



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Anfrage Mauron Pierre

2019-CE-10

### **Immobilienblase im Kanton Freiburg: Vorliegen, getroffene Massnahmen und Folgen**

#### **I. Anfrage**

In den Jahren 2007-2008 hat die globale Finanzkrise mehrere institutionelle Akteure veranlasst, in Liegenschaften zu investieren, da diese höhere und sicherere Erträge als die Börsenmärkte abwarfen. Dieser Bauboom im Kanton hat aufgrund des Wohnungsmangels und des starken Wachstums der Freiburger Bevölkerung niemanden aufgeschreckt.

Im vergangenen Jahrzehnt nahm die Freiburger Bevölkerung regelmässig um über 2 Prozentpunkte zu. Letztes Jahr belief sich die Zunahme aber nur noch auf einen Prozentpunkt und der Abwärtstrend setzt sich fort. Der Bau von Wohnungen und Einkaufszentren hat jedoch nicht abgenommen, ganz im Gegenteil. Zurzeit sind mehrere Grossbaustellen offen und zwar in Châtel-St-Denis, Bulle, der Agglomeration Freiburg und auch im nördlichen Kantonsteil. Überall schiessen Gebäude aus dem Boden.

Paul Coudret, ehemaliger wirtschaftswissenschaftlicher Berater der FKB und der Handels- und Industriekammer, hat in der Presse am 22. Dezember 2018 seine Befürchtung geäussert, dass sich eine Immobilienblase bildet. Er schlug sogar ein Moratorium für den Bau neuer Wohnungen im Kanton Freiburg vor.

Zahlreiche Geschäftsräume im Kanton Freiburg bleiben leer und man sieht Miethäuser, die nur zu 20-30 % vermietet sind, und Angebote mit mehreren Monaten Gratismiete, um die Attraktivität für Mieter zu steigern. Die institutionellen Investoren antworten teils auf entsprechende Fragen, dass ein neues Gebäude, selbst wenn es nur zu 30 % vermietet ist, mehr Ertrag bringt als Geld auf einem Bankkonto.

Der Staatsrat und der Grosse Rat haben leider die Schaffung eines kantonalen Wohnungsgesetzes verworfen und das Wohnobservatorium, das im Herbst 2018 errichtet wurde, wird voraussichtlich erst Ende 2019 die ersten brauchbaren Zahlen liefern. In der Zwischenzeit nichts zu tun, wäre jedoch sehr unvorsichtig und nachlässig, wenn nicht gar verantwortungslos.

Der Staatsrat bzw. die FKB und die TPF, die im Besitz des Staats sind, können den Markt nicht sich selbst regulieren lassen, wenn es heute derartige Anzeichen gibt. Es könnte für den Kanton Freiburg verheerend sein, wenn sich auf dem Kantonsgebiet unfertige, nicht unterhaltene, wenn nicht gar halbleere Gebäude mit konkursiten Eigentümern befinden, was für die Mieter eine Gefahr darstellen würde.

Im schlimmsten Fall wird das Wohnungsüberangebot einen Mietertourismus verursachen. Das heisst, die Mieter werden die älteren Gebäude verlassen, um in neue Wohnungen zu ziehen,

während von den Eigentümern von alten Gebäuden insbesondere in energetischer Hinsicht umfassende Sanierungen verlangt werden, die sie nicht mehr finanzieren können, weil ihre Gebäude leer stehen. Ich wage es kaum, mir die Katastrophe im Wohnbereich vorzustellen, falls die Hypothekarzins angehoben werden – und dies sowohl für die Mieter wie auch für die Eigentümer. Ganz zu schweigen von der Staatsgarantie der FKB, die zum Tragen kommt, falls die Bank in eine schlimme Immobilienkrise verwickelt wird.

Es ist deshalb wichtig, dass sich der Staat angesichts der drohenden Immobilienblase, des Überangebots an Wohnungen und des Sanierungsbedarfs des Gebäudebestands im Kanton Gedanken macht, damit für die Mieter und die Eigentümer in den nächsten Jahren möglichst alles gut kommt.

Ich stelle dem Staatsrat deshalb die folgenden Fragen:

1. Geht der Staatsrat mit der Analyse von Paul Coudret einig, dass sich zurzeit im Kanton Freiburg eine Immobilienblase bildet?
2. Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen oder geplant, falls eine Immobilienblase effektiv vorliegt oder sich bildet?
3. Falls er keine Massnahmen getroffen hat, mit welchen Mitteln will der Staatsrat eine Immobilienblase und die damit verbundenen Folgen abwenden?
4. Befürchtet die FKB, dass sich im Kanton Freiburg eine Immobilienblase bildet?
5. Wenn ja, hat die FKB Massnahmen getroffen, um die Entstehung einer Immobilienblase im Kanton Freiburg zu verhindern?
6. Berücksichtigt die FKB bei der Kreditvergabe das Risiko einer Immobilienblase? Wenn ja, seit wann und wie?
7. Die FINMA warnt regelmässig die Genferseeregion und den südlichen Teil des Kantons Freiburg vor dem Risiko einer Immobilienblase. Haben der Staatsrat und die FKB diese Warnungen berücksichtigt und wenn ja, welche Massnahmen haben sie getroffen?
8. Hat der Staatsrat die Absicht, ein Moratorium für den Bau von Wohnungen und Geschäftsräumen im Kanton zu verhängen, um die Bildung einer Immobilienblase zu verhindern? Hat er andere Lösungen?
9. Die TPF gehören im Kanton ebenfalls zu den wichtigen Akteuren im Wohnungsbau. Haben sie das Risiko einer Immobilienblase in ihren Liegenschaftsprojekten berücksichtigt?

*16. Januar 2019*

## **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat hat die verschiedenen Fragen von Grossrat Pierre Mauron zum Immobilienmarkt im Kanton Freiburg und insbesondere zu den Aspekten in Verbindung mit einer Immobilienblase zur Kenntnis genommen. Er möchte präzisieren, dass sich fünf von den neun gestellten Fragen direkt an die Freiburger Kantonalbank (FKB) und die Freiburgischen Verkehrsbetriebe (TPF) richten, dies aufgrund ihrer finanziellen Verbindung zum Staat Freiburg. Um eine differenzierte Antwort liefern zu können, hat der Staatsrat die FKB und die TPF gebeten, die an sie gerichteten Fragen direkt zu

beantworten. Diese haben sich damit einverstanden erklärt und der Staatsrat dankt ihnen für ihre Antworten. Die Antwort des Staatsrats enthält folglich Beiträge, die direkt von der FKB und den TPF stammen.

Bevor auf die verschiedenen Fragen geantwortet wird, soll aber noch präzisiert werden, was allgemein unter einer Immobilienblase zu verstehen ist. Es gibt verschiedene Definitionen, allgemein aber handelt es sich um ein Phänomen, bei dem sich der Immobilienwert ohne Bezug zur realen Wirtschaft stark erhöht, so dass die Immobilienpreise im Vergleich zum effektiven Wert stark überbewertet sind.

Gemäss Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz ist eine Preisblase immer dann vorhanden, «wenn die Ursache für hohe Preise einzig auf dem Glauben der Investoren beruht, dass sich zukünftig höhere Wiederverkaufspreise erzielen lassen. Und das, obwohl diese sich offenbar nicht auf fundamentale Einflussfaktoren zurückführen lassen».

### ***1. Geht der Staatsrat mit der Analyse von Paul Coudret einig, dass sich zurzeit im Kanton Freiburg eine Immobilienblase bildet?***

Der Staatsrat hat den in der *La Liberté* vom 22. Dezember 2018 veröffentlichten Artikel, in dem Paul Coudret seine persönlichen Sorgen um den Immobilienmarkt im Kanton Freiburg darlegt, zur Kenntnis genommen. Es stimmt, dass zurzeit zahlreiche Wohnbauprojekte umgesetzt werden und dass grosse Projekte und Baustellen langfristig das Wohnungsangebot im Kanton Freiburg vergrössern werden.

Da der Bau von Miethäusern vom Entscheid über die Umsetzung des Projekts bis zum Zeitpunkt, zu dem die Mieter die neuen Wohnungen beziehen, ein langjähriger Prozess ist, wird sich zeigen, ob die starke Bautätigkeit auf Dauer anhält.

Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht jährlich einen Atlas der neu erstellten Gebäude mit Wohnungen pro 1000 Einwohner. Anhand dieser Daten lässt sich unabhängig von der Grösse der Gemeinde prüfen, ob sich das Bild zu einem bestimmten Zeitpunkt langfristig bestätigt. Die Analyse dieser Daten über den Zeitraum 2012-2016 (neuste Daten) zeigt, dass im Kanton Freiburg mehr Wohnungen gebaut wurden als im Schweizer Durchschnitt, wobei die Zahl im Saanebezirk unter dem Durchschnitt liegt. Man sollte also keine voreiligen Schlüsse aus der Zahl der in der Agglomeration Freiburg sichtbaren Baukräne ziehen.

Im Greyerzbezirk und im Broyebezirk ist die Lage wieder anders. Dort liegt der Bau von Wohnungen pro 1000 Einwohner über dem Kantons- und Landesdurchschnitt.

Die kantonalen Statistiken bestätigen, dass die Zahl der neuen Wohnungen schneller zunimmt als die Zahl der Haushalte. Dem ist jedoch anzufügen, dass der Kanton Freiburg am 1. Juni 2014 (Erhebungsdatum des Bundesamts für Statistik) eine Leerwohnungsziffer von 0,78 % aufwies. Diese Ziffer entsprach 1070 Wohnungen und lag weit entfernt von der Leerwohnungsziffer von 1,5 %, die allgemein für einen ausgeglichenen Markt steht. Heute stehen 2228 Wohnungen leer, was einer Leerwohnungsziffer von 1,51 % entspricht und folglich eher eine ausgeglichene Situation widerspiegelt.

Übrigens sind die 2228 leer stehenden Wohnungen vergleichbar mit den 2218 leer stehenden Wohnungen im Jahr 1999. Damals belief sich die Freiburger Bevölkerung allerdings auf 234 307 Einwohner, während sie sich im Dezember 2018 auf 318 315 Einwohner belief.

Angesichts der zurzeit laufenden Baustellen im Kanton, der erteilten Baubewilligungen und des aktuellen Bevölkerungswachstums ist zu erwarten, dass der Leerwohnungsbestand in nächster Zukunft noch zunehmen wird.

Aufgrund dieser Darlegungen vertritt der Staatsrat die Meinung, dass sich zurzeit keine Immobilienblase bildet. Er bestreitet jedoch nicht, dass das Wohnungsangebot im Kanton Freiburg weiter zunehmen wird.

**2. Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen oder geplant, falls eine Immobilienblase effektiv vorliegt oder sich bildet?**

In seiner Antwort auf die Motion 2016-GC-108 «Schaffung eines «kantonalen Wohnungsgesetzes» für eine echte Wohnungspolitik im Kanton Freiburg» hat der Staatsrat erwähnt, dass er ein Wohn- und Immobilienobservatorium für den Kanton Freiburg errichten möchte, um die Lage auf dem Wohnungsmarkt verfolgen zu können. Im August 2018 wurde zu diesem Zweck ein Verein gegründet, der auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft beruht. Das Observatorium ist zurzeit im Aufbau und arbeitet mit einer Pilotregion, der Stadt Freiburg. Die Akteure auf dem Immobilienmarkt werden dieses Observatorium als strategisches Tool nutzen können, das ihnen hilft, angemessene Entscheidungen zu treffen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Fertigstellung von Bauprojekten viel Zeit in Anspruch nimmt und dass sich zwischen dem Entscheid für einen Bau und der Übergabe der Wohnungen an die Mieter die Lage stark verändern kann. Zum Beispiel war im Jahr 2014 eine Investition in der Stadt Freiburg noch eher empfehlenswert als heute, denn damals wies die Stadt noch eine Leerwohnungsquote von 0,77 % auf, während sie am 1. Juni 2018 eine Quote von 1,42 % erreichte.

Folglich empfiehlt der Staatsrat eine sorgfältige Beobachtung des Markts mit Hilfe des Wohnobservatoriums, hält es aber nicht für angezeigt, zusätzliche Massnahmen zu treffen.

**3. Falls er keine Massnahmen getroffen hat, mit welchen Mitteln will der Staatsrat eine Immobilienblase und die damit verbundenen Folgen abwenden?**

Eine Immobilienblase entsteht, wenn die Immobilienpreise deutlich über dem effektiven Wert der Immobilien liegen. Sollte dies der Fall sein, wären Wertkorrekturen nötig. Die damit verbundenen Risiken würden jedoch nur Objekte betreffen, bei denen die Verschuldung über der zulässigen Grenze liegt, die von den Kreditinstituten beachtet werden muss. Der Staatsrat kann sich allerdings nicht in die Beziehung zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber einmischen.

Es gibt bereits heute ein Instrument, das es erlaubt, langfristig ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu vermeiden. Denn die Raumplanungsgesetzgebung schreibt vor, dass alle 15 Jahre die Flächen festgelegt werden, die aufgrund des Bevölkerungswachstums in die Bauzone einzoniert werden können. Eine Zeitspanne von 15 Jahren mag lang erscheinen, muss aber angesichts der Zeit, die die Realisierung eines Bauprojekts benötigt, relativiert werden. Folglich können die Gemeinden keinen Anspruch auf neue Bauzonen erheben, falls sie den langfristigen Bedarf nicht nachweisen können. Die Raumplanungsmechanismen sorgen dafür, dass nach innen verdichtet wird. Aufgrund dieser Ausgangslage muss jeder Investor selber abwägen, ob seine Investition rentiert oder nicht. Angesichts der in jüngster Zeit beobachteten Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg müssen Neuinvestitionen gut überlegt sein, da das Angebot und die Nachfrage auch durch die aktuell im Bau befindlichen Gebäude beeinflusst werden.

Der Staatsrat empfiehlt, sich auf die Informationen und Indikatoren zu stützen, die vom Wohn- und Immobilienobservatorium zurzeit erarbeitet und künftig geliefert werden. Er empfiehlt fürs Erste keine anderen Massnahmen, als die bereits erwähnten.

#### **4. Befürchtet die FKB, dass sich im Kanton Freiburg eine Immobilienblase bildet?**

Wie einleitend erwähnt, richten sich die Fragen 4, 5 und 6 direkt an die Freiburger Kantonalbank, deren Antwort im Folgenden wiedergegeben wird:

*Nein. Eine Immobilienblase ist das Resultat einer raschen Steigerung des Immobilienwerts, die durch spekulatives Verhalten von Investoren mit der Hoffnung auf eine schnelle Wertsteigerung ihrer Investition hervorgerufen wird. In einer derartigen Situation geht der Bezug zur realen Wirtschaft wie etwa zur Entwicklung der Einkommen oder der Mieterträge verloren.*

*Die Entwicklung des Immobilienmarkts im Kanton ist weit davon entfernt. Die jüngsten Veröffentlichungen in diesem Bereich bestätigen unsere Einschätzung. Heute liegt die Leerwohnungsziffer bei 1,51 % (gemäss Statistischem Jahrbuch des Kantons Freiburg 2019), was die Grenze zum Wohnungsmangel, die allgemein bei 1,5 % angesetzt wird, nur knapp überschreitet.*

#### **5. Wenn ja, hat die FKB Massnahmen getroffen, um die Entstehung einer Immobilienblase im Kanton Freiburg zu verhindern?**

*Wie in der Antwort auf Frage 4 erwähnt, ist die FKB nicht der Meinung, dass sich zurzeit eine Immobilienblase im Kanton Freiburg bildet. Doch als einer der Hauptakteure auf dem Freiburger Immobilienmarkt analysiert die FKB den Immobilienmarkt ständig und wendet alle Good-Governance-Regeln der Branche an.*

#### **6. Berücksichtigt die FKB bei der Kreditvergabe das Risiko einer Immobilienblase? Wenn ja, seit wann und wie?**

*Die Kreditvergabe, die im Geschäftsbericht 2017 der FKB beschrieben wird (vgl. S. 70), richtet sich nach präzisen Regeln. Die Solvenz des Kunden, die Lage des Objekts, der Wert des Objekts, die Fähigkeit des Kunden, die Schulden zu bedienen, und zwar basierend auf den Zinsen der Vergangenheit (und nicht der aktuellen Zinsen), sind die Grundlagen für die Beurteilung der Tragbarkeit eines Kredits, egal in welcher Phase sich der Markt befindet.*

*Bei Renditeliegenschaften liegt der Basis-Kapitalisierungssatz je nach Art der Liegenschaft zwischen 5,125 % und 9 %, was im Falle eines Zinsanstiegs einen Spielraum lässt. Im Gegensatz zur Marktsituation in den 80er-Jahren werden heute 96 % der Hypotheken zu einem festen Zinssatz vergeben.*

*Die Schätzung des Werts ist ein grundlegender Faktor bei der Berechnung der Tragbarkeit. Für den Kunden entspricht der Immobilienwert dem Kaufwert. Die Bank verwendet zwei Drittsysteme für die Bewertung: eines für die Immobilien-Renditeobjekte mit Hilfe eines Kapitalisierungsmodells und eines für die hedonische Bewertung von Wohneigentum. Das Ergebnis der Drittbewertungen wird anschliessend mit unserer eigenen Schätzung und dem Kaufpreis verglichen. Wir berücksichtigen den tiefsten dieser Werte.*

*Die Schätzung einer Immobilie wird regelmässig überprüft. Bei Renditeliegenschaften werden im Kapitalisierungssatz auch die Risiken durch Leerwohnungen berücksichtigt. Ausserdem wird das*

*Kreditportfolio der Bank ständig überwacht. Darüber hinaus wird das Hypothekenportfolio Stresstests unterzogen, mit denen sich die Auswirkungen einer Immobilienkrise infolge der Entwicklung verschiedener wirtschaftlicher Faktoren messen lassen.*

**7. Die FINMA warnt regelmässig die Genferseeregion und den südlichen Teil des Kantons Freiburg vor dem Risiko einer Immobilienblase. Haben der Staatsrat und die FKB diese Warnungen berücksichtigt und wenn ja, welche Massnahmen haben sie getroffen?**

Auf Rückfrage gibt die FINMA (Geschäftsbereich Strategische Grundlagen der FINMA) an, dass sie entgegen der Informationen in der vorliegenden Anfrage keine öffentlichen Warnungen für bestimmte Regionen ausgegeben hat. Ihre öffentlichen Warnungen sind stets allgemein gehalten. Dadurch wird aber nicht verneint, dass grosse lokale Unterschiede bestehen.

Wie weiter oben erwähnt, ist sich der Staatsrat der Bautätigkeit im Kanton Freiburg sehr bewusst. Er möchte aber präzisieren dass ein Teil der Investitionen in Immobilien nicht über Hypothekarkredite erfolgt, insbesondere jene der Pensionskassen. In diesem Bereich scheint ein Eingriff nicht angezeigt (vgl. diesbezüglich die Antwort auf die 8. Frage weiter unten).

Dies vorausgeschickt, lautet die Antwort der FKB auf die vorliegende Frage wie folgt:

*Seit vielen Jahren warnt die FINMA die Banken vor dem Risiko einer Immobilienblase. Die jüngsten Marktanalysen bestätigen jedoch, dass der Markt stabil und die Lage ausgeglichen bleibt. Ein vorübergehendes Ende des Wohnungsmangels und ein langfristiges Gleichgewicht sind absehbar.*

*Gleichzeitig und trotz der historisch tiefen Zinsen wurden mehrere Massnahmen getroffen, um die Marktentwicklung in Schranken zu halten. Diese betreffen sowohl die Kreditgeber als auch die Kreditnehmer und bestehen in der Einführung der antizyklische Kapitalpuffer und der Verschärfung der regulatorischen Vorschriften im Rahmen der Selbstregulierung der Banken und der Verordnung über die Eigenmittel. Die Bank beurteilt jedes Segment des Immobilienmarkts einzeln. Sie unterscheidet die Bauprojekte nach ihrem Zweck (Verkauf, Vermietung, Geschäftsobjekt usw.).*

**8. Hat der Staatsrat die Absicht, ein Moratorium für den Bau von Wohnungen und Geschäftsräumen im Kanton zu verhängen, um die Bildung einer Immobilienblase zu verhindern? Hat er andere Lösungen?**

Es gibt zurzeit keine gesetzliche Grundlage, die es einer Behörde des Kantons oder der Gemeinden erlauben würde, den Bau von Wohnungen zu stoppen. Die Einzonierung in verschiedene Arten von Bauzonen für das Wohnen (Wohnzone von schwacher, mittlerer und hoher Dichte – Kernzone – Mischzone) erlaubt es den Eigentümern, ein Gebäude unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben des Kantons und insbesondere des Gemeindebaureglements zu errichten. Die einzige Möglichkeit, das Recht zum Bauen einzuschränken, besteht darin, raumplanerische Massnahmen in Bezug auf die Ortsplanung zu ergreifen, um die Zweckbestimmung der Grundstücke zu ändern. Das entsprechende Verfahren ist im Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG; SGF 710.1) vorgesehen. Natürlich kann eine Gemeindebehörde aber keine Änderung der Zweckbestimmung bloss damit rechtfertigen, dass sie eine «Gegenmassnahme» ergreifen will. Sie muss vielmehr die vorgesehene Änderung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, den richtplanerischen Grundsätzen und den Bestimmungen des RPBG und der Spezialgesetzgebung begründen. Ohne eine spezifische

gesetzliche Grundlage gibt es jedoch keine Möglichkeit, ein Wohnungsbaumoratorium zu verhängen.

Was die Geschäftsräumlichkeiten betrifft, liegen die zu treffenden Massnahmen auf der Ebene der Gemeindeplanung und der Art der Bauzone, die für einen bestimmten Sektor festgelegt wird: Kommerzielle Tätigkeiten können nicht nur in Arbeitszonen, sondern auch in Kernzonen und in Mischzonen vorgesehen werden. Gewöhnlich werden in Mischzonen gewisse Regeln aufgestellt, die verlangen, dass Ladengeschäfte im Erdgeschoss von neuen Gebäuden errichtet werden. Für die neuen Mischzonen verlangt das RPBG im Übrigen nicht nur, dass der Anteil der Tätigkeit im Gemeindebaureglement festgelegt wird (dies gilt auch für die bestehenden Mischzonen), sondern auch, dass ein Detailbebauungsplan aufgestellt wird.

Der Staatsrat hält es nicht für angezeigt, neue Gesetzesgrundlagen aufzustellen, die ein Wohnbaumoratorium ermöglichen. Was die Ladenflächen betrifft, sind, wie bereits erwähnt, die Gemeindebehörden zuständig.

**9. Die TPF gehören im Kanton ebenfalls zu den wichtigen Akteuren im Wohnungsbau. Haben sie das Risiko einer Immobilienblase in ihren Liegenschaftsprojekten berücksichtigt?**

Die Antwort der TPF auf die Frage lautet wie folgt:

*Die TPF prüfen laufend, ob die Projekte mit dem effektiven Immobilienmarkt übereinstimmen. Marktstudien werden in jeder Projektphase in Auftrag gegeben beziehungsweise aktualisiert (Vergabe eines Studienauftrags, Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans, Durchführung eines Unternehmenswettbewerbs usw.). Die Auftragnehmer wechseln von Projekt zu Projekt und von Phase zu Phase, um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten.*

*Im Rahmen der Finanzierung ihrer Tätigkeiten pflegen die TPF enge Kontakte zu zahlreichen Finanzinstituten, Investoren, Promotoren usw. Dies erlaubt einen Informationsaustausch, um die Marktkennntnis zu verbessern und allfällige Risiken einzuschätzen.*

*Die besondere Lage der von den TPF entwickelten Projekte, nämlich im Herzen der wichtigsten Ballungszentren des Kantons Freiburg in direkter Nachbarschaft zu den öffentlichen Verkehrsmitteln, würde am Ende jedoch das Risiko minimieren, von einer allfälligen Marktabkühlung betroffen zu sein.*

12. März 2019