



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

# Wohnungspolitik zwischen freiem Markt und staatlicher Macht

**Bundesrätin Doris Leuthard**

Generalversammlung der Fédération Romande Immobilière

23. April 2007, Lausanne

---

**Sperrfrist**

**23.04.2007/18:00**

---

**Es gilt das  
gesprochene Wort !**

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für Ihre Einladung.

Vor lauter Aussenhandel, Landwirtschaft und Kampfhunden wird in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, dass das Volkswirtschaftsdepartement auch für die Wohnungspolitik verantwortlich ist. Deshalb ist mir der Kontakt mit Ihrer Organisation wichtig, und es liegt mir viel daran, speziell im arc lémanique den Puls zu fühlen. Als Begleiterscheinung der guten wirtschaftlichen Entwicklung kämpfen sie in Ihrer Region mit einem Wohnungsmangel, der mich nicht gleichgültig lässt. Ich verfolge deshalb mit Interesse, wie in der Romandie Kantone, Gemeinden und Private dem Wohnungsbau neue Impulse verleihen, zu denen im Rahmen der bescheiden gewordenen Fördermittel auch der Bund da und dort beiträgt.

Dass die Wohnbauministerin in unserem Land nicht als solche wahrgenommen wird, ist rasch erklärt. Die Bereitstellung von Wohnraum ist eine Aufgabe der Privatwirtschaft. Gegen 60 Prozent aller Mietwohnungen gehören Privatpersonen. Auf institutionelle Anleger und Immobilienfirmen entfallen je rund 30 Prozent. In den Rest teilen sich gemeinnützige Bauträger und der Staat. Ausser in einzelnen Städten ist der Anteil der öffentlichen Hand jedoch verschwindend klein.

Diese Rollenverteilung hat sich bewährt.

Die Wohnungsproduktion hat soeben wieder Höchstwerte erreicht, und laut Umfragen stehen die Investoren auch weiterhin zu ihrem Geschäft. Die Wohnkosten sind zwar hoch, aber gemessen am Einkommen mit internationalen Durchschnittsbelastungen durchaus vergleichbar. Der Bevölkerung unseres Landes steht flächenmässig viel Wohnraum in guter Qualität zur Verfügung. Befragungen weisen daher immer wieder eine hohe Zufriedenheit der Mieterinnen und Mieter aus.

Zu dieser Erfolgsgeschichte tragen Sie alle wesentlich bei. Dafür danke ich Ihnen. Ich danke aber auch für Ihr Engagement in verschiedenen wohnungspolitischen Gremien, auf das wir auf Bundesebene immer wieder zählen dürfen.

Weshalb befasst sich der Bund gleichwohl mit Aspekten des Wohnungswesens?  
Es sind vor allem zwei Gründe:

Erstens ist die Wohnung ein wichtiges Wirtschaftsgut.

- Die Wohnungsproduktion und -erneuerung belaufen sich jährlich auf rund 24 Mrd. Franken und sind somit für den Arbeitsmarkt wie auch für das BIP wichtig.
- Der Mietwohnungsmarkt ist mit rund 25 Mrd. Fr. einer der grössten Märkte.
- Die Haushalte geben im Durchschnitt 20 % ihres Einkommens für das Wohnen aus.
- Die Hypothekarbelastung auf Wohnobjekten liegt bei rund 600 Mrd. Fr.
- Ein hoher Anteil des Energieverbrauchs fällt im Zusammenhang mit dem Wohnen an.

Gute Wohn- und Siedlungsverhältnisse und ein funktionierender Wohnungsmarkt sind wichtige Trümpfe für die Schweiz als Wirtschaftsstandort und eine wesentliche Voraussetzung für die Mobilität der Arbeitskräfte und das Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung.

Zweitens ist die Wohnung ein Sozialgut.

- Wohnen stellt ein Grundbedürfnis des Menschen dar, so wie soziale Sicherheit und Bildung.
- Qualitativ gutes und preislich tragbares Wohnen, intakte Nachbarschaften und Geborgenheit fördern den Bürgersinn, die Toleranz, den pfleglichen Umgang mit der Wohnung sowie das Verantwortungsbewusstsein.
- Wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen lassen sich leichter ertragen, wenn die Menschen zufrieden sind und eine sichere Bleibe haben.
- Eine gute Wohnungsversorgung ist daher auch gesellschaftliche Prophylaxe, welche die Fürsorge- und übrigen Sozialwerke entlastet.

Auch wenn die Wohnungsversorgung weitgehend von privaten Akteuren wahrgenommen wird, kann sich deshalb kein Land mit wohlfahrtsstaatlichem Anspruch ausschliesslich auf die Marktkräfte verlassen. Wie die Erfahrung zeigt, vernachlässigt der Markt häufig die spezifischen Wohnbedürfnisse benachteiligter Personen und Haushalte. Selbst eine blühende Wirtschaft bringt nicht jedermann Wohlstand.

Sie führt auch zu Disparitäten und Verhältnissen, die unter dem Schlagwort der Zweidrittelgesellschaft zum Thema geworden sind. So stellt z.B. die Mietzinsbelastung für rund einen Fünftel der Haushalte ein Problem dar. Und viele haben aus gesundheitlichen, ethnischen und familiären Gründen Schwierigkeiten, sich im Wohnungsmarkt zu behaupten. Zu den Funktionen des Staates gehört es aber, dass er unter anderem für zweckmässige Rahmenbedingungen sorgt und problematische Marktergebnisse durch geeignete Massnahmen korrigiert.

Zu diesem Zweck weist die Bundesverfassung dem Bund im Bereich des Wohnungswesens zwei spezifische Aufgaben zu:

- Mit dem Mieterschutz hat er für einen Ausgleich der gegensätzlichen Interessen auf dem Wohnungsmarkt zu sorgen.
- Mit der Wohnbauförderung trägt er dazu bei, dass auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden.

Der Mieterschutz beschlägt bei einem „Volk von Mietern“ einen gesellschaftspolitisch sensiblen Bereich. Es hält die Politik seit Jahren in Trab. Wie in wenigen anderen Domänen stehen sich hier Kontrahenten gegenüber, deren Hartnäckigkeit mir vor dem Hintergrund der guten Wohnungsversorgung bei allem Respekt für dezidierte Meinungen gelegentlich Mühe bereitet. Letztlich geht es beim ganzen Disput um ordnungspolitische Fragen. Es geht um die mit dem Eigentum verbundenen Nutzungs- und Verfügungsrechte und um die Verteilung des Ertrages aus diesem Eigentum. Dabei wird fast allseits anerkannt, dass man einerseits Missbräuche verhindern und andererseits ausreichende Renditen ermöglichen soll, damit sich die Investoren nicht aus dem Geschäft zurückziehen. Uneinigkeit herrscht jedoch über die Ausgestaltung des auf beide Anliegen Rücksicht nehmenden Regelwerks. Während die eine Seite aus der besonderen Abhängigkeit im Mietverhältnis weitgehende Schutzmassnahmen ableitet, betont die andere die produktionsfördernde Wirkung einer möglichst liberalen Ordnung. Eine völlig freie Mietpreisbildung kannte die Schweiz seit 1917 allein in den Jahren 1971 und 1972 während rund 18 Monaten. In der ganzen übrigen Zeit war die Vertragsfreiheit eingeschränkt. Über die Jahre fand eine graduelle Lockerung von der Mietzinskontrolle zur Missbrauchsbekämpfung statt. Diese wurde 1990 ins ordentliche Mietrecht integriert. Schon damals hatten die Revisionsarbeiten 10 Jahre gedauert, und ohne die dramatische Entwicklung der Hypothekarzinsen in den späten Achtzigerjahren wären sie wohl noch heute im Gang. Im Rückblick wirkt der damalige Kompromiss fast wie ein Wunder, und es ist leider zu vermuten, dass grössere Schritte nur unter äusserem Druck möglich sind. Mit etwas gutem Willen sollten wir es jedoch fertig bringen, am gordischen Knoten wenigstens einige Schlingen zu entwirren.

Wo stehen wir heute?

Im Jahre 2003 hat das Volk die Initiative „Ja zu fairen Mieten“ und ein Jahr später den indirekten Gegenvorschlag des Parlaments abgelehnt. Damit blieben die Schwachstellen des Mietrechts bestehen. Zu den wichtigsten gehören nach breiter Ansicht die Vermischung von absoluten und relativen Berechnungsmethoden, die Koppelung zwischen Hypothekar- und Mietzinsen, ein grosser administrativer Aufwand, komplizierte Verfahren u.a.m. Auf Veranlassung meines Vorgängers wurde daher vom Bundesamt für Wohnungswesen in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Wohnungsbau ein neuer Revisionsentwurf ausgearbeitet und im Jahre 2005 in die Vernehmlassung gegeben. Er trug der Ablehnung der früheren Vorlagen in verschiedensten Punkten Rechnung. Hervorstechendstes Merkmal war der Vorschlag eines dualen Systems, dass die Wahl zwischen einem Indexmodell und dem Modell der Kostenmiete und damit zwischen zwei rechtlich sauber getrennten Alternativen ermöglicht hätte.

Obwohl in der Eidgenössischen Kommission für Wohnungsbau ein relativ breiter Konsens für diese Lösung spürbar gewesen war, wurde sie in der Vernehmlassung von der Mieter- und Vermieterseite zerpfückt. Der Bundesrat entschloss sich deshalb vor einem halben Jahr, auf die Weiterverfolgung des Vorhabens zu verzichten. Hingegen beauftragte er mein Departement, wenigstens auf Verordnungsstufe Verbesserungen zu prüfen. Auf dieser Ebene ist der Spielraum eng begrenzt. Immerhin wurden erste Vorschläge von der Kommission für Wohnungsbau im Spätherbst 06 diskutiert.

Dabei standen inhaltlich drei Themen im Vordergrund:

- Einführung des von der Nationalbank ermittelten durchschnittlichen Hypothekarzinssatzes als neuer Referenzzinssatz für Mietzinsanpassungen.
- Umsetzung der Motion der Umweltkommission des Nationalrates, wonach substantielle energetische Verbesserungen Mehrleistungen darstellen, deren Kosten auf den Mietzins überwälzbar sind.
- Verhinderung der Lockvogelpolitik durch Beschränkung der Nachforderungsmöglichkeiten für à conto bezahlte Nebenkosten.

Unser ursprünglicher Zeitplan sah vor, die Elemente der Verordnungsrevision bis Ende des letzten Jahres zu bereinigen. Selbst das abgespeckte Paket gab jedoch Anlass zu neuem Zwist. Ich lud daher die Mieter- und Vermieterseite am vergangenen 1. März zu einer Aussprache ein. Dabei konnte ich den „Hahnenkampf“ aus erster Hand verfolgen aber auch feststellen, dass die Bereitschaft besteht, das Thema in einer speziellen Arbeitsgruppe nochmals anzugehen.

In dieser steht nebst den erwähnten Elementen vor allem die Entkoppelungsproblematik und damit auch das Indexmodell wieder zur Diskussion. Für ein solches dürfte freilich eine blossе Verordnungsänderung nicht genügen.

Es ist heute noch schwierig, die Chancen der neuen Verhandlungsrunde abzuschätzen. Hingegen lässt sich voraussagen, dass jeder weitere Anstieg des Zinsniveaus die Kontroverse um die Überwälzungspraxis neu beleben und politischen Druck erzeugen wird. Man täte daher gut daran, sich rechtzeitig über eine Lösung zu verständigen. Vorschläge dazu wurden in den letzten Jahren in vielen Spielarten präsentiert, und was z.B. die Indexierung anbelangt, so standen sich die Parteien schon einmal recht nahe. Voraussetzung für einen Durchbruch ist allerdings, dass man hüben und drüben in wichtigen Details über den eigenen Schatten springt, denn ohne ein Geben und Nehmen ist in der Politik nichts möglich. Man muss auch einsehen, dass uns ein gesetzgeberisches Flickwerk nicht weiterhilft. Deshalb wäre eine weitere Vermischung von Index- und Kostenmodellen falsch. Das heisst, dass es zum Beispiel in den Fragen des Missbrauchsbegriffs, der Anfangsmiete, der Handänderungen und des Indexierungssatzes von allen Seiten Flexibilität und Konzessionen braucht. Ohne solche ist jeder Revisionsversuch umsonst.

Wir haben in den letzten Jahren in diesem Geschäft alle zusammen unnötig viel Energie vertan. Je nach Zeitpunkt und Landesteil stimmten die gleichen Kreise einmal für und dann wieder gegen jeweils identische Vorschläge, oder man kämpfte z.B. im Zusammenhang mit der Ermittlung der Vergleichsmiete verbissen gegen hedonische Methoden an, die inzwischen zum Allgemeingut des Schätzungswesens geworden sind.

Ich meine deshalb, dass es Zeit ist, sich zu entscheiden. Entweder liegt uns daran, die bestehenden Mängel der geltenden Ordnung partnerschaftlich zu vermindern, oder wir geben zu, dass man mit dem heutigen Gesetz – was hinter vorgehaltener Hand viele sagen – durchaus leben kann. Dann sollten aber alle Beteiligten ihre Scharmützel auf das übliche Mass der verbandspolitischen Profilierung beschränken und den basso continuo gesetzgeberischer Vorstösse verstummen lassen.

Was das zweite Bein des eingangs erwähnten Verfassungsauftrags, d.h. die Wohnbauförderung betrifft, so wurde der Hauptteil der Massnahmen vom Parlament im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 bis Ende 2008 bekanntlich sistiert. Einen von Nationalrat Müller beantragten vollständigen Ausstieg des Bundes hat der Gesetzgeber vor Jahresfrist abgelehnt. Der Bundesrat hat deshalb kürzlich beschlossen, den Rest des bestehenden Rahmenkredits ab 2009 wieder schrittweise freizugeben. Wie das geschehen soll, ist offen, weil die Budgetdiskussion noch anhält.

Hingegen ist erwähnenswert, dass der Bundesrat gleichzeitig für alle künftig geförderten Objekte die Einhaltung des Minergie- oder eines vergleichbaren Standards anordnete. Hier besteht eine Parallele zum mietrechtlichen Vorschlag, substanzielle energetische Verbesserungen als mietzinsrelevante Mehrleistungen zu behandeln. Und beide Massnahmen sind wiederum Bestandteil der bundesrätlichen Energiepolitik, in welcher der Gebäudebereich mit in der vordersten Reihe steht. Die Immobilienbranche hat die grosse Chance, diesen Sektor auch energetisch gesehen in die Zukunft zu führen. 40 % unserer CO<sub>2</sub>-Emissionen kommen aus den Gebäuden und deshalb muss das Augenmerk darauf gerichtet sein, den fossilen Energieverbrauch von Neubauten, aber auch von bestehenden Bauten massiv zu senken.

Die Technologien für das Energiehaus der Zukunft stehen bereit. Die Zauberworte heissen Minergie und Minergie-P, den Einbezug der Umweltwärme, der Biomasse und der Sonne, die Wärmepumpe und neuer Isolationen, die nur 1/3 Energie brauchen. Heute kann man diese neuen Gebäudetechnologien teilweise bereits wirtschaftlich einsetzen. Langfristig gesehen lohnt es sich angesichts der weiterhin ansteigenden Ölpreise auf jeden Fall, heute ein wenig mehr in die Gebäude für Morgen zu investieren. Mit Förderbeiträgen und Steuervergünstigungen der Kantone und des Klimarappens bietet die Öffentlichkeit Ihnen günstige Rahmbedingungen, die diesen Schritt erleichtern.

Meine Damen und Herren,

Sie sehen: Der Immobilienwirtschaft geht die Arbeit nicht aus. Sie steht vor wichtigen Fragen und Herausforderungen, von den das Mietrecht und der Umweltschutz nur zwei besonders aktuelle Themen betreffen. Ich möchte Sie und Ihren Verband ermuntern, in unser aller Interesse für mutige und gesellschaftspolitisch ausgewogene Schritte Hand zu bieten und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.