

Wie Wohnraum entsteht und welche Baustellen die Zukunft prägen

In der Schweiz ist die Bereitstellung von Wohnraum primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft. Die öffentliche Hand ist zuständig für rechtliche Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die privaten wirtschaftlichen Aktivitäten vollziehen können. Zudem sorgen Bund, Kantone und Gemeinden für den Ausgleich gegensätzlicher Interessen und die Korrektur von unerwünschten Marktergebnissen, sei es zum Schutz von Umwelt und Ressourcen oder zwecks Förderung des sozialen Ausgleichs. Mit Blick auf die Zukunft des Wohnens zeichnen sich verschiedene wohnungspolitische Herausforderungen und gesetzgeberische «Baustellen» ab.



Grundsätzlich sind die Wohnungen in der Schweiz von hoher Qualität, gut unterhalten und die Neubautätigkeit floriert, wie das Beispiel einer modernen Holzbausiedlung in Effretikon (ZH) zeigt. Foto: Keystone

Die Bereitstellung von Wohnungen gehört zu den Aufgaben der Immobilienwirtschaft. Dieser heterogene Zweig umfasst eine Vielzahl an Einzelbranchen, deren Aktivitäten sich auf die Entwicklung, Finanzierung, Produktion, Vermarktung, Bewirtschaftung und Wiederverwertung von Grundstücken und Gebäuden beziehen.

Fokussiert man auf den Wohnungsbau und auf ausgewählte Regulierungen, mit denen die öffentliche Hand diesen Prozess beeinflusst, kann die schematische Darstellung in *Grafik 1* als Orientierungshilfe dienen. Auffallend ist darin die zentrale Rolle des *Investors*, der in der Regel als Privatperson, ins-

titutioneller Anleger, Wohnbaugenossenschaft oder Bau- und Immobiliengesellschaft auftritt.¹ Ohne ihn werden keine Wohnungen erstellt. Als Produzent oder als «Erneuerer» von Wohnraum braucht er je nach Tätigkeit Boden, Bauleistungen und Kapital. Dafür greift er über die spezifischen Märkte auf die Landbesitzer, die Anbieter von Planungs- und Bauleistungen sowie auf die Banken zurück. Er kann über den Liegenschaftsmarkt auch bestehende Gebäude erwerben. Die Wohnungen verkauft der Investor entweder auf dem Markt für Eigentumsobjekte an Einzelhaushalte, die damit in die Rolle des «Endinvestors» schlüpfen und das erworbene Haus oder die erworbene Wohnung selber bewohnen oder vermieten. Der Bauinvestor kann aber auch selber als Endinvestor auftreten und die Wohnungen auf dem Markt für Mietobjekte anbieten.

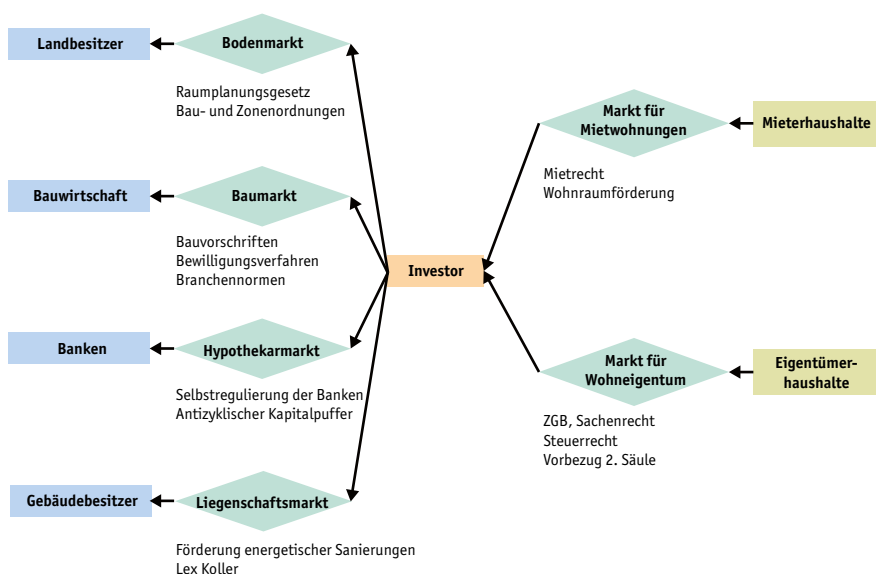
Das Ziel des Verkaufs oder der Vermietung ist es, das in die Produktion von Wohnungen investierte Kapital mit Gewinn zurück zu erhalten, beziehungsweise aus ihm einen angemessenen Ertrag zu erzielen. Ob



Ernst Hauri
Direktor des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO, Grenchen

Grafik 1

Akteure auf dem Wohnungsmarkt



Quelle: BWO / Die Volkswirtschaft

dies erreicht wird, hängt davon ab, ob überhaupt eine Zusatznachfrage nach Wohnraum besteht und ob das Angebot den Wünschen und der Kaufkraft der Mieter- oder Eigentümerhaushalte entspricht.

Wohnungspolitik rückt nach oben in der politischen Agenda

Die Schweiz ist mit dem privatwirtschaftlichen Versorgungsmodell gut gefahren. Im Vergleich mit andern Ländern steht pro Kopf sehr viel Wohnraum zur Verfügung. Die Wohnkosten sind für den Grossteil der Bevölkerung gut tragbar. Grundsätzlich mangelt es weder an Investoren noch an Kapital; die Wohnungen sind von hoher Qualität, gut unterhalten und die Neubautätigkeit floriert. Für wohnungspolitische Aktivitäten bestand vor diesem Hintergrund und unter dem nachhaltigen Eindruck der Immobilienkrise der 1990er-Jahre lange kein Bedarf. Erst die vor wenigen Jahren kontinuierlich angestiegene Nachfrage, die wegen verzögerter Neubautätigkeit zu regionalen Marktengpässen und – zusammen mit den gesunkenen Zinssätzen – zu teils starken Preissteigerungen führte, haben die Wohnungspolitik auf der politischen Agenda von Bund, Kantonen und Gemeinden nach oben rücken lassen. Der Bundesrat hat im Mai dieses Jahres verschiedene wohnungspolitische Massnahmen mit einem mittel- bis längerfristigen Zeithorizont eingeleitet, mit denen der Bund zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt beitragen kann.²

Unsichere Nachfrageentwicklung fordert Investoren

Die Bereitstellung von Wohnraum zeichnet sich durch eine lange Planungs- und Produktionszeit aus. Bei grossen Neubauvorhaben ist von Projektbeginn bis zum Bezug der Wohnungen mit Entwicklungs- und Bauphasen zu rechnen, die – je nach Komplexität – bis zu 10 Jahren dauern können. Der Investor geht bei dieser langen Reifezeit ein Risiko ein. Er muss heute Entscheide treffen und kann auch bei umfangreicher Marktabklärung nie sicher sein, dass bei Bauabschluss am betreffenden Standort ein Bedarf für neue Wohnungen besteht und seine Angebote dazumal den Wünschen, Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der nachfragenden Mieter- und Eigentümerhaushalte entsprechen.

Zur künftigen Wohnungsnachfrage gibt es wenige sichere Anhaltspunkte. Dazu gehört die Verschiebung der Altersstruktur. Der Anteil der älteren Bevölkerung wird zunehmen, und diese wird zu einem bedeutenden Faktor auf dem Wohnungsmarkt. Weil im Alter die Wohnbedürfnisse je nach Gesundheitszustand, sozialem Status, Lebensstil und Kaufkraft sehr unterschiedlich ausfallen, ist es im übergeordneten Interesse wichtig, dass die Investoren mit vielfältigen Angeboten reagieren, welche den langen Verbleib in der angestammten Wohnung erleichtern, die soziale Vernetzung fördern und den Übertritt in betreute – und damit kostspielige – Einrichtungen der öffentlichen Hand soweit als möglich hinauszögern.

Über diese demografische Komponente hinaus wird die künftige Nachfrage in erster Linie durch konjunkturelle Gegebenheiten bestimmt. Nachfolgend wird davon ausgegangen, dass die Weltwirtschaft allmählich festeren Tritt fasst und auch die schweizerische Konjunktur noch etwas an Fahrt gewinnt. Die Schweiz wird für Zuwanderer attraktiv bleiben, und bei Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit wird die für die künftige Wohnungsnachfrage massgebende Zahl der Haushalte weiter zunehmen. Eine günstige Einkommensentwicklung dürfte zudem den Trend zu kleineren Haushalten stützen und dafür sorgen, dass der Mehrheit der Bevölkerung genügend Mittel für den Wohnraumkonsum zur Verfügung stehen werden.

Bauen auf der grünen Wiese – kein Zukunftsrezept

Eine hohe Wohnungsnachfrage bedeutet, dass auch künftig viele neue Wohnungen gebaut werden müssen. Werden die Investoren

1 Aufgrund der Umstellung der Gebäude- und Wohnungszählung von einer Eigentümerbefragung zu einer registrierten Erhebung liegen keine aktuellen Angaben über die Aufteilung der Wohnungen auf die verschiedenen Eigentümerkategorien vor. Im Jahr 2000 waren Privatpersonen die wichtigsten «Endinvestoren», gefolgt von den Eigentümerkategorien in der erwähnten Reihenfolge.

2 Vgl. Die Volkswirtschaft 6-2013, S. 12–15.

über den *Bodenmarkt* auf das dafür nötige Bauland zurückgreifen können? Verschiedene Abstimmungen der jüngeren Zeit belegen, dass der Schutz der Landschaft und des Kulturlandes in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert hat. Die künftige Neubautätigkeit muss deshalb möglichst ohne Beeinträchtigung dieser Ressourcen erfolgen. Das Volk hat am 3. März 2013 einer Revision des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG) zugestimmt, welche die Grundlagen für eine bessere Ausnutzung bestehender Bauzonen und für die Siedlungsentwicklung nach innen schaffen soll. Nun liegt es an den Kantonen und Gemeinden, ihre Bau- und Zonenordnung so anzupassen, dass genügend Land für den Wohnungsbau zur Verfügung steht. Der Neubau auf der grünen Wiese ist dafür immer weniger das Zukunftsrezept. Es muss gelingen, bestehende Baulücken zu schliessen und mit Umzonungen Industriebrachen – und vielleicht bald auch «Dienstleistungsbrachen» – für den Wohnungsbau zu erschliessen. Aufzonungen und eine höhere Ausnutzungsziffer in bestehenden Wohnzonen sollten als Anreize für Aufstockungen oder Ersatzneubauten dienen. Der Verdichtung dürfte in einer demokratischen Gesellschaft mit ausgebauten Mitbestimmungsrechten dann Erfolg beschieden sein, wenn die zuständigen lokalen Behörden die Bevölkerung in die Planung einbeziehen. Zudem müssen sie dafür sorgen, dass die Investoren die konkreten Verdichtungsprojekte so gestalten, dass diese auch für die Nachbarschaft einen Mehrwert darstellen und deshalb akzeptiert werden.

Zinssatzentwicklung im Fokus der Wohnungseigentümer

In der jüngeren Vergangenheit war es für Investoren mit kurzfristigen Gewinnabsichten lukrativ, ihre Neubauwohnungen auf dem *Markt für Wohneigentum* anzubieten. Dank tiefer Zinssätze ist für breite Bevölkerungsschichten der Erwerb von Wohneigentum möglich geworden. Kehrseite dieser Entwicklung ist ein starker Preisanstieg, vor allem an attraktiven Standorten. Ob Investoren auch künftig primär Eigentumsobjekte bauen und vermarkten werden, hängt vor allem von der Entwicklung der Zinssätze ab. Ein Anstieg wäre einerseits zu begrüssen, weil damit die Preisdynamik weiter gebremst würde. Erste preisdämpfende Wirkungen zeitigen bereits die Mitte 2012 von den Banken für den *Hypothekarmarkt* eingeführten Selbstregulierungsrichtlinien³ sowie die vom Bundesrat im Februar 2013 beschlossene teilweise Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers per Ende September. Anderer-

seits würde ein Anstieg der Zinssätze den Kreis potenzieller Eigentümerhaushalte verkleinern und vor allem einen Teil jener in Mitleidenschaft ziehen, die in jüngerer Zeit mit viel Fremdkapital Eigentum erworben und dabei knapp gerechnet haben. Deren Wohnkosten könnten mit steigenden Aufwendungen für die Finanzierung das tragbare Niveau überschreiten und je nach Entwicklung gar den Verlust des Eigentums zur Folge haben.

Stockwerkeigentum vor Bewährungsprobe

Aus wohnungspolitischer Sicht ist die breitere Verteilung des Eigentums und der damit einhergehende Anstieg der Eigentumsquote zu begrüssen. Aus ökologischer Perspektive ist erfreulich, dass sich dieser weniger über Einfamilienhäuser als über Wohnungen im Stockwerkeigentum vollzieht. Dem bisher erfolgreichen, jedoch noch relativ jungen Stockwerkeigentum – die Einführung erfolgte 1965 – steht die Bewährungsprobe allerdings noch bevor. Erst allmählich werden bei Überbauungen mit dieser Rechtsform in grösserer Zahl umfassende Erneuerungen nötig. Verschiedentlich wird bezweifelt, dass sich die im Zeitablauf häufig heterogen gewordenen Eigentümergemeinschaften auf eine Sanierungsstrategie einigen können und bei allen Miteigentümern die finanziellen Mittel für Erneuerungen vorhanden sein werden. Sollte sich effektiv ein Sanierungsstau abzeichnen, sind Massnahmen bis hin zu einer Anpassung der Regulierung im Zivilgesetzbuch zu prüfen. Darüber hinaus dürfte auch in Zukunft die steuerliche Behandlung bzw. Entlastung des Wohneigentums eine gesetzgeberische Baustelle bleiben,⁴ zumal bei einem weiteren Anstieg der Wohneigentumsquote die Eigentümer bald die Mehrheit der Stimmberechtigten ausmachen dürften.

Investitionsbereitschaft auf dem Mietwohnungsmarkt hoch halten

Investoren, die wie die Pensionskassen oder die Versicherungen an einer langfristigen Kapitalanlage und einem stetigen Ertrag interessiert sind, werden auch künftig den *Markt für Mietwohnungen* im Fokus haben. Eine entsprechende Nachfrage dürfte bestehen, denn weiterhin werden viele Haushalte entweder an Wohneigentum nicht interessiert sein oder über die dafür nötigen Mittel nicht verfügen. Im Hinblick auf eine angemessene Wohnraumversorgung aller Bevölkerungskreise und die Aufrechterhaltung des «Mietfriedens» bleibt es

wichtig, dass die mietrechtlichen Regulierungen die Investitionsbereitschaft hochhalten und gleichzeitig die berechtigten Anliegen der Mieterschaft berücksichtigen. Der Bundesrat hat sich deshalb im Mai dieses Jahres gegen Eingriffe in die Preisbildung auf dem Mietwohnungsmarkt ausgesprochen. Wegen der gegenläufigen Interessen von Mietern und Vermietern dürfte das mietrechtliche Seilziehen aber auch in den kommenden Jahren Bundesrat und Parlament beschäftigen.

Der Versorgung der finanziell schwächeren Nachfrage muss auch in Zukunft besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hohe Mietbelastungen sind nicht nur für die Betroffenen problematisch. Sie können sich auch volkswirtschaftlich negativ auswirken, weil dann weniger Mittel für den übrigen Konsum zur Verfügung stehen und die Löhne unter Druck geraten können. Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit des Bundes mit den gemeinnützigen Investoren, die dank Anwendung der Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben langfristig preisgünstige Wohnungen anbieten. Der Bundesrat hat verschiedene Fördermassnahmen eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt, welche die Position der gemeinnützigen Investoren auf dem Boden- und Mietwohnungsmarkt stärken sollen. Namentlich dehnt er die bestehenden Finanzierungshilfen per Anfang 2014 auf den Landerwerb aus. Zudem lässt er prüfen, mit welchen raumplanerischen Massnahmen der gemeinnützige oder preisgünstige Wohnungsbau gefördert werden könnte.

Ansprüche überdenken

Die Frage der Preisgünstigkeit ist eng verbunden mit den Baukosten. Diese sind pro Wohnung nicht zuletzt deshalb angestiegen, weil über die Jahre immer grössere Flächen angeboten und auch nachgefragt wurden. Die Baukosten ergeben sich aber nicht nur über das Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem *Baumarkt*. Eine wichtige Rolle spielen auch die Vorschriften im Zusammenhang mit Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsanliegen, die in den letzten Jahrzehnten die kantonalen und kommunalen Erlasse sowie die Normenwerke der Branchenorganisationen angereichert haben und den Wohnungsbau verteuern. Ebenfalls preistreibende Wirkung hat die föderale Vielfalt an Bauvorschriften, Begriffen, Messweisen, Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren, die vor allem den überregional tätigen Investoren die Umsetzung von Bauprojekten erschweren. Diese «Baustelle» wird die Behörden auf allen staatlichen Ebenen auch in

Zukunft beschäftigen. Es ist zu hoffen, dass zumindest die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen fortgesetzt werden, denn der alten Idee eines «Bundesbaurechts» dürfte wohl auch in Zukunft kein Erfolg beschieden sein.

Den Wohnungsbestand pflegen

Die bisherigen Überlegungen fokussierten auf den Wohnungsneubau. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass die jährlich neu auf den Markt kommenden Einheiten nur gerade gut 1% aller Wohnungen ausmachen. Der Grossteil der künftigen Wohnungsangebote ist auf dem *Liegenschaftsmarkt* bereits vorhanden. Für die Zukunft ist es wichtig, dass die Eigentümer den Bestand pflegen, erneuern und an veränderte Ansprüche anpassen. Im Zentrum werden dabei die energetischen Sanierungen stehen, die als Massnahme der Energiestrategie 2050 im Rahmen des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen verstärkt gefördert werden sollen. Eine besondere Herausforderung sind die energetischen Sanierungen von Mietobjekten an jenen Standorten, wo der Markt die mit den Investitionen verbundenen Mietzinserhöhungen nicht zulässt. Darüber hinaus dürfte der Liegenschaftsmarkt die politische Diskussion auf Bundesebene vor allem im Zusammenhang mit der «Lex Koller» prägen. Das Parlament hat den Bundesrat verpflichtet, entgegen früherer Absichten am Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland festzuhalten und ihm eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten. Weil neuste Vorstösse gar eine Verschärfung der «Lex Koller» verlangen, dürfte sich die Debatte über die Position ausländischer Investoren auf dem schweizerischen Liegenschaftsmarkt in die Länge ziehen. ■

3 10% «harte», d. h. nicht aus der 2. Säule stammende Eigenmittel, Amortisation der Hypotheken bis auf zwei Drittel des Belehnungswertes innerhalb von maximal 20 Jahren.

4 Besteuerung Eigenmietwert, Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltsaufwendungen.