

VERMIETUNGSKRITERIEN DER GEMEINNÜTZIGEN WOHNBAUTRÄGER IN DER SCHWEIZ



Eine Studie zur Anwendung von Belegungsvorgaben und Einkommens-
limiten bei 1000 gemeinnützigen Wohnbauträgern

Zusammenfassung



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Autor

Daniel Blumer, Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern

Projektbegleitung

Felix Walder, BWO

Lukas Walter, BWO

H.C. Daeniker, Wohnbund

Titelbild

Alexander Gempeler, Architektur fotografie Bern

Bezugsquelle

In elektronischer Form: www.bwo.admin.ch/dokumentation

Publiziert

07.2012

Management Summary

Die Bevölkerung in der Schweiz wächst, besonders in den Metropolitanräumen ist eine stetige Zunahme zu verzeichnen. Die neu gebauten Wohnungen haben 2011 einen langjährigen Höchststand erreicht. Trotzdem besteht in den Zentren ein Nachfrageüberhang. Gefragt sind vor allem preisgünstige Mietwohnungen für Familien und Haushalte mit mittleren und unteren Einkommen. Eine 2005 veröffentlichte Studie des Bundesamtes für Wohnungswesen¹ zeigte, dass es vor allem die gemeinnützigen Wohnbauträger sind, die für dieses Segment Wohnungen anbieten. Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen nimmt in der Schweiz derzeit jedoch ab. Deshalb wird in den Medien und in der Politik immer häufiger eine stärkere Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus gefordert.

Die Befürworter einer stärkeren Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus betonen, dass deren Wohnungen landesweit 15% günstiger sind als die Mietwohnungen der übrigen Anbieter und dass Vermietungskriterien (Belegungsvorgaben, Einkommenslimiten etc.) dafür sorgen, dass der angebotene Wohnraum jenen Haushalten zukommt, die auf preisgünstige oder grosse Wohnungen angewiesen sind. Andere Stimmen erachten eine stärkere Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus als marktverzerrende Massnahme, die häufig zu Fehlbelegungen führe, weil die gemeinnützigen Wohnbauträger allenfalls bestehende Vermietungskriterien inkonsequent anwenden und die Umsetzung nicht kontrollierten.

Derzeit gibt es zwar vereinzelte lokale Erhebungen zu Belegungsvorgaben oder Einkommenslimiten. Es fehlt aber eine repräsentative Erhebung, die Angaben zur Vermietungspraxis aller gemeinnützigen Wohnbauträger liefert. Das Bundesamt für Wohnungswesen hat deshalb die Förderstelle gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern beauftragt, die relevanten Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Belegungsvorgaben und Einkommens- und Vermögenslimiten detailliert zu untersuchen.

Im Rahmen der Datenerhebung wurden im Sommer 2011 1'386 gemeinnützige Wohnbauträger angeschrieben. Diese verwalten rund 95% aller gemeinnützigen Wohnungen in der Schweiz. An der Online-Befragung haben schliesslich genau 1'000 Bauträger teilgenommen. Der gewonnene Datensatz erlaubt es, erstmals über alle Landesteile hinweg repräsentative Aussagen zu freiwillig erlassenen Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger bei der Vergabe ihrer freitragenden Wohnungen² zu machen.

¹ Schüssler, R., P. Thalmann, et al. (2005). Was treibt und hemmt den Wohnungsbau? Ergebnisse einer Bauträger- und Investorenbefragung. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 76. Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen.

² Bei gemeinnützigen Wohnungen, die durch die öffentliche Hand subventioniert werden, ist die Berücksichtigung von Belegungsvorgaben sowie Einkommens- und Vermögenslimiten zwingend. Der Grossteil der gemeinnützigen Wohnungen ist jedoch nicht subventioniert, sondern „freitragend“.

Hauptergebnisse der Untersuchung:

1. **Belegungsvorgaben** werden von 80% aller befragten Wohnbauträger als **richtig** und somit als zielführendes Instrument zur Wohnungsvergabe **empfunden**. Ebenso viele geben an, dass die Belegung für sie ein **wichtiges Kriterium** bei der Vergabe ihrer freitragenden Wohnungen darstelle.
2. Die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger unterliegen überwiegend **freiwillig erlassenen Belegungsvorschriften**:
 - I. Zwar verfügen nur 50% aller Wohnbauträger über Belegungsvorgaben, insgesamt sind aber 68% aller gemeinnützigen Mietwohnungen Belegungsvorgaben unterworfen.
 - II. Die grossen Wohnbauträger (>400 Wohnungen) regulieren die Belegung ihrer freitragenden Mietwohnungen mehrheitlich mit Vorgaben.
 - III. In den grossen Städten ($\geq 100'000$ Einwohner) unterliegen 80% der Wohnungen gemeinnütziger Bauträger Belegungsvorgaben.
3. Verbindliche **Einkommens- und Vermögensvorschriften** kennt jeder 5. Wohnbauträger:
 - I. Mehr als zwei Drittel der befragten Wohnbauträger geben an, dass sie ihre *preisgünstigen* Wohnungen vor allem an Haushalte mit tiefen Einkommen vermieten.
 - II. Über verbindliche Einkommens- und Vermögenslimiten verfügen 18% der Wohnbauträger. Sie verwalten 21% der gemeinnützigen Mietwohnungen. Stiftungen und grosse Wohnbauträger verzeichnen die höchsten Anteile an Wohnungen, die Einkommens- und/oder Vermögenslimiten unterworfen sind.
 - III. Von den 21% der gemeinnützigen Wohnungen mit Einkommens- oder Vermögenslimiten sind 17% auch Belegungsvorgaben unterworfen. 4% dieser Wohnungen werden ausschliesslich über Einkommens- oder Vermögenslimiten „bewirtschaftet“.
4. **72%** der erfassten gemeinnützigen Wohnungen unterliegen verbindlichen Belegungsvorgaben oder Einkommens- und Vermögenslimiten.
5. Der **Verzicht auf Belegungsvorgaben** kann unterschiedliche Gründe haben :
 - I. Aufgrund der Wohnungsgrösse ist die Anwendung von Belegungsrichtlinien nicht zweckmässig. Rund ein Sechstel aller gemeinnützigen Wohnungen weist weniger als drei Zimmer oder eine Fläche von unter 65m^2 auf. Sie sind damit zu klein für eine Vorgabe, dass sie von mehr als einer Person belegt sein müssen.
 - II. Wo die Nachfrage nach Wohnungen gering ist (z.B. in ländlichen Regionen) steht die Vermietung zwecks Vermeidung von Leerständen und nicht die effiziente Nutzung des Wohnraums im Vordergrund.
 - III. Die Wohnbauträger sind klein und finanzschwach und deshalb darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder genügend Anteils- und Darlehenskapital einbringen. In solchen Fällen ist die Finanzkraft der Mieterinnen und Mieter wichtiger als die Frage der Wohnungsbelegung.

6. Das am Häufigsten verwendete **Instrument zur Bestimmung des zulässigen Flächenverbrauchs** ist die sogenannte Zimmerregel. Diese sieht vor, dass die Zahl der Zimmer einer Wohnung die Zahl der Personen nur um eine bestimmte Zimmerzahl übersteigen darf. 85% aller Wohnungen mit Belegungsvorgaben unterliegen dieser Regel. Reine Flächenregeln (Quadratmeter/Person) sind selten (2%). Insgesamt 7% der Wohnbauträger (mit 11% aller Wohnungen) verwenden eine Kombination der beiden Regeln.
7. Belegungsvorgaben bestehen nicht nur auf dem Papier, sondern werden auch umgesetzt. Dabei ist zwischen Umsetzung bei der **Wohnungsvergabe und im Verlauf des Mietverhältnisses** zu unterscheiden:
 - I. Bei rund 70% der Bauträger gelten die Belegungsregeln während der gesamten Mietdauer. Am strengsten sind die grossen Wohnbauträger (>400 Wohnungen), von denen vier Fünftel die Belegungsvorgaben während der gesamten Mietdauer durchsetzen.
 - II. 80% dieser Wohnbauträger kontrollieren, ob die Belegung eingehalten wird.

Schlussfolgerungen

- a. Vermietungskriterien sind besonders dort häufiger vorhanden, wo die Nachfrage nach Wohnungen am grössten ist.
- b. Jede fünfte gemeinnützige Wohnung ist an Einkommens- und Vermögenslimiten gebunden. Dies sind fast 30'000 Wohnungen, mit denen gemeinnützige Bauträger zu einer sozio-ökonomische Durchmischung in Siedlungen und Quartieren beitragen.
- c. Belegungskriterien gelten für mehr als zwei Drittel aller gemeinnützigen Wohnungen. Besonders die grossen Mitglieder-genossenschaften erlassen freiwillig Belegungsvorgaben für ihre freitragenden Wohnungen. Weil sie vor allem in den grossen Städten aktiv sind, tragen sie dort zu einer angemessenen dichten Belegung des Wohnraums bei.
- d. In strukturell schwachen und peripheren Gebieten greifen Belegungsvorschriften nicht. Eine Lenkung der Wohnraumnutzung kann dort zu Leerständen führen und damit den wirtschaftlichen Erfolg der Wohnbauträger in Frage stellen.
- e. Auf Wohnungen mit weniger als drei Zimmern oder Wohnflächen unter 65m² haben Mindestbelegungsvorgaben keine Auswirkungen. Andere Vermietungskriterien (z.B. Alterslimiten, Einkommenslimiten etc.) können in diesem Segment – besonders in Regionen mit hoher Nachfrage - jedoch eine steuernde Wirkung entfalten.
- f. Derzeit dominiert die Zimmerregel als Instrument zur Steuerung der Belegung. Deren Lenkungswirkung muss langfristig jedoch in Frage gestellt werden. Viele gemeinnützige Wohnungen sind heute in einem Alter, in dem sich Fragen der Sanierung, der Grundrisserweiterung oder des Ersatzneubaus stellen. In diesem Zusammenhang muss auch eine Diskussion über den angemessenen Flächenkonsum und über dessen künftige Steuerung erfolgen. Zimmerregeln allein werden den künftigen Wohnungstypen nicht mehr gerecht. Zurzeit verwenden rund 8% der Wohnbauträger eine Kombination aus Zimmer- und Flächenregeln und steuern damit bereits heute den Flächenkonsum auch bei unterschiedlichen Wohnungstypen.