

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Postulat der Fraktion Die Mitte vom 7. Juli 2023 betreffend «Bei den 2000 preisgünstigen Wohnungen müssen zwingend die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Zug priorisierten Zugang erhalten, dazu müssen noch die notwendigen Schritte eingeleitet werden».

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2882 vom 25. Juni 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Juli 2023 hat die Fraktion Die Mitte – Stadt Zug das Postulat betreffend «Bei den 2000 preisgünstigen Wohnungen müssen zwingend die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Zug priorisierten Zugang erhalten, dazu müssen noch die notwendigen Schritte eingeleitet werden» eingereicht. Sie verlangt, dass der Stadtrat prüft, ob und wie eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann, die für eine initiativkonforme Umsetzung in den Baurechtsverträgen und den Bebauungsplänen sorgt, so dass Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Zug und des Mittelstandes vorrangig Anspruch auf diesen preisgünstigen Wohnraum haben werden. So soll das Versprechen der Initiative auch wirklich eingelöst werden. Um einen solchen zwingend auszugestaltenden Anspruch auf den zu realisierenden preisgünstigen Wohnraum zu haben, sollen Zugerinnen und Zuger nachweislich ein Drittel ihres Lebens in der Gemeinde Zug wohnen oder gewohnt haben. Potentielle Bewerbende aus anderen Gemeinden, Kantonen und dem Ausland sollen erst an zweiter Stelle berücksichtigt werden. Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Postulatstext im Anhang ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 5. September 2023 hat der Grosse Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht und Antrag:

Auslegeordnung

Gemäss dem Initiativtitel sollen mit der Umsetzung der Initiative dem Zuger Mittelstand preisgünstige Wohnungen zukommen, also Leuten, welche bereits in Zug wohnen und dem Mittelstand angehören. Dies ist eine klare Zielvorgabe, welche von der Stimmbevölkerung auch so verstanden worden sein muss. Darauf bezieht sich das vorliegende Postulat. Die Umsetzung der im Postulat angedachten Prioritätenordnung hätte einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) von Drittinvestoren zur Folge und bedürfte damit gemäss Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, wohl in der Bauordnung der Stadt Zug. Zu prüfen ist somit, ob eine solche gesetzliche Grundlage ohne Verletzung von höherrangigem Recht geschaffen werden kann. Unzulässig wäre eine solche Grundlage namentlich dann, wenn sie gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) oder das Willkürverbot (Art. 9 BV) verstossen würde oder wenn sich die damit bewirkten Grundrechtseingriffe im Lichte von Art. 36 BV als unverhältnismässig erweisen würden. Hierbei gilt zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum aufgrund der kantonalrechtlichen Vorgaben grundsätzlich nur in Wohn- und Mischzonen

bei grösseren Ein-, Um- und Aufzonungen über 5'000 m² oder beim Erlass von ordentlichen Bebauungsplänen bestehen kann (§ 18 Abs. 4 PBG).

Die Stadt Zug hat für die Vergabe eigener Wohnungen «Richtlinien für die Zuteilung der preisgünstigen Wohnungen und preisgünstiger Alterswohnungen im Verwaltungsvermögen» erlassen (Stand vom 22. August 2023), in welchen sie für die Vergabe ihrer preisgünstigen Wohnungen Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie weitere Zuteilungskriterien festgelegt hat, u.a. auch zu Wohn- oder Arbeitsort.

Link: <https://www.stadtzug.ch/doc/4699879>

Zulässigkeit und Definition des Mittelstandskriteriums

Der «Mittelstand» wird als Begünstigter der Initiative klar im Titel genannt, weshalb ein entsprechendes Kriterium sachlich begründet und offensichtlich im Sinn der Initianten sowie der Mehrheit der Stimmbürger ist. Konkret ging es darum, Massnahmen zu treffen, dass die bereits ansässige Bevölkerung auch in der Zukunft noch in der Stadt Zug wohnen kann, auch wenn sie nur über mittelständische Einkommens- und Vermögensverhältnisse verfügt.

Der Begriff des «Mittelstandes» ist weitgehend unbestimmt. Er lässt sich aber anhand des Haushaltseinkommens schärfen. Allgemein wird davon ausgegangen, dass dem Mittelstand jene Menschen zuzuordnen sind, die in einem Haushalt wohnen, der über ein Bruttoeinkommen von zwischen 70% und 150% des medianen Einkommens verfügt (vgl. Ausführungen «Wer ist der Schweizer Mittelstand» auf der Website von Swissinfo basierend auf einer Untersuchung des Bundesamtes für Statistik).

Link: https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/typisch-helvetisch_wer-ist-der-schweizer-mittelstand/42965244

Denkbar sind aber auch andere Abgrenzungen. Entscheidend ist, dass diese Abgrenzungen im Rahmen einer Legaldefinition sachlich begründet und damit willkürfrei sind.

Zulässigkeit und Definition des Wohnsitzkriteriums

Gemäss Postulat sollen jene Zugerinnen und Zuger einen Anspruch auf Zuteilung einer preisgünstigen Wohnung haben, die nachweislich ein Drittel ihres Lebens in der Gemeinde Zug wohnen oder gewohnt haben. Potenzielle Bewerbende aus anderen Gemeinden, Kantonen und dem Ausland sollen erst an zweiter Stelle berücksichtigt werden.

Nach ihrem Titel will die Initiative gezielt den «Zuger» Mittelstand begünstigen. Auch der Website der Initianten sowie der Abstimmungsbroschüre kann entnommen werden, dass es Ziel der Initiative war, dem aufgrund der hohen Mieten bereits vielfach erzwungenen Wegzug, bzw. der «Auszugerung» zu begegnen. Die zu erstellenden preisgünstigen Wohnungen sollten somit klar dem bereits vorbestehenden «Zuger» Mittelstand zukommen. Ein entsprechendes Kriterium ist somit sachlich begründet und offensichtlich im Sinn der Initianten.

Problematisch erachtet der Stadtrat, dass das alleinige Kriterium eines Drittels der bisherigen Lebensdauer zu rechtsungleichen Resultaten führen könnte. Bei einem sechzigjährigen Wohnungsbewerber würde vorausgesetzt, dass er seit 20 Jahren in Zug wohnt, wogegen bei einem dreissigjährigen Bewerber eine zehnjährige Wohnsitznahme in Zug genügen würde. Diese Unterscheidung lässt sich sachlich nicht begründen. Der Stadtrat empfiehlt deshalb als alternatives Kriterium eine vorgehende Mindestwohndauer von zehn Jahren in der Stadt Zug. Wie nachfolgend

erläutert, ist dieser Rahmen umso besser mit der Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit vereinbar, je mehr alternative Mindestkriterien festgelegt werden.

Zulässigkeit des “zwingenden Anspruchs”

Dem Titel des Postulats nach bezieht sich das «zwingend» auf den priorisierten Zugang, nicht auf eine direkt zwingende Anspruchsgrundlage. Einen «zwingenden Anspruch» auf preisgünstigen Wohnraum kann man selbstredend ohnehin nur geltend machen, falls solcher vorhanden ist und gerade vergeben wird. Sodann steht jemandem sachlogisch kein besserer Anspruch gegenüber Personen zu, welche die Voraussetzungen ebenfalls und im gleichen Umfang erfüllen. Denkbar ist höchstens eine Prioritätenordnung bei der Vermietung von neu erstellten oder freiwerdenden preisgünstigen Wohnungen. Sodann ist das Postulat dahingehend zu verstehen, dass die zu erstellende gesetzliche Grundlage gewährleisten soll, dass diese Wohnungen auch tatsächlich im Sinne der Prioritätenordnung vermietet werden.

Dem Vermieter würde durch den angestrebten Anspruch eine Verpflichtung auferlegt, bei der Vergabe seiner Mietwohnungen eine Prioritätenordnung zu beachten, aufgrund welcher die Anzahl seiner möglichen Vertragspartner eingeschränkt wird. Somit würde – wenn der Eigentümer die Wohnung nicht freistehen lässt, woran offensichtlich weder ein öffentliches noch ein privates Interesse besteht – praktisch ein Kontraktionszwang mit einer bestimmten Personengruppe eingeführt. Dieser beeinträchtigt die Vertragsfreiheit, d.h. die Freiheit von Wirtschaftssubjekten, mit beliebigen Dritten Verträge beliebigen Inhalts abzuschliessen. Entsprechendes wäre problematisch, falls die Kriterien in der Art ausgestaltet würden, dass jeweils nur einzelne Personen als in der Prioritätenordnung zuoberst eruiert werden könnten. Falls hingegen jene Personen, welche die (teilweise alternativen) Kriterien der Prioritätenordnung erfüllen, gleichbehandelt werden, sollte der jeweiligen Eigentümerschaft ein ausreichender Pool an Interessenten verbleiben, aus welchem sie die Mieterschaft wählen kann. Es ist Sache der Vermieterschaft, die zu vermietenden Wohnungen ausreichend publik zu machen. Der Vertragsinhalt wird durch die Limitierung der Mietzinse (nicht nur im Bereich der preisgünstigen Wohnungen, sondern durch das Mietrecht im Allgemeinen) sodann bereits erheblich vorgegeben, weshalb das Interesse an der freien Wahl des Vertragspartners ohnehin nur reduziert besteht (es besteht kein Verhandlungsspielraum und damit auch kein inhaltlich besseres Angebot).

Vermietung der preisgünstigen Wohnungen an bestimmten Personenkreis

Der jeweils betroffenen Eigentümerschaft kommt durch den Bebauungsplan oder die wesentliche Ein-, Um- oder Aufzoning über 5'000 m², welche erst die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum begründet (§ 18 Abs. 4 PBG), ein wesentlicher Gegenwert zu. Hierbei ist die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, wesentlich eingreifender, als die nun angedachte Einschränkung der Vertragsfreiheit. In der Folge rechtfertigen sich Bestimmungen, welche die begünstigte Eigentümerschaft verpflichten, die zu erstellenden Wohnungen jenen Personen zugänglich zu machen, die im Sinne des Postulats begünstigt werden sollten.

Vereinbarkeit mit den massgebenden Grundrechten

Ein Wertverlust entsteht durch eine Prioritätenordnung nicht. Allenfalls wird verglichen mit der Vermietung an Personen mit hohem Einkommen das Insolvenzrisiko der Mieterschaft und damit das Ausfallrisiko der Vermieterschaft etwas erhöht. Dieser Eingriff dürfte mit der Eigentumsfreiheit vereinbar sein.

Bedeutender ist der Eingriff in die Verfügungsbefugnisse: Eine dem Regime unterstellte Wohnung kann nicht mehr an irgendwen vermietet werden, sondern prioritär an jene Personen, welche die

Kriterien der Prioritätenordnung erfüllen, die aus Sicht des Eigentümers (möglicherweise) nicht von Bedeutung sind. Will der Eigentümer seine Wohnung vermieten, ist er somit in der Auswahl seiner Vertragspartner nicht mehr gänzlich frei. Die Prioritätenordnung muss ausreichend breit formuliert sein, damit die Eingriffe in die Grundrechte der Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit nicht unzumutbar werden. Als klar erscheint, dass – wenn sich keine Interessentinnen oder Interessenten aus der prioritär zu behandelnden Personengruppe finden – der Eigentümer in der Auswahl der Mietpartei frei ist. Ein anderes Verständnis würde auf ein eigentliches Vermietungsverbot hinauslaufen, welches mit der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbar wäre und auch nicht im öffentlichen Interesse läge.

Fazit

Die Wohnungsknappheit in der Stadt Zug hat sich in den vergangenen Jahren weiter verschärft. Der Markt ist ausgetrocknet und die wenigen verfügbaren Wohnungen liegen preislich vielfach über den finanziellen Möglichkeiten des Stadtzuger Mittelstandes. Wer nicht zufällig oder aus persönlichen Kontakten von einem anstehenden Wohnungswechsel erfährt, hat kaum eine Chance, eine bezahlbare Wohnung zu finden. In vielen Fällen bleibt nur der Wegzug aus der Stadt. Um diese unerwünschte Abwanderung zu stoppen, erachtet der Stadtrat den priorisierten Zugang zum Wohnungsmarkt für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug als eine zielführende Lenkungsmaßnahme und wird im Rahmen der aktuellen Ortsplanungsrevision mit Bericht und Antrag zur Nutzungsplanung einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Bericht des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen, und
- das Postulat der Fraktion Die Mitte-Stadt Zug vom 7. Juli 2023 betreffend «Bei den 2000 preisgünstigen Wohnungen müssen zwingend die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Zug priorisierten Zugang erhalten, dazu müssen noch die notwendigen Schritte eingeleitet werden» als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 25. Juni 2024



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

André Wicki
Stadtpräsident



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage

- Vorstoss vom 7. Juli 2023

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin Eliane Birchmeier, Departementsvorsteherin, Tel. 058 728 96 01.