Preisgünstiger Wohnraum bei Mehrausnützung

Ein Orientierungsrahmen für Städte, Gemeinden und die Immobilienwirtschaft

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

AKTIONSPLAN Wohnungsknappheit

Impressum

Herausgeber
Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Download
http://www.bwo.admin.ch

Projektgruppe
Dr. Stephanie Fürer, BWO
Dr. Marie Glaser, BWO
Christoph Rotzetter, BWO
Sarah Vallon, BWO

Redaktion und Projektleitung
Martin Tschirren, BWO
Dr. Joëlle Zimmerli, Zimraum

Anmerkungen
Dieser Orientierungsrahmen ist in deutscher und französischer Sprache verfügbar.

© BWO, November 2026

Inhaltsverzeichnis

Management Summary **2**

Ausgangslage und Zielsetzung **3**
Zielgruppen 3
Einordnung 3
Wesentliche Anliegen 4
Das Vorgehen in Kürze 4

Schritt 1: Rahmenbedingungen festlegen **6**
Begrifflichkeiten klären 6
Zielgruppen definieren 6
Anteile im Rahmen der Mehrausnützung festlegen 7
Richtwerte für preisgünstige Wohnungen festlegen 7

Schritt 2: Anfangsmieten herleiten **9**
Berechnung erster Entwurf aus der Anlagekostenlimite 9
Gegenüberstellung und Kalibrierung mit Markt und Gesellschaft 9
Sonderfall Erneuerung im bewohnten Zustand 10

Schritt 3: Dauerhaftigkeit sicherstellen **11**

Schritt 4: Vermietung steuern **13**
Prüfung der Kriterien 13
Sicherung des Zugangs über die Zeit 14

Schritt 5: Monitoring **15**

Management Summary

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist angespannt. Es fehlt insgesamt an Wohnraum und besonders an preisgünstigem Wohnraum. Die Siedlungsentwicklung nach innen bietet Instrumente gegen die Wohnungsknappheit: Städte und Gemeinden können mit planerischer Mehrausnützung – sei es durch Auf-, Ein- und Umzonungen oder Sondernutzungspläne – die Voraussetzungen schaffen, dass mehr Wohnungen entstehen. Mit der Gewährung einer Mehrausnützung haben sie über diverse Instrumente die Möglichkeit, einen Anteil für preisgünstigen Wohnraum festzulegen. Kommunale Vorgaben bezüglich Anteile und Richtwerte für preisgünstige Mieten können in die Landbewertung einfliessen und tragen in der Regel zur Dämpfung der Landpreise bei.

Der Orientierungsrahmen «Preisgünstiger Wohnraum bei Mehrausnützung» erläutert Schritt für Schritt, wie Gemeinden und Städte dabei vorgehen können. Sie sollen sich zunächst klar werden, für welche Zielgruppen preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll, um anschliessend anhand von Richtwerten festzulegen, wie hoch preisgünstige Mieten für die Situation vor Ort sein sollen. Das Dokument bietet Hinweise und Instrumente, um zu den dafür notwendigen Entscheiden zu kommen. Es zeigt Möglichkeiten auf, wie Wohnungen langfristig preisgünstig bleiben und wie die Vermietung solcher Wohnungen gesteuert werden kann.

Für Eigentümerinnen und Eigentümer, Projektentwickler und -entwicklerinnen sowie Planerinnen und Planer schafft der Orientierungsrahmen mehr Planungssicherheit und erleichtert es, preisgünstigen Wohnraum unter wirtschaftlichen Bedingungen bereitzustellen. Das wesentliche Ziel ist, Rahmenbedingungen für Eigentümer und Entwickler zu definieren, um einen Beitrag für mehr preisgünstigen Wohnraum und zur sozialen Durchmischung zu leisten.

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Schweiz ist ein wirtschaftlich erfolgreiches Land, was sich u.a. im Bevölkerungswachstum und in der Schaffung von Arbeitsplätzen äussert. Gleichzeitig sollen die landschaftlichen Qualitäten der Schweiz erhalten bleiben. Die Konsequenz daraus ist, dass zusätzlicher Wohnraum vor allem im bestehenden Siedlungsraum entstehen soll. Vor dem Hintergrund der vielerorts spürbaren Wohnungsknappheit propagiert der Aktionsplan Wohnungsknappheit, dabei genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherzustellen. Damit soll der Druck auf Bevölkerungsgruppen mit tiefen Einkommen gelindert, Verdrängungseffekten entgegengewirkt und die Akzeptanz von Verdichtungsprojekten erhöht werden.

Die Rahmenbedingungen für die Wohnraumversorgung setzt die Raumplanung, konkret die Nutzungsplanung, mit der Städte und Gemeinden festlegen, was und wie viel auf einem Grundstück gebaut werden kann. Eine höhere Ausnützung schlägt sich in einem höheren Wert des Grundstücks nieder. Macht der Bodenwert einen hohen Anteil der Anlagekosten aus, führt dies normalerweise zu hohen Mietpreisen. Gemeinden und Städte haben die Möglichkeit, bei Zonenänderungen, Neueinzonungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen, die zu einer Mehrausnützung eines Grundstücks führen, einen Mindestanteil und Richtwerte für preisgünstigen Wohnraum festzulegen. Mit dieser Intervention können sie gezielt die Erweiterung des Angebots beeinflussen und darauf einwirken, dass die Bodenpreisentwicklung gedämpft wird.

Vor diesem Hintergrund definiert der Aktionsplan Wohnungsknappheit die Entwicklung eines «(freiwilligen) Standards für den Bau von preisgünstigem Wohnraum für gewinnorientierte Investorinnen und Investoren (basierend auf den Anlagekostenlimiten des BWO sowie der Kostenmiete)»[1]. Mit der Massnahme soll ein gemeinsames Verständnis darüber gefördert werden, was preisgünstiger Wohnraum in diesem Kontext bedeutet.

Der vorliegende Orientierungsrahmen erfüllt diesen Auftrag: Das Dokument soll Gemeinden und Städte unterstützen, Anforderungen an preisgünstigen Wohnraum festzulegen, der von gewinnorientierten Eigentümerinnen und Eigentümern im Rahmen von Planungsprozessen bereitgestellt werden muss. Der preisgünstige Wohnraum entspricht damit einer Form der Mehrwertabgabe (oder Ausgleich gemäss Art. 5 RPG), die gemäss den kantonalen oder kommunalen Voraussetzungen auf Mehrausnützung erhoben werden darf.

Zielgruppen

Zielgruppe des Orientierungsrahmens sind Gemeinden und Städte, welche die Anforderungen an preisgünstigen Wohnraum festlegen: Politik und Verwaltung sowie Planerinnen und Planer erhalten eine Orientierungshilfe für strategische und planerische Entscheidungen.

Zielgruppe für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum, und damit Direktbetroffene des Orientierungsrahmen, sind Eigentümerinnen und Eigentümer, Projektentwickler und -entwicklerinnen, welche die von den Gemeinden und Städten festgesetzten Anforderungen umsetzen müssen.

Für Eigentümerinnen und Eigentümer, Projektentwickler und -entwicklerinnen und Planerinnen und Planer kann der Orientierungsrahmen auch als Verständigungsgrundlage mit Gemeinden und Städten dienen, die noch keine Vorgaben für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum haben. Weiter dient das Dokument als Orientierungshilfe und Information für Kantone, die übergeordnete Gesetze, Verordnungen und Hilfsmittel zu preisgünstigem Wohnraum gestalten. Schliesslich kann er von allen am Thema Interessierten für den Austausch und die Beratung genutzt werden.

Einordnung

Der Orientierungsrahmen ist rechtlich nicht bindend und schliesst an verschiedene Instrumente des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) mit empfehlendem Charakter an: Der «Baukasten preisgünstiger Wohnraum»[2] enthält zehn Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem

1 Aktionsplan Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024, Massnahme C2.2

2 Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden: https://www.bwo.admin.ch/de/baukasten

Wohnraum auf kommunaler Ebene. Der Wohnkompass[3] unterstützt Gemeinden und Städte bei der Planung von Wohnraum und der Einordnung von Mietpreisen in Wohnbauprojekten. Empfehlungen aus diesen Instrumenten müssen immer mit den bestehenden kantonalen und kommunalen Vorgaben abgeglichen werden.

Diese Instrumente unterscheiden sich vom Wohnraumförderungsgesetz (WFG)[4], welches die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wohnraumförderung des Bundes festlegt.

Der Orientierungsrahmen stellt das Obligationenrecht (OR) nicht in Frage. Vorgaben zu Vermietungskriterien, Mietzinsanpassungen oder Kontrollen müssen mietrechtskonform sein. Das Dokument macht dazu Empfehlungen, ersetzt aber keine rechtlichen Abklärungen.

Wesentliche Anliegen

Das BWO hat im Erarbeitungsprozess die nationalen Kommunalverbände, Verbände der Wohnungswirtschaft sowie Vertretende von Kantonen, Städten, institutionellen Eigentümern und der Wissenschaft konsultiert. Die dabei geäusserten Anliegen sowie die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen, Städten und Gemeinden haben dazu geführt, dass der Orientierungsrahmen Optionen aufzeigt. Verbände und Kantone können Empfehlungen an ihre Mitglieder respektive ihre Gemeinden machen, wie die Optionen umgesetzt werden sollen.

3 Der WohnKompass Gemeinde: https://www.nachfragemonitor.ch/gemeinden/

4 Bundeshilfen nach WFG (seit 2003): https://www.bwo.admin.ch/de/wfg

Zu den wesentlichen Anliegen gehört, dass die Anforderungen an preisgünstigen Wohnraum klar definiert werden. Zentral sind dabei auch die lokalen Marktbedingungen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Bevölkerung. Der Orientierungsrahmen schlägt deshalb ein methodisches Vorgehen zur Bestimmung von passenden Richtwerten für preisgünstigen Wohnraum vor, das solchen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Ein weiteres breit getragenes Anliegen war eine Definition von preisgünstigem Wohnraum, die grundsätzlich auf dem Konzept der Anlagekosten (konkret: Anlagekostenlimiten) beruht. Weiter soll der Orientierungsrahmen die Planungssicherheit erhöhen, ein wirtschaftlich tragfähiges Modell bieten und zum Ausdruck bringen, dass Gemeinden, Städte sowie Eigentümerinnen und Eigentümer, Projektentwickler und -entwicklerinnen wie auch Planerinnen und Planer eine gemeinsame Verantwortung für die Umsetzung tragen.

Das Vorgehen in Kürze

Der Orientierungsrahmen beschreibt einen Mechanismus, wie Gemeinden, Städte und gewinnorientierte Eigentümer die Rahmenbedingungen definieren sowie Richtwerte für Mietpreise herleiten und festlegen können, die für den Ort als preisgünstig gelten. Der Mechanismus umfasst fünf Schritte (Abbildung 1).

Zur Einordnung von preisgünstigen Mieten müssen in einem ersten Schritt die Rahmenbedingungen (Begrifflichkeiten, Zweck, Anteil, Benchmarks etc.) definiert werden.

Im zweiten Schritt werden Richtwerte für preisgünstigen Wohnraum hergeleitet. Empfohlen wird als Ausgangslage eine Miete, berechnet aus einer Anlagekostenlimite,

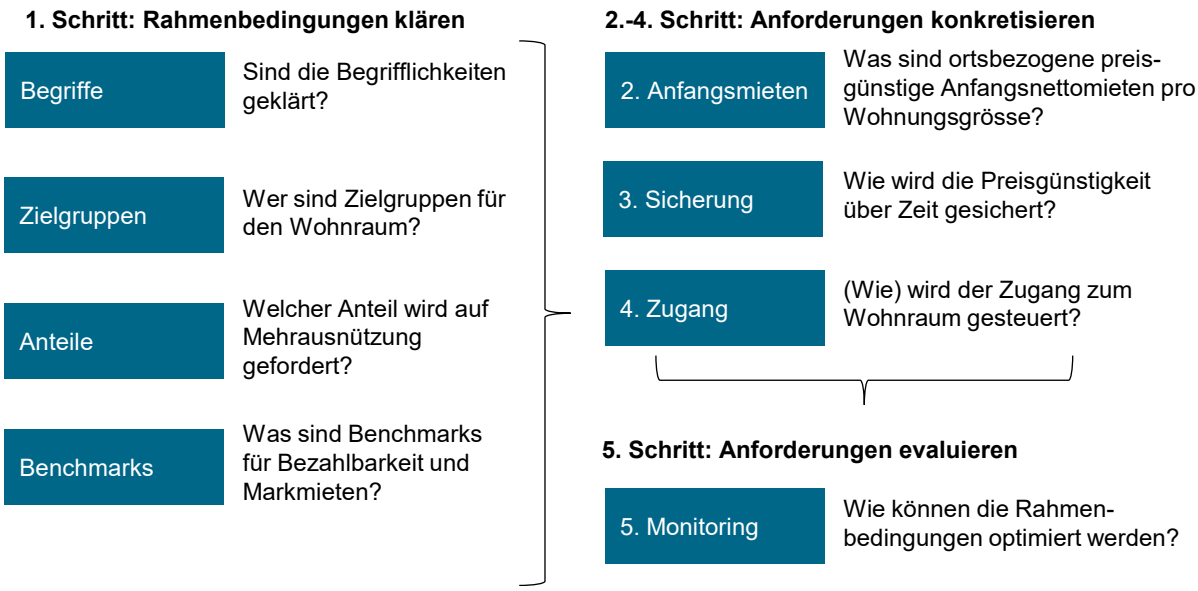


Abbildung 1: Vorgehensschritte gemäss Orientierungsrahmen

die anschliessend mit den Kontrollgrössen «Marktpreis» und «Tragbarkeit» plausibilisiert und an den lokalen Kontext angepasst wird. Daraus ergeben sich preisgünstige Anfangsnettomietpreise, die als Richtwerte festgelegt werden können. Die Tragbarkeit (oder: Bezahlbarkeit) ist dabei eine Kontrollgrösse für den wohnpolitischen Zweck (ähnlich wie Art. 1 Abs. 1 WFG die Zielgruppen der Wohnraumförderung definiert), der Vergleich mit dem Marktpreis die Kontrollgrösse für die Wirtschaftlichkeit.

Mit dem dritten Schritt können die Anforderungen zur Sicherung der Dauerhaftigkeit festgelegt werden. Der vierte Schritt thematisiert Möglichkeiten bei der Vermietung von Wohnraum Einfluss zu nehmen. Mit dem fünften Schritt wird empfohlen, ein Monitoring der Anforderungen durchzuführen.

Der Mechanismus entspricht dem idealen Vorgehen. In der Realität können die Schritte ineinandergreifen oder einzelne Schritte ausgelassen werden. Nicht jede Gemeinde oder Stadt muss jeden Schritt in der gleichen Tiefe durchführen.

Schritt 1: Rahmenbedingungen festlegen

Die Frage, wann eine Wohnung als preisgünstig gilt, hängt wesentlich von den lokalen Begebenheiten ab. Deshalb ist es notwendig, sich über Zielgruppen, Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Planungssicherheit sowie den Kontext von preisgünstigen Mieten vor Ort klar zu werden. Der erste Schritt erfordert je nach kommunalem und planerischem Kontext einen mehr oder weniger breit abgestützten politischen Prozess.

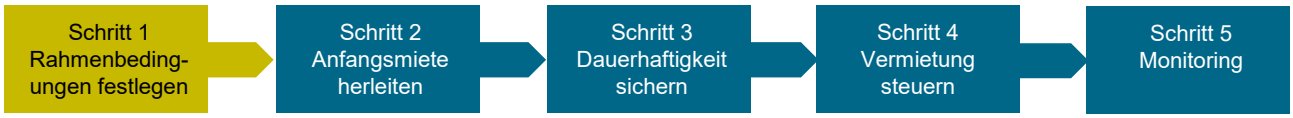


Abbildung 2: Erster Vorgehensschritt gemäss Orientierungsrahme

Begrifflichkeiten klären

Bei der Diskussion um preisgünstigen Wohnraum gibt es häufig unterschiedliche Vorstellungen davon, wie preisgünstiger Wohnraum definiert wird. Eine begriffliche Einordnung hilft, zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen.

Bei einem **objektbezogenen Ansatz** stehen die Anlagekosten im Vordergrund. Der Nettomietzins wird mit modellhaften Anlagekosten berechnet, die auf Erfahrungen beruhen und Anreize für besonders wirtschaftliche Bauprojekte schaffen sollen. Im Grundsatz wird der Mietzins über den Aufwand für das Objekt und nicht über nachfrageorientierte Marktwerte definiert.

Bei einem **marktorientierten Ansatz** steht die Nachfrage im Vordergrund. Als preisgünstig wird verstanden, was unter dem marktüblichen Mietzins liegt. Marktübliche Mietzinse sind dabei nicht fest definiert. Sie können beispielsweise mit hedonischen Modellen hergeleitet werden, die den Immobilienpreis auf verschiedene messbare Eigenschaften aufschlüsseln. Oder sie werden aus Quantilen abgeleitet, mit denen angegeben wird, welcher Anteil der auf dem Markt angebotenen Wohnungen günstiger als eine bestimmte Miete ist.

Bei einem **subjektbezogenen Ansatz** steht die Bezahlbarkeit im Vordergrund. Als preisgünstig gilt, was für Haushalte mit tieferen Einkommen finanziell tragbar ist. Als tragbar gilt in der Regel ein Mietzins, der maximal ein Viertel des Bruttohaushaltseinkommens oder ein Drittel des Nettohaushaltseinkommens ausmacht.

Der «Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen»[5] bietet einen Überblick über die verschiedenen Ansätze. Kurze Begriffsdefinitionen sind auch im Glossar des Aktionsplans Wohnungsknappheit enthalten[6].

Zielgruppen definieren

Gemeinden und Städte, die in der Nutzungsplanung einen Anteil von preisgünstigem Wohnraum festlegen, sollen sich Gedanken dazu machen, welchen Zweck sie damit verfolgen und an welche Bevölkerungsgruppen sich dieser Wohnraum richten soll.

Das Wohnraumförderungsgesetz setzt beispielsweise als Zweck und Zielgruppen die «Förderung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen» fest. Insbesondere sollen die Interessen von Familien, alleinerziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung berücksichtigt werden (Art.1 WFG). Diese Zielgruppen sind die Referenz, für wen der geförderte Wohnraum bezahlbar, bedürfnisgerecht und zugänglich sein soll.

Gemeinden und Städte können diesen Zweck übernehmen oder nach ihren Bedürfnissen anpassen. Relevant ist, dass Zweck und Zielgruppen als Bezugsgrössen klar sind, bevor die planerischen Festsetzungen gemacht werden. Zweck und Zielgruppen werden idealerweise behördenverbindlich festgehalten. Das kann beispielsweise

5 Philippe Thalmann (2019): Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen: https://www.wbg-schweiz.ch/data/Leitfaden_Preisguenstige_Mietwohnungen_7457.pdf

6 Aktionsplan Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024, Glossar S. 17

in Gesetzen, Verordnungen, Leitbildern, Wohnraumstrategien oder Strategien der räumlichen Entwicklung geschehen.

Eine politische Einordnung des Zwecks von preisgünstigem Wohnraum ist sinnvoll, weil preisgünstiger Wohnraum je nach Stadt oder Gemeinde eine andere Bedeutung haben kann. Ausgangslagen unterscheiden sich in Bezug auf die Wohnungsnachfrage, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum im Bestand, die Höhe der Bodenpreise und der Angebotsmieten oder die politischen Zielsetzungen zur Bevölkerungsentwicklung, bspw. soziale Durchmischung oder lebendiges Gemeindeleben.

Anteile im Rahmen der Mehrausnützung festlegen

Eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum sind tiefe Kosten für die Erstellung und das Land. Hohe Bodenpreise erschweren oder verunmöglichen gar häufig den Bau von preisgünstigem Wohnraum. Oft macht der Landpreis einen wesentlichen Anteil der Anlagekosten aus und so fallen auch Mietpreise, die auf den Kosten beruhen, nicht in dem Sinne preisgünstig aus, dass sie für Bevölkerungsschichten mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten erschwinglich wären.

Ein Grund für die hohen Bodenpreise ist die Methodik der Landbewertung, die den Wert eines Grundstücks in Abhängigkeit des maximal möglichen Ertrags bewertet. Gemeinden und Städte können mit der Festlegung eines Anteils für preisgünstigen Wohnraum dem Grundstück gewissermassen eine Beschränkung auferlegen. Dies schlägt sich in einer tieferen Bewertung nieder und führt damit zu einer Dämpfung der Bodenpreise. Eine solche Festlegung ist allerdings nur dann eigentumsrechtlich verhältnismässig, wenn sie im Zusammenhang mit einer erhöhten Ausnützung steht.

Städte und Gemeinden können eine planerische Mehrausnützung entweder im Laufe eines Planungsprozesses zusätzlich gewähren, die Mehrausnützung mit der Anpassung planungsrechtlicher Grundlagen über Um-, Auf- oder Einzonungen schaffen oder einen Ausnützugsbonus gewähren. Je nach kantonalen und kommunalen Vorgaben kann preisgünstiger Wohnraum auch mit einer planerisch definierten Mehrwertabgabe verrechnet werden.

Beispiele für die Verknüpfung von planerischer Mehrausnützung mit preisgünstigem Wohnraum:
Gemeinde Dübendorf (Auf-/Ein-/Umzonung; Bebauungspläne), Dietikon (Mehrwertabgabe), Gemeinde Baar (Bebauungspläne).

Der Orientierungsrahmen macht keine konkreten Empfehlungen für die Höhe des Anteils. In der Umsetzung lässt sich oft ein Anteil von einem Viertel bis einem Drittel beobachten. Die Wirtschaftlichkeit höherer Anteile hängt von weiteren Bedingungen ab, wie zum Beispiel dem Landpreis, der Komplexität des Bauprojekts, der Komplexität der Nutzungsmischung oder zusätzlichen Planungsanforderungen an Themen wie Umwelt, Klima, soziale Infrastruktur oder Gewerbefläche für Quartiersdienstleistungen. Auf der grünen Wiese sind höhere Anteile in der Regel einfacher realisierbar als in Verdichtungsprojekten.

Zentral ist eine Gesamtbetrachtung: Damit das Projekt wirtschaftlich tragfähig ist, braucht es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen preisgünstigen und nicht-preisgünstigen Wohnungen respektive zwischen den Mietpreisniveaus der verschiedenen Wohnungen. Ein ausbalancierter Wohnungsmix trägt auch zum sozialen Zusammenhalt bei und wirkt sich positiv auf die Investitionsbereitschaft aus.

Ein weiterer zentraler Parameter für die Wirtschaftlichkeit ist, dass Mehrwertabgaben für den preisgünstigen Wohnraum genutzt werden können, sofern dies planungsrechtlich möglich ist.

Beispiele für Anteile: Gemeinde Dübendorf (fixe Anteile auf Auf-/Ein-/Umzonung und Bebauungspläne), Dietikon (flexible Anteile über die Mehrwertabgabe), Gemeinde Baar (fixe Anteile auf Bebauungspläne)

Die Wirtschaftlichkeit hängt auch von der Anzahl Wohnungen ab, die realisiert wird. Da sich preisgünstiger Wohnraum erst ab einem gewissen Anteil rechnet, wird empfohlen, für dieses Vorgehen eine minimale Grundstücksgrösse (z.B. ab 2000m^2), eine minimale zusätzlich erzielbare Geschossfläche für preisgünstigen Wohnraum (z.B. ab 650m^2) oder eine minimale Anzahl Wohnungen (z.B. 15 Wohnungen) zu definieren.

Beispiele für Mindestgrössen: Gemeinde Dübendorf (gemessen an der Grundstücksgrösse), Stadt Zürich (Gemessen an der anrechenbaren Geschossfläche)

Richtwerte für preisgünstige Wohnungen festlegen

Städte und Gemeinden können die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum begünstigen, wenn sie Richtwerte für unterschiedliche Wohnungsgrössen festlegen, die für sie als preisgünstig gelten. Diese Richtwerte sind ein Orientierungsrahmen für Projekte.

Dieser Ansatz knüpft an die Wohnraumförderung an, für die Anlagekostenlimiten gelten (Art. 8 WFG)[7]. Die Anlagekostenlimiten tragen dazu bei, dass die Summe aus Erstellungskosten und Landwert moderat bleibt. Das BWO teilt jede Gemeinde – abhängig von den Mietpreisen sowie der Standortqualität und den damit verbundenen Landwerten – einer von sechs Kostenstufen zu. Die zulässige

7 Siehe auch: https://www.bwo.admin.ch/de/anlagekostenlimiten

Limite wird im Rahmen eines Fördergesuchs stets projektbezogen betrachtet.

Für die Herleitung der Richtwerte wird Gemeinden und Städten empfohlen, eine beispielhafte Nettomiete zunächst aus einer Anlagekostenlimite zu berechnen und den so errechneten Mietzins mit Vergleichsgrössen, also Benchmarks, zum Wohnungsmarkt und zur Bezahlbarkeit abzugleichen resp. nach unten oder nach oben zu korrigieren.

Anlagekostenlimiten können sich an der Wohnraumförderung des Bundes oder des Kantons oder an Erfahrungswerten aus der Gemeinde orientieren. Als Vergleichsgrösse für den Wohnungsmarkt können beispielsweise Marktquantile oder hedonische Modelle genutzt werden, als Benchmark für die Bezahlbarkeit die Brutto- oder Nettohaushaltseinkommen in der Gemeinde oder Mietzinsansätze aus der Sozialhilfe. In diesem Dreieck können für unterschiedliche Wohnungsgrössen Richtwerte, die für die Gemeinde oder Stadt als preisgünstig gelten, plausibilisiert und festgelegt werden.

Bei der Berechnung der beispielhaften Mieten sind verschiedene methodische Eigenheiten zu beachten: Marktdaten, die für Marktquantile oder auch hedonische Modelle genutzt werden, können je nach Anbieter und Methodik stark variieren. Auch die Berechnung der Tragbarkeit ist keine exakte Wissenschaft. Als Benchmark für Bruttohaushaltseinkommen können Daten aus dem Wohnkompass[8] genutzt werden, als Benchmark für kaufkraftbereinigte Netto-Medianhaushaltseinkommen die Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV[9]. Um einen unkomplizierten Vergleich zu ermöglichen, wird das BWO zur Verfügung stellen.[10]

Beispiele für kantonale Limiten: Kanton Vaud, Kanton Zug, Kanton Zürich

Beispiele für festgelegte maximale Anfangsnettomieten: Kanton und Stadt Zug (Verordnung mit maximalen Mietzinsen), Stadt Bern (im Rahmen der konkreten Projekte)

8 Der WohnKompass Gemeinde: https://www.nachfragemonitor.ch/gemeinden/

9 Die ESTV publiziert jährlich für jede Gemeinde das steuerbare Median-Äquivalenzeinkommen, aus denen Haushaltseinkommen berechnet werden können. Daten: Link zur Website > Einkommen > Statistische Kennzahlen natürlicher Personen > mit und ohne eine Belastung durch die direkte Bundessteuer; https://www.estv.admin.ch/dam/de/sd-web/amXSFCORT76a/statistik-dbst-np-kennzahlen-ohne-2022.xlsx 2022.

10 Das Tool wird im Laufe des Jahres 2027 veröffentlicht.

Schritt 2: Anfangsmieten herleiten

Sind die Rahmenbedingungen definiert, können Gemeinden und Städte die Anfangsnettomieten für ihren preisgünstigen Wohnraum berechnen und als Richtwerte festlegen.

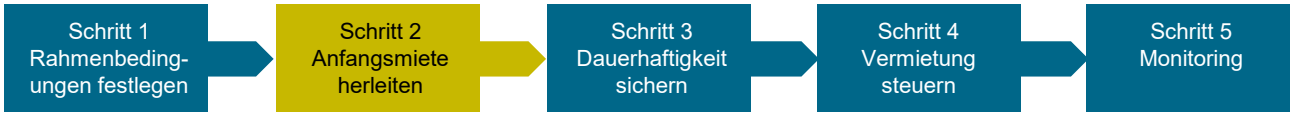


Abbildung 3: Zweiter Vorgehensschritt gemäss Orientierungsrahmen

Berechnung erster Entwurf aus der Anlagekostenlimite

Gemeinden und Städte können entweder das Tool des BWO nutzen, oder den Mietpreis selbst aus einer Anlagekostenlimite herleiten. Wie die konkrete Berechnung erfolgt, kann z.B. mit dem «Merkblatt Kostendeckende Miete nach dem Kostenmietprinzip» des Kantons Zug[11] nachvollzogen werden, das unabhängig von kantonalen Vorgaben anwendbar ist. Tabelle 1 illustriert eine beispielhafte Rechnung für eine 4-Zimmerwohnung in Schlieren mit der Anlagekostenlimite des BWO. Eine solche Wohnung dürfte bei der Erstvermietung maximal 2240 Franken Netto kosten.

11 https://zg.ch/de/soziales/wohnungswesen/foerderinstrumente/fuer-bautraeger

Gegenüberstellung und Kalibrierung mit Markt und Gesellschaft

Als nächstes wird der Nettomietzins – der für unterschiedliche Wohnungsgrössen berechnet werden kann – anhand der Gegebenheiten vor Ort kalibriert und so angepasst, dass er auch einer Marktmiete und einem bezahlbaren Mietzins Rechnung trägt. Der Vergleich kann mit dem Tool des BWO gemacht werden, oder die Marktmieten und die bezahlbaren Mieten werden selbst berechnet.

	Satz	Franken
Anlagekostenlimite gemäss BWO, Kostenstufe VI (Erstellungskosten u. Land)		**720 000,00**
1. Hypothek (65 %)	1,25 %	5850,00
2. Hypothek (25 %)	2,00 %	3600,00
Eigenmittel (10 %)	1,25 %	900,00
Amortisation 2. Hypothek	20 Jahre	9000,00
Total Kapitalkosten pro Jahr		**19 350,00**
Pauschale Unterhalt, Betrieb, Rückstellungen etc.	0,90 %	6480,00
Nettomietzins		**25 850,00**
Pauschale für Verwaltungskosten	4,00 %	1033,20
Total zulässiger Nettojahresmietzins (ohne NK)		**26 863,20**
Total zulässiger Nettomonatsmietzins (gerundet, ohne NK)		**2240,00**

Tabelle 1: Modellrechnung für eine 4-Zimmerwohnung in Schlieren, analog der Methode des Kantons Zug

Die beiden Kontrollgrössen sind hilfreich, weil die aus einer pauschalen Anlagekostenlimite berechneten Mieten je nach Standort unterschiedlichen Realitäten in Bezug auf Wirtschaft und Gesellschaft gegenüberstehen können, wie auf Tabelle 2 sichtbar wird.

Die Städte Zug und Schlieren sind in derselben Kostenstufe für die Anlagekostenlimite, unterscheiden sich aber in Bezug auf die Haushaltseinkommen und die Markpreise markant: In Zug sind die Medianhaushaltseinkommen und die Marktmieten deutlich höher. Das 70 %-Marktquantil weist darauf hin, dass die Anlagekosten knapp angesetzt sind. Die Medianhaushaltseinkommen deuten darauf hin, dass die Tragbarkeit auch in unteren Einkommensgruppen höher als in Schlieren sein dürfte.

Umgekehrt ist die Situation in Zofingen. Hier liegen die Mieten, berechnet aus den Anlagekostenlimiten des BWO, über dem 70 %-Marktquantil. Gemessen am Medianhaushaltseinkommen sind sie für breite Schichten bezahlbar. Die preisgünstigen Mieten sind in diesem Sinne breit tragbar, wirken aus Marktsicht allerdings nicht preisgünstig.

Einen dritten Fall illustriert die Stadt Biel: Auch hier führen die aus der Anlagekostenlimite berechneten Mietpreise zu höheren Mieten als sie auf dem Wohnungsmarkt angeboten werden. Anders als in Zofingen sind die Wohnungen für weniger breite Bevölkerungsschichten bezahlbar.

Beispiel für Vergleiche: Das BWO stellt im Laufe des Jahre 2027 ein Tool zur Verfügung, mit dem Gemeinden und Städte den Vergleich mit einer standardisierten Methode abrufen können.

Anhand der Gegenüberstellung können Städte und Gemeinden entscheiden, was preisgünstige Nettomieten unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten sind und die für sie passenden Mieten pro Wohnungsgrösse als Richtwerte festlegen. Diese Richtwerte können bei der Bewertung von Grundstücken berücksichtigt werden. Weil sich die Gegebenheiten verändern können, sollten die Richtwerte regelmässig, beispielsweise jährlich oder alle zwei Jahre, überprüft und angepasst werden.

Beispiele für Festlegungen: Stadt Bern (im Rahmen der Projektentwicklung); Stadt Zug (Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau)

Sonderfall Erneuerung im bewohnten Zustand

Die Festlegung der Anfangsnettomieten ist auf Neubau- und Erneuerungsprojekte ausgerichtet, bei denen Mietpreise neu angesetzt werden. Für Erneuerungsprojekte, bei denen Mietverträge bestehen bleiben, werden die Mieten gemäss den Regeln der Überwälzbarkeit von wertvermehrenden Investitionen festgelegt. Gemäss Artikel 14 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) gelten bei umfassenden Erneuerungen in der Regel 50-70 Prozent als wertvermehrende Investitionen.

Gemeinde	Kostenstufe WFG	Miete, berechnet aus der Anlagekostenlimite des BWO	Miete, berechnet aus dem steuerbaren Medianhaushaltseinkommen (ESTV)	Miete, berechnet mit dem 70 %-Marktquantil
Schlieren	VI	2240	2160	2650
Zug	VI	2240	2950	4250
Zofingen	V	1960	2280	1790
Biel	V	1960	1770	1700

Tabelle 2: Beispiel für eine Gegenüberstellung von Nettomiete für eine 4-Zimmerwohnung, berechnet aus der Anlagekostenlimite, mit den Kontrollgrössen Netto-Medianhaushaltseinkommen und dem 70 %-Marktquantil.

Schritt 3: Dauerhaftigkeit sicherstellen

Damit der Wohnraum langfristig preisgünstig bleibt, ist eine Sicherung über die Zeit notwendig. Dies trägt dazu bei, dass die Wohnungen für Haushalte mit tieferen Einkommen erschwinglich bleiben.

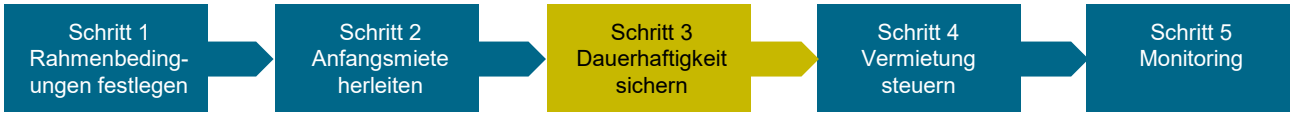


Abbildung 4: Dritter Vorgehensschritt gemäss Orientierungsrahmen

Gemeinden und Städten wird empfohlen, die Bereitstellung des preisgünstigen Wohnraums in öffentlich-rechtlich verbindlichen Instrumenten zu sichern, die Umsetzung des Anteils und der Anfangsnettomieten im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu kontrollieren, die Anpassungsmöglichkeiten der Nettomieten vertraglich zu sichern und in einem definierten Zyklus zu kontrollieren.

Die dazu notwendigen Schritte lassen sich in die etablierten Planungs- und Bauprozesse einbinden. Die nachfolgende Übersicht weist die zentralen Kontrollschritte den Phasen aus dem Leistungsmodell SIA 112 zu und benennt Zuständigkeiten (Tabelle 3).

Ein Anliegen aus der Erarbeitung des Orientierungsrahmens war, den Kontrollaufwand für die Gemeinden, Städte und Wohnungswirtschaft möglichst gering zu halten.

Gemeinden und Städten können sich beispielsweise im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auf die Überprüfung der Anfangsnettomieten beschränken. Werden die maximal möglichen Mieten eingehalten, ist das Ziel erreicht. Eine Kontrolle von Anlagekosten ist nicht mehr nötig.

Beispiel für den Kontrollmechanismus: Stadt Zug

Die Möglichkeiten für Mietzinsanpassungen können mit den relativen Anpassungskriterien im Mietrecht definiert werden. Anpassungen aufgrund von Kostensteigerungen

Phase	Zuständigkeit
Strategische Planung (SIA Phase 1)	**Exekutive, Planungsamt, Rechtsdienst**
Festgelegt werden: Anteil, Richtwerte, Möglichkeiten zur Mietzinsanpassung	Instrumente: Strategien, Verordnungen, Planungsinstrumente etc.
Bewilligungsverfahren (SIA Phase 33)	**Baubewilligungsbehörde**
Kontrolliert wird: Effektiver Anteil und effektive Anfangsnettomieten	Prozesse: Baugesuchsprüfung, Bauabnahme
Eingetragen wird: Anteil, Richtwerte, Möglichkeiten zur Mietzinsanpassung	Instrumente: Grundbuch, ÖREB-Kataster, öffentlich-rechtlicher Vertrag
Bewirtschaftung (SIA Phase 6)	**Bauinspektorat / Bauamt / Planungsamt**
Kontrolliert wird: Einhaltung Anteil, Umsetzung Mietzinsanpassung	Prozess: Kontrolle nach vorgegebenem Zyklus

Tabelle 3: Kontrollschritte nach SIA-Phasen gemäss Leistungsmodell SIA 112

– konkret Erhöhungen des Hypothekarzinssatzes, der Gebühren, Objektsteuern, Baurechtszinse, Versicherungsprämien sowie Erhöhungen der Unterhaltskosten – sind mit diesen Kriterien möglich (vgl. Art. 12 bis 14 VMWG).

Wenn Gemeinden und Städte die absoluten Anpassungskriterien, mit der Mietzinse an die Orts- und Quartierüblichkeit angepasst werden können, rechtlich verbindlich ausschliessen möchten, müssen sie dies mit einem vertraglichen Verzicht des Eigentümers sichern.

Beispiel Anwendung der relativen Berechnungsmethode: Stadt Bern

Mit einer Anmerkung im Grundbuch und einem Eintrag im ÖREB-Kataster können Gemeinden und Städte ergänzend sicherstellen, dass neue Eigentümer bei einem Eigentumsübertrag über die Pflicht aus dem öffentlich-rechtlichen Planungsinstrument informiert sind.

Beispiel Anmerkung im Grundbuch: Stadt Bern

Der Orientierungsrahmen empfiehlt Gemeinden und Städten, die Mietpreisentwicklung alle zwei bis fünf Jahre zu kontrollieren. Die Kontrolle kann anhand von aktuellen Wohnungsspiegeln mit Nettomieten erfolgen, die auf Nachfrage der Gemeinde oder Stadt von der Bewirtschaftung eingereicht werden.

Beispiel jährlicher Kontrolle der Mietpreise: Stadt Dietikon (RWD Reppisch-Werke AG)

Der Bedarf nach preisgünstigem Wohnraum kann sich über die Zeit verändern. Gemeinden und Städte können bereits zu Beginn oder auch periodisch entscheiden, ob sie die Preisbindung nach Ablauf einer bestimmten Zeit aufheben. Eine zeitliche Begrenzung wirkt sich für Eigentümer positiv auf die Wirtschaftlichkeit von Projekten mit Anteilen von preisgünstigem Wohnraum aus.

Schritt 4: Vermietung steuern

Steht die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum im Zusammenhang mit einer Mehrausnützung, können Städte und Gemeinden gegenüber dem Eigentümer Erwartungen an Vermietungskriterien stellen. Der Orientierungsrahmen überlässt es Gemeinden, Städten und Eigentümern, ob und welche Kriterien sie formulieren.

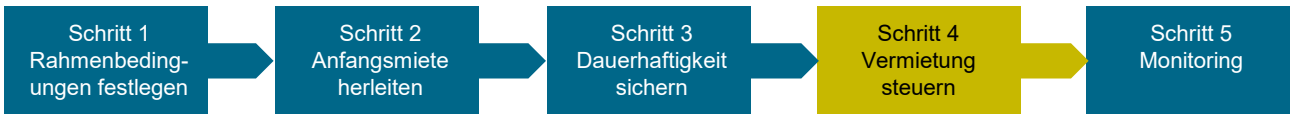


Abbildung 5: Vierter Vorgehensschritt gemäss Orientierungsrahmen

Grundsätzlich kann die Wohnungsvergabe anhand von zwei Kriterien gesteuert werden:

- Um mit der Ressource Wohnfläche haushälterisch umzugehen, können Belegungsvorgaben gemacht werden. So kann eine Mindestzahl an permanent in der Wohnung wohnhaften Personen in Abhängigkeit der Anzahl der Zimmer festgelegt werden. In der Regel errechnet sich diese aus der Anzahl Zimmer minus 1.
- Um sicherzustellen, dass die geförderten Wohnungen «Haushalte mit geringem Einkommen» erreichen, können Einkommens- und/oder Vermögenslimiten (z.B. höchstens das Dreifache des Nettoeinkommens) respektive Tragbarkeitsquoten (±33 %) festgelegt werden.

Weitere Kriterien, beispielsweise Vermietungsquoten für Senioren oder eine Priorisierung von lokal Ansässigen lassen sich grundsätzlich ebenfalls festlegen.

Basieren Vermietungskriterien auf einer Verordnung der Gemeinde, ist die Umsetzung für den Eigentümer gegenüber der Gemeinde verpflichtend. Erlässt die Gemeinde keine Verordnung, haben die Vermietungskriterien empfehlenden Charakter.

Mietrechtlich ist die Auswahl von Mietern nach Vermietungskriterien bei der Erstvermietung in der Regel zulässig, solange keine diskriminierenden Kriterien angewendet werden.

Der Orientierungsrahmen empfiehlt ein pragmatisches Vorgehen ohne bei der Bewirtschaftung einen Nachweis zur Umsetzung einzufordern.

Beispiel Vermietungskriterien: Burgdorf und Schlieren (im Einvernehmen), Winterthur und Cham (mit einer Verordnung)

Prüfung der Kriterien

Die Umsetzung von Vermietungskriterien steht im Spannungsfeld zwischen einer zielgenauen Wohnungszuteilung und einer pragmatischen Bewirtschaftung. Werden Kriterien für die Vermietung verlangt, sollen Pragmatismus und Ansprüche gut gegeneinander abgewogen werden.

Gut eignen sich Ansätze, mit denen Liegenschaftsverwaltungen Kriterien für die Vermietung erhalten, die sie bei der Wohnungsvergabe priorisieren sollen, beispielsweise zu maximalen Haushaltseinkommen oder zur erforderlichen Haushaltsgrösse. Erforderliche Informationen für die Prüfung der Kriterien, beispielsweise Angaben zu Einkommen oder Haushaltsgrössen, können gemäss Datenschutzgesetz zweckgebunden erhoben werden, müssen aber nach der Verwendung wieder gelöscht werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Zusammenarbeit mit kommunalen Sozialen Diensten oder sozialen Organisationen, die geeignete Interessenten vorschlagen.

Beispiele Umsetzung: Stadt Burgdorf (Kooperation Eigentümer – Soziale Dienste, Areal Uferweg), Stadt Schlieren (selbständige Prüfung durch Eigentümer, Areale Kesslerplatz und Schindler-Areal)

Sicherung des Zugangs über die Zeit

Die Situation von Haushalten ändert sich häufig im Laufe der Zeit. Der Orientierungsrahmen überlässt es Gemeinden, Städten sowie Investoren und Eigentümern, ob und wie sie die Einhaltung von Vermietungskriterien während des Mietverhältnisses überprüfen wollen. Vielfach dürfte die Kontrolle mit einem grösseren Aufwand für die Bewirtschaftung einhergehen. Wer die Anwendung der Zugangskriterien über Zeit sichern möchte, kann zwei Ansätze verfolgen:

Weiche Massnahmen

Weiche Massnahmen stützen sich auf die moralische Verpflichtung der Mietpartei, z.B. mit einem Merkblatt zum Mietvertrag mit der Erwartung, dass Mieter aus eigener Initiative umziehen, wenn sie die Kriterien nicht mehr einhalten. Bewirtschaftungen können die Umsetzung mit Anreizen, z.B. Umzugsmöglichkeiten im Portfolio, unterstützen.

Verbindliche Vermietungskonditionen

Verbindliche Vermietungskonditionen sind meist anspruchsvoll umzusetzen. Als Massnahmen werden häufig spezielle Vermietungskonditionen im Mietvertrag festgehalten. So kann ein tieferer Mietzins so lange gewährt werden, wie bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die Einhaltung muss regelmässig nachgewiesen werden. Ist der Nachweis nicht mehr erbracht, erhöht sich der Mietzins. Um den festgelegten Anteil von preisgünstigen Wohnungen innerhalb einer Wohnsiedlung zu gewährleisten, ist es Aufgabe der Bewirtschaftung, die nächste freie Wohnung nach den Rahmenbedingungen einer «preisgünstigen Wohnung» zu vermieten. Die Ansätze müssen mietrechtlich sorgfältig ausgearbeitet werden, damit sie auch den Formvorschriften des OR genügen.

Bespiele Mietzinsvorbehalt: Kanton Basel-Stadt, Stadt Baden

Schritt 5: Monitoring

Mit der planerischen Auflage für die Realisierung von preisgünstigen Wohnungen durch gewinnorientierte Eigentümer liegen wenig Erfahrungen vor. Der Orientierungsrahmen empfiehlt, die Anforderungen an preisgünstigen Wohnraum als lernendes System anzulegen. Erfahrungen aus Projekten können systematisch gesammelt und ausgewertet und in die Weiterentwicklung der verbindlichen Anforderungen integriert werden.

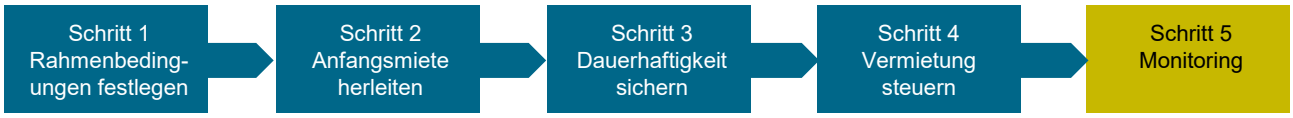


Abbildung 6: Fünfter Vorgehensschritt gemäss Orientierungsrahmen

Gemeinden und Städte können beispielsweise nach Bauabschluss Rückmeldungen von Entwicklern und Bauherrschaften zu den Erstellungskosten einholen, um Anforderungen an die Mietpreise besser zu belegen. Eigentümer können während der ersten Betriebsjahre Erfahrungen mit der Erst- und Wiedervermietung sammeln und zur Verfügung stellen. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse können Gemeinden und Städte ihre Anforderungen an die Vermietung überprüfen und weiterentwickeln.