

REGIERUNGSRAT

14. Februar 2018

17.320

Interpellation der Fraktion der Grünen (Sprecher Dr. Severin Lüscher, Schöffland) und Barbara Portmann-Müller, GLP, Lenzburg, Martin Brügger, SP, Brugg, vom 12. Dezember 2017 betreffend überbordende Bautätigkeit an dezentralen, unüberbauten Wohnlagen trotz rekordhohen Leerwohnungsbeständen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkung

In der jüngeren Vergangenheit sind in den Medien verschiedene Analysen, Einschätzungen und Schlussfolgerungen zum Thema Leerstände bei Wohnungen im Kanton Aargau veröffentlicht worden. Es ist allerdings notwendig, alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen, um eine solide Lagebeurteilung durchzuführen und für die zukünftige Entwicklung die richtigen Schlüsse zu ziehen. Dazu gehören zum Beispiel die Differenzierung der Situation nach Miet- und Eigentumswohnungen, nach Wohnungsgrösse, nach Gebäudeart (Mehrfamilienhäuser, Einfamilienhäuser), nach Alt- und Neubauten, nach Gemeindetyp, nach Lageklassen, Wohnstandard, Erschliessungs- und Versorgungsqualität, nach absoluten und relativen Zahlen, und dies unter Mitberücksichtigung der erwarteten Bevölkerungsentwicklung, der Alterung der Bevölkerung und der Absorption der Wohnungen im Wohnungsmarkt.

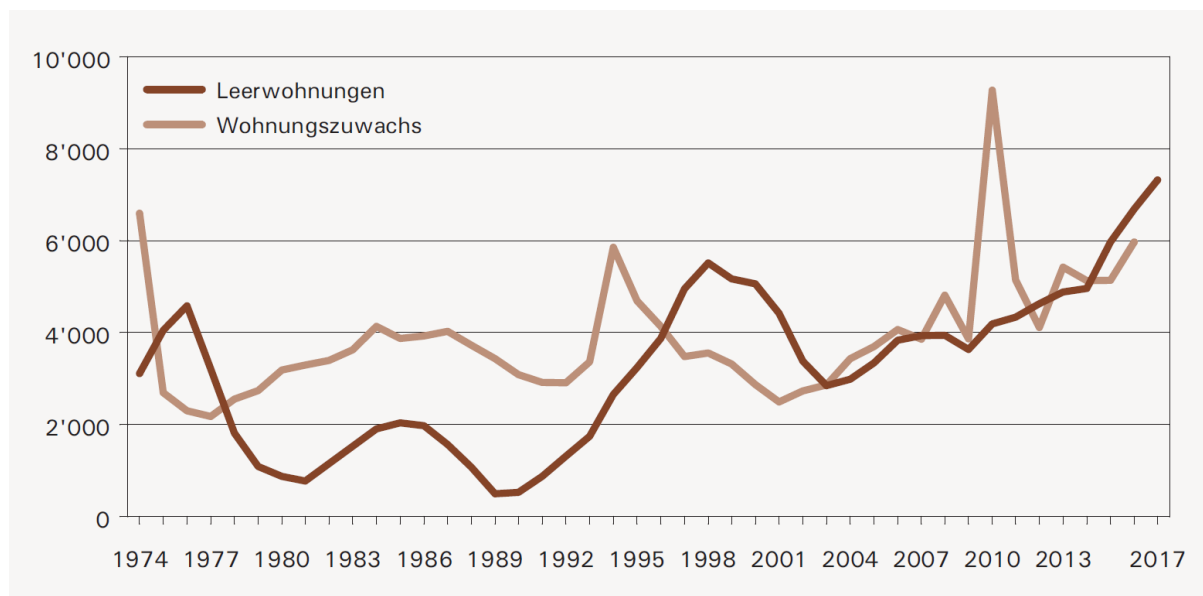
Der Regierungsrat schätzt die aktuelle Lage auf dem Wohnungsmarkt im Kanton Aargau zurzeit als nicht kritisch ein. Er stützt sich dabei vor allem auf die Publikationen von Statistik Aargau. Sie zeigen die wesentlichen Daten und Darstellungen der aktuellen Marktsituation auf.

Von allen erfassten leer stehenden Wohnungen entfallen im Jahr 2017 84,1 % auf Mietwohnungen. Die Zahl der leer stehenden Mietobjekte steigt seit 2009 deutlich an. Absolut betrachtet haben sich die leer stehenden Mietwohnungen in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt.

Seit 2014 nimmt auch die Zahl der leer stehenden Wohnungen in Altbauten¹ zu (6'101 per 1. Juni 2017), während diejenige in Neubauten² (1'222 per 1. Juni 2017) auf einem vergleichsweise hohen Niveau stabil bleibt. Auch die absolute Anzahl leerstehender Einfamilienhäuser (882 per 1. Juni 2017) steigt seit 2010 kontinuierlich an.

Die Leerwohnungsziffer, die den Anteil der leer stehenden Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand per 31. Dezember des Vorjahrs (hier 2016) misst, beträgt aktuell (per 1. Juni 2017) 2,34 %. Die Zunahme der Leerwohnungsziffer ist durch eine Steigerung der Leerstände sowohl bei neugebauten Mietwohnungen als auch bei Altbauten bedingt.

Eine gewisse Leerstandsquote ist erforderlich und sinnvoll, um Umschichtungen flexibler zu ermöglichen (beispielsweise bei Hausräumen infolge Sanierungen, für den Wohnungswechsel im Alter oder bei familiären Veränderungen). Leerstände wirken zudem auch preisdämpfend und tragen zur Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarkts bei. Darüber hinaus wird durch eine gewisse Leerstandsquote die Sanierung (energetisch und qualitativ) von Wohnungen begünstigt. Die folgende Grafik zeigt auf, dass der Leerwohnungsbestand seit den 1970er-Jahren zwischen etwa 3'000 und 7'000 Wohnungen schwankt, wobei sich der Wohnungsbestand absolut um rund 157'000 erhöht, das heisst in etwa verdoppelt hat.



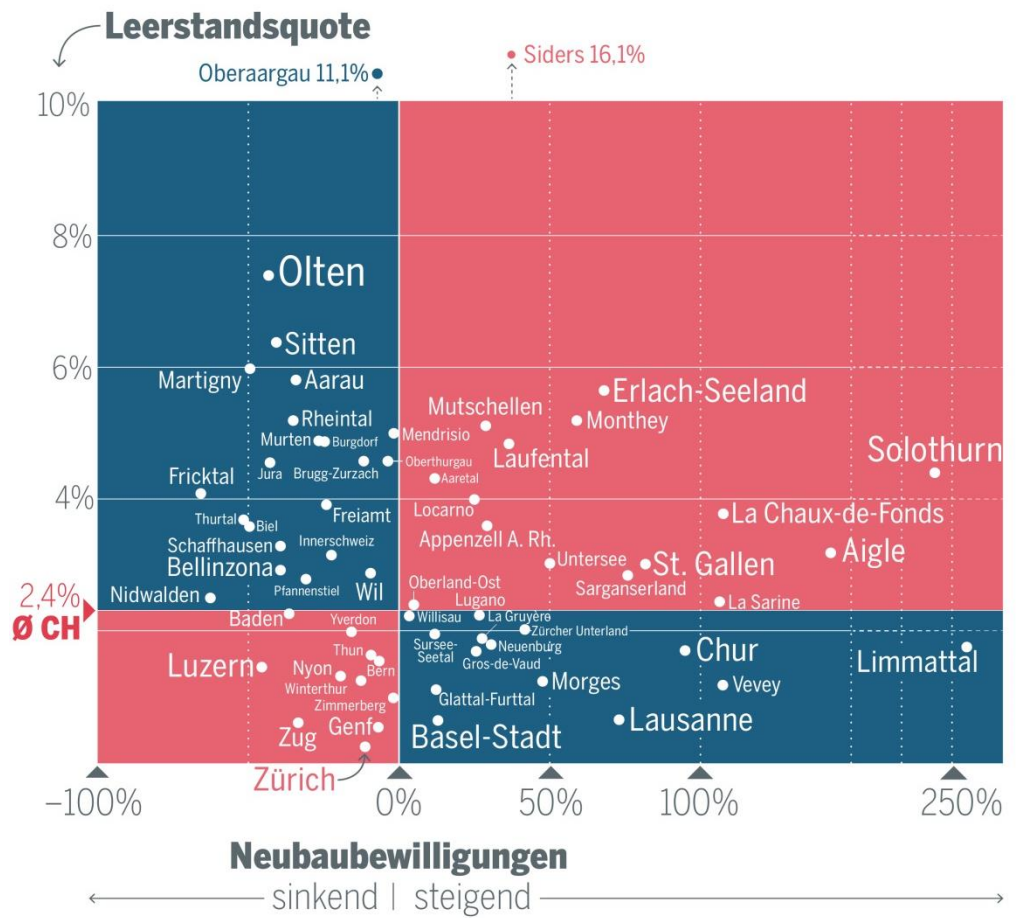
Grafik G3: Wohnungszuwachs und Leerwohnungsbestand im Kanton Aargau, 1974–2017

Quelle: Baustatistik 2015/2016, Leerwohnungszählung 2017, statistische Kurzinfo Nr. 52, November 2017

¹ Altbauten sind Gebäude, die vor mehr als zwei Jahren fertig gestellt worden sind.

² Als Neubauten gelten Gebäude, die während den letzten zwei Jahren erstellt worden sind.

Eine kürzlich publizierte Studie des Beratungsunternehmens Wüest Partner hat zusätzlich die Veränderung der Neubaubewilligungen von Mietwohnungen analysiert (siehe Grafik unten):



In dieser Grafik ist erkennbar, dass mit Ausnahme der Regionen Baden und Mutschellen sich die Aargauer Regionen im unproblematischen (blauen) Bereich befinden: Die im schweizweiten Vergleich überdurchschnittliche Leerstandsquote bei Mietwohnungen steht in Beziehung zu einer sinkenden Anzahl Baubewilligungen für Neubauten. In diesen Aargauer Regionen sollte sich also die Leerstandsquote nicht durch übermässige Neubaubewilligungen weiter erhöhen. Auf die Region Aarau bezogen heisst das, dass der Markt bereits eine – wenn auch noch leichte – Korrektur vorgenommen hat.

In der Region Mutschellen ist die tendenziell überdurchschnittliche Leerstandsquote (noch) begleitet von einer steigenden Anzahl Neubaubewilligungen. Dies birgt die Möglichkeit, dass die Leerstandsquote hier noch weiter steigen könnte.

In der Region Baden ist die im Schweizer Durchschnitt liegende Leerstandsquote begleitet von einer sinkenden Anzahl Neubaubewilligungen. Dadurch ergeben sich eher Anzeichen für eine Wohnungsknappheit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Interpellation zielt auf das Ergreifen von Massnahmen, die den Bau- und Immobilienmarkt beeinflussen sollen. Die Interpellantinnen und Interpellanten befürchten eine Überhitzung und regional, an dezentralen Lagen, ein bleibendes Überangebot an (Neubau-)Wohnungen. Dafür gibt es bisher aus Sicht des Regierungsrats jedoch keine Anzeichen. Kantonale Interventionen auf dem Aargauer Immobilienmarkt sind weder notwendig noch zweckmässig. Die Gemeinden haben es in der Hand, auf die lokalen Gegebenheiten mit der Dimensionierung der Bauzonen in der Nutzungsplanung im Zeit-horizont von 10–15 Jahren zu reagieren. Die Geschwindigkeit der Überbauung können sie mit dem Erlass von Sondernutzungsplänen und mit einem regelmässig aktualisierten Erschliessungspro-

gramm steuern, in dem die Erschliessung noch nicht erschlossener Bauzonen priorisiert und finanziell geplant wird. Damit können die Gemeinden die Neubautätigkeit mindestens in groben Zügen so gestalten, dass sie mit dem angestrebten Wachstum der Gemeinde vereinbar ist. Der genaue Zeitpunkt einer Überbauung im Falle von erschlossenen Bauzonen bleibt den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern überlassen. Sie orientieren sich in aller Regel stark an der Entwicklung der Nachfrage, da auch sie nicht an längeren Leerständen interessiert sein können.

Insbesondere durch die Fertigstellung von grossen Arealüberbauungen und dem damit verbundenen Angebotsprung in Gemeinden kann es auch temporär vermehrt zu überdurchschnittlich hohen Leerstandsquoten kommen. Umso wichtiger ist die Realisierung von marktkonformen Wohnungen, was genaue Marktbeobachtungen durch die Investoren erfordert. Staatliche Interventionen über das Aufbereiten statistischer Daten hinaus sind dafür nicht erforderlich.

Zur Frage 1.1

"Wie werden mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen (Raumplanungsgesetz, Richtplan, Regionale Raumkonzepte, Bau- und Nutzungsordnungen) Blasenbildungen und Marktversagen im Immobiliensektor bekämpft?"

Bei den in der Frage genannten rechtlichen Grundlagen handelt sich um Instrumente der Raumplanung und des Baurechts. Diese dienen dazu, für eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen und damit langfristig die Erhaltung des Lebensraums und die Vielfalt von Nutzungen sicherzustellen. Im Hinblick auf die angestrebte räumliche Entwicklung sind einerseits die wichtigen raumwirksamen Handlungen und Entscheide zu koordinieren und andererseits die jeweiligen Nutzungsarten im Raum verbindlich zu planen, damit insbesondere Siedlung, Verkehr und Freiraum gut aufeinander abgestimmt sind.

Der Bedarf an Siedlungsgebiet ist in der Richtplanung auf 25 Jahre, der Bedarf an Bauzonen in der Nutzungsplanung auf 15 Jahre auszurichten. Auch regionale Raumkonzepte haben einen vergleichbaren Zeithorizont. Schwankungen der Konjunktur und des Markts erfolgen in viel kürzeren Zeitperioden. Diese Planungsinstrumente eignen sich deshalb grundsätzlich nicht zur Steuerung der Konjunktur und des Markts.

Zur Frage 1.2

"Werden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft?"

Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten auf Richt- und Nutzungsplanungsstufe werden ausgeschöpft. Der kantonale Richtplan wurde am 23. August 2017 durch den Bundesrat genehmigt. Damit hat er bestätigt, dass der Richtplan den Vorgaben des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) entspricht. Der Richtplan wurde vom Grossen Rat am 24. März 2015 einstimmig beschlossen. Für den Erlass der kommunalen Nutzungsplanungen sind die Gemeinden zuständig. Obwohl keine rechtliche Verpflichtung besteht, verfügen die Regionalplanungsverbände über regionale Entwicklungskonzepte oder sie sind daran, solche zu erarbeiten. Die Regionalplanungsverbände stimmen die kommunalen Nutzungsplanungen regional ab. Diese weisen einen Planungshorizont von 15 Jahren auf und werden in diesem Rhythmus gesamthaft überprüft und bei Bedarf revidiert. Der Kanton genehmigt die Nutzungsplanungen, wenn sie den Vorgaben von Bund und Kanton entsprechen. Alle Gemeinden verfügen über zahlreiche Sondernutzungsplanungen (Erschliessungs- und Gestaltungspläne).

Zur Frage 1.3

"Falls die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen, welche Massnahmen könnten in Kompetenz des Kantons neu ergriffen werden?"

Im Vergleich zu den kurzfristigen Konjunktur- und Marktzyklen sind die Planungsinstrumente langfristig ausgerichtet. Auch in die Baubewilligungsverfahren darf nicht aus Konjunkturgründen eingegriffen werden. Insbesondere ist das Aufschieben von Baubewilligungen zur Steuerung des Immobilienmarkts nicht zulässig.

Für das Ergreifen von kurzfristigen Massnahmen durch Kanton und Gemeinden sollen keine Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Das kurzfristige Eingreifen in den Bau- und Immobilienmarkt hat sich auch in der Vergangenheit nicht bewährt. Dies zeigt sich anhand der folgenden Erfahrungen:

- In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre boomte die Schweizer Baubranche. Ähnlich wie heute investierten die Anleger intensiv in Immobilien. Der Bundesrat befürchtete eine Überhitzung der Baukonjunktur und einen Kollaps des Immobilienmarkts. Er verordnete Massnahmen, die einem teilweisen Baustopp gleich kamen. In der Folge brach die Konjunktur ein. Die Baubranche erstarrte und reduzierte die Überkapazitäten unter anderem durch Personalabbau. Diese Massnahmen, kombiniert mit exogenen Faktoren (insbesondere Ölkrise), führten die Schweizer Wirtschaft anschliessend in eine Rezession.
- In den 1980er-Jahren herrschte in der Schweiz Hochkonjunktur. Starkes Wachstum, lockere Geldpolitik, freizügige Kreditvergaben, Kaskadenverkäufe von Grundstücken und Impulsprogramme des Bundes zur Unterstützung der Bauwirtschaft führten den Immobilienmarkt in die Überhitzung. Die tiefe schweizweite Leerstandsquote von 0,4 % war Ausdruck dafür. Als Reaktion erhöhte die Schweizerische Nationalbank die Zinsen stark. Der Bundesrat wollte die Überhitzung auf dem Immobilienmarkt eindämmen und erliess dringliche Massnahmen. Dazu gehörten eine fünfjährige Sperrfrist für die Veräusserung von Bauland, Pfandbelastungsgrenzen für Immobilien und neue Rahmenbedingungen für Pensionskassen. Die Massnahmen zeigten deutlich stärkere Wirkung als vom Bund erwartet. Der Baulandhandel und die Bautätigkeit wurden stark gebremst und die Kredite wurden teurer. Die Zinssätze für neue variable Hypotheken stiegen von 5 % 1989 in zwei Jahren auf 8 %. 1990 wuchs die Wirtschaft noch mit 3,7 %. Es begann eine Rezessionsphase, die bis 1993 andauerte. Während Europa wirtschaftlich wieder stärker wuchs, blieb der Schweiz die Immobilienkrise bis 1997 erhalten. 1997 betrug die schweizweite Leerstandsquote 2,8 %. (Quelle: "Finanz und Wirtschaft", www.fuw.ch, 17. November 2015)

Hinzu kommt, dass die aktuelle Leerstands- und Immobilienmarktsituation im Kanton Aargau regional sehr unterschiedlich ist und zum Teil sogar von Gemeinde zu Gemeinde stark variiert. Viele Regionen stehen auch im Einflussbereich ausserkantonaler Agglomerationszentren. Es wäre ausserordentlich schwierig, kantonale Eingriffe auf den Immobilienmarkt auf die lokale und regionale Lage auszurichten. Wie die Erfahrung mit Konjunkturmassnahmen in den 1970er- und 1980er-Jahren zeigt, bestünde das Risiko, nicht im richtigen Zeitpunkt und mit der nicht angemessenen Stärke einzugreifen. Wirkungsverzögerungen, fehlende flankierende Massnahmen und unvorhersehbare Reaktionen anderer Marktteilnehmenden würden die Komplexität erhöhen, so dass ein kontrollierbares und gezieltes Eingreifen praktisch unmöglich wäre.

Zur Frage 1.4

"Welche Rechtsmittel könnten neu geschaffen werden?"

Die bestehenden Planungsinstrumente und Rechtsmittel reichen aus (vgl. Antwort zur Frage 1.3).

Zur Frage 1.5

"Wie kann die Überbauung der eingezonten Landreserven im Zeithorizont des Richtplans von 15 Jahren haushälterisch gesteuert werden?"

Der kantonale Richtplan hat einen Planungshorizont von 25 Jahren, der kommunale Nutzungsplan von 10–15 Jahre. Kantonale Richtpläne sind gemäss Art. 9 RPG in der Regel alle 10 Jahre gesamthaft zu überarbeiten.

- Innerhalb des Siedlungsgebiets des kantonalen Richtplans können Gemeinden – unter anderem unter Nachweis des Bedarfs für 15 Jahre – Bauzonen ausscheiden. Ausserdem müssen die Gemeinden überdimensionierte Bauzonen reduzieren (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG). Zont eine Gemeinde Bauzonen aus, fliessen die entsprechenden Siedlungsgebietsflächen in einen regionalen "Topf". Sie gehen somit der Region nicht verloren, sondern können bei nachgewiesenem Bedarf in der Region an einem anderen Ort eingesetzt werden (Richtplan, Kapitel S 1.2, Beschluss 4.2), falls dies nicht den Zielen des kantonalen Richtplans widerspricht.

Zur Frage 2.1

"Wie bewertet der Regierungsrat die Sachzwänge, welche durch die überbordende Bautätigkeit zu lasten des Kantons geschaffen werden?"

Es besteht keine "überbordende Bautätigkeit", und es entstehen daher keine aussergewöhnlichen Sachzwänge (vgl. Vorbemerkungen).

Zur Frage 2.2

"Wie [bewertet der Regierungsrat] die Risiken [durch die überbordende Bautätigkeit] für den Staatshaushalt?"

Es besteht keine "überbordende Bautätigkeit", und es bestehen daher keine Anzeichen für aussergewöhnliche Risiken für den Staatshaushalt (vgl. Vorbemerkungen).

Zur Frage 3.1

"Wie schätzt die Regierung das Verlustrisiko ein, das den Pensionskassenversicherten infolge der Bautätigkeit auf Vorrat überbürdet wird?"

Eine generelle Bautätigkeit "auf Vorrat" liegt nicht vor (vgl. Vorbemerkungen). Der Regierungsrat hat im Übrigen keinen Einfluss auf die Anlagepolitik der Pensionskassen.

Zur Frage 3.2

"Wie [schätzt die Regierung] die Folgekosten [infolge der Bautätigkeit auf Vorrat ein] für die Steuerzahler der betroffenen Gemeinden sowie des Kantons (Erstellung und Unterhalt überdimensionierter Infrastrukturen, Sozialwesen)?"

Es besteht keine Bautätigkeit "auf Vorrat", und es sind auch keine Gemeinden mit überdimensionierten Infrastrukturen bekannt.

Zur Frage 3.3

"Wie [schätzt die Regierung] die finanziellen Auswirkungen [ein] auf die MieterInnen teilgenutzter Bauten?"

Es ist nicht möglich, zu dieser Frage eine allgemein gültige Aussage machen zu können. Wie bereits erwähnt, besteht für den Regierungsrat weder eine generell "überbordende Bautätigkeit" noch eine generelle Bautätigkeit "auf Vorrat".

Zur Frage 4.1

"Was spricht für, was gegen folgende baurechtliche Interventionsmöglichkeit: "Liegt in einer Zonenart (Wohnzone, Wohn- und Gewerbezone) gemeindeweit ein Leerbestand von mehr als z. B. 3 % vor, so dürfen keine Neubauten mehr bewilligt werden. Ausgenommen sind Bauten, die zu mindestens 50 % für Eigennutzung durch den Bauherrn vorgesehen sind, sowie Umbauten/raum-äquivalenter Ersatz/Erneuerung bestehender Bauten."?"

Beim zur Diskussion gestellten Vorschlag stellen sich verschiedene Fragen:

Was passiert bei kurzfristigen, jährlichen (Markt-)Schwankungen um den rechtlich festgeschriebenen Schwellenwert (zum Beispiel bei 3 %)? Wie und wie oft soll der Schwellenwert bestimmt werden? Nach welchen Kriterien ist zu beurteilen, wie hoch der Schwellenwert anzusetzen ist, damit er nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief ist?

Wie definieren sich Neubauten? Wieso soll Eigennutzung eine Ausnahme sein? Wie definiert sich Eigennutzung? Wie wird der Schwellenwert von 50 % Eigennutzung begründet? Wie aufwändig ist die Kontrolle der Ausnahmen? Wie lässt sich Rechtsmissbrauch vermeiden?

Der Regierungsrat sieht keinen Bedarf für eine solche generell-abstrakte Regelung. Abgesehen davon, dass sich der "richtige" Schwellenwert kaum definieren lässt, wäre sie unzweckmässig, würde zeitlich nicht adäquat wirken, könnte ihm Rahmen der vorgeschlagenen Ausnahmen leicht umgangen werden und würde einen unverhältnismässigen Kontrollaufwand auslösen.

Zur Frage 4.2

"Sieht der Regierungsrat weitere/andere Möglichkeiten einer zweckmässigen und praktikablen Regulierung?"

Marktbeeinflussende Massnahmen, wie zum Beispiel ein automatischer Baustopp bei Erreichen einer bestimmten Leerstandsquote, bergen das Risiko grosser Kollateralschäden sowie unkontrollierbarer und unerwünschter Nebeneffekte.

Auch sind Massnahmen, die das Bauen zusätzlich komplizieren und verteuern, generell nicht opportun. Der Regierungsrat vertraut den Kräften des Markts, die zwischen Angebot und Nachfrage längerfristig eine Balance sicherstellen. Ein wichtiger Aspekt ist im Übrigen die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, wie sie vom revidierten Raumplanungsgesetz verstärkt vorgegeben wird. Es entspricht den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen gemäss Raumplanungsgesetz und kantonalem Richtplan, dass an gut erreichbaren Lagen zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird. Diese Gebiete haben im Vergleich zu ländlichen Entwicklungsachsen und ländlichen Entwicklungsräumen gemäss Raumkonzept Aargau auch mehr Einwohnerinnen und Einwohner aufzunehmen. Diese Siedlungsstrategie, die vom Bundesrat mit dem Richtplan am 23. August 2017 genehmigt wurde, deckt sich auch mit der hohen Nachfrage nach Wohnraum in den Zentren und urbanen Entwicklungsräumen.

Ländliche, periphere Gemeinden planen die Erschliessung ihrer Bauzonen in eigenem Interesse etappiert und nachhaltig. Dafür steht ihnen das Erschliessungsprogramm zur Verfügung (§ 33 Abs. 2 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG]). Es legt fest, welche Gebiete in welchem Zeitpunkt erschlossen werden sollen. Berücksichtigt werden dabei die bauliche Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Gemeinde, die Nachfrage nach Bauland sowie die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde. Es empfiehlt sich, dass die Gemeinden ihr Erschliessungsprogramm regelmässig aktualisieren und an veränderte (Markt-)Verhältnisse anpassen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'199.–.

Regierungsrat Aargau