

Belegungsvorschriften im gemeinnützigen Wohnungsbau

1. Ausgangslage und Fragestellung

a) Ausgangslage

Im Rahmen des Lehrgangs „Management von gemeinnützigen Wohnbauträgern“, durchgeführt von „wohnbaugenossenschaften schweiz – verband der gemeinnützigen wohnbauträger“ und von „Wohnen Schweiz – Verband der Baugenossenschaften“, befasst sich diese Praxisarbeit mit der Frage nach dem Sinn und Zweck von Belegungsvorschriften im gemeinnützigen Wohnungsbau, deren Zulässigkeit, sowie nach ihrer Umsetzung in der Praxis¹.

b) Fragestellung

Momentan besteht in der Stadt (und auch in der Agglomeration) Zürich ein ausgewiesener Mangel an bezahlbaren Wohnungen. Vergleichsweise preisgünstige Objekte werden praktisch nur noch im gemeinnützigen Wohnungsbau angeboten. Entsprechend hoch ist die Nachfrage, welche das Angebot bei weitem übersteigt.

Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage: Wie kann im gemeinnützigen Wohnungsbau erreicht werden, dass preisgünstige Wohnungen tatsächlich von der „richtigen“ Zielgruppe belegt werden?

Oder, anders gefragt: Wie viel Wohnraum soll im gemeinnützigen Wohnungsbau pro Kopf zur Verfügung stehen? Braucht es Regeln und wenn ja, welche? Und wie steht es mit deren Vollzug?

c) Definition und Grundidee der Belegungsvorschriften

Definition der Belegungsvorschriften: Belegungsvorschriften regeln, wie viele Zimmer eine Mietpartei maximal belegen darf, oder, umgekehrt ausgedrückt, wie viele Personen mindestens in einer Wohnung wohnen sollen.

Grundidee der Belegungsvorschriften: Belegungsvorschriften werden im Zusammenhang mit dem knappen Angebot an gemeinnützigen Wohnraum als Steuerungsinstrument – im Sinne einer Begrenzung der Wohnraumnutzung durch die Mietenden – aufgeführt. Belegungsvorschriften sollen also gewährleisten, dass bezahlbare Wohnungen denjenigen zukommen, die sie auch wirklich benötigen. So soll etwa eine Familie mehr Zimmer (und damit eine grössere Wohnung) zur Verfügung haben als eine alleinstehende Person oder ein Paar. Oder: Auf Grund der Belegungsvorschriften müssten sich wohlhabende Personen im gemeinnützigen Wohnungsbau auf begrenzten Wohnraum beschränken, weshalb sie eher ein grösseres (teureres) Objekt im freien Wohnungsbau wählen – die Genossenschaftswohnung bleibt damit für Personen mit beschränktem Budget frei.

¹ Die Thematik ist für den Autor von zweierlei aktuellem Interesse: einerseits bei seiner Tätigkeit als Stiftungsrats- und Ausschussmitglied der öffentlich-rechtlich ausgestalteten PWG (Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich), bei welcher Kriterien zur Vergabe der Mietobjekte und damit auch Belegungsvorschriften von (politischer) Relevanz sind und im Rahmen allfälliger Statuten- und Reglementsrevisionen diskutiert werden müssen. Andererseits ist er Mieter und Genossenschafter in der Genossenschaft Neubühl, wo derzeit gerade ein Meinungsfindungsprozess zur Vermietungspolitik und zu den Belegungsvorschriften im Gange ist.

2. Analyse des Status Quo: Praxis einiger gemeinnütziger Wohnbauträger mit Belegungsvorschriften

a) Stiftung PWG

Die Stiftung PWG² kennt sowohl Belegungsvorschriften wie auch Einkommens- und Vermögenslimiten der Mieterschaft. Die Minimalbelegung entspricht der gängigen Regel: Anzahl Personen + 1 = Anzahl Zimmer. Von dieser Regel kann bei sehr kleinen oder gefangenen Zimmern abgewichen werden; dann gelten maximale Raumflächen pro Person (1. Person 45 m², jede weitere Person +20 bis 25 m²; für Einzelpersonen max. 60m²). Bei Unterbelegung kann das Mietverhältnis gekündigt werden. Sofern die Wohnungen mit Mitteln der öffentlichen Hand (inkl. mit Mitteln der öffentlich-rechtlichen Stiftung PWG) verbilligt worden sind, darf das Reineinkommen (gemäss kantonalem Steuerrecht der in der gleichen Wohnung zusammenlebenden erwachsenen Personen) einen Schwellenwert in der Grösse von rund 90'000 bis 100'000 Franken und das Vermögen (gemäss kant. Steuerrecht) einen Schwellenwert zwischen rund 300'000 und 365'000 Franken nicht überschreiten; pro Kind in Ausbildung darf das Reineinkommen rund 7'500 Franken höher liegen. Die Stiftung PWG hat übrigens auch Anforderungen an die Vermietung von Gewerberäumen: diese sollen an Kleinbetriebe vermietet werden, an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht (Quartiersversorgung) und welche die Räumlichkeiten optimal ausnutzen.

b) Genossenschaft Neubühl

Die Belegungsvorschriften der Genossenschaft Neubühl³ entsprechen der gängigen Regel: Anzahl Personen + 1 = Anzahl Zimmer. Bei Unterbelegung ist (je nach Umständen nach Ablauf einer Karenzfrist von zwei Jahren) ein monatlicher Unterbelegungsbeitrag von CHF 50.- pro unterbelegtem Zimmer geschuldet. Mit diesen Beiträgen wird ein Solidaritätsfonds geüfnet.

c) ABZ

Die ABZ⁴ hat Belegungsvorschriften, welche auch der gängigen Formel entsprechen. Gemäss dem Vermietungsreglement schlägt die Genossenschaft den Mietenden bei Unterbelegung mindestens zwei Ersatzobjekte vor; werden diese ausgeschlagen, so kann das Mietverhältnis (nach einer Karenzfrist von mind. 2 Jahren) gekündigt werden.

d) FGZ

Die FGZ⁵ hat ebenfalls Belegungsvorschriften, welche der gängigen Formel entsprechen. Gemäss den Statuten (Art. 10 lit. d; Art. 17 lit. d; Art. 41 ff.) kann die Genossenschaft bei Unterbelegung das Mietverhältnis kündigen, wenn die Mietenden (innert einer Karenzfrist von – je nach Grad der Unterbelegung – mindestens 2 bis 8 Jahren) drei Ersatzangebote ablehnen. Die FGZ kennt auch ein System einkommensabhängiger Mieten (kleine Einkommen/Vermögen profitieren von Mietzinsverbilligungen, hohe Einkommen/Vermögen bezahlen einen Zuschlag von monatlich CHF 125.-). Bei Unterbelegung kommt (ab dem zweiten unterbelegten Zimmer pro Wohnung) ein Mehrzins von CHF 110.- (kleine Wohnungen) bis CHF 150.- (normale Wohnungen) zum Tragen.

² www.pwg.ch

³ www.neubuehl.ch

⁴ www.abz.ch

⁵ www.fgz.ch

3. Chancen und Risiken von Belegungsvorschriften

3.1. Belegungsvorschriften und weitere Steuerungsinstrumente

Eine Analyse des Status Quo führt zu folgenden Schlüssen: Belegungsvorschriften werden als Instrument eingesetzt, um die Belegung von günstigem Wohnraum durch die gewünschte Zielgruppe sicherzustellen. Nebst den Belegungsvorschriften kommen als Instrumente zur Zielgruppenfokussierung auch in Frage:

a) Einkommens- und Vermögenslimiten

Diese bewirken sehr wirksam, dass günstiger Wohnraum tatsächlich an diejenigen Personen abgegeben wird, welche darauf angewiesen sind. Es ist allerdings nicht ganz einfach, die Einhaltung gesetzter Kriterien im Verlauf des Mietverhältnisses sicherzustellen. Die finanziellen Verhältnisse der Mietenden müssen nämlich periodisch überprüft werden (z.B. anhand der Steuererklärung der Mietenden). Allfällige Missbräuche sind schwierig und nur mit grossem Aufwand zu ermitteln. Ausserdem könnten zu tief angesetzte Limiten der Mieterschaft Probleme bereiten, den Mietzins – nebst den übrigen Ausgaben des täglichen Lebens – zu begleichen, insbesondere bei (Ersatz-) Neubauten. Einkommens- und Vermögenslimiten stehen der Durchmischung der Mieterschaft entgegen und können auch unerwünschte Schwelleneffekte mit sich bringen (ab einem gewissen Einkommen wird die Miete sprunghaft teurer oder man muss ausziehen; es lohnt sich dann gar nicht mehr, eine etwas besser bezahlte Stelle anzunehmen). Der Zürcher Stadtrat ist denn auch der Ansicht, dass Belegungsvorschriften das geeignetere Mittel der Zielgruppenfokussierung (und auch der Erreichung ökologischer Zielsetzungen!) sind als Limiten bei den finanziellen Verhältnissen der Mieterschaft, weil Belegungsvorschriften beim Wohnflächenverbrauch der Mietenden ansetzen⁶.

b) Unterbelegungsbeiträge

Unterbelegungsbeiträge greifen Platz, wenn Belegungsvorschriften nicht (mehr) eingehalten werden. Sie sind ein einfaches und unproblematisches Mittel der Steuerung, weil sie weniger weit gehen als Umzugsvorschriften oder gar eine Kündigung. Wenn sie – wie praktiziert – in einen Solidaritätsfonds fliessen, entsprechen sie auch dem genossenschaftlichen Gedanken der Solidarität.

c) Umzugsvorschriften und -modalitäten

Mittels Umsetzungsmodalitäten können Unterbelegungsvorschriften bei Nichteinhaltung abgedeckt werden. Bei Unterbelegung kann die Genossenschaft nicht einfach das Mietverhältnis kündigen. Vielmehr muss sie – dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechend – zuerst der betroffenen Mieterschaft ein oder mehrere angemessene(n) Ersatzangebot(e) einer belegungsvorschriftenkonformen Wohnung anbieten. Ausserdem müssen den Mietenden genügend lange Fristen eingeräumt werden, um eine bestehende Unterbelegung (mittels Aus- oder Umzug) zu beheben. Eine allfällige Kündigung wäre ansonsten ohnehin unzulässig⁷. Möglich sind ausserdem Regelungen zur Beteiligung an den Umzugskosten (oder Mithilfe) durch die Genossenschaft, oder spezielle

⁶ Stellungnahme des Stadtrats von Zürich vom 5. September 2012 (S. 3 f.) zur Motion GR Nr. 2012/12; die Motion, welche für mit städtischen Mitteln unterstützte gemeinnützige Wohnungen eine Beschränkung des steuerbaren Haushalteinkommens auf CHF 60'000.- pro Jahr und des steuerbaren Vermögens auf CHF 200'000.- verlangte, ist inzwischen – auch als Postulat – nicht überwiesen worden; NZZ vom 28. Februar 2013. Vgl. www.gemeinderat-zuerich.ch > Geschäfte > Suche „2012/12“

⁷ Ruedi SCHOCH in: Wohnen 3/2010, S. 31; www.wbg-schweiz.ch > Zeitschrift Wohnen > Archiv

Ausnahmeregelungen für besondere Situationen wie z.B. Unterbelegung wegen eines Todesfalls in der Familie oder wegen Krankheit, Alter, Gebrechlichkeit.

3.2. Soziale und demografische Aspekte der Belegungsvorschriften

Belegungsvorschriften schränken die Mietenden in ihrer Freiheit ein, denn die Mietenden können nicht mehr beliebig viele Zimmer belegen. Sie steuern auch die Zusammensetzung der Mieterschaft, weil in der Regel Unterbelegung erst im Verlauf des Mietverhältnisses eintritt. So ist es nicht erstaunlich, dass Mietende von unterbelegten Wohnungen oft betagte Personen sind, deren Kinder inzwischen ausgezogen sind. Diese Mietenden haben ein Interesse daran, in ihrer angestammten Wohnung zu bleiben, weil sie in ihrer gewohnten Umgebung (und erst recht im Quartier) bleiben wollen, und weil ein Umzug mit Unannehmlichkeiten und Kosten verbunden ist. Jüngere Mietende, vorab Familien, sind wiederum auf grössere Wohnungen angewiesen, namentlich bei Familienzuwachs. Angesichts dieser konträren Interessenlage bergen Belegungsvorschriften bis zu einem gewissen Grad einen Generationenkonflikt. Aus der Sicht von jüngeren Familien verhindert die ältere Mieterschaft– im Falle von Unterbelegung– den Bezug einer angemessen grossen Familienwohnung. Die ältere Mieterschaft wiederum befürchtet, „aus der Wohnung geworfen“ zu werden und erinnert daran, dass sie sich in jüngeren Jahren auch gedulden und einschränken musste, bis sie eine grössere Wohnung erhalten hat. Die Akzeptanz von Umzugsvorschriften (im Falle von Unterbelegung) seitens der betagten Mieterschaft ist möglicherweise höher, wenn der Wohnbauträger altersgerechte Wohnungen anbietet oder solche (z.B. bei einem Ersatzneubau) erstellt. Weniger einschneidende Konsequenzen bei Unterbelegung (wie etwa Unterbelegungsbeiträge) stossen diesbezüglich wohl auf weniger Widerstände, ändern aber an der Unterbelegung nichts; diese besteht weiter fort.

Fehlen infolge verbreiteter Unterbelegung durch eine betagte Mieterschaft im grösseren Umfang Familienwohnungen, so wirkt sich das auf die Durchmischung der Mieterschaft aus. Es resultiert eine Überalterung der Siedlung. Sie kann den Nachwuchs bei der Besetzung von Organen (z.B. des Vorstands) erschweren. Die Auswirkungen können sich auch (je nach Grösse des Wohnbauträgers) auf die Auslastung von externen Institutionen wie Schulen, Krippen, Spitex u.dgl. erstrecken.

3.3. Rechtliche Rahmenbedingungen der Belegungsvorschriften

a) Rechtsgrundlage für Belegungsvorschriften

Jede Vorschrift muss auf einer rechtlich legitimierten Grundlage beruhen, damit sie gültig ist, und sie muss klare Regeln enthalten, damit sie auch gerecht (ohne Willkür) angewendet werden kann. Als Rechtsgrundlagen kommen gesetzliche Vorgaben in Frage, aber auch Statuten, Reglemente oder Beschlüsse der Organe (Generalversammlung, Vorstand) der gemeinnützigen Wohnbauträger.

Beispiele gesetzlicher Belegungsvorschriften: Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sowie Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) des Kantons Zürich⁸; Verordnung der Stadt Zürich über die Grundsätze der Vermietung⁹; Zweckerhaltungsreglement der Stadt Zürich¹⁰.

Beispiele statutarischer/reglementarischer Belegungsvorschriften: Stiftungsreglement der Stiftung PWG (Art. 12 ff.)¹¹; Vermietungsrichtlinien ABZ¹².

⁸ LS 841 und 841.1 ; www.zh.ch > Gesetzessammlung > Loseblatt- & Offizielle Sammlung > 841 ; www.wbf.zh.ch

⁹ AS 846.100; www.stadt-zuerich.ch > Politik&Recht > Amtliche Sammlung > Volltext-Suche > 846.100

¹⁰ Gilt für die mit besonderen Verbilligungsleistungen der Stadt unterstützten Wohnungen; AS 841.160

b) Durchsetzbarkeit von Belegungsvorschriften

Belegungsvorschriften können bei der Vermietung recht einfach zur Geltung gebracht werden. Die Verwaltung erfährt bereits bei der Anmeldung für eine freie Wohnung, ob es sich bei den Mietinteressenten um eine Familie, ein Paar oder eine Einzelperson handelt und kann die Wohnung den Kriterien entsprechend vergeben.

Schwieriger wird es, wenn sich die Anzahl einer mehrköpfigen Mieterschaft verändert, insbesondere vermindert: Kinder ziehen aus, Paare trennen sich, Mietende versterben. Falls die Belegungsvorschriften auch auf laufende Mietverhältnisse Anwendung finden, stellt sich bei geänderten Verhältnissen die Frage deren (rechtlicher) Durchsetzbarkeit, namentlich einer möglichen Kündigung des Mietverhältnisses (als allerletztes Mittel!) bei Verstössen der Mieterschaft gegen die Zweckerhaltungs-/Belegungsvorschriften.

In einem wegweisenden Entscheid („Vrenelisgärtli-Entscheid“) hat das Bundesgericht schon vor längerer Zeit festgehalten: „Es ist keine Verletzung der Treuepflicht gegeben, wenn ein Genossenschafter nicht von einer grösseren in eine kleinere Wohnung wechselt und die Statuten keine ausdrückliche Vorschrift enthalten, die das Recht der Genossenschafter zur Wohnungsmiete auf das ausgewiesene Bedürfnis beschränkt sowie diesen zur Pflicht macht, bei dessen Verminderung in eine den neuen Bedürfnissen genügende Wohnung zu wechseln“¹³.

Gemäss neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es zulässig, im Mietvertrag die Gebrauchsmodalitäten näher zu regeln, namentlich auch den Kreis der Nutzer des Mietobjekts festzulegen¹⁴. Das Bundesgericht unterstreicht auch in einem neueren Entscheid, dass ein Mietvertrag grundsätzlich gekündigt werden darf, sofern die Kündigung nicht missbräuchlich ist (im Sinne von Art. 271 und 271a OR). Eine „sozial begründete“ Kündigung gegenüber einer Einzelperson mit der Begründung, die 5-½-Zimmer-Wohnung (nach der Renovation) an eine Familie zu vermieten, ist nicht missbräuchlich. Dies gilt auch dann, wenn bei der Neuvermietung der Mietzins erhöht würde¹⁵. Auch gemäss der Lehrmeinung kann eine Unterbelegung eine Kündigung rechtfertigen, „wenn eine angemessene Nutzung der Wohnung für die Vermieterschaft von erkennbarer Wichtigkeit ist (zum Beispiel Genossenschaften mit entsprechenden Statuten)“¹⁶.

Belegungsvorschriften sollten also im Mietvertrag und, idealerweise, in den Statuten geregelt sein, besonders wenn ihre Nichteinhaltung im äussersten Fall die Kündigung nach sich ziehen kann¹⁷.

¹¹ www.pwg.ch > Stiftung > Portrait > Downloads > Leitbild, Statuten & Reglement

¹² www.abz.ch > Suche > „Vermietungsrichtlinien“

¹³ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 101 II 125 vom 17. Juni 1975; www.bger.ch > BGE (Leitentscheide) > Index (BGE) > 1975 (101) II

¹⁴ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 136 III 186 vom 6. April 2010, Erwägung 3.1.1: « Il est aussi possible que le contrat spécifie les modalités de cet usage, à savoir la manière dont la chose louée doit être utilisée (Gebrauchsmodalitäten), par quoi il faut entendre, entre autres précisions, notamment le cercle des utilisateurs de celle-ci » ; www.bger.ch > BGE (Leitentscheide) > Index (BGE) > 2010 III

¹⁵ Entscheid 4A_414/2009 des Bundesgerichts vom 9 Dezember 2009; www.bger.ch > weitere Urteile ab 2000 > 4A_414/2009 eingeben

¹⁶ Ruedi SCHOCH in: Wohnen 3/2010, S. 32; www.wbg-schweiz.ch > Zeitschrift Wohnen > Archiv

¹⁷ Es ist m.E. fraglich, ob ein bestehender Mietvertrag ohne Belegungsvorschriften gekündigt werden kann, wenn nachträglich auf statutarischem Weg Belegungsvorschriften eingeführt werden. Ebenso bestehen m.E. Zweifel an der Durchsetzbarkeit von Belegungsvorschriften, welche nicht auf statutarischer Grundlage, sondern lediglich auf der Basis von (ausführenden) Reglementen beruhen.

4. Strategien im Umgang mit Belegungsvorschriften

Grundsätzlich ist es den Genossenschaften freigestellt, ob sie Belegungsvorschriften einführen und wie sie solche durchsetzen wollen.

Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage verschiedener Mietergruppen ist ein basisdemokratischer Ansatz angezeigt, um eine breite Akzeptanz zu erzielen.

Im Sinne einer Ist-Analyse gilt es vorab den Umfang einer allfälligen Unterbelegung (auf Grund einer Mieterumfrage o.dgl.) zu ermitteln. Am Beispiel der Genossenschaft Neubühl kann ein mögliches weiteres Vorgehen wie folgt skizziert werden:

- Bilden einer Arbeitsgruppe zum Thema „Vermietungspolitik und Unterbelegung“
- Umfrage an der Basis zur Ermittlung der Akzeptanz allfälliger Belegungsvorschriften (und ihrer Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung), mittels eines Fragebogens
- Auswertung der Resultate dieser Umfrage
- Diskussion an der Basis (welche in ein Leitbild münden kann)
- je nach Resultat: Einführung/Änderung von Belegungsvorschriften an der Generalversammlung

Falls Belegungsvorschriften eingeführt werden oder bereits bestehen, ist auch der Überprüfung von Belegungsvorschriften die notwendige Beachtung zu widmen. Die faktische Umsetzung bedingt nämlich eine gewisse Kontrolle der Mietenden (z.B. durch periodisch auszufüllende Selbstdeklarationen der Mietenden). Vorschriften erzeugen auch Umgehungstaktiken und Abgrenzungsprobleme: so können etwa bei Wohngemeinschaften (WG's) die Verhältnisse rasch ändern und ggf. manipuliert werden. Oder es ist nicht so klar, wer bei einer „Patchwork-Familie“ zum Kreis der Familie und damit der Mietenden gehört (oder bei der ein Elternteil noch ausserhalb der Genossenschaft ein Zimmer oder eine Zweitwohnung hat). Dem gemeinnützigen Wohnbauträger sind hier Grenzen gesetzt, um kein Klima übermässiger Überwachung zu schüren. Wichtig sind eine soziale Kontrolle im Rahmen der Nachbarschaft sowie das persönliche Gespräch mit Mietenden, welche Belegungsvorschriften (zu) lasch auslegen, resp. umgehen wollen.

5. Fazit

Belegungsvorschriften

- können ein wirksames Instrument sein, um die Belegung preiswerter Wohnungen durch diejenige Mieterschaft sicherzustellen, die auch tatsächlich darauf angewiesen ist.
- sollten innerhalb des gemeinnützigen Wohnbauträgers breit abgestützt und akzeptiert sein.
- sollten im Mietvertrag, und idealerweise auch in den Statuten, aufgeführt werden.
- sind Einkommens- und Vermögensgrenzen der Mietenden vorzuziehen.
- müssen, wenn sie nicht nur bei der Vergabe von Wohnungen, sondern auch danach gelten, im Verlauf des Mietverhältnisses periodisch und mit Augenmass überprüft werden.
- sollten, wenn sie von den Mietenden nicht mehr eingehalten werden können, mit möglichst milden Mitteln (Ersatzwohnung, Solidaritätsbeiträge auf dem Mietzins) durchgesetzt werden; allfällige Kündigungen können nur als allerletztes Mittel angesehen werden.

06.03.2013. Dominik Ott, Albisstrasse 104, 8038 Zürich ; 044 481 65 12 ; dominik.ott(at)rechtskanzlei.ch