

Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen

Philippe Thalmann, EPFL, 19.8.2019¹

1. EINLEITUNG

Dieser Leitfaden soll als Orientierungshilfe im Dickicht der Begriffe rund um preisgünstige Mietwohnungen dienen: sozial, gemeinnützig, bezahlbar, erschwinglich usw. Es wurde erwogen, diese Begriffe klar zu definieren. Dieses Anliegen scheiterte daran, dass die Begriffe heute ganz unterschiedlich verwendet werden, selbst in Gesetzestexten. Es steht uns nicht zu, Definitionen vorzuschreiben. Deshalb konzentriert sich dieser Leitfaden darauf, Konzepte zu erläutern und die verschiedenen möglichen Umsetzungsvarianten von «preisgünstig» aufzuzeigen. Wichtig ist, genau zu verstehen, was man will. Wie es letztlich benannt wird, ist zweitrangig.

Hauptadressaten dieses Leitfadens sind erstens politische Organe, die ein Gesetz oder ein Programm für die Bereitstellung preisgünstiger Mietwohnungen entwerfen möchten, und zweitens Behörden, die das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen beurteilen wollen.

Es wird hier nur die Rede von Miete und Mietwohnungen sein. Die Konzepte lassen sich jedoch auch auf Eigentumswohnungen übertragen.

2. WAS IST «PREISGÜNSTIG»?

«Preisgünstig» bezieht sich auf die Höhe der Wohnungsmiete, nicht absolut, sondern verglichen mit einer Referenzgrösse. Es kommen verschiedene Referenzgrössen infrage. Im Folgenden wird zuerst nach der Art der Referenzgrösse unterschieden, danach nach dem Verhältnis zwischen der Miete und dieser Referenzgrösse.

Grundsätzlich lassen sich vier Referenzgrössen heranziehen:

- die Mieten anderer Wohnungen
- die Miete derselben Wohnung unter anderen Bedingungen und dadurch bei anderen Kosten
- die Miete, die eine bestimmte Mieterschaft zahlen kann
- die Miete, die eine bestimmte Mieterschaft zu zahlen bereit ist

Nachfolgend noch einige Erläuterungen zum Begriff der Miete.

¹ Dieser Leitfaden beruht auf dem Entwurf des Glossars «Im Kontext der Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum verwendete Begriffe», der von der Eidgenössischen Kommission für Wohnungswesen EKW 2017 angeregt wurde und mit dessen Vorbereitung der Unterzeichnende vom Bundesamt für Wohnungswesen 2018 beauftragt wurde. Weder die EKW noch das BWO tragen eine Verantwortung für diesen Leitfaden. Anregungen und Korrekturen durch Mitglieder der EKW und des BWO werden jedoch verdankt, wie auch jene durch Lea Gerber von Wohnbaugenossenschaften Schweiz. Gerne nehme ich weitere Anregungen entgegen, um diesen Text kontinuierlich zu verbessern.

2.1 Welche Miete?

Bei jeder Verwendung der folgenden Definitionen muss geprüft werden, ob sich die Netto- oder die Bruttomiete besser eignet. Beim Vergleich von Wohnungen muss beachtet werden, dass Miete und Nebenkosten nicht immer dasselbe enthalten, daher eignet sich die Bruttomiete oft besser. Für den Vergleich mit den laufenden Kosten des Vermieters eignet sich die Nettomiete. Wird jedoch mit der Zahlungsfähigkeit der Mieterschaft verglichen, dann eignet sich eher die Bruttomiete, weil sie die gesamte Belastung besser abbildet.

Erhält der Mieter eine Subjekthilfe (persönliche Subvention), dann muss noch zwischen der Miete unterschieden werden, die er zahlt, und jener, die der Vermieter erhält. Letztere übersteigt Erstere um die Höhe der Subjekthilfe.

2.2 Vergleich mit anderen Wohnungen

Eine Wohnung kann preisgünstig sein, weil ihre Miete tiefer liegt als die Mieten anderer Wohnungen.

Am einfachsten lässt sich dies prüfen, indem die Miete in der Verteilung aller Mieten auf dem Vergleichsmarkt (z.B. in der Gemeinde) positioniert wird. Nehmen wir an, 18% dieser Mieten sind tiefer als diejenige unserer Wohnung, und 82% sind höher. Ist unsere Wohnung damit preisgünstig? Dies kann man nur beantworten, wenn man eine Grenze festlegt. Definiert man zum Beispiel die tiefsten 20% aller Mieten als preisgünstig, dann gehört unsere Wohnung dazu. Bei 10% nicht.

Es gibt noch viele andere Möglichkeiten, um Mieten als preisgünstig und nicht preisgünstig zu definieren, zum Beispiel der Bezug auf den Mittelwert oder den Median der Verteilung. Preisgünstig wären zum Beispiel Mieten, die weniger als die Hälfte des Medians betragen.

Es könnte sein, dass die tiefen Mieten einfach zu kleinen, alten, schlecht gelegenen Wohnungen gehören. Will man verhindern, dass nur solche Wohnungen als preisgünstig gelten, muss man die Qualität besser in die Analyse einbeziehen. Ein erster Schritt wäre hier, den Wohnungsbestand nach Grösse aufzuteilen. Dann wären preisgünstige Wohnungen all jene, die zu den x% billigsten in ihrer Grössenklasse gehören. Die Qualität besteht aber nicht nur aus Zimmerzahl oder Wohnfläche.

Ökonomisch betrachtet ist die Miete kein reiner Preis, sondern ein Betrag, den der Mieter für ein Bündel von Gütern und Dienstleistungen bezahlt, die mit einer Wohnung verbunden sind. Dieses umfasst Quadratmeter, Schutzwände, Ausbau und Geräte, Aussenräume, aber auch Aussicht, Lärmbelastung, Quartier, Anschlüsse an Verkehrsmittel, Steuerfuss usw. Die Miete gleicht somit dem Preis eines Warenkorbs. Die «Waren» sind die positiven und die negativen Eigenschaften einer Wohnung. Sie machen deren **Qualität** aus.

Die hedonische Preismethode

Die Methode, die zum Standard bei der Bewertung von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern geworden ist, besteht darin, den Immobilienpreis auf verschiedene messbare Eigenschaften aufzuschlüsseln. Das ist vergleichbar mit einem Geschäft, in dem die Preise der Waren nicht angeschrieben sind. Sie können trotzdem ermittelt werden aus dem Vergleich eines grossen Satzes von Einkaufskörben, deren Gesamtpreis bekannt ist. Ähnlich wird mit der **hedonischen Preismethode** aus der Analyse eines umfassenden Satzes von Immobilien mit ihrem Preis und ihren Eigenschaften der Stückpreis, oder besser der prozentuale Mehrwert, durch ein Cheminée, eine freie Aussicht auf die Berge oder ein Dezibel weniger Strassenlärm ermittelt. Mit dieser Methode können auch die unterschiedlichen Mieten eines Satzes von Wohnungen auf deren Eigenschaften aufgeschlüsselt werden. So verfährt das Bundesamt für Statistik, um bei der Berechnung des Mietpreisindex Qualitätsunterschiede zu neutralisieren.

Ein Warenkorb kann günstiger sein als ein anderer, entweder weil er weniger Güter enthält oder weil einzelne Güter tiefer bepreist sind oder eine Kombination von beiden. Ähnlich kann die tiefere Miete einer Wohnung das Ergebnis geringerer Qualität oder günstigerer Stückpreise sein. Diese beiden Kausalitäten lassen sich auch kombinieren.

Beispiel: Eine Wohnung ist 15% kleiner als eine nach allen anderen Eigenschaften vergleichbare Wohnung, aber ihr Quadratmeterpreis ist 5% höher. Dann liegt die Miete der ersten Wohnung um 10% unter derjenigen der zweiten. Ist sie damit preisgünstig? Meistens würde man dies verneinen. Eine Wohnung ist im Vergleich zu den anderen preisgünstig, wenn der Mieter für die gleiche Qualität weniger zahlen muss, und nicht, wenn die tiefere Miete allein auf eine geringere Qualität zurückzuführen ist.

Mit der hedonischen Preismethode lässt sich die marktübliche Miete einer Wohnung berechnen, also die Miete, die sich ergibt, wenn man ihre Eigenschaften mit den durchschnittlichen Stückpreisen für diese Eigenschaften auf dem Markt multipliziert. Ist die tatsächliche Miete tiefer als die marktübliche Miete, kann sie als preisgünstig bezeichnet werden (ausser es wurden negative Eigenschaften weggelassen oder positive Eigenschaften überschätzt).

Zusammenfassung

- Eine Wohnung kann als preisgünstig eingestuft werden, wenn ihre Miete im unteren Teil der Verteilung aller Mieten liegt.
- Aussagekräftiger ist dieses Kriterium, wenn nur mit Wohnungen ähnlicher Grösse, Alter, Lage usw. verglichen wird.
- Es ist möglich, den Einfluss von Qualitätsunterschieden auf die Miete ganz auszuklammern, sodass eine Wohnung als preisgünstig definiert werden kann, wenn ihre Miete tiefer ist als auf dem Markt üblich für Wohnungen ähnlicher Qualität.

2.3 Vergleich mit Kosten

Wie kann eine Wohnungsmiete tiefer sein als die meisten anderen, wenn die Wohnung nicht von geringerer Qualität ist? Dafür gibt es verschiedene Erklärungen, deren Analyse zu neuen Definitionen von «preisgünstig» führt:

- Der Vermieter konnte zu privilegierten Bedingungen das Grundstück erwerben und den Bau finanzieren und ausführen.
- Der Vermieter konnte die Liegenschaft zu privilegierten Bedingungen erwerben.
- Der Vermieter kann die Liegenschaft zu privilegierten Bedingungen verwalten und unterhalten.
- Der Entwickler hatte die Gestehungskosten besser im Griff als marktüblich.
- Der Vermieter hat die laufenden Kosten besser im Griff als marktüblich.
- Der Vermieter begnügt sich mit einer geringeren Eigenkapitalrendite als marktüblich (dies wird weiter unten erläutert).

Diese Umstände führen dazu, dass die Miete tiefer liegt, als wenn dieselbe Wohnung unter marktüblichen Bedingungen (vielleicht von einem anderen Vermieter) errichtet oder erstanden worden wäre und bewirtschaftet würde.

Ein Grund für privilegierte Bedingungen kann eine Objekthilfe sein. In der Regel sind Wohnungen, die in den Genuss einer Objekthilfe kamen oder kommen, preisgünstig.

Subventionen

Die **Objekthilfe** verbilligt die Errichtung einer Liegenschaft, seltener den Erwerb einer bestehenden Liegenschaft. Sie kann auch die laufenden Kosten senken, zum Beispiel in Form einer verbilligten Finanzierung oder eines Steuerrabatts. Es muss nicht unbedingt Geld fließen: Eine erhöhte Ausnutzungsziffer, ein tieferer Baurechtszins, eine Bürgschaft (die eine höhere Fremdkapitalquote und einen tieferen Zinssatz ermöglicht) sind auch Objekthilfen².

Die **Subjekthilfe** verbilligt die Wohnkosten direkt beim Mieter, indem die Behörde einen Teil der Miete übernimmt.

Damit die Objekt- oder die Subjekthilfe wirklich zu einer tieferen Miete führt, braucht es eine Form von **Mietzinskontrolle**.

In Einzelfällen sind es Grundstückbesitzer, die ihr Grundstück zu einem Preis oder Baurechtszins abtreten, der tiefer liegt als marktüblich. Die Sorge und die Kompetenz des Entwicklers beim Grundstückkauf und besonders beim Bau der Liegenschaft sowie die Kostenkontrolle des Vermieters können auch zu tieferen Kosten und Preisen führen und am Ende zu einer tieferen Miete als marktüblich. Dies lässt sich jedoch schwer überprüfen. Solche preisgünstigen Wohnungen werden erst beim qualitätsbereinigten Vergleich mit anderen Wohnungen erkannt (Abs. 2.2).

² Eine Übersicht über die zahlreichen Unterstützungsmöglichkeiten findet sich in BWO, «Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für Städte und Gemeinden», November 2013, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/preisguenstiger-wohnraum--ein-baukasten-fuer-staedte-und-gemeind.html>

Mit der Miete werden nicht nur die laufenden Ausgaben des Vermieters gedeckt, sondern er erhält noch eine Rendite auf sein Eigenkapital. In der Regel entsteht diese Rendite aus dem Unterschied zwischen der Miete, die der Vermieter im Wettbewerb mit anderen Vermietern auf dem Wohnungsmarkt für seine Wohnung erzielen kann (die Marktmiete), und seinen laufenden Ausgaben. Die Eigenkapitalrendite ist also ein Residuum und keine Zielgrösse, genau wie das Jahresergebnis eines Unternehmens. Trotzdem rechnet man oft «Eigenkapitalkosten», denn das in der Liegenschaft gebundene Kapital könnte ja auch anderswo gewinnbringend angelegt werden.

Ausgaben und Kosten

Nachdem er die Liegenschaft errichtet oder erworben hat, zahlt der Vermieter jedes Jahr die **laufenden Ausgaben**: Fremdkapitalzinsen und Bewirtschaftungskosten. Letztere bestehen aus Ausgaben für Unterhalt und Reparatur, Verwaltungskosten, Liegenschaftssteuern und Abgaben. Reichen die Ausgaben für Unterhalt und Reparatur nicht aus, um die Liegenschaft zu erhalten, sollte noch eine Einlage in den Erneuerungsfonds oder eine Abschreibung eingerechnet werden. Wurde das Grundstück im Baurecht erworben, kommt noch ein Baurechtzins hinzu.

Nebst dem Fremdkapital wurde vom Vermieter auch Eigenkapital für Errichtung oder Erwerb der Liegenschaft eingesetzt. Dieses Kapital hätte er auch anderswo anlegen und damit eine Rendite erzielen können. Diese durch Einbindung des Kapitals in die Liegenschaft entgangene Rendite entspricht den Opportunitätskosten. Sie werden **Eigenkapitalkosten** genannt. Wohlgemerkt: Es sind Kosten, aber keine Ausgaben; der Vermieter muss nichts dafür zahlen.

Werden die Eigenkapitalkosten zu den Fremdkapitalzinsen addiert, ergeben sich die **Kapitalkosten**. Kapitalkosten plus Bewirtschaftungskosten ergeben die **laufenden Kosten**. Die laufenden Kosten übersteigen die laufenden Ausgaben um die Eigenkapitalkosten.³

Die Eigenkapitalkosten werden wie folgt berechnet: Das in der Liegenschaft gebundene Eigenkapital wird mit einer Eigenkapitalrendite multipliziert. Das in der Liegenschaft **gebundene Eigenkapital** entspricht nicht einfach dem Betrag, den der Vermieter zur ursprünglichen Finanzierung der Liegenschaft beigetragen hat. Es ist vergleichbar mit dem Unterschied zwischen dem heutigen Marktwert der Liegenschaft und den verbleibenden Schulden. Dieses Eigenkapital ist nicht leicht zu ermitteln, besonders bei älteren Liegenschaften.

Noch schwieriger ist es, die **Eigenkapitalrendite** festzulegen. Sie wird durch keine Rechnung belegt. Im Prinzip handelt es sich um die Rendite, die der Vermieter bei einer mit der Liegenschaft in Bezug auf Risiko und Kapitalbindung vergleichbaren Anlage desselben Eigenkapitals erzielen würde. Sie hängt alleine von der Situation auf dem Kapitalmarkt ab. Man kann sie also **kapitalmarktübliche Eigenkapitalrendite** nennen.

³ Man könnte auch zwischen Bewirtschaftungskosten und -ausgaben unterscheiden. Dieser Unterschied ist jedoch klein und wird hier der Einfachheit halber vernachlässigt.

Kostendeckende Miete und Kostenmiete

Eine Miete gilt als **kostendeckende Miete**, wenn der Betrag, der nach Zahlung aller laufenden Ausgaben übrigbleibt, dem Vermieter eine kapitalmarktgerechte Eigenkapitalrendite auf sein gebundenes Eigenkapital bringt. Die kostendeckende Miete entspricht also den laufenden Kosten des Vermieters. Ist die Miete höher, erzielt der Vermieter einen Eigenkapitalertrag, der seine Eigenkapitalkosten übersteigt. Das bedeutet, dass die tatsächlich erzielte Eigenkapitalrendite höher ist als eine marktübliche Rendite für eine Kapitalanlage mit denselben Eigenschaften. Wenn es sich hierbei nicht um ein aussergewöhnliches Ergebnis handelt, sondern zu erwarten ist, dass die Rendite weiterhin höher als üblich ausfallen wird, dann bedeutet dies, dass die Liegenschaft unterbewertet ist. Ein Käufer wäre nämlich bereit, mehr Eigenkapital zu binden, um bei gleicher Differenz zwischen Miete und laufenden Kosten eine marktkonforme Rendite auf sein erhöhtes Eigenkapital zu erzielen. Mehr Eigenkapital bedeutet einen höheren Liegenschaftswert.

Im normativen Bereich wird vorgegeben, wie hoch die Eigenkapitalrendite liegen darf. So zum Beispiel im Mietrecht oder bei Mietzinskontrollen, die oft mit Objekthilfen verbunden werden. Ein Vermieter kann sich auch selber eine Obergrenze für seine Eigenkapitalrendite auferlegen (so verfahren in der Regel Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus). Werden die Eigenkapitalkosten mit einer solchen **normativen Eigenkapitalrendite** berechnet, ergibt sich ein als **Kostenmiete** bekannter Sonderfall der kostendeckenden Miete. Jede normative Eigenkapitalrendite führt zu einer anderen Kostenmiete.⁴

Im Prinzip richtet sich die normative (erlaubte, nicht missbräuchliche) Eigenkapitalrendite nach dem Kapitalmarkt, sodass die so berechnete Kostenmiete nicht stark von der ökonomischen kostendeckenden Miete abweicht. Es kann aber auch vorkommen, dass die normative Eigenkapitalrendite erheblich tiefer liegt als marktüblich. Dann ist die Kostenmiete auch entsprechend tiefer als die kostendeckende Miete.

In der Regel liegt die Marktmiete über der kostendeckenden Miete. Der umgekehrte Fall kann jedoch auch vorkommen: auf einem Markt mit Überangebot (viel Leerstand) oder bei einer Liegenschaft, deren Qualität sich verschlechtert hat.

Auf einem angespannten Wohnungsmarkt hat der Vermieter die Möglichkeit, seine Miete erheblich über der kostendeckenden Miete festzulegen. Verzichtet er darauf und begnügt sich mit einem geringeren Eigenkapitalertrag, als ökonomisch möglich wäre, dann kann die Wohnung als preisgünstig gelten. Man kann diese Bezeichnung auch nur für eine Wohnung vorsehen, deren Miete erheblich unter der Marktmiete liegt.

Begnügt sich der Vermieter mit einer von ihm festgelegten maximalen Eigenkapitalrendite, oder ist diese in einem Gesetz oder einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt, dann wendet er eine Kostenmiete an. Eine Wohnung, deren Miete gleich einer Kostenmiete ist, kann als preisgünstig gelten. Im konkreten Fall sollte noch abgeklärt werden, auf welcher Höhe die normative Eigenkapitalrendite angelegt wurde und ob die sonstigen Ausgaben marktüblich

⁴ Hinzu kommt, dass die Modelle der Kostenmiete nicht nur die Eigenkapitalrendite festlegen, sondern auch, welche anderen Kosten durch die Miete zu decken sind, und dies nicht einheitlich.

sind (oder tiefer). Man könnte noch weiter gehen und nur jene Wohnung als preisgünstig bezeichnen, deren Miete einer tiefen Kostenmiete entspricht, die also ihrem Vermieter eine Eigenkapitalrendite bringt, die erheblich unter dem kapitalmarktüblichen Zins liegt (z.B. bei null Prozent).⁵

Zusammenfassung

- Eine Wohnung kann als preisgünstig angesehen werden, wenn sie zu tieferen Preisen als marktüblich errichtet oder erstanden wurde und/oder bewirtschaftet wird, sofern diese Vergünstigungen an den Mieter weitergegeben werden.
- Objekthilfen führen zu solch tieferen Preisen und entsprechend zu preisgünstigen Wohnungen, sofern sie wirklich an den Mieter weitergegeben werden.
- Auf einem angespannten Wohnungsmarkt gelten Wohnungen als preisgünstig, deren Miete erheblich tiefer liegt, als der Markt es erlauben würde. Das bedeutet, dass der Vermieter auf die ökonomisch höchstmögliche Eigenkapitalrendite verzichtet.
- Wird die Eigenkapitalrendite festgesetzt, ergibt sich eine als Kostenmiete bekannte kostendeckende Miete. Wohnungen, die zu einer Kostenmiete vermietet werden, können als preisgünstig gelten.
- Es können auch nur Wohnungen als preisgünstig gelten, deren Miete einer tiefen Kostenmiete entspricht, also einer Kostenmiete mit einer Eigenkapitalrendite, die erheblich unter dem kapitalmarktüblichen Niveau festgesetzt wurde.

2.4 Wem gehört die Wohnung?

Welcher Vermieter verzichtet auf die höchstmögliche Rendite auf sein Eigenkapital, wenn er nicht muss (z.B. wegen Mietzinskontrolle oder Anfechtung)? Vermieter, die dies dennoch tun, gelten als **gemeinnützig**. Ist es also möglich, gemeinnützige Vermieter zu identifizieren, dann ergibt sich eine einfache praktische Definition für preisgünstige Wohnungen: Sie gehören gemeinnützigen Vermietern.

Das logische Konstrukt ist also Folgendes: Vermieter handeln gemeinnützig, wenn sie eine Kostenmiete strikt anwenden. Zur Kostenmiete vermietete Wohnungen sind preisgünstig. Ergo sind die Wohnungen von gemeinnützigen Vermietern preisgünstig. Daraus könnte man folgern, dass die Zahl der preisgünstigen Wohnungen gleich der Zahl Wohnungen ist, die gemeinnützigen Vermietern gehören.

Diese Herleitung gilt nur unter einer Reihe von Bedingungen:

- Alle und nur die zur Kostenmiete vermieteten Wohnungen sind preisgünstig. Wir haben aber gesehen, dass es noch andere Definitionen von preisgünstig gibt.
- Gemeinnützige Vermieter wenden eine Kostenmiete bei jeder einzelnen Wohnung an. Das muss aber nicht sein: Sie können auch Wohnungen quersubventionieren.
- Gewinnorientierte Vermieter wenden bei keiner Wohnung eine Kostenmiete an. In Wirklichkeit gibt es gewinnorientierte Vermieter, die beides praktizieren.

⁵ In diesem Fall deckt die Miete nur die laufenden Ausgaben.

Die Definition von preisgünstig anhand der Art des Vermieters ist nur eine vermeintliche Vereinfachung. Es ist eine Vereinfachung, wenn die Gemeinnützigkeit leichter zu ermitteln ist als Kostenmieten. Dies ist offensichtlich nicht der Fall, wenn die Gemeinnützigkeit durch die systematische Anwendung von Kostenmieten nachgewiesen wird. Eine Vereinfachung ergibt sich nur, wenn die Gemeinnützigkeit anders nachgewiesen werden kann, zum Beispiel in den Statuten, durch Einhalten einer Charta und/oder durch Offenlegung des Jahresgewinns. So verfährt der Bund bei der Anerkennung von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die Bundeshilfe erhalten können.

Noch einfacher wäre es, wenn alle Genossenschaften und Stiftungen automatisch als gemeinnützig gelten würden. Dies ist nicht der Fall. Andererseits reduziert sich die Gemeinnützigkeit in der Praxis nicht auf die Anwendung von Kostenmieten oder, allgemeiner, auf die Suche nach den tiefstmöglichen Mieten. Die Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz enthält noch mehr Richtlinien als nur das Angebot von preisgünstigem Wohnraum, zum Beispiel eine soziale Durchmischung und eine hohe Qualität der Wohnungen.

Zusammenfassung

- Die Wohnungen gemeinnütziger Vermieter sind in der Regel Kostenmieten und können in diesem Sinne als preisgünstig gelten.
- Dies ist aber nur ein praktischer Ansatz für die Identifikation preisgünstiger Wohnungen, wenn die Gemeinnützigkeit anders als durch Einhaltung einer Kostenmiete und trotzdem zuverlässig nachgewiesen werden kann.
- Es sind aber weder alle Wohnungen gemeinnütziger Vermieter preisgünstig, noch sind diese die einzigen Vermieter, die preisgünstige Wohnungen anbieten.

2.5 Vergleich mit den Einkommen

Gemeinnützige Vermieter begnügen sich nicht mit einer Kostenmiete, weil sie keinen Gewinn erwirtschaften wollen, sondern, weil sie für ihre Mieter die Mieten so tief wie möglich halten wollen. Es geht ihnen um die Mietbelastung.

Mietbelastung

Grundsätzlich ist die **Mietbelastung** das Verhältnis der Miete zum Einkommen oder, anders formuliert, der Anteil des Einkommens, der für das Wohnen aufgewendet werden muss.

Was einfach tönt, birgt gewisse Schwierigkeiten. Nicht so sehr aufseiten der Miete – es sollte sich um die Bruttomiete handeln, also inklusive Nebenkosten. Das Problem ist das Einkommen. Im Grunde sollte es die Zahlungsfähigkeit messen, aber dies ist ein unscharfes Konzept. In der Praxis werden folgende Indikatoren verwendet: Bruttoeinkommen, verfügbares Einkommen nach Abzug der Zwangsabgaben (Steuern, Sozialabgaben, Krankenkassenprämien), steuerbares Einkommen oder gar die Summe der Konsumausgaben (also nach Abzug der Ersparnisse). Und wie bemisst sich die Zahlungsfähigkeit von Pensionierten oder Studenten? Erstere sollen ihren Lebensunterhalt aus ihren Ersparnissen mitfinanzieren. Letztere können oft auf Unterstützung durch ihre Eltern zählen. Und wie geht man bei

Menschen vor, deren Einkommen Jahr für Jahr schwankt, etwa Selbständigerwerbende oder solche, die vom Ertrag ihrer Ersparnisse leben?

Die grösste Schwierigkeit ist jedoch, eine **Belastungsgrenze** zu definieren, also eine Mietbelastung, die nicht zu überschreiten wäre. In der Praxis wird sie oft auf 20% bis 30% festgelegt.⁶ Bei der Vergabe von Hypotheken sollten die Banken darauf achten, dass die Wohnkosten ein Drittel des Bruttoeinkommens des Schuldners nicht übersteigen. Diese Grenze liegt höher, weil die Einkommen der Wohneigentümer in der Regel höher sind als jene der meisten Mieter.

Tatsächlich muss man bedenken, dass die verbleibenden 70% bis 80% eines tiefen Einkommens oft für die anderen unverzichtbaren Ausgaben nicht ausreichen. Die Grenze der Mietbelastung sollte im Prinzip nach Einkommen abgestuft werden. In den unteren Einkommensklassen liegt sie vielleicht bei 15% oder gar 10%. Das bedeutet natürlich sehr tiefe Mieten. Zudem sollte nach der Zusammensetzung des Haushalts unterschieden werden: Dieselbe Miete beim selben Einkommen bedeutet eine ganz andere Belastung, wenn dieses Einkommen einer Einzelperson gehört oder einer Familie mit Kindern. Dies kann über die Definition des verfügbaren Äquivalenzeinkommens berücksichtigt werden. Noch besser ist eine sorgfältige Analyse der Zahlungsfähigkeit, die zu **Höchstmieten** anstelle von Belastungsgrenzen führt.

Die Preisgünstigkeit von Wohnungen wird oft an der Mietbelastung gemessen – wobei es auch hier verschiedene Varianten gibt. Zum einen werden unterschiedliche Belastungsgrenzen festgelegt. Zum anderen wird die Miete mit unterschiedlichen Einkommen verglichen.

Bei einer bewohnten Wohnung drängt sich der Vergleich mit dem Einkommen des Mieters auf. Oft ist aber gerade bei Wohnungen im oberen Preissegment die Mietbelastung tief, weil diese von Haushalten mit hohen Einkommen gemietet werden. Diese Wohnungen erscheinen als preisgünstig für ihre Mieterschaft.

Soll die Preisgünstigkeit unabhängig vom gegenwärtigen Mieter beurteilt werden, dann muss ein Referenzmieter mit einem Referenzeinkommen definiert werden. Am einfachsten nimmt man dieses Referenzeinkommen aus der Einkommensverteilung. Es könnte der Median, das erste Quintil oder das erste Quartil der Verteilung der Bruttoeinkommen oder der steuerbaren Einkommen aller Haushalte sein. Wählt man zum Beispiel das erste Quintil und legt die Belastungsgrenze auf 25% fest, dann sind preisgünstige Wohnungen solche, die 80% der Haushalte mit einer Mietbelastung unter 25% bezahlen könnten. Man kann aus diesen Zahlen auch eine Obergrenze für die Miete von preisgünstigen Wohnungen festlegen. Im Beispiel wäre es ein Viertel der Obergrenze des ersten Quintils in der Einkommensverteilung.

Keine Wohnung eignet sich für 80% der Haushalte. Daher wäre es besser, für jede Wohnungsgrösse eine Zielmieterschaft zu definieren und deren Einkommensverteilung heranzuziehen.

⁶ Siehe dazu: Bochsler, Y., et al. (2015). Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen. Bundesamt für Sozialversicherungen. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 15/15, S. 14–16.

Die Zielmieterschaft kann auch nach sozialen Kriterien festgelegt werden: zum Beispiel Studenten, betagte Menschen oder Haushalte mit tiefen Einkommen. Für solche Zielmieterschaften eignet sich eine Belastungsgrenze kaum. Besser wird eine Höchstmiete festgelegt als maximaler Betrag, nach dessen Zahlung genug verfügbares Einkommen verbleibt für die anderen notwendigen Ausgaben. Preisgünstige Wohnungen kosten dann weniger als diese Höchstmiete.

Zusammenfassung

- Preisgünstigkeit wird oft in Bezug zu einer Zahlungskraft gesetzt und über eine Mietbelastung geprüft.
- Dabei müssen das Mass der Zahlungskraft, die Bevölkerung, mit deren Zahlungskraft verglichen wird, und die Belastungsgrenze definiert werden.
- Soll die Preisgünstigkeit für eine ökonomisch fragile Zielmieterschaft geprüft werden, dann eignet sich der Vergleich mit einer Höchstmiete besser als die Mietbelastung.

2.6 Vergleich mit der Zahlungsbereitschaft

Wird das Mass der Zahlungskraft eines Mieters mit der Belastungsgrenze multipliziert, ergibt sich eine Obergrenze für eine für ihn tragbare Miete, aber nicht unbedingt eine Miete, die dieser Mieter zu zahlen bereit ist. Schon gar nicht für eine tiefe Wohnungsqualität. Würden man Mieter befragen, könnten sie sehr wohl zwischen preisgünstigen und nicht preisgünstigen Wohnungen unterscheiden. Sie würden dafür ähnliche Kriterien heranziehen, wie oben entwickelt, also mit anderen Wohnungen, mit ihrer Wahrnehmung der Kosten oder mit ihrem Einkommen vergleichen.

Es ist natürlich schwierig, die Preisgünstigkeit nach der Wahrnehmung von Mietern zu prüfen. Auch müsste definiert werden, welche Mieterschaft Wohnungen als preisgünstig empfinden soll. Trotzdem ist dieser Ansatz nicht von der Hand zu weisen, weil er näher bei den Menschen liegt als alle anderen.

Im Minimum sollte die Wahrnehmung der Bevölkerung bei der Wahl des Kriteriums oder der Kriterien für die Preisgünstigkeit berücksichtigt werden.

Zusammenfassung

- Eine Wohnung kann als preisgünstig eingestuft werden, wenn eine gut definierte Zielmieterschaft sie als solche wahrnimmt.
- Diese Wahrnehmung beruht vermutlich auf ähnlichen Kriterien, wie sie zuvor definiert wurden.
- Können diese Kriterien ermittelt werden, ist es eine gute Idee, sie für die objektive Beurteilung der Preisgünstigkeit heranzuziehen.

3. PRAKTISCHE ANWENDUNG

Es wurden verschiedene Ansätze zur Definition preisgünstiger Wohnungen vorgeschlagen. Dieses Kapitel enthält Beispiele dafür, wie sie in der Praxis für Statistiken oder Rechtsvorschriften umgesetzt werden könnten. Die Wohnungen werden darin immer als "preisgünstig" bezeichnet, aber dieses Adjektiv kann leicht durch "erschwinglich", «(be)zahlbar» oder «tragbar» ersetzt werden.

3.1 Anwendungen für die Statistik oder als allgemeine Vorgaben

Um eine Statistik des preisgünstigen Wohnungsangebots zu erstellen, ist eine genaue und leicht anwendbare Definition erforderlich. Wir werden uns daher mehr auf den Vergleich von Mieten miteinander oder mit allgemeinen Einkommensstatistiken abstützen, als auf den Vergleich der Mieten mit den Kosten der Vermieter oder den Einkommen der Mieter, die sie bezahlen. Beispiel:

Um Gemeinden zu identifizieren, die preisgünstige Wohnungen anbieten, können diese als Wohnungen definiert werden, deren Mietzins zum ersten Dezil / Quintil / Quartil der Mietverteilung im Kanton gehört. Um die Qualität der Wohnungen zu berücksichtigen, werden diese Berechnungen nach Größenklassen entsprechend der Anzahl der Räume (oder einem anderen Qualitätsindikator) durchgeführt.

Für die Ermittlung des Anteils preisgünstiger Wohnungen kann eine solche einfache Definition nicht verwendet werden, da dieser Anteil direkt von der gewählten Schwelle abhängt. Aber man kann sich immer noch einfach auf die Verteilung der Mieten abstützen. Beispiel:

Für die Ermittlung des Anteils preisgünstiger Wohnungen im Kanton / in der Gemeinde werden sie definiert als solche, deren Miete weniger als ein Drittel / 40% / die Hälfte des Medians der Mietverteilung im Kanton / in der Gemeinde beträgt. Um die Qualität der Wohnungen zu berücksichtigen, werden diese Berechnungen nach Größenklassen entsprechend der Anzahl der Räume (oder einem anderen Qualitätsindikator) durchgeführt.

Will man nicht, dass preisgünstige Wohnungen einfach diejenigen mit den tiefsten Mieten sind, sondern dass ihre Definition auf einem Vergleich mit der Zahlungsfähigkeit der Mieter basiert, kann man Definitionen auf der Grundlage der Einkommensverteilung formulieren, die relativ einfach anzuwenden sind. Beispiel:

Die Miete einer preisgünstigen Wohnung übersteigt nicht 15% / 20% / 25% des Durchschnitts / Medians der steuerpflichtigen Einkommen. Um die Definition zu verfeinern, werden Wohnungen nach Grössenklasse (Anzahl der Zimmer) unterschieden und der Durchschnitt / Median der steuerpflichtigen Einkommen nur für Mieterhaushalte berechnet, ebenfalls nach Größenklasse (Anzahl der Personen) unterschieden. So übersteigt die Miete einer preisgünstigen Ein- oder Zweizimmerwohnung nicht 15% / 20%

/ 25% des Durchschnitts / Medians der steuerpflichtigen Einkommen der alleinlebenden Steuerzahler.

Für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist es schwierig, eine Belastungsgrenze zu bestimmen. Es ist besser, wie bei der Sozialhilfe vorzugehen, indem man ein typisches Haushaltsbudget aufbaut⁷. Beispiel:

Eine preisgünstige Ein- oder Zweizimmerwohnung ist mit einem Unterstützungsbudget von 2'000 Franken pro Monat vereinbar, das nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für eine allein lebende Person berechnet wird.

Eine solche Berechnung oder ein Referenzeinkommen multipliziert mit einer Belastungsgrenze ermöglicht es, Obergrenzen für die Mieten preisgünstiger Wohnungen zu definieren. Deren Identifikation wird damit sehr einfach. Beispiel:

Eine Wohnung ist preisgünstig, wenn ihre Miete 300 Franken pro Zimmer und Monat nicht übersteigt.

Durch die Definition von preisgünstigen Wohnungen in Bezug auf Bevölkerung und Einkommen kann auch überprüft werden, ob es genügend preisgünstige Wohnungen gibt. Beispiel:

Es gibt genügend preisgünstige Wohnungen, wenn es mindestens so viele Einheiten gibt, die von den 20% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen gemietet werden können, ohne dass sie dafür mehr als 25% ihres Bruttoeinkommens ausgeben müssen, wie es betroffene Haushalte gibt.

Wird anerkannt, dass bestimmte Arten von Vermietern ihre Mieten im Allgemeinen niedriger halten, als es angesichts der Marktbedingungen möglich wäre, können preisgünstige Wohnungen unter Bezugnahme auf diese Vermieter definiert werden. Beispiel:

Als preisgünstige Wohnungen versteht man all jene, die sich im Besitz von Genossenschaften oder anderen als gemeinnützig anerkannten Eigentümern befinden.

Regelmässig werden Umfragen zur Mieterzufriedenheit durchgeführt. Sie könnten auch verwendet werden, um den Anteil preisgünstiger Wohnungen zu schätzen. Beispiel:

Der Anteil der preisgünstigen Wohnungen entspricht dem Anteil der Mieter, die auf die Frage nach ihrer Zufriedenheit mit dem Mietpreis im Verhältnis zur Qualität ihrer Wohnungen eine hohe Zufriedenheit ausgedrückt haben.

Die Wohnungsknappheit wird in der Regel durch den Anteil der leerstehenden Wohnungen definiert, die zur Miete angeboten werden. Diese Statistik berücksichtigt weder die Qualität noch die Höhe der Mieten dieser Wohnungen, so dass die Wohnungsknappheit oft anders

⁷ Wie dies umgesetzt werden kann, habe ich hier gezeigt: Thalmann, Philippe, "Identifying households which need housing assistance", *Urban Studies* 36(11), October 1999, 1933-1947 (doi:10.1080/0042098992683).

empfunden wird als von den Zahlen angegeben⁸. Allerdings könnte die Wohnungsknappheit so definiert werden, dass sie näher an dem liegt, was die Bevölkerung empfindet. Beispiel:

Eine Wohnungsknappheit gilt im Kanton / in der Gemeinde als gegeben, wenn am Erhebungstag nicht genügend preisgünstige Wohnungen auf den üblichen Plattformen zur Miete angeboten werden. Wohnungen, deren Miete 400 Franken pro Zimmer und Monat nicht überschreitet, gelten als preisgünstig. Es wird davon ausgegangen, dass jeden Monat 2% der Haushalte eine Wohnung suchen und dass ein Viertel von ihnen auf eine preisgünstige Wohnung angewiesen sind. Daher ist eine Wohnungsknappheit nachgewiesen, wenn das Angebot von preisgünstigen Wohnungen weniger als 0,5% der Zahl der Mieterhaushalte beträgt.

Diese Definitionen könnten auch als Referenz für allgemeine wohnungspolitische oder sozialpolitische Ziele dienen. Beispiele:

Der Kanton wünscht, dass die Anzahl der preisgünstigen Wohnungen ausreichend ist im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte, die auf eine preisgünstige Wohnung angewiesen sind. Unter preisgünstigen Wohnungen versteht man Wohnungen, die von dem Viertel der Haushalte mit den niedrigsten steuerpflichtigen Einkommen gemietet werden können, ohne dass diese mehr als ein Viertel ihres steuerpflichtigen Einkommens dafür ausgeben müssen.

Die Gemeinde strebt einen Anteil von 15% an preisgünstigen Wohnungen an, d.h. Wohnungen, die im Besitz von Genossenschaften oder anderen als gemeinnützig anerkannten Eigentümern sind.

3.2 Anwendungen zum Zweck der Wohnbauförderung und Sozialpolitik

Im vorigen Abschnitt reichten allgemeine Statistiken über Wohnungen und Bevölkerung aus, um preisgünstige Wohnungen zu definieren. Dies ist nicht unbedingt der Fall, wenn es um eine öffentliche Unterstützung geht, finanzieller oder gesetzlicher Natur, oder wenn die Behörde in die Festlegung der Miete eingreift. In solchen Situationen muss die Behörde in der Lage sein, jeden einzelnen Fall zu prüfen, was wiederum die Verwendung von Kriterien ermöglicht, die weniger leicht zugänglich sind. Insbesondere die Kosten oder die Zahlungsfähigkeit der bestehenden Mieter.

Die häufigste Einschränkung ist die Einhaltung einer Kostenmiete, insbesondere mit einer Beschränkung der Verzinsung des Eigenkapitals. Beispiele:

Die Gemeinde fördert den Bau von preisgünstigen Wohnungen, deren Miete die Kostenmiete nicht übersteigt. Diese wird im Mietzinsreglement definiert.

Die Gemeinde reserviert ihre Grundstücke für den Bau von preisgünstigen Wohnungen. Die Miete einer preisgünstigen Wohnung erlaubt es deren Eigentümerin, ihre Ausgaben

⁸ Ich habe dies hier aufgezeigt: Thalmann, Philippe, "Housing market equilibrium (almost) without vacancies", *Urban Studies* 49(8), June 2012, 1640-1655 (doi:10.1177/0042098011417902)

in üblicher Höhe zu decken und eine Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften, die den durchschnittlichen hypothekarischen Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen der letzten fünf Jahre vor der Erstvermietung um nicht mehr als 1% übersteigt.

Wird die Preisgünstigkeit unter Bezugnahme auf den Mieter, der die Miete zahlt, bestimmt, dann ist darauf zu achten, dass ein tiefe Mietbelastung tatsächlich das Ergebnis einer niedrigen Miete und nicht der hohen Zahlungsfähigkeit des Mieters ist. Beispiel:

Die Liegenschaften, die einen Anteil von preisgünstigen Wohnungen anbieten, werden zum selben Anteil von der Liegenschaftssteuer befreit. Als preisgünstige Wohnungen gelten diejenigen, die von Haushalten bewohnt werden, deren steuerpflichtiges Jahreseinkommen weniger als 40'000 Franken beträgt, ohne dass sie mehr als ein Viertel ihres Einkommens für Miete und Nebenkosten aufwenden müssen.

Es versteht sich von selbst, dass alle oben genannten Beispiele rein illustrativ sind. Sie müssen verfeinert werden, um den tatsächlichen Zielen der Behörden und den lokalen Bedingungen in Bezug auf Bevölkerung und Wohnungsmarkt gerecht zu werden.