. 782.

Immerhin kann den diversen Voten entnommen werden, dass die *sozialpolitische Zielsetzung* im Vordergrund stand. Viel deutlicher kommt diese Zielsetzung aber in den parlamentarischen Debatten zur Revision des Miet- und Pachtrechts zum Ausdruck.³⁰

Die Ausführungsgesetzgebung wurde in Form des dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM) erlassen, der am 7. Juli 1972 in Kraft trat.³¹ Artikel 14 Absatz 1 BMM lautete:

"Mietzinse sind missbräuchlich, wenn damit ein übersetzter Ertrag aus der vermieteten Wohnung oder dem Geschäftsraum erzielt wird."

Zusätzlich sah Absatz 2 von Art. 14 BMM vor, dass Mietzinse *"auch missbräuchlich sind, wenn sie auf einem übersetzten Kaufpreis beruhen."* Im geltenden Recht lautet Artikel 269 OR praktisch identisch, wobei die beiden Absätze zu einem Absatz zusammengefasst wurden:

"Mietzinse sind missbräuchlich, wenn damit ein übersetzter Ertrag aus der Mietsache erzielt wird oder wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen."

Diese positive Umschreibung des Missbrauchs lässt allerdings viele Interpretationsmöglichkeiten offen.³² Aus diesem Grund wurde in einem weiteren Artikel (früher Art. 15 BMM, heute Art. 269a OR) eine Auslegungshilfe in Form von gesetzlichen Vermutungen vorgesehen: Gemäss Artikel 269a OR sind

"Mietzinse in der Regel nicht missbräuchlich, wenn sie insbesondere:

- a) im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse liegen;*
- b) durch Kostensteigerungen oder Mehrleistungen des Vermieters begründet sind;*
- c) bei neueren Bauten im Rahmen der kostendeckenden Bruttorendite liegen;*

³⁰ Sten. Bull. (NR) 1989, S. 461 ff. und Sten. Bull. (SR) 1989, S. 421 ff.

³¹ Die gleichlautende Verordnung (VMM) wurde am 14. Juli 1972 in Kraft gesetzt.

³² Bereits in den Beratungen zum BMM erwies sich die Unmöglichkeit einer solchen Umschreibung: "Hier gehen die Meinungen meilenweit auseinander. Was für den einen Missbrauch ist, ist für den anderen kein Missbrauch, was für den einen Uhl, ist für den anderen Nachtigall." Votum BR Brugger, Sten. Bull. (NR) 1972, S. 945.

- d) lediglich dem Ausgleich einer Mietzinsverbilligung dienen, die zuvor durch Umlagerung marktüblicher Finanzierungskosten gewährt wurde, und in einem dem Mieter im voraus bekanntgegebenen Zahlungsplan festgelegt sind;
- e) lediglich die Teuerung auf dem risikotragenden Kapital ausgleichen;
- f) das Ausmass nicht überschreiten, das Vermieter- und Mieterverbände oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen, in ihren Rahmenverträgen empfehlen.

Der Gesetzgeber hat hiermit sowohl Elemente der Kostenmiete (Art. 269; Art. 269a lit. b bis e) als auch der Marktmiete (Art. 269a lit. a) berücksichtigt.

In seiner Botschaft zur Revision des Miet- und Pachtrechts vom 27. März 1985³³ hält der Bundesrat fest, dass gesetzgeberische Massnahmen im Rahmen des Mietrechts sich darauf beschränken müssen, jene Auswüchse zu bekämpfen, die mit dem Begriff des "Missbrauchs" zutreffend charakterisiert sind.³⁴ Des weitern führt der Bundesrat aus:

"Der Begriff des Missbrauchs lässt sich in Anlehnung an Wertungen in der geltenden Rechtsordnung näher im Gesetz umschreiben; hinsichtlich der Mietzinse ist er im geltenden BMM bereits sehr weitgehend konkretisiert und lässt sich in einem weiteren Sinne auch auf das Verbot des Wuchers und der Übervorteilung zurückführen;..."³⁵

Diese Umschreibung lässt meines Erachtens die dem Wohnungsmarkt inhärenten strukturellen Disparitäten zwischen den Vertragspartnern ausser Acht, da ja die Tatbestände des Wuchers und der Übervorteilung auf jedes beliebige Vertragsverhältnis anwendbar sind.

III. Der Entwurf "Marktmiete"

Gemäss Bericht der Studienkommission "Marktmiete" soll die geltende Regelung in Richtung Marktmiete revidiert werden. Im anvisierten Marktmodell würden alle Regelungen über die Gestaltung der Mietzinse wegfallen. Spätestens nach einer gewissen Übergangsfrist sollte die Vertragsfreiheit hergestellt werden. Als einzige Beschränkungen

³³ BBl 1985 I 1389 ff.

³⁴ a.a.O., S. 1400.

³⁵ a.a.O., S. 1408.

der Vertragsfreiheit wären laut Bericht der Studienkommission noch zwei Missbrauchstatbestände vorgesehen:³⁶

- Der subjektbezogene Missbrauch, der bei einem überrissenen Mietzins unter Ausnützung einer subjektiven Notlage (Invalidität, hohes Alter usw.) vorläge.

Ein Mietzins wäre als missbräuchlich zu bezeichnen, wenn er erstens höher ist als die ortsüblichen Mieten und zweitens von einem Mieter resp. einer Mieterin erhoben wird, der/die sich in einer subjektiven Notlage befindet.

- Der marktbezogene Missbrauch, der nicht an einem Einzelobjekt feststellbar ist, sondern auf der Ausnützung einer beherrschenden Marktstellung und einem Versagen der Marktkräfte beruht.

Was die Gestaltung des Übergangs betrifft, so wäre insbesondere die Einführung sogenannter "Freigrenzen" vorgesehen.³⁷ Freigrenzen bezeichnen eine Limite für Mietzinserhöhungen, unterhalb derer kein Begründungszwang besteht. Der Vorschlag der Kommission lautet: "Nicht missbräuchlich sind Mietzinserhöhungen, die nach den jetzigen Missbrauchskriterien zulässig sind, plus ein noch festzulegender Prozentsatz (kumulative Freigrenze)."

IV. Das Konzept der Marktmiete und Artikel 34septies BV

Das geltende Recht enthält bereits Aspekte der Marktmiete (OR 269a lit. a). Das bedeutet, dass Artikel 34septies durchaus Platz lässt für solche Elemente. Die Frage ist, wie weit der durch den Verfassungsartikel gewährte Spielraum in dieser Hinsicht ist. Falls die "Marktmiete" gemäss dem obenerwähnten Konzept eingeführt wird, stellt sich die Frage, ob die Tatbestände des subjektbezogenen Missbrauchs und des marktbezogenen Missbrauchs den Verfassungsauftrag (Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen) zu erfüllen vermögen.

Für den subjektbezogenen Missbrauch sind kumulativ zwei Voraussetzungen erforderlich: zum einen muss der Mietzins in dem Sinne "überrissen" sein, dass er deutlich über dem ortsüblichen Niveau liegt und zum andern muss eine subjektive Notlage des Mieters aus-

³⁶ Bericht der Studienkommission "Marktmiete", S. 35 f.

³⁷ Bericht der Studienkommission "Marktmiete", S. 37 f.

genützt werden. Beide Voraussetzungen sind offensichtlich auf manifest stossende Situationen und Extremfälle zugeschnitten. Darüberhinaus müssen sie kumuliert vorkommen, was eine Anwendung dieses Missbrauchstatbestandes als eher unwahrscheinlich erscheinen lässt.

Der subjektbezogene Missbrauch, wie er hier umschrieben wird, ist zudem durch Art. 21 OR bereits abgedeckt. Für die Annahme einer Übervorteilung gemäss Art. 21 OR sind nämlich ebenfalls zwei Tatbestände vorausgesetzt: ein objektiver Tatbestand des offensibaren Missverhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung sowie ein subjektiver Tatbestand der Ausbeutung der Notlage, der Unerfahrenheit oder des Leichtsinns eines Vertragspartners. Artikel 21 OR geht sogar weiter als der subjektbezogene Missbrauchstatbestand, denn die subjektive Voraussetzung umfasst hier nicht nur die Notlage, sondern auch die Unerfahrenheit und den Leichtsin.

Was den marktbezogenen Missbrauch betrifft, so ist zu prüfen, ob dieser Tatbestand nicht bereits durch das Kartellgesetz (KG, SR 251), bzw. das Preisüberwachungsgesetz (PüG, SR 942.20) abgedeckt ist. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des KG und des PüG ist das Vorliegen eines Kartells oder einer kartellähnlichen Organisation gemäss Art. 2 & 4 KG. Als kartellähnliche Organisationen gelten unter anderem auch

"einzelne Unternehmen, soweit sie den Markt für bestimmte Waren oder Leistungen beherrschen oder massgeblich beeinflussen" (Art. 4 KG).

Unter diese Bestimmung wäre zweifellos auch ein Vermieter subsumierbar, der eine beherrschende Marktstellung innehat. Des weitern ist nicht davon auszugehen, dass der Tatbestand des marktbezogenen Missbrauchs im Sinne des Berichts der Studienkommission umfassender wäre als die in Art. 29 KG (volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen) und Art. 12 f. PüG (Preissmissbrauch) umschriebenen Tatbestände.

Wenn nun sowohl der subjektbezogene als auch der marktbezogene Missbrauch auch ohne Artikel 34septies verwirklicht werden können, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsauftrag von 34septies über den marktbezogenen und subjektbezogenen Missbrauch hinausgeht. Begründet wird diese weitgehende Kompetenz zur Missbrauchsgesetzgebung mit der besonderen Stellung, die der Wohnungsmarkt im Wirtschaftssystem einnimmt, während Artikel 21 OR sowie das KG und das PüG auf sämtliche Rechtsverhältnisse anwendbar sind.

Zu beachten ist schliesslich vor allem auch Folgendes. Gerade wegen der mangelnden Transparenz des Wohnungsmarktes und der Tatsache, dass viele Mietverträge zwischen Privatpersonen abgeschlossen werden und damit nicht öffentlich zugänglich sind, hat der

der Bundesgesetzgeber in Konkretisierung des Verfassungsauftrages von Artikel 34septies BV zum Schutz der Mieter lokale Institutionen geschaffen, die die Möglichkeit haben, die besonderen Situationen des jeweiligen Mietvertrages abzuklären und notfalls zum Schutze des Mieters tätig zu werden.

Weder die Kartellkommission noch der Preisüberwacher könnten aber im Bereich des Mietwesens eine derartige Aufgabe übernehmen. Sie hätten weder den Ueberblick über alle Mietverträge, noch wären sie in der Lage, die besondere Situation des einzelnen Mietvertrages genau abzuklären. Wäre es somit nach Artikel 34septies zulässig, die Marktmiete einzuführen, könnte damit auch der Gesetzgeber auf die besonderen zum Schutz des Mieters vorgesehenen Institutionen verzichten und die Kontrolle der Kartellkommission bzw. dem Preisüberwacher überlassen. Mit Artikel 34septies wollte aber der Verfassungsgesetzgeber für den ganz besonderen Markt des Wohnungswesens einen spezifischen Schutz schaffen. Dieser Auftrag wäre aber mit der reinen Marktmiete nicht mehr erfüllt.

Bei den als Übergangsregelung vorgesehenen Freigrenzen muss schliesslich auch geprüft werden, ob eine solche Regelung den Anforderungen von Art. 34septies BV entspricht oder nicht. Wie bereits erwähnt, gewährt der Verfassungsartikel einen relativen grossen Spielraum, der auch die Einführung von Elementen der Marktmiete zulässt. Die Einführung von Freigrenzen im Sinne des Berichts der Studienkommission ist meines Erachtens prinzipiell innerhalb dieses Spielraums möglich, zumal die geltende Missbrauchsgesetzgebung weiterhin bestehen würde. Eine heikle Frage wäre allerdings der maximal zulässige Prozentsatz solcher Freigrenzen. Es ist nämlich davon auszugehen, dass ab einer bestimmten Höhe auch diese Freigrenzen nicht mehr vor der Verfassung standzuhalten vermögen. Auch bei diesen Freigrenzen ist davon auszugehen, dass es im Wohnungswesen wegen der speziellen Situation des Mieters einen Markt im üblichen Sinne (öffentliches und breites Angebot einerseits und breite Nachfrage der Konsumenten andererseits) nicht gibt und nicht geben kann. Deshalb hat der Gesetzgeber die zulässigen Preiserhöhungen klar umschrieben. Mit den Freigrenzen könnte ab einer gewissen Höhe wegen des Fehlens eines Marktes der Mietzins missbräuchlich erhöht werden.

Auf keinen Fall dürfen somit Freigrenzen dazu missbraucht werden, einen Mietzins zu verlangen, der über dem zulässigen Ertrag (absolute Methode) gemäss Art. 269 liegt. Dies wäre meines Erachtens verfassungswidrig. Damit zeigt sich erneut, dass eine Oeffnung des Verfassungsauftrages im Sinne der Freigrenze letztlich nur dann zulässig ist, wenn über die Freigrenze nicht ein Missbrauch legalisiert wird, der letztlich dem Verfassungsauftrag nicht entspricht. Dies müsste der Gesetzgeber bei der Regelung der Freigrenzen klar zum Aus-

druck bringen. Damit wären aber wiederum die Kriterien zu berücksichtigen, die sich bereits jetzt in den Artikeln OR 269 und 269a finden lassen.

V. Schlussfolgerungen

1. Art. 34septies Abs. 1 BV überträgt dem Bund eine sozialpolitisch motivierte Verantwortung, zum Schutze des Mieters auf Grund der spezifischen Marktsituation und seiner entsprechenden Abhängigkeit tätig zu werden. Zielsetzung dieser Verfassungsbestimmung ist es, dem Wohnungsmarkt inhärente Disparitäten auszugleichen, die sich in anderen Märkten in dieser Weise nicht manifestieren.
2. Mit der Einführung der sogenannten "Marktmiete" im Sinne des Berichts der Studienkommission (Aufhebung der bisherigen Gesetzesbestimmungen zur Regelung der Mietzinse; Einführung der Tatbestände des "subjektbezogenen Missbrauchs" und des "marktbezogenen Missbrauchs") würde der Bund seine ihm nach Artikel 34septies übertragene Verantwortung zum Schutze des Mieters nicht mehr erfüllen.
3. Die Einführung sogenannter "Freigrenzen" unter Beibehaltung der bisherigen Missbrauchsgesetzgebung ist zwar *grundsätzlich* mit Art. 34septies Abs. 1 vereinbar. Die konkrete Ausgestaltung der Freigrenzen müsste allerdings unter dem Aspekt der erwähnten Verfassungsbestimmung gesondert geprüft werden.

Freiburg, 11. Juni 1993

Thomas Fleiner-Gerster

LITERATURVERZEICHNIS

- Bericht der Studienkommission "Marktmiete", Entwurf, März 1993.
- Biéler Ph., Ghelfi J.-P., Lachat D., Moutinot L., Faut-il libéraliser les loyers?, Lausanne 1993.
- Junod Ch.-A., Art. 34 septies, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874; Basel, Zürich, Bern 1990.
- Lachat D./Stoll D., Das neue Mietrecht für die Praxis, Zürich 1991.
- Lambelet J.-Ch., Zimmermann C., Droit au logement ou économie du marché?, Lausanne 1991.
- Marktmiete contra Mieterschutz, herausgegeben vom Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, Zürich 1992.
- Rhinow René, Art. 31 BV, in Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874; Basel, Zürich, Bern 1990.
- Schweizerisches Mietrecht, Kommentar; herausgegeben vom Schweizerischen Verband der Immobilien-Treuhänder, Zürich 1991 (zit. SVIT-Kommentar).
- Zeller Ernst, Zum Begriff der "Missbräuchlichkeit" im Schweizerischen Privatrecht.

Schriftenreihe Wohnungswesen

Bulletin du logement

Bollettino dell'abitazione

| | | | | | | | |
|--------|----|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|----------------|-----------|
| Band | 1 | 1987 | Grundlagen zur Auswahl und Benützung der Wohnung 3. überarbeitete Auflage Verena Huber | 108 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.001 d |
| Volume | 1 | 1979 | Principes pour le choix et l'utilisation du logement Verena Huber | 92 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.001 f |
| Band | 3 | 1978 | Energie-Sparen in Gebäuden - Stand, Lücken und Prioritäten der Forschung Conrad U. Brunner | 64 Seiten | Fr. 5.- | Bestell-Nummer | 725.003 d |
| Band | 4 | 1978 | Regionaler Wohnungsbedarf in der Schweiz Hugo Triner | 484 Seiten | Fr. 34.- | Bestell-Nummer | 725.004 d |
| Band | 5 | 1978 | Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Schweiz - Rückblick und Ausblick Terenzio Angelini, Peter Gurtner | 176 Seiten | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.005 d |
| Volume | 5 | 1978 | Marché et politique du logement en Suisse - Rétrospective et prévisions Terenzio Angelini, Peter Gurtner | 176 pages | Fr. 13.- | No de commande | 725.005 f |
| Band | 9 | 1979 | Wohnungs-Bewertung in der Anwendung Jürgen Wiegand, Thomas Keller | 120 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.009 d |
| Volume | 9 | 1979 | Evaluation de la qualité des logements dans son application Jürgen Wiegand, Thomas Keller | 132 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.009 f |
| Band | 10 | 1979 | Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 1. Teil: Theorie Martin Geiger | 96 Seiten | Fr. 7.- | Bestell-Nummer | 725.010 d |
| Band | 11 | 1979 | Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 2. Teil: Anwendungen Martin Geiger | 64 Seiten | Fr. 5.- | Bestell-Nummer | 725.011 d |
| Volume | 11 | 1979 | La détermination de la qualité et de la valeur de lieux d'habitation 2 ^{ème} partie: Applications Martin Geiger | 64 pages | Fr. 5.- | No de commande | 725.011 f |
| Band | 13 | 1975 | Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand (FKW-Band 28 d) | 276 Seiten | Fr. 20.- | Bestell-Nummer | 725.013 d |
| Volume | 13 | 1979 | Système d'évaluation de logements (SEL) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand | 272 pages | Fr. 20.- | No de commande | 725.013 f |
| Band | 14 | 1980 | Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung - Modelle, Fragen, Vorschläge | 196 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.014 d |
| Volume | 17 | 1981 | Modes de financement du logement propre Jürg Welti | 104 pages | Fr. 8.- | No de commande | 725.017 f |
| Band | 18 | 1980 | Stadtentwicklung, Stadtstruktur und Wohnstandortwahl Bernd Hamm | 92 Seiten | Fr. 7.- | Bestell-Nummer | 725.018 d |
| Band | 19 | 1981 | Gemeinschaftliches Eigentum in Wohnüberbauungen Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti | 80 Seiten | Fr. 6.- | Bestell-Nummer | 725.019 d |
| Volume | 19 | 1981 | Propriété communautaire dans les ensembles d'habitation Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti | 80 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.019 f |
| Band | 20 | 1981 | Wohneigentumsförderung durch Personal-Vorsorge- einrichtungen/Ein Leitfaden Jürg Welti | 68 Seiten | Fr. 5.50 | Bestell-Nummer | 725.020 d |
| Volume | 20 | 1981 | L'encouragement à la propriété du logement par les institutions de prévoyance professionnelle/Un guide Jürg Welti | 68 pages | Fr. 5.50 | No de commande | 725.020 f |
| Band | 21 | 1981 | Bestimmungsfaktoren der schweizerischen Wohneigentumsquote Alfred Roelli | 80 Seiten | Fr. 6.- | Bestell-Nummer | 725.021 d |
| Band | 22 | 1981 | Gemeinsam Planen und Bauen/Handbuch für Bewohnermitwirkung bei Gruppenüberbauungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann | 148 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.022 d |

| | | | | | | | |
|--------|----|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|-------------------|-----------|
| Volume | 22 | 1981 | Planifier et construire ensemble/manuel pour une élaboration collective d'un habitat groupé Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann | 160 pages | Fr. 11.- | No de commande | 725.022 f |
| Band | 24 | 1982 | Der Planungsablauf bei der Quartiererneuerung/ Ein Leitfadent Stefan Deér, Markus Gugger | 80 Seiten | Fr. 7.- | Bestell-Nummer | 725.024 d |
| Volume | 24 | 1982 | Déroulement de la planification d'une réhabilitation de quartier/Un guide Stefan Deér, Markus Gugger | 96 pages | Fr. 7.- | No de commande | 725.024 f |
| Band | 25 | 1982 | Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartiererneuerung/Bewohner und Hauseigentümer Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi | 92 Seiten | Fr. 8.- | Bestell-Nummer | 725.025 d |
| Volume | 25 | 1982 | Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Habitants et propriétaires Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi | 92 pages | Fr. 8.- | No de commande | 725.025 f |
| Band | 26 | 1982 | Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartiererneuerung/Klein- und Mittelbetriebe Markus Furler, Philippe Oswald | 88 Seiten | Fr. 8.- | Bestell-Nummer | 725.026 d |
| Volume | 26 | 1982 | Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Petites et moyennes entreprises Markus Furler, Philippe Oswald | 96 pages | Fr. 8.- | No de commande | 725.026 f |
| Band | 27 | 1983 | Verdichtete Wohn- und Siedlungsformen/ Empfehlungen zur Planungs- und Baubewilligungspraxis Walter Gottschall, Hansueli Remund | 68 Seiten | Fr. 6.- | Bestell-Nummer | 725.027 d |
| Volume | 27 | 1983 | Habitat groupé/Aménagement local et procédure d'octroi de permis de construire Recommandations aux cantons et aux communes Walter Gottschall, Hansueli Remund | 72 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.027 f |
| Volume | 27 | 1984 | I nuclei residenziali/Raccomandazioni concernenti la prassi della pianificazione e dei permessi di costruzione nei cantoni e nei comuni Walter Gottschall, Hansueli Remund | 68 pagine | Fr. 6.- | No di ordinazione | 725.027 i |
| Band | 28 | 1984 | Handbuch MER/Methode zur Ermittlung der Kosten der Wohnungserneuerung Pierre Merminod, Jacques Vicari | 160 Seiten | Fr. 16.- | Bestell-Nummer | 725.028 d |
| Volume | 28 | 1984 | Manuel MER/Méthode d'évaluation rapide des coûts de remise en état de l'habitat Pierre Merminod, Jacques Vicari | 160 pages | Fr. 16.- | No de commande | 725.028 f |
| Band | 29 | 1984 | Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen/Einflussfaktoren, Wirkungsketten, Szenarien Michal Arend, Werner Schlegel avec résumé en français | 324 Seiten | Fr. 27.- | Bestell-Nummer | 725.029 d |
| Band | 30 | 1984 | Miete und Einkommen 1983/ Die Wohnkosten schweizerischer Mieterhaushalte Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli | 176 Seiten | Fr. 18.- | Bestell-Nummer | 725.030 d |
| Volume | 30 | 1984 | Loyer et revenu 1983/ Les coûts du logement pour les locataires suisses Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli | 192 pages | Fr. 18.- | No de commande | 725.030 f |
| Band | 31 | 1984 | Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt/Unter besonderer Berücksichtigung gruppen- und regionenspezifischer Merkmale Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle | 288 Seiten | Fr. 24.- | Bestell-Nummer | 725.031 d |
| Volume | 31 | 1984 | Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement/Sous l'aspect des caractères spécifiques aux groupes sociaux et aux régions - Version abrégée Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle | 64 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.031 f |
| Band | 32 | 1984 | Die Wohnsiedlung "Bleiche" in Worb/ Beispiel einer Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Siedlung und ihrer Wohnungen Thomas C. Guggenheim | 128 Seiten | Fr. 14.- | Bestell-Nummer | 725.032 d |
| Volume | 32 | 1985 | La Cité d'habitation "Bleiche" à Worb/ Exemple d'une participation des occupants à l'élaboration de leur cité et de leurs logements Thomas C. Guggenheim | 136 pages | Fr. 14.- | No de commande | 725.032 f |

| | | | | | | | |
|--------|----|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|-------------------|-----------|
| Band | 33 | 1985 | Wohnung, Wohnstandort und Mietzins/ Grundzüge einer Theorie des Wohnungs-Marktes basierend auf Wohnungsmarkt-Analysen in der Region Bern Martin Geiger | 140 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.033 d |
| Volume | 33 | 1985 | Logement, lieu d'habitation et loyer/ Eléments d'une théorie du marché du logement basée sur des analyses du marché du logement dans la région de Berne Martin Geiger | 140 pages | Fr. 15.- | No de commande | 725.033 f |
| Band | 34 | 1985 | Wohnen in der Schweiz/ Auswertung der Eidgenössischen Wohnungszählung 1980 | 294 Seiten | Fr. 29.- | Bestell-Nummer | 725.034 d |
| Volume | 34 | 1986 | Le logement en Suisse/Exploitation du recensement fédéral des logements de 1980 | 310 pages | Fr. 29.- | No de commande | 725.034 f |
| Band | 35 | 1986 | Wohnungs-Bewertung/Wohnungs-Bewertungs- System (WBS), Ausgabe 1986 | 116 Seiten | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.035 d |
| Volume | 35 | 1986 | Evaluation de logements/Système d'évaluation de logements (S.E.L.), Edition 1986 | 116 pages | Fr. 13.- | No de commande | 725.035 f |
| Volume | 35 | 1987 | Valutazione degli alloggi/Sistema di valutazione degli alloggi (SVA), edizione 1986 | 116 pagine | Fr. 13.- | No di ordinazione | 725.035 i |
| Band | 36 | 1987 | Regionalisierte Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung | 68 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.036 d |
| Volume | 36 | 1987 | Perspectives régionalisées du besoin de logements d'ici 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung | 68 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.036 f |
| Band | 37 | 1988 | Forschungsprogramm der Forschungskommission Wohnungswesen FWW 1988-1991 | 56 Seiten | Fr. 6.- | Bestell-Nummer | 725.037 d |
| Volume | 37 | 1988 | Programme de recherche de la Commission de recherche pour le logement CRL 1988-1991 | 60 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.037 f |
| Band | 38 | 1988 | Aus Fabriken werden Wohnungen/ Erfahrungen und Hinweise Hans Rusterholz, Otto Scherer | 148 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.038 d |
| Volume | 38 | 1988 | Des usines aux logements/Expériences et suggestions Hans Rusterholz, Otto Scherer | 148 pages | Fr. 15.- | No de commande | 725.038 f |
| Volume | 39 | 1988 | La rénovation immobilière ... qu'en est-il du locataire/ Une étude de cas: Fribourg Katia Horber-Papazian, Louis-M. Boulianne Jacques Macquat | 88 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.039 f |
| Band | 40 | 1988 | Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz/ Ergebnisse aus dem Mikrozensus 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris | 120 Seiten | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.040 d |
| Volume | 40 | 1988 | Nouveaux aspects du logement en Suisse/ Résultats du microrecensement 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris | 88 pages | Fr. 13.- | No de commande | 725.040 f |
| Band | 41 | 1988 | Siedlungswesen in der Schweiz, 3. überarbeitete Auflage | 180 Seiten | Fr. 19.- | Bestell-Nummer | 725.041 d |
| Volume | 41 | 1989 | L'Habitat en Suisse, 3 ^e édition remaniée | 168 pages | Fr. 19.- | No de commande | 725.041 f |
| Band | 42 | 1988 | Ideensammlung für Ersteller von Mietwohnungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann | 192 Seiten | Fr. 20.- | Bestell-Nummer | 725.042 d |
| Volume | 42 | 1989 | Suggestions aux constructeurs et propriétaires d'immeubles locatifs Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann | 192 pages | Fr. 20.- | No de commande | 725.042 f |
| Band | 43 | 1989 | Wohnungen für unterschiedliche Haushaltformen Martin Albers, Alexander Henz, Ursina Jakob | 144 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.043 d |
| Volume | 43 | 1989 | Des habitations pour différents types de ménages Martin Albers, Alexander Henz, Ursine Jakob | 144 pages | Fr. 15.- | No de commande | 725.043 f |
| Band | 44 | 1989 | Leitfaden für kleinräumige Wohnungsmarktanalysen und -prognosen Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle | 120 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.044 d |

| | | | | | | | |
|--------|----|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|----------------|-----------|
| Volume | 44 | 1989 | Guide pour l'analyse et le pronostic du marché local du logement Daniel Homung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle | 120 pages | Fr. 15.- | No de commande | 725.044 f |
| Band | 45 | 1990 | Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt/ Probleme und Massnahmen Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler | 152 Seiten | Fr. 18.- | Bestell-Nummer | 725.045 d |
| Volume | 45 | 1990 | Groupes défavorisés sur le marché du logement/ Problèmes et mesures Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler | 152 pages | Fr. 18.- | No de commande | 725.045 f |
| Band | 46 | 1991 | Die Erneuerung von Mietwohnungen/ Vorgehen, Beispiele, Erläuterungen Verschiedene Autoren | 132 Seiten | Fr. 17.- | Bestell-Nummer | 725.046 d |
| Volume | 46 | 1991 | La rénovation des logements locatifs/ Processus, Exemples, Commentaires Divers auteurs | 132 pages | Fr. 17.- | No de commande | 725.046 f |
| Band | 47 | 1991 | Technische Bauvorschriften als Hürden der Wohnungs- erneuerung? Beispiele und Empfehlungen Hans Wirz | 68 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.047 d |
| Volume | 47 | 1991 | Prescriptions de construction: obstacles à la rénovation de logements? Exemples et recommandations Hans Wirz | 68 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.047 f |
| Volume | 48 | 1991 | Le devenir de l'habitat rural/Régions périphériques entre désinvestissement et réhabilitation Lydia Bonanomi, Thérèse Huissoud | 136 pages | Fr. 18.- | No de commande | 725.048 f |
| Band | 49 | 1991 | Braucht die Erneuerung von Wohnraum ein verbessertes Planungs- und Baurecht? Diskussionsgrundlage Luzius Huber, Urs Brüngger | 60 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.049 d |
| Volume | 49 | 1991 | Faut-il améliorer le droit de construction et d'urbanisme pour la rénovation de l'habitat? Base de discussion Luzius Huber, Urs Brüngger | 60 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.049 f |
| Band | 50 | 1991 | Die Erneuerung von Grossiedlungen/ Beispiele und Empfehlungen Rudolf Schilling, Otto Scherer | 172 Seiten | Fr. 22.- | Bestell-Nummer | 725.050 d |
| Volume | 50 | 1991 | La rénovation des cités résidentielles/ Exemples et recommandations Rudolf Schilling, Otto Scherer | 172 pages | Fr. 22.- | No de commande | 725.050 f |
| Band | 51 | 1991 | Liegenschaftsmarkt 1980 - 1989/ Käufer und Verkäufer von Mietobjekten Frohmut Gerheuser avec résumé en français | 156 Seiten | Fr. 19.- | Bestell-Nummer | 725.051 d |
| Band | 52 | 1992 | Forschungsprogramm der Forschungskommission Wohnungswesen FWW 1992-1995 | 48 Seiten | Fr. 7.- | Bestell-Nummer | 725.052 d |
| Volume | 52 | 1992 | Programme de recherche de la Commission de recherche pour le logement CRL 1992-1995 | 52 pages | Fr. 7.- | No de commande | 725.052 f |
| Band | 53 | 1993 | Wohnung und Haushaltgrösse/Anleitung zur Nutzungs- analyse von Grundrissen Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer | 80 Seiten | Fr. 12.- | Bestell-Nummer | 725.053 d |
| Volume | 53 | 1993 | Logements et tailles de ménages/Comment analyser le potentiel d'utilisation d'après les plans Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer | 80 pages | Fr. 12.- | No de commande | 725.053 f |
| Band | 54 | 1993 | Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs- Immobilienmarkt Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud | 124 Seiten | Fr. 16.- | Bestell-Nummer | 725.054 d |
| Volume | 54 | 1993 | Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud | 124 pages | Fr. 16.- | No de commande | 725.054 f |
| Band | 55 | 1993 | Wohneigentumsförderung durch den Bund/Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Hans-Rudolf Schulz, Christoph Muggli, Jörg Hübschle avec résumé en français | 172 Seiten | Fr. 25.- | Bestell-Nummer | 725.055 d |

Arbeitsberichte Wohnungswesen

Rapports de travail sur le logement

Rapporti di lavoro sull' abitazione

| | | | | | | | |
|--------|----|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|----------------|-------------|
| Heft | 2 | 1979 | Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung ("Masset"-Bericht) | 108 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.502 d |
| Cahier | 2 | 1979 | Rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements (Rapport "Masset") | 112 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.502 f |
| Heft | 8 | 1982 | Arbeitstagung über die Problematik der Erhebung und Bewertung von Merkmalen des Wohnumfeldes vom 21.6.1982 in Bern/Referate und Diskussionsergebnisse | 148 Seiten/ pages | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.508 d/l |
| Cahier | 8 | | Séance de travail sur la problématique du relevé et de l'appréciation de caractéristiques de l'environnement du 21.6.1982 à Berne/Exposés et résultats de discussions | | | No de commande | 725.508 d/l |
| Heft | 9 | 1984 | Auswertung der eidgenössischen Volkszählung/Wohnungszählung 1980 aus der Sicht der Wohnungsmarktforschung Jörg Hübschle | 92 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.509 d |
| Cahier | 9 | 1984 | L'exploitation du recensement fédéral de la population et des logements de 1980 à des fins d'étude du marché du logement Jörg Hübschle | 108 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.509 f |
| Heft | 10 | 1984 | Revitalisierung am Beispiel der Bärenfelderstr. in Basel/Entwicklung, Indikatoren, Folgerungen R. Bachmann, H. Huber, H.-J. Wittwer, D. Zimmer | 128 Seiten | Fr. 12.- | Bestell-Nummer | 725.510 d |
| Cahier | 11 | 1984 | Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier: "LE BATI"/Méthodes rapides pour l'inventaire des bâtiments destabilisés. Sophie Lin | 104 pages | Fr. 11.- | No de commande | 725.511 f |
| Heft | 12 | 1986 | Weiterentwicklung des Komponentenansatzes von Wohnungsmarktprognozen Daniel Hornung | 120 Seiten | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.512 d |
| Heft | 14 | 1987 | Lese- und Interpretationshilfe zu regionalisierten Prognosen des Wohnungsbedarfs unter Miteinbezug qualitativer und angebotsseitiger Marktfaktoren Michal Arend | 96 Seiten | Fr. 10.- | Bestell-Nummer | 725.514 d |
| Heft | 15 | 1988 | Siedlungsökologie 1987/Grundlagen für die Praxis Arbeitssteam Jürg Dietiker, Beat Stöckli, René Stoops | 468 Seiten | Fr. 35.- | Bestell-Nummer | 725.515 d |
| Heft | 16 | 1988 | Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern Roland Haari | 112 Seiten | Fr. 13.- | Bestell-Nummer | 725.516 d |
| Heft | 17 | 1989 | Möglichkeiten zur Verstärkung der Altbauerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes Bericht der Expertenkommission Altbauerneuerung | 102 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.517 d |
| Cahier | 17 | 1989 | Les possibilités de renforcer la rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens | 102 pages | Fr. 11.- | No de commande | 725.517 f |
| Heft | 18 | 1989 | Ideen und Vorschläge für ein Programm "Exemplarisches Wohnungswesen Schweiz" Dietrich Garbrecht | 108 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.518 d |
| Heft | 19 | 1989 | Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger/Entwicklung auf dem Liegenschaftsmarkt für Anlageobjekte, insbesondere Altbauten 1970-1985 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris | 196 Seiten | Fr. 20.- | Bestell-Nummer | 725.519 d |
| Cahier | 19 | 1989 | Relations entre investisseurs privés et institutionnels sur le marché immobilier urbain/Evolution sur le marché immobilier des objets d'investissements, en particulier des immeubles anciens, 1970-1985/Version abrégée Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris | 60 pages | Fr. 7.- | No de commande | 725.519 f |
| Heft | 20 | 1991 | Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse/Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Peter Marti, Dieter Marmet, Elmar Ledergerber | 132 Seiten | Fr. 15.- | Bestell-Nummer | 725.520 d |

| | | | | | | | |
|--------|----|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|----------------|-----------|
| Heft | 21 | 1991 | Ueberprüfung der "Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung | 40 Seiten | Fr. 6.- | Bestell-Nummer | 725.521 d |
| Cahier | 21 | 1991 | Vérification des "Perspectives du besoin de logements d'ici 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung | 40 pages | Fr. 6.- | No de commande | 725.521 f |
| Heft | 22 | 1991 | Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes | 72 Seiten | Fr. 9.- | Bestell-Nummer | 725.522 d |
| Cahier | 22 | 1991 | Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement | 76 pages | Fr. 9.- | No de commande | 725.522 f |
| Heft | 23 | 1991 | Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekemarktes | 140 Seiten | Fr. 16.- | Bestell-Nummer | 725.523 d |
| Cahier | 23 | 1991 | Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire | 148 pages | Fr. 16.- | No de commande | 725.523 f |
| Heft | 24 | 1992 | "Gassenhotel"/Ein Modell für Obdachlose? Verena Steiner, Hannes Lindenmeyer | 72 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.524 d |
| Heft | 25 | 1992 | Die Hypothekarzins erhöhungen 1989-1991 und die Wohnkosten/Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte Rita Baur | 108 Seiten | Fr. 14.- | Bestell-Nummer | 725.525 d |
| Cahier | 26 | 1992 | Habitat MER OFL 2/Prototypes logement et chauffage Centre d'Etude pour l'Amélioration de l'Habitat CETAH de l'Ecole d'Architecture de l'Université de Genève EAUG | 268 pages | Fr. 33.- | No de commande | 725.526 f |
| Heft | 27 | 1993 | Baukosten senken im Wohnungsbau 1. Teil: Blick über die Grenze 2. Teil: Folgerungen für die Schweiz A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger | 72 Seiten | Fr. 11.- | Bestell-Nummer | 725.527 d |
| Cahier | 27 | 1993 | Abaisser les coûts dans la construction de logements. 1ère partie: Coup d'oeil au-delà des frontières 2ème partie: Conséquences pour la Suisse A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger | 76 pages | Fr. 11.- | No de commande | 725.527 f |
| Heft | 28 | 1993 | Bericht der Studienkommission Marktmiete | 128 Seiten | Fr. 16.- | Bestell-Nummer | 725.528 d |
| Cahier | 28 | 1993 | Rapport de la Commission d'étude loyer libre | 116 pages | Fr. 16.- | No de commande | 725.528 f |
| Heft | 29 | 1993 | Materialien zum Bericht der Studienkommission Marktmiete Teil 1: Mietzinsniveau bei Marktmieten Bernd Schips, Esther Müller Teil 2: Finanzierung von Subjekthilfe Hansjörg Blöchliger, Elke Staehelin-Witt Teil 3: Verfassungsmässigkeit der Marktmiete Thomas Fleiner-Gerster, Thierry Steiert | 184 Seiten | Fr. 23.- | Bestell-Nummer | 725.529 d |

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

Les numéros manquants sont épuisés

I numeri mancanti sono esauriti

Bezugsquellen:
Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale,
3000 Bern,
oder über den Buchhandel

Dépositaire:
Office central fédéral des imprimés
et du matériel, 3000 Berne,
ou par les librairies

Fonte d'acquisto:
Ufficio federale degli stampati
e del materiale, 3000 Berna,
o attraverso le librerie