

Motion Fraktion GB/JA!/GPB (Catherine Weber, GB/Daniele Jenni, GPB / Erik Mozsa, JA!) vom 19. Juni 2003: Wohnen darf nicht zum Luxusgut werden – Teilrevision des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern; Abschreibung der Punkte 2 und 3

Am 14. Oktober 2004 hat der Stadtrat die Punkte 2 und 3 der folgenden Motion Fraktion GB/JA!/GPB (Catherine Weber, GB/Daniele Jenni, GPB/Erik Mozsa, JA!) erheblich erklärt:

Der städtische Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik verfügt über 2243 Wohnungen. Damit besitzt die Stadt 3,1% des Wohnungsbestandes in der Gemeinde Bern. Gerade vor dem Hintergrund des herrschenden Wohnungsnotstandes ist das vom Fonds geplante Verkaufspaket von 76 Wohnliegenschaften (von insgesamt 581) inkl. Grundstücken äusserst problematisch. Dass der Fonds dringend Mittel braucht, um Investitionen zu tätigen, ist unbestritten, er darf sich aber bei seinen Veräusserungen nicht nur vom Finanzaspekt leiten lassen. Insbesondere der Verkauf von Grundstücken ist problematisch, weil damit preisgünstiger Wohnraum über Bodenspekulation immer teurer zu werden droht. Das geltende Fondsreglement erwähnt denn auch explizit in Artikel 1 (Zielsetzung) über die Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau und der Erhaltung von preisgünstiger Bausubstanz. Die Stadt hat bei Renovationen und Sanierungen bereits Erfahrungen bezüglich Mitsprache und Mitbestimmung der BewohnerInnen gemacht. Diese Erfahrungen – eine teilweise Auswertung liegt vor – sollen in die künftige Praxis einfließen.

Der Gemeinderat wird daher beauftragt, dem Stadtrat eine Teilrevision des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern (Fondsreglement ;FRBW) vom 20. Mai 1984 zu unterbreiten mit folgenden neuen Bestimmungen:

1. Grundstücke bzw. Liegenschaften werden in der Regel nicht veräussert, bzw. Grundstücke werden nur im Baurecht abgegeben. Über begründete Ausnahmen und ab 2 Millionen Franken entscheidet der Stadtrat
2. Den Mieterinnen ist jeweils ein Vorkaufsrecht zuzustehen.
3. Bei Renovationen und Sanierungen ist den MieterInnen eine Mitsprache bzw. Mitbestimmung zu gewähren. Das entsprechende Mitwirkungsmodell ist vorgängig zu vereinbaren oder festzulegen.

Bern, 19. Juni 2003

Motion Fraktion GB/JA!/GPB (Catherine Weber, GB/Daniele Jenni, GPB/Erik Mozsa. JA!), Michael Jordi, Simon Röthlisberger, Natalie Imboden, Doris Schneider

Bericht des Gemeinderats

a) Ausgangslage

Am 19. Juni 2003 wurde die Motion Fraktion GB/JAI!GPB (Weber, GB / Jenni, GPB / Moszsa, JA!): Wohnen darf nicht zum Luxusgut werden – Teilrevision des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern, eingereicht.

An der Stadtratssitzung vom 14. Oktober 2004 wandelten die Motionärinnen und Motionäre Punkt 1 (keine Verkäufe von Liegenschaften; Abgabe nur im Baurecht) in ein Postulat um, dieses wurde anschliessend vom Stadtrat abgelehnt. Hingegen erklärte er Punkt 2 und 3 der Motion als erheblich (Vorkaufsrecht für Mieterschaft und Mitsprache- bzw. Mitbestimmungsrecht der Mieterschaft bei Sanierungen).

Am 2. November 2006 stimmte der Stadtrat einer Fristverlängerung zur Erfüllung der Motion bis am 2. November 2007 zu.

b) Schieflage des Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds)

Vor sieben Jahren unterzog die Betriebskommission den Fonds einer näheren Überprüfung, wobei insbesondere die Wohnliegenschaften systematisch kontrolliert und ausgewertet wurden. An der Klausursitzung vom 27./28. Juni 2002 der Betriebskommission wurde die so genannte Teilstrategie Wohnen verabschiedet, mit dem Ziel, den in Schieflage geratene Fonds wieder ins Lot zu bringen. Die Schieflage betraf auf der einen Seite die fehlende Ertragskraft um die anstehenden Kosten von rund 120 Mio. Franken für die Instandhaltung und nochmals 120 Mio. Franken für die Instandsetzung der Wohnliegenschaften zu finanzieren und auf der anderen Seite betraf es das überalterte und unausgewogene Wohnungsangebot mit einem Anteil an 1- bis 3-Zimmerwohnungen von über 81 % gemessen am Gesamtwohnungsbestand des Fonds. Ein wichtiger Teil für die Gesundung des Fonds betraf den Verkauf von 51 ausgewählten Liegenschaften als Sofortmassnahme in den Jahren 2003 und 2004.¹ Auf der einen Seite konnten so anstehende Sanierungskosten vermieden werden und auf der anderen Seite wurden Buchgewinne erzielt, welche für die anstehenden Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten dringend benötigt werden. Zusammen mit der von der Betriebskommission beschlossenen und heute angewendeten Finanz- und Investitionsplanung ist der Fonds in der Lage, seine Mittelherkunft und seine Mittelverwendung für einen Zeitraum von 15 Jahren realistisch abzubilden.

c) Revision des Fondsreglements

Unter dem Eindruck den von der Betriebskommission beschlossenen Sofortmassnahmen reichte die Fraktion GB/JAI!GPB (Weber, GB/Jenni, GPB/Moszsa, JA!) am 19. Juni 2003 die vorerwähnte Motion ein, welche eine Teilrevision des Fondsreglements vorsieht.

Für den Gemeinderat und die Betriebskommission stellte sich hingegen die grundsätzliche Frage einer Revision des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik in einem weitergefassten Rahmen. Aus diesem Grund führte die Betriebskommission eine weitere Klausursitzung am 13./14. Februar 2004 durch, an der die Frage einer Reglementsrevision diskutiert wurde.

¹ Von den 51 Liegenschaften wurden 27 an die Mieterschaft sowie an Baugenossenschaften und die Stadtbauten verkauft.

Die Betriebskommission gelangte zur Ansicht, dass sich der Fonds während der nächsten Jahre primär auf die Umsetzung der Teilstrategie Wohnen sowie die Erarbeitung weiterer Teilstrategien konzentrieren muss; das Fondsreglement sei zwar nach heutigem Verständnis zu detailliert und teilweise überholt, eine Revision sei jedoch zur Realisierung der aktuellen Ziele des Fonds nicht notwendig. Dieser Meinungsäusserung schloss sich der Gemeinderat im Juni 2004 ebenfalls an und verzichtete auf eine Gesamtrevision des Fondsreglements. Sowohl beim Gemeinderat wie auch bei der Betriebskommission blieb die Frage offen, ob allenfalls einzelne Artikel zu revidieren seien, insbesondere im Bereich des Spekulationsverbots.

d) Einführung eines Immobilien-Portfoliomanagement

Um auszuschliessen, dass die Fondsliegenschaften langfristig wieder in eine finanzielle oder zustandsmässige Schiefelage geraten, beschloss die Betriebskommission am 15. September 2006 die Einführung eines professionellen Immobilien-Portfoliomanagements. Dazu werden alle Liegenschaften und Baurechte des Fonds bewertet, wobei sämtliche Daten elektronisch erfasst und in die von der Liegenschaftsverwaltung verwendeten EDV-Systemen eingepflegt werden. Das Immobilien-Portfoliomanagement beinhaltet Instrumente, die eine zielgerichtete und nachhaltige Bewirtschaftung des städtischen Grundbesitzes ermöglichen:

- Strategische Planung (aggregiert);
- Konzeptionellen Gesamtüberblick (Portfolio);
- Steuern des Immobilienbestands;
- Analyse- und Bewertungssystem (Reporting);
- Aufzeigen wertbildender und wertverzehrender Objekte;
- Entwicklung Ist-Portfolio zum gewünschten Ziel-Portfolio.

Die operative Umsetzung des Immobilien-Portfoliomanagement mit den regelmässigen Reportings erfolgt ab Januar 2008.

e) Vertiefung und Ergänzung der Fondsstrategie

An der Klausursitzung vom 1./2. Dezember 2006 wurde eine Konsolidierung bzw. Vertiefung und Ergänzung der Teilstrategie Wohnen aus dem Jahr 2002 diskutiert. Ein wichtiges Thema war dabei die künftige strategische Ausrichtung des Fonds und die daraus abzuleitenden Massnahmen. Unter Berücksichtigung der gemeinderätlichen Legislaturrichtlinien 2005 – 2008 sowie des räumlichen Stadtentwicklungskonzepts Bern 1995 mit Fortschreibung Wohnen 2003 wurden die folgenden (wohnbaupolitischen) Aktivitäten für den Fonds definiert:

- Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips (Ökonomie, Ökologie, Gesellschaft);
- Erreichen eines ausgeglicheneren und marktkonformereren Wohnungsbestands in Bezug auf Preis, Qualität, Lage, Standard, Alter etc.;
- Umsetzen aktueller Themen wie familiengerechtes Wohnen, baugenossenschaftliches Wohnen, Wohnen für Besserverdienende, autoarmes und Niedrigstandard-Wohnen;
- Sanierungsstrategien (Budgetplanung, Bauökologie, Art und Umfang, Mitsprachemöglichkeiten);
- Investitionsstrategien und Arealentwicklungen (auch im Bereich Eigenproduktion von Wohnungen zur Verjüngung des Immobilienbestandes);
- Äufnung einer Rückstellung aus den freien Mitteln des Fonds für Spezialprojekte im Rahmen der vorerwähnten Themenbereiche.

Die Betriebskommission diskutierte zudem über die im Jahr 2003 und 2004 getätigten Liegenschaftsverkäufe für die Sanierung des Fonds. Die Betriebskommissionsmitglieder waren

mehrheitlich der Meinung, dass die ausserordentliche Aktion zu Gunsten des Fondsvermögens nötig gewesen war und dass der Fonds in seinem Bestand erhalten werden muss. Künftige Einzelverkäufe sind im Rahmen des bestehenden Fondsreglements abzuwickeln, das heisst, dass gemäss Artikel 19, 22 und 25 ein entsprechendes Rückkaufsrecht in den Verträgen stipuliert wird. Bei baurechtsweiser Abgabe von Land sind die Sicherungsmittel (Vorkaufsrecht zu Gunsten des Fonds und Heimfall) jeweils in den Baurechtsverträgen bereits geregelt.

f) Gesamtstrategie sowie Anpassung der Führungs- und Managementstrukturen

Um die Führungs- und Managementstrukturen der Betriebskommission sowie der Verwaltung den heutigen Erfordernissen anzupassen, wurde an der Klausursitzung vom 14./15. September 2007 die bisher fehlende Gesamt-Strategie erarbeitet. In den kommenden Monaten geht es nun darum, die Strukturen und Umsetzungsinstrumente (u.a. Balanced Scorecard, BSC²) zu operationalisieren.

g) Vorkaufsrecht der Mieterschaft und Mitbestimmung bei Renovationen und Sanierungen

Vorkaufsrecht

Aufgrund der ausserordentlichen Liegenschaftsverkäufe in den Jahren 2003 und 2004 erklärte der Stadtrat Punkt 2 der Motion als erheblich, wonach den Mieterinnen und Mietern von Fondswohnungen ein Vorkaufsrecht einzuräumen ist. Wie im oberen Abschnitt bereits ausgeführt, handelte es sich bei den Verkäufen um eine ausserordentliche Sanierungsmassnahme für den Fonds. Künftige Einzelverkäufe oder die Abgabe im Baurecht erfolgen im Rahmen von Artikel 19, 22 und 25 des Fondsreglements sowie im Rahmen der ergänzten Teilstrategie Wohnen (lit. d hievor). Mit der Einräumung eines generellen Vorkaufsrecht zu Gunsten der Mieterinnen und Mietern wird die ausgewogene Regelung in Artikel 19 des Fondsreglements klar verschlechtert. Diese Bestimmung ermöglicht es, langfristig angepasst und auf die Bedürfnisse der städtischen Wohnbaupolitik Gebäude oder Land abzutreten. Gerade im Hinblick auf den Verkauf von Gebäuden an Wohnbaugenossenschaften ergäbe sich das Dilemma, den dort wohnenden Mieterinnen und Mietern das Gebäude vorgängig einzeln anzubieten. Da nur Einzelne in der finanziellen Lage sind, ein Haus oder eine Wohnung zu kaufen, stellt sich die Frage der Errichtung von Stockwerkeigentum. Damit ist z.B. eine baugenossenschaftliche Lösung mit Mietwohnungen im Baurechtsverhältnis bereits gefährdet oder nur noch sehr eingeschränkt möglich. Das gleiche gilt für den Heimfall von Liegenschaften im Baurecht, wo die weitere Verwendung aufgrund des Mietervorkaufrechts sehr eingeschränkt wäre.

Mitbestimmung bei Renovationen und Sanierungen

An der Stadtratssitzung vom 14. Oktober 2004 haben die Motionärinnen und Motionäre u.a. kritisiert, dass der Fonds teilweise zu teuer saniert und daher den Mieterinnen und Mietern eine Mitsprache bzw. eine Mitbestimmung bei Renovationen und Sanierungen einzuräumen sei, mit dem Ziel, Kosten zu senken. Weiter wurde beanstandet, dass die Strategie für den Erhalt von preisgünstiger Bausubstanz oder dem Angebot von sozialem Wohnraum nicht genügend verfolgt wird.

² Die BSC ist ein Managementinformationssystem, das sowohl finanzielle als auch nicht finanzielle Kennzahlen zu einem umfassenden System zusammenführt. „Balance“ weist auf die Bedeutung der Ausgewogenheit hin zwischen kurz- und langfristigen Zielen, monetären und nichtmonetären Zielen, Früh- und Spätindikatoren sowie externen und internen Leistungsperspektiven (Finanz-, Kunden-, Prozess- und Entwicklungsperspektiven).

Trotz der Einführung kostendeckender Mietzinse im Jahre 2001 und der laufenden Sanierung des überalterten Wohnungsbestands in den letzten Jahren ist das Mietpreisniveau des Fonds gegenüber dem Markt nach wie vor unterdurchschnittlich.

Beim Vergleich der Durchschnittswerte des Fonds mit jenen der Stadt Bern fallen die durchwegs tiefen Mietkosten beim Fonds auf. Insbesondere bei den 1- und 2-Zimmerwohnungen liegen die Angebote des Fonds 33 resp. 21 % unter den Durchschnittswerten der Stadt Bern. Über das gesamte Wohnportefeuille des Fonds liegen die Mietzinse gegenüber dem Markt um 20 % tiefer. Dies entspricht dem gleichen Mietzinsniveau, wie es im Durchschnitt gemeinnützige Bauträger in der Schweiz ausweisen.

Eine Mietermitbestimmung bzw. Partizipationsmodelle wurden insbesondere bei der Sanierung der Wohnungen in den Siedlungen Murifeld und Ausserholligen umgesetzt. Die übergeordnete Aufgabe bestand darin, die Kommunikation und den Informationsfluss zwischen Mieterschaft und Liegenschaftsverwaltung zu gewährleisten, aber auch Bauabläufe und siedlungsrelevante Themen zu besprechen.

Was die eigentliche Sanierung oder Renovation betraf, so konnten die Bewohnerinnen und Bewohner in einem grossen Umfang mitreden. Jede Mieterin und jeder Mieter konnte die Ausstattung der Wohnung anhand eines so genannten Baukastenkatalogs bestimmen (nur Siedlung Murifeld). Es war möglich, u.a. die Ausstattung der Bäder, Duschen, Toiletten, Küchen, Heizsystemen, Balkonbauten und Wohnungserweiterungen zu wünschen. Den Bedürfnissen der damaligen Mieterschaft wurde somit in hohem Mass Rechnung getragen. Die Mieterschaft konnte ähnlich wie bei Eigentumsverhältnissen in starkem Masse die individuellen Bedürfnisse einbringen. Nach Abschluss der einzelnen Sanierungsetappen kommen die Schwachstellen dieses Mitbestimmungsmodells spürbar zum Tragen. So wünschten z.B. einzelne Mieter keinen Balkone – neue Mieter können heute nicht mehr nachvollziehen, weshalb eine einzelne Wohnung im Haus keinen Balkon besitzt. Aufgrund des damals gewählten Modells ergeben sich aber auch in anderen Bereichen negative Auswirkungen. So stellen sich nachträgliche Anpassungen an heutige Wohnungsstandards oder die Erfüllung von heutigen Mieterwünschen als sehr kostenintensiv heraus. Dadurch verteuern sich die Wohnungen unnötig. Zudem hätten damals die Baukosten durch eine teilweise Standardisierung der Ausbauten und Gebäudeinfrastrukturen verringert werden können.

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen in den Siedlungen Ausserholligen und Murifeld werden aktuell und künftig mögliche Formen der Mietermitsprache situativ und individuell angewendet und dem jeweiligen Sanierungsvorhaben oder der Mieterschaft entsprechend angepasst. Eine starre Modellvorgabe wie sie in Ausserholligen und Murifeld zum Tragen kommt, ist deshalb weder fachlich noch wohnbaupolitisch zielführend.

h) Fazit

In den letzten 7 Jahren konnte der Fonds nachhaltig saniert werden. Mit der Erarbeitung der Teilstrategie Wohnen wurde die Finanzierung des aufgelaufenen Sanierungsbedarfs im Umfang von rund 240 Mio. Franken sichergestellt. Zudem wurden Massnahmen für die Verbesserung des überalterten Liegenschaftsbestands und des unausgewogenen Wohnungsangebots in die Wege geleitet. Mit der Vertiefung und Ergänzung der Teilstrategie Wohnen gemäss vorstehendem Buchstaben e werden aktuelle wohnbaupolitische Themen im Rahmen des Fondsreglements verstärkt umgesetzt. Damit einher geht auch die bessere Abstimmung der Fondsaktivitäten mit der gesamtstädtischen Wohnbaupolitik, wie sie der Gemeinderat in seinen Legislaturrichtlinien 2005 – 2008 sowie im räumlichen Stadtentwicklungskonzept Bern 1995 mit Fortschreibung Wohnen 2003 definiert hat. Nicht vergessen werden darf, dass die

Immobilien des Fonds nicht nur Mietliegenschaften umfassen, sondern auch rund 350 Baurechte. Dadurch kann Land im grossen Umfang dem gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden (z.B. Tscharnergut, Wyler, Weissenbühl, Schöngrün, Holligen). Weitere Aktivitäten sind die Entwicklung von Arealen für den Wohnungsbau und die Wirtschaft sowie die Betreuung der Geschäftsliegenschaften und der landwirtschaftlichen Güter.

Gestützt auf die positive Entwicklung des Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Strategie den Bestimmungen und Zielen des Fondsreglements entspricht, steht der Gemeinderat Punkt 2 der Motion ablehnend gegenüber. Wie bereits erläutert, hat ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der Mieterschaft mittel- und langfristig stark negative Auswirkungen und schränkt die Handlungsfreiheit der Stadt Bern bei der Umsetzung der Ziele und Aufgaben des Fondsreglements massiv ein.

Was die Mitsprache bei Renovationen und Sanierungen betrifft, so werden die Mieterinnen und Mieter bereits heute rechtzeitig und umfassend orientiert. Mitwirkungsmodelle wie sie bei den beiden Siedlungen Ausserholligen und Murifeld zur Anwendung gelangten, sollen aufgrund der Erfahrungen nicht auf andere Siedlungen übertragen werden. Berücksichtigt man sämtliche Aufwendungen und Erträge der letzten 10 Jahre, so stellt sich die Frage der ökonomischen aber auch der ökologischen Nachhaltigkeit. Der Fonds tätigt zudem keine Sanierungen, die nicht dem Energieleitbild bzw. dem Umweltmanagement der Stadt Bern oder den einschlägigen Bau- und Umweltvorschriften entsprechen. Neue Mitwirkungsmodelle, wie sie Punkt 3 der Motion fordert, führten in der Vergangenheit zu keiner Verbilligung der Wohnkosten. Aufgrund der heute bewährten Praxis bei Renovationen und Sanierungen von Fondsliegenschaften sowie gestützt auf die Erfahrungen in beiden Siedlungen Ausserholligen und Murifeld, sieht der Gemeinderat keinen weiteren Handlungsbedarf für die Einführung von zusätzlichen oder alternativen Mitwirkungsmodellen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzuschreiben.

Bern, 31. Oktober 2007

Der Gemeinderat