

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative)

1. Worum es geht

Am 18. Oktober 2012 reichte das Initiativkomitee „Wohnen für alle“ die Volksinitiative „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative) ein. Der Gemeinderat hat die Initiative am 12. Dezember 2012 inhaltlich zulässig und materiell gültig erklärt.

Die kantonale Vorprüfung und ein Rechtsgutachten von Advocate haben gezeigt, dass die Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative) umsetzbar ist. Der Gemeinderat empfiehlt die Wohn-Initiative ohne Gegenvorschlag zur Annahme.

Die Wohn-Initiative verfolgt mittels Ergänzung der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1) im Wesentlichen zwei Anliegen:

- Artikel 16b Absatz 1 erteilt der Planfestsetzungsbehörde einen raumplanerischen Auftrag: Bei Um- und Neueinzonungen von Wohnzonen soll sichergestellt werden, dass mindestens ein Drittel der Wohnnutzung mit preisgünstigen Wohnungen bebaut oder an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben wird (im Folgenden „Drittelsregelung“ genannt). Die Wohnungen sind in Kostenmiete zu vermieten. In Absatz 2 sind die Ausnahmen festgeschrieben.
- Artikel 16b Absatz 3 zielt mit einer im Baubewilligungsverfahren direkt anwendbaren Erhöhung der Nutzung auf den Wohnungsbestand ab: Für Neu- und Umbauten von Gebäuden soll das Nutzungsmass um 20 % erhöht werden, wenn dies städtebaulich verträglich ist und alle Wohnungen im Gebäude preisgünstig vermietet oder durch eine gemeinnützige Trägerschaft erstellt werden (im Folgenden „Ausnützungsbonus“ genannt). Die Wohnungen sind in Kostenmiete zu vermieten.

2. Begehren und Beweggründe der Initianten

Der Initiativtext „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative) lautet folgendermassen:

Die Bauordnung der Stadt Bern (BO) vom 24. September 2006 wird wie folgt geändert:

Art. 1 (Zweck) Abs. 3 (neu)

Sie (die Bauordnung) bezweckt in allen Stadtteilen die Planung und den Bau preisgünstiger, qualitativ hochwertiger Wohnungen zu gewährleisten.

6. Kapitel: Schutz von bestehendem und Erstellung von preisgünstigem Wohnraum (neue Kapitelüberschrift):

Art. 16b «Preisgünstiger Wohnungsbau und gemeinnützige Wohnbauträger»

1) Bei Um- und Neueinzonungen wird sichergestellt, gegebenenfalls mittels einer Überbauungsordnung, dass in den Wohnzonen (Wohnzone W, gemischte Wohnzone WG, Kernzone K) mindestens ein Drittel der Wohnnutzung als preisgünstiger Wohnraum im Sinne der eidgenössischen Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003 erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet wird oder der Boden durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an*

eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung abgegeben wird, die die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet.

2) Ausgenommen sind geringfügige Änderungen von Nutzungsplänen gemäss Art. 122 BauV. Der Stadtrat kann im Einzelfall weitere Um- und Neueinzonungen, namentlich von kleineren Arealen, von der Verpflichtung ausnehmen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, oder diese Verpflichtung einschränken.

3) Für Neu- und Umbauten von Gebäuden wird das zulässige Mass der Nutzung um 20 Prozent erhöht, wenn die städtebauliche Verträglichkeit gewährleistet ist und wenn im gesamten Gebäude preisgünstiger Wohnraum gemäss der Wohnraumförderungsverordnung erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet wird oder eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung Grundeigentümerin oder Baurechtsnehmerin ist, die die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet.

**SR 842.1*

Das Initiativkomitee begründet die Initiative gemäss seinem Kurzargumentarium auf der Website www.wohnenfueralle.ch folgendermassen:

- „Preisgünstiges Wohnen muss im Sinne einer ausgewogenen Stadtentwicklung gezielt gefördert werden, da sonst auf dem Markt die finanziell Meistbietenden am stärksten sind.“
- Der freie Wohnungsmarkt spielt aus Sicht der Mietenden nicht. „Bern hat zu wenig bezahlbare Wohnungen. Die Mietpreise sind in den letzten Jahren ungebremst gestiegen.“
- Es gibt in der Stadt Bern noch Platz für neuen Wohnraum. „Die Stadt zeigt Entwicklungspotenziale für über 7 000 neue Wohnungen auf, die innerhalb der nächsten 10 Jahre realisiert werden können. (...) Mindestens ein Drittel der neuen Wohnungen soll künftig preisgünstig und/oder gemeinnützig gebaut werden.“
- „Studien zeigen, dass über die Jahre hinweg die Mieten in gemeinnützigen Wohnungen rund 15 - 20 Prozent günstiger sind als der Marktdurchschnitt. Auch Genossenschaften können Neubauten nicht billig bauen. Sie haben die gleichen Handwerkerpreise und bauen bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit zukunftsweisend. Ihre Wohnungen werden jedoch mittelfristig günstiger und bleiben es dann auch nachhaltig. Der Grund liegt in der Gemeinnützigkeit: Die Mieten werden nach den effektiven Kosten kalkuliert und nicht nach dem Gewinnprinzip.“
- Preisgünstiger Wohnraum wird bereits in verschiedenen Schweizer Städten und Kantonen mit unterschiedlichen Instrumenten gefördert.
- Die Wohn-Initiative trägt auch der Ökologie Rechnung. „Im Zweckartikel wird explizit erwähnt, dass qualitativ hochwertiger Wohnraum geschaffen werden soll. Damit ist insbesondere ökologisch hochstehender Wohnraum gemeint. Zudem fördert die Erhöhung des Nutzungsmasses um 20 %, dass in existierenden Zentren wie der Stadt Bern verdichtet gebaut und damit der beschränkte Boden haushälterisch genutzt wird. Dadurch wird die grassierende Zersiedlung im Kanton Bern gebremst und die Transport-Wege werden verkürzt. Zudem können Wohnbaugenossenschaften Belegungsvorschriften erlassen, so dass 5-Zimmerwohnungen nicht von Einzelpersonen belegt werden. Vorschriften über die sparsame Energienutzung werden separat geregelt (u.a. neuer Energierichtplan).“

3. Parlamentarische Aufträge

Im Zusammenhang mit dem gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau in der Stadt Bern wurden im Stadtrat in den letzten Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, einerseits solche allgemeiner Art, andererseits solche zu einzelnen Arealen.

Folgende Vorstösse zur allgemeinen Förderung des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus sind hängig:

- Motion Fraktion GB/JA! Raumplanerische Instrumente nutzen - Bau- und Zonenordnung anpassen: Der Punkt „Festlegung bestimmter Anteile bei Neueinzonungen von künftigem Bauland, welche für den gemeinnützigen Wohnungsbau reserviert werden müssen“ wurde mit SRB Nr. 585 vom 4. November 2010 erheblich erklärt. Bei Annahme der Wohn-Initiative durch die Stimmbevölkerung wird dieser Punkt nach Ansicht des Gemeinderats erfüllt. Die Frist zur Erfüllung der Motion wurde mit SRB Nr. 2013-259 vom 13. Juni 2013 bis Ende 2014 verlängert, weil mehr Zeit für die Erfüllung der Motion benötigt wird, da Neueinzonungen selten sind und Planungsverfahren mit Volksabstimmungen Zeit beanspruchen.
- Interfraktionelle parlamentarische Initiative SP/JUSO, GB/JA!, GFL/EVP (Rithy Chheng, SP/Christine Michel, GB/Rahel Ruch, JA!, Daniel Klausner, GFL/Martin Trachsel, EVP): Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern, eingereicht am 15. März 2012. Die interfraktionelle parlamentarische Initiative fordert eine Ergänzung des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik (FRBW; SSSB 854.1). Es soll ein Sonderfonds von mindestens 60 Mio. Franken für den Erwerb von Wohn- und Gewerberaum geschaffen werden. Der durch den Fonds erworbene Wohn- und Gewerberaum soll dauerhaft preisgünstig nach Kostenmiete an Menschen vermietet werden, die Kriterien hinsichtlich Einkommen, Vermögen und Belegung erfüllen.
Der Vorstoss befindet sich bei der vorberatenden Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) in Bearbeitung. Voraussichtlich Anfang 2014 sollen der Bericht und Antrag für das weitere Vorgehen zuhanden des Stadtrats verabschiedet werden.

Folgende erheblich erklärte Postulate zur allgemeinen Förderung des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus wurden vom Gemeinderat bereits beantwortet:

- Postulat Fraktion SP/JUSO: Wohnen in der Stadt Bern: Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau, vom Stadtrat mit SRB Nr. 311 vom 28. Mai 2009 erheblich erklärt. Im Postulat wird im Wesentlichen gefordert, eine Beratungs- und Förderstelle für gemeinnützigen Wohnungsbau einzurichten und die Agglomerationsgemeinden und Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus einzubeziehen. Gemeinnützigen Genossenschaften sind Grundstücke der öffentlichen Hand im Baurecht zu überlassen und der Gemeinderat wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass die wichtigsten Grundstückbesitzer dies ebenfalls tun.
- Postulat Fraktion GB/JA!: Gemeinnützigen Wohnungsbau stärken (3): Münchner Modell für „sozial gebundene Baugrundstücke“ prüfen. Das Postulat wurde mit SRB Nr. 587 vom 4. November 2010 erheblich erklärt. Es fordert im Wesentlichen, dass das Münchner Modell für die Stadt Bern geprüft und aufgezeigt wird, wie ein entsprechender Fonds geäufnet werden könnte. Ausserdem wird gefordert, dass den Akteuren des gemeinnützigen Wohnungsbaus die Unterstützung des Kantons gemäss Gesetz über die Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsangebots zugänglich gemacht wird.
- Postulat Fraktion GB/JA!: Sozialbericht 2008: Zahlbarer und attraktiver Wohnraum in allen Stadtteilen, vom Stadtrat mit SRB Nr. 310 vom 28. Mai 2009 erheblich erklärt, die Stellungnahme des Gemeinderats gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht. Im Postulat wird im Wesentlichen gefordert, dass städtisches Bauland ausschliesslich im Baurecht an gemeinnützige Bau-träger abgegeben wird, dass der Gemeinderat nicht städtische Baulandbesitzende auf ihre

soziale Verantwortung aufmerksam macht und Grundlagen für günstigen Wohnraum mit niedrigem Standard entwickelt.

- Postulat Fraktion GB/JA!: Förderung des genossenschaftlichen Wohnens durch städtische Darlehen, vom Stadtrat mit SRB Nr. 021 vom 18. Januar 2007 erheblich erklärt. Im Postulat wird der Gemeinderat aufgefordert zu prüfen, wie ein in Zürich angewendetes Modell zur Unterstützung von Wohngenossenschaften mit städtischen Darlehen in Bern umgesetzt werden könnte.

Verschiedene weitere beantwortete und hängige parlamentarische Vorstösse beziehen sich auf konkrete Areale, für die im Wesentlichen Anteile für den gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbau gefordert werden. Die Vorstösse betreffen Areale, für die Planungen oder Umstrukturierungen laufen oder in Aussicht sind, wie beispielsweise das Gebiet der KVA Warmbächliweg, das Viererfeld, das Mittelfeld, das Tramdepot Burgernziel, das Areal Meinen, das Gebiet der Schulpavillons Brünnen oder das Areal am Centralweg.

4. Verfahren

Weil die Wohn-Initiative eine Anpassung der städtischen Bauordnung fordert, richtet sich das Verfahren nach dem Initiativ- und nach dem Bau- und Planungsrecht. Dementsprechend wurde der Initiativtext durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vorgeprüft und öffentlich aufgelegt.

4.1 Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung

Nach Artikel 118 Absatz 4 der Bauverordnung (BauV; BSG 721.1) prüft das AGR,

- ob die Entwürfe den geltenden Vorschriften entsprechen (Rechtmässigkeitsprüfung);
- ob das geltend gemachte öffentliche Interesse an den Planungsmassnahmen die Eingriffe in das Eigentum rechtfertigt;
- ob die Entwürfe geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen (Zweckmässigkeitsprüfung).

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung kommt in seinem Vorprüfungsbericht vom 7. August 2013 zum Schluss, dass die Initiative insgesamt rechtmässig und mit der übergeordneten Planung vereinbar sei. Allenfalls sei das öffentliche Interesse an der Regelung für einzelne Stadtteile noch zusätzlich zu belegen. Die Umsetzung erscheint dem AGR machbar.

Für das AGR stellt sich die Frage, ob angesichts der beträchtlichen Mietzinsunterschiede zwischen den Stadtteilen für das ganze Stadtgebiet gleichsam ein ausreichendes öffentliches Interesse besteht, um grundrechtseinschränkende Massnahmen für die Sicherstellung preisgünstiger Wohnungen zu rechtfertigen. Diese Frage kann im Vorprüfungsbericht nicht abschliessend beantwortet werden und das AGR behält sich vor, bei entsprechenden Einsprachen zusätzliche Abklärungen vorzunehmen und Nachweise zu verlangen. Zurzeit geht das AGR davon aus, „dass ein ausreichendes öffentliches Interesse an den Massnahmen besteht“.

Das AGR ist als Genehmigungsbehörde für Planungen befugt, in den Initiativtext einzugreifen, und stellt im Vorprüfungsgutachten folgende Änderungen am Initiativtext in Aussicht:

- Neue Kapitelüberschrift zum 6. Kapitel, Schutz von bestehendem und Erstellung von preisgünstigem Wohnraum: Sollte die in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 angenommene neue Bestimmung zum Schutz von Wohnraum nicht genehmigt werden, so würde die Kapitelüberschrift von Amtes wegen geändert.

- Artikel 16b Absatz 2: Das AGR erachtet die in Artikel 16b Absatz 2 definierte Zuständigkeit des Stadtrats für Ausnahmen als problematisch. Es behält sich vor, im Bestreitungsfall in der Genehmigung „Der Stadtrat“ durch „Das für die Planung zuständige Organ“ zu ersetzen.
- Artikel 16b Absatz 3: Gemäss AGR werden mit Artikel 16b Absatz 3 die Interessen der Nachbarinnen und Nachbarn zu wenig berücksichtigt. Das AGR beabsichtigt, die Vorschrift im Genehmigungsverfahren wie folgt zu ergänzen: „...wenn die städtebauliche Verträglichkeit gewährleistet ist, keine wesentlichen Interessen von Nachbarn betroffen sind und wenn im gesamten Gebäude...“.

4.2 Öffentliche Auflage

Die Initiative wurde vom 24. Oktober bis 22. November 2013 öffentlich aufgelegt. Es ging eine Einsprache des Hauseigentümergebietes Bern und Umgebung und dreier privater Hauseigentümer ein. Mit der Einsprache wird beantragt, die Wohn-Initiative sei ungültig zu erklären beziehungsweise die angestrebten Änderungen der Bauordnung seien nicht zu genehmigen. Hauptsächlich wird gerügt, dass von der Stadt gewählte Vorgehen verletze die Verfahrensvorschriften und der neue Artikel 16b BO verstosse gegen die Grundrechte der Eigentumsgarantie, der Wirtschafts- und der Vertragsfreiheit. Zudem vertreten die Einsprecher die Auffassung, die Initiative könne ohne zusätzliche Vorschriften nicht umgesetzt werden. Ausserdem sei die Baupolizei nicht in der Lage, die ihr zugewiesenen neuen Aufgaben zu bewältigen.

Die Einsprache wurde in der Einspracheverhandlung aufrechterhalten. Der Gemeinderat wird dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung bei Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten die Abweisung der Einsprache beantragen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung wird über die Einsprache entscheiden.

5. Was spricht für die Wohn-Initiative?

5.1 Legislaturziele des Gemeinderats

Der Gemeinderat will gemäss den Legislaturzielen 2013 - 2016 den Wohnungsbau vorantreiben und mit der Förderung von bezahlbarem Wohnraum einen Beitrag zur Wohnstadt Bern leisten: „Für weitere 5 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen steht ein angemessenes Wohnungsangebot zur Verfügung oder die planerischen Voraussetzungen hierzu werden geschaffen.“ Eine prioritäre Massnahme lautet: „200 Genossenschaftswohnungen sind im Bau.“

Der Gemeinderat schätzt, dass aufgrund von Artikel 16b Absatz 1 der Wohn-Initiative über die laufende Legislatur hinaus mehrere hundert preisgünstige oder gemeinnützige Wohnungen entstehen würden (z.B. im Viererfeld oder an der Reichenbachstrasse) - vorausgesetzt, die entsprechenden Planungsvorlagen werden von der Stimmbevölkerung angenommen. Jedoch ist die Wohn-Initiative nicht Bedingung für das Entstehen preisgünstiger oder gemeinnütziger Wohnungen. Auch ohne Annahme der Wohn-Initiative ist es möglich, in Planungsvorlagen wie beim Zonenplan Warmbächliweg-Güterstrasse Anteile für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau festzulegen. Die Stimmbevölkerung hat mit der Wohn-Initiative jedoch die Möglichkeit, ihre Absicht zur Förderung des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Bauordnung zu verankern.

5.2 Verstärkung des städtischen Engagements

Die Stadt Bern engagiert sich bereits heute auf verschiedenen Ebenen für den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau. So verfügt der städtische Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik über rund 600 günstige Wohnungen, die nach sozialen Kriterien vermietet werden. Auch die Mietpreise der weiteren Wohnungen des Fonds liegen zu einem grossen Teil unter den Marktmie-

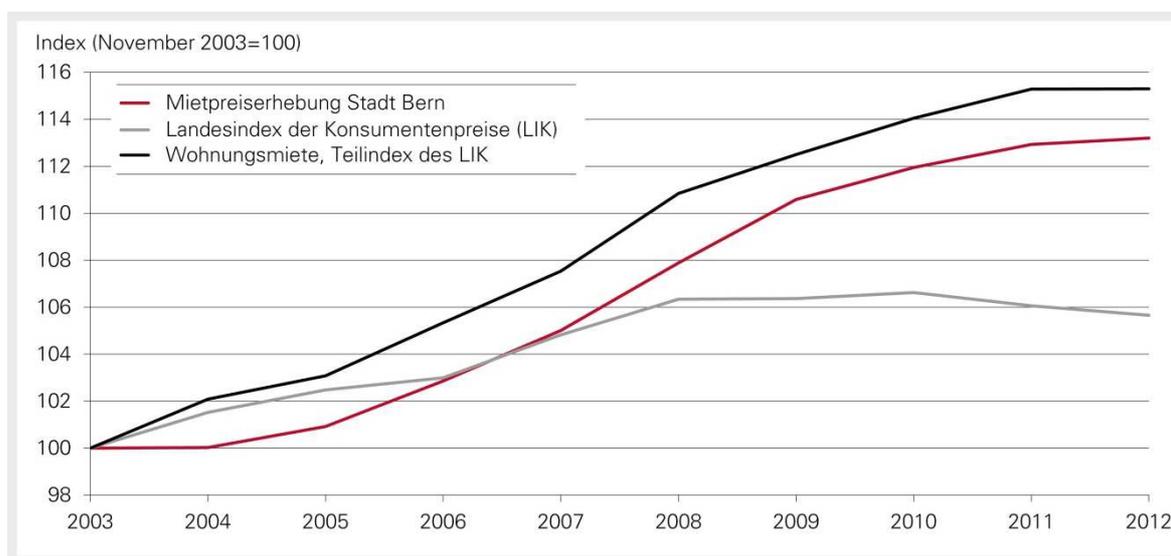
ten. Ausserdem gibt der Fonds städtisches Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger ab und gewährt gemeinnützigen Trägerschaften tiefere Baurechtszinsen als gewinnorientierten Trägerschaften. Die Stadt Bern ist an mehreren gemeinnützigen Trägerschaften beteiligt.

Von der Initiative verspricht sich der Gemeinderat eine Verstärkung des städtischen Engagements für preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau durch private Wohnbauträger. Weil Artikel 16b der Wohn-Initiative für alle Eigentümerschaften gilt, würden alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer einen Beitrag zu bezahlbarem Wohnraum leisten. Bei Annahme der Wohn-Initiative soll Bauland für den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau verfügbar werden, was die notwendige Basis für die Realisierung entsprechender Wohnungen ist.

5.3 Massnahme gegen steigende Mietzinsen

Die Annahme der Wohn-Initiative wäre ein längerfristiger, kleiner Beitrag zur Preisdämpfung auf dem Berner Mietwohnungsmarkt. Zwar ist davon auszugehen, dass die gemäss Wohn-Initiative neu entstehenden Wohnungen zu Beginn keine allzu tiefen Mietzinsen aufweisen würden, weil Neubauten für alle Trägerschaften ihren Preis haben. Dank Kostenmiete steigen die Mietpreise der preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungen aber erfahrungsgemäss über die Jahre weniger an als die Preise von Wohnungen gewinnorientierter Trägerschaften. Nach Angaben der gemeinnützigen Wohnbauträger sind deren Wohnungen rund 15 – 20 % günstiger als der Marktdurchschnitt. Für die Stadt Bern sind keine aktuellen Zahlen zu den Mietpreisen gemeinnütziger Wohnungen vorhanden. Aussagen zur Preisentwicklung aller Berner Mietwohnungen sind jedoch möglich.

Die Mietzinse in der Stadt Bern stiegen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Der in der untenstehenden Grafik abgebildete Berner Index der Wohnungsmietpreise zeigt seit November 2003 eine Teuerung von +13,2 %. Er liegt zwar noch immer unter dem Schweizer Mittel von +15,3 %, jedoch deutlich über der Teuerung des gesamten Warenkorbs der Konsumentenpreise, die seit November 2003 +5,7 % beträgt.



Quellen: Statistikdienste der Stadt Bern / Bundesamt für Statistik, Sektion Preise

Die untenstehende Tabelle gibt Auskunft über die durchschnittlichen Bestandesmieten des Jahres 2012 in der Stadt Bern. Für eine 4-Zimmer-Wohnung war im Jahr 2012 ein durchschnittlicher Mietzins von Fr. 1 465.00 zu entrichten. Im Jahr 2003 lag dieser bei Fr. 1 310.00. Deutlich höher liegen jedoch die Angebotsmieten. Eine Studie der Abteilung Stadtentwicklung zeigte, dass die Angebotsmieten in der Stadt Bern im Jahr 2010 bis 30 % über den Bestandesmieten lagen.

Stadtteil	Durchschnittliche Monatsmietpreise der Miet- und Genossenschaftswohnungen im November 2012 in Franken					
	Insgesamt	1 Zimmer	2 Zimmer	3 Zimmer	4 Zimmer	5 Zimmer
Innere Stadt	1 303	801	1 142	1 533	1 891	2 659
Länggasse–Felsenau	1 170	646	964	1 216	1 630	1 954
Mattenhof–Weissenbühl	1 147	659	933	1 210	1 522	1 794
Kirchenfeld–Schosshalde	1 318	656	1 029	1 191	1 610	2 036
Breitenrain–Lorraine	1 141	628	914	1 205	1 589	1 909
Bümpliz–Oberbottigen	972	642	822	912	1 138	1 509
Stadt Bern	1 146	658	942	1 139	1 465	1 866

Quelle: Statistikdienste der Stadt Bern, Mietpreiserhebung

5.4 Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Bei Annahme der Wohn-Initiative würde voraussichtlich der gemeinnützige Wohnungsbau in der Stadt Bern gestärkt. Die folgenden Zahlen geben Auskunft zur Situation der gemeinnützigen Wohnungen und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Alle Zahlen zur Stadt Bern stammen aus dem Jahr 2011 beziehungsweise 2008 bei den Steuerdaten.

In der Stadt Bern bestehen rund 7 850¹ Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften, was einem Anteil von gut 10 % der Wohnungen entspricht. Zum Vergleich sei angefügt, dass die Städte Zürich und Biel über Genossenschaftsanteile von rund 18 %² der Wohnungen verfügen. In Thun und Luzern betragen die Anteile gemeinnütziger Wohnungen 13 %³ beziehungsweise 11.5 %⁴ des Wohnungsbestands.

Die Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften liegen schwerpunktmässig im südlichen und westlichen Teil der Stadt Bern sowie an den Stadträndern. Dies zeigt der Plan „Gemeinnützige und städtische Wohnungen in der Stadt Bern“⁵. In der Länggasse und im Kirchenfeld finden sich nur einzelne Wohngebäude mit gemeinnützigen Wohnungen.

In Wohnungen gemeinnütziger Bauträger leben proportional etwas mehr Kinder sowie mehr Menschen über 65 Jahren als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Die Altersgruppe der 25- bis 44-jährigen ist im Vergleich zur Gesamtstadt in gemeinnützigen Wohnungen untervertreten.

Bezüglich Nationalität der Bewohnerschaft besteht ein kleiner Unterschied zur Gesamtbevölkerung der Stadt Bern: Der Anteil Menschen ausländischer Nationalität beträgt in gemeinnützigen Wohnungen 24 %, gegenüber 22 % in der Gesamtbevölkerung.

Die Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften sind etwas besser belegt als die Wohnungen im gesamtstädtischen Durchschnitt. Im Jahr 2011 betrug die Belegung in gemeinnützigen Wohnungen 1.92 Personen gegenüber der gesamtstädtischen Zahl von 1.77 Menschen pro Wohnung. In der Stadt Zürich⁶ wird von Personen in Genossenschaftswohnungen zudem fast 6m² weniger Wohnfläche konsumiert als in Wohnungen anderer Eigentümerschaften. Aktuelle Zahlen zum Wohnflächenkonsum in der Stadt Bern liegen nicht vor.

¹ Quelle: Statistikdienste der Stadt Bern, Auswertung 2011, veröffentlicht im Newsletter WohnstadtBern Nr. 23 vom Mai 2012

² Quelle: Angaben des Initiativkomitees www.wohnenfueralle.ch

³ Quelle: Mündliche Auskunft von Daniel Blumer, Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern

⁴ Quelle: Stadt Luzern, Stadtrat, Bericht und Antrag an den Grosse Stadtrat von Luzern vom 11. Januar 2012 (StB 38) zur städtischen Wohnraumpolitik

⁵ siehe <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/aussenbeziehungen-und-statistik/publikationen>

⁶ Quelle: http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationsdatenbank/webartikel/2013-03-28_Wie-viel-Wohnraum-braucht-der-Mensch.html

Die Bewohnerinnen und Bewohner gemeinnütziger Wohnungen sind bezüglich steuerbarem Einkommen weitgehend mit allen Steuerpflichtigen der Stadt Bern vergleichbar: die meisten steuerbaren Einkommen liegen zwischen Fr. 20 000.00 und 60 000.00. Sehr hohe steuerbare Einkommen über Fr. 100 000.00 sind in Wohnungen der Gemeinnützigen jedoch klar untervertreten.

Bezüglich des steuerbaren Vermögens unterscheiden sich die Bewohnerinnen und Bewohner gemeinnütziger Wohnungen in den meisten Vermögenskategorien kaum von der gesamtstädtischen Bevölkerung. Der Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner ohne steuerbares Vermögen beträgt jedoch in gemeinnützigen Wohnungen 46 % und ist somit 10 % höher als in der gesamten Stadt Bern.

Eine Befragung gemeinnütziger Wohnbauträger durch die Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern zeigte, dass 65 % der befragten Bauträger mit Wohnungen in der Stadt Bern ihre Wohnungen freiwillig Belegungsvorgaben unterstellen. Bei rund 4 500 Wohnungen in der Stadt Bern ist die Belegung ein verbindliches Vergabekriterium. Die Belegungsvorgaben gelten überwiegend bei Mietbeginn. Während der Mietdauer werden die Belegungsvorschriften meistens nicht mehr überprüft. Die Belegungsvorgaben schreiben in der Regel vor, dass die vermietete Wohnung maximal ein Zimmer mehr als dauerhaft im Haushalt lebende Personen aufweisen darf. Zwei Personen können also höchstens eine Wohnung mit 3½ Zimmern mieten.

Rund die Hälfte der gemeinnützigen Trägerschaften mit Wohnungen in der Stadt Bern, die sich an der Befragung beteiligt haben, gaben an, ihre günstigen Wohnungen vor allem an Haushalte mit tiefen Einkommen abzugeben. Diese Bauträger verwalten rund 5 500 Wohnungen. Verbindliche Einkommenslimiten bestehen jedoch nur bei einer Genossenschaft.

6. Was spricht gegen die Wohn-Initiative?

Die Umsetzung der Wohn-Initiative hat Folgen, die gegen die Initiative sprechen:

- Die Initiative würde Mehraufwand bei Planungsverfahren zur Ein- und Umzonung von Wohnzonen, in einzelnen Baubewilligungsverfahren und bei der damit verbundenen Baukontrolle verursachen.
- Die Anwendung des Ausnützungsbonus würde aufwändig, weil der Bonus in der städtischen baurechtlichen Grundordnung systemfremd ist. Der Gemeinderat schätzt, dass vom Ausnützungsbonus eher selten Gebrauch gemacht würde. Gemäss der im Dezember 2012 vom Bundesamt für Wohnungswesen herausgegebenen Wirkungsanalyse „Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen?“ müssen Ausnützungsboni relativ hoch sein, damit sie angewendet werden. Gemäss dieser Studie gleicht ein Ausnützungsbonus von 20 % den Verlust an Einnahmen nicht aus, der durch preisgünstige oder gemeinnützige Wohnungen im gesamten Gebäude entsteht. Deshalb darf vermutet werden, dass der Bonus eher von gemeinnützigen als von gewinnorientierten Trägerschaften in Anspruch genommen wird.
- Der Ausnützungsbonus für Einzelgebäude könnte die Zielsetzungen des Bauklassenplans unterwandern, die einheitliche Quartier- und Strassenraumgestaltung verletzen und das Quartierbild verändern. Städtebauliche Festlegungen würden neu auch durch das in der Bauordnung bisher nicht verwendete Kriterium des Wohnbauträgers beeinflusst.
- Die Einnahmen der Stadt aus der Mehrwertabschöpfung von Wohnzonen würden sich verringern. Der Gemeinderat schätzt, dass mit maximal einem Sechstel Verlust gegenüber gewinnorientierten Bebauungen zu rechnen ist. Absatz 1 des Artikels 16b bezieht sich ausschliesslich auf Wohnzonen, die Mehrwertabschöpfung aus Dienstleistungs- und weiteren Zonen ist davon nicht betroffen.

7. Geprüfte Alternativen

Der Gemeinderat hat geprüft, ob andere Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus besser geeignet wären als die Wohn-Initiative, was für einen Gegenvorschlag zur Wohn-Initiative gesprochen hätte. Folgende Varianten wurden betrachtet:

- Vertragliche Sicherung von Bauland für preisgünstige oder gemeinnützige Wohnungen;
- Schaffung einer Zone für preisgünstigen Wohnungsbau, deren Anwendung von Fall zu Fall geprüft würde;
- Abgabe von Land der Stadt;
- Vergünstigung der Baurechtszinsen für städtisches Land;
- Gewährung von Darlehen durch die Stadt;
- Einsetzen der Mehrwertabschöpfung für preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau;
- Befreiung der Bauherrschaften preisgünstiger oder gemeinnütziger Wohnungen von der Mehrwertabschöpfung;
- Übernahme von Bauland als Mehrwertabschöpfung, Abgabe für preisgünstige oder gemeinnützige Wohnungen;
- Gründung einer gemeinnützigen Trägerschaft durch die Stadt zur Realisierung preisgünstiger oder gemeinnütziger Wohnungen;
- Spekulationsentzug durch Liegenschaftskäufe durch die Stadt;
- Gewähren eines Ausnützungsbonus im Rahmen von Überbauungsordnungen und Wettbewerbsprojekten.

Keine der geprüften Massnahmen drängte sich als möglicher Gegenvorschlag zur Wohn-Initiative auf. Einige Varianten, kamen nicht in Frage, weil sie dem vermeintlichen Kernanliegen des Initiativkomitees, flächendeckend in der Stadt Bern Bauland für preisgünstige und gemeinnützige Wohnungen verfügbar zu machen, zu wenig Rechnung tragen. Einige Varianten wurden im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen vom Stadtrat bereits abgelehnt oder werden bereits von der Stadt praktiziert und besitzen damit wenig Neigkeitswert.

8. Auswirkungen bei Annahme der Wohn-Initiative

8.1 Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der Wohn-Initiative wird zu zusätzlichem Aufwand in der Stadtverwaltung führen. Inwieweit dieser mit den bestehenden Personalressourcen geleistet werden kann, ist im heutigen Zeitpunkt ungewiss. Dies ist vor allem abhängig davon, wie viele Projekte unter den neuen Artikel 16b fallen. Heute kaum abschätzbar ist die Anzahl der Projekte, die den Ausnützungsbonus nach Absatz 3 beanspruchen werden.

8.2 Finanzielle Auswirkungen

Bei Annahme der Wohn-Initiative wird die Mehrwertabschöpfung aus Wohnzonen sinken, da das mit preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungen bebaute Land weniger Wert hat als mit einer gewinnorientierten Bebauung. Es ist mit einem Verlust von höchstens einem Sechstel gegenüber einer gewinnorientierten Bebauung zu rechnen. (Diese Schätzung beruht auf der Annahme, dass für Land, das an gemeinnützige Trägerschaften abgegeben oder mit preisgünstigen Wohnungen bebaut wird, die Hälfte des Baurechtszinses des gewinnorientierten Wohnungsbaus erhoben wird). Ausserdem fallen voraussichtlich Kosten für die Erstellung von Arbeitshilfen zur Anwendung des neuen Artikels 16b an.

8.3 Umsetzung

Bei Annahme der Wohn-Initiative sind verschiedene Details zur Umsetzung zu klären. Ziel ist, den Aufwand bei der Umsetzung der Initiative möglichst tief zu halten. Es kann auf Wissen zum ge-

meinnützigen Wohnungsbau zurückgegriffen werden, das in der Stadtverwaltung bereits vorhanden ist, insbesondere zum Abschluss von Baurechtsverträgen mit gemeinnützigen Wohnbauträgern. Weiter können Wissen und eventuell Instrumente anderer Städte, des Bundesamts für Wohnungswesen oder von Verbänden genutzt werden.

Die Umsetzung der Wohn-Initiative erfolgt in drei Bereichen:

Planungsverfahren:

Bei Um- und Neueinzonungen von Wohnzonen ist sicherzustellen, dass ein Drittel der Wohnnutzung für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau reserviert wird. Im Begriff der „Um- und Neueinzonungen“ sind Aufzonungen gemäss Einschätzung des Amts für Gemeinden und Raumordnung und dem Rechtsgutachten von Ad!vocate mitgemeint. Es unterliegt jedoch nur diejenige Nutzungsfläche der Drittelsregelung, die mit der Aufzonung zusätzlich geschaffen wird. Bei geringfügigen Änderungen von Nutzungsplänen oder im Einzelfall, vor allem bei kleineren Arealen, kommt die Ausnahmeregelung (Absatz 2 des Artikels 16b) zur Anwendung. Nach Initiativtext ist für Ausnahmen von der Drittelsregelung der Stadtrat zuständig. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung erachtet diese Zuständigkeit jedoch als problematisch und behält sich vor, den Stadtrat durch „das für die Planung zuständige Organ“ zu ersetzen (siehe Kapitel 4.1).

Baubewilligungsverfahren:

Im Baubewilligungsverfahren ist sicherzustellen, dass die nach Artikel 16b Absatz 1 zu realisierenden preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungen in den Bauprojekten berücksichtigt sind. Die Beweispflicht für Preisgünstigkeit oder Gemeinnützigkeit der Wohnungen würde voraussichtlich der Bauherrschaft übertragen, gestützt auf Artikel 15 des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (BewD; BSG 725.1).

Ausserdem wird der Ausnützungsbonus im Baubewilligungsverfahren angewendet. Dabei ist die Frage zentral, ob und wie die Zusatznutzung von 20 % gegenüber der baurechtlichen Grundordnung städtebaulich verträglich angeordnet werden kann. Denkbar ist, dies - wie im Rechtsgutachten von Ad!vocate vorgeschlagen - mittels Vergleichsverfahren zu beurteilen. Der zulässige Nutzungsbonus würde in der Baubewilligungspraxis anhand des Vergleichs der Baumassen errechnet: Neu zulässiges Volumen = Maximal zulässiges Volumen nach geltender Bautypologie + 20 Prozent. Die Baugesuchstellenden müssten auswählen, wie sie die zusätzlichen Volumen anordnen und erläutern, warum die städtebauliche Verträglichkeit gewährleistet ist.

Der Nachweis der städtebaulichen Verträglichkeit kann möglicherweise gestützt auf Artikel 15 des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (BewD; BSG 725.1) den Gesuchstellenden übertragen werden, wodurch der Aufwand der Baubewilligungsbehörde verringert wird.

Allenfalls ist eine Anpassung des Reglements über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (GebR; SSSB 154.11) zu prüfen, so dass alle im Verfahren anfallenden Kosten den Gesuchstellenden übertragen werden könnten.

Fraglich ist, ob die Absätze 1 und 3 des Artikels 16b der Wohn-Initiative bei einer Neuordnung beziehungsweise Neubebauung eines Areals kumulativ zu verstehen sind. Der Initiativtext ist diesbezüglich nicht eindeutig. Der Gemeinderat beabsichtigt, die beiden Absätze nicht kumulativ ausulegen. Der Ausnützungsbonus soll nur anwendbar sein, wenn bestehende Gebäude neu- oder umgebaut werden. Er soll nicht bei Neubebauungen grösserer Areale angewendet werden, weil städtebaulich zugeschnittene Arealplanungen nicht durch einen zusätzlichen Ausnützungsbonus in Frage gestellt und je nach Investorenart verändert werden sollen.

Baukontrolle:

Es muss gewährleistet werden, dass die preisgünstigen oder von gemeinnützigen Trägerschaften erstellten Wohnungen auch langfristig nach Kostenmiete vermietet werden. Um den Kontrollaufwand tief zu halten, wäre die Beweispflicht für Preisgünstigkeit oder Gemeinnützigkeit der Wohnungen der Eigentümerschaft zu übertragen. Dies könnte gestützt auf Artikel 15 des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (BewD; BSG 725.1) möglich sein.

9. Weiteres Vorgehen

Stimmen die Stimmberechtigten der Wohn-Initiative zu, muss die Ergänzung der Bauordnung anschliessend durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung genehmigt werden. Eine Genehmigung ist notwendig, da die Bauordnung zur baurechtlichen Grundordnung gehört und diese gemäss Artikel 61 des kantonalen Baugesetzes (BauG, BSG 721.0) durch den Kanton zu genehmigen ist. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung würde im Rahmen der Genehmigung voraussichtlich die in Kapitel 4.1 aufgeführten Änderungen am Initiativtext vornehmen. Die Genehmigungsverfügung unterliegt der Beschwerde an die kantonale Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Artikel 61a BauG).

Das AGR hält in seinem Vorprüfungsgutachten fest, dass die Wohn-Initiative keine Vorwirkung entfaltet. „Die der Initiative widersprechenden Vorschriften können somit solange noch genehmigt werden, bis die Vorschriften zur Initiative ihrerseits genehmigt worden und in Kraft getreten sind.“ Ab dem Zeitpunkt, an dem die Wohn-Initiative jedoch in Kraft getreten ist, müssen alle Planungen den Drittelsanteil an Wohnnutzung für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau berücksichtigen. In diesem Sinne ist bei Planungen bereits heute an die Wohn-Initiative zu denken.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative).
2. Er empfiehlt den Stimmberechtigten mit ... Ja- zu ... Nein-Stimmen bei ... Enthaltungen, die Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ anzunehmen.
3. Er genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten

Bern, 15. Januar 2014

Der Gemeinderat

Beilage:
Entwurf Abstimmungsbotschaft