Schutz von Wohnraum: Teilrevision der Bauordnung

Die Fachbegriffe **4**

Das Wichtigste auf einen Blick **5**

Die Ausgangslage **6**

Die Ergänzung der Bauordnung **8**

Der neue Artikel 16a der Bauordnung **10**

Das sagt der Stadtrat **11**

Beschluss und Abstimmungsfrage **12**

Entwurf

Die Fachbegriffe

Bauordnung
Die Bauordnung (Baureglement) der Stadt Bern enthält die kommunalen baurechtlichen Vorschriften für das gesamte Stadtgebiet. Mit einer Volksabstimmung 2006 wurde die Bauordnung totalrevidiert. Sie ist Teil der baurechtlichen Grundordnung, welche neben der Bauordnung den Nutzungszonenplan, den Bauklassenplan sowie den Plan der Lärmempfindlichkeitsstufen umfasst.

Leerwohnungsziffer
Mit der Leerwohnungsziffer wird der Anteil leer stehender Wohnungen im Verhältnis zum Wohnungsbestand der Stadt Bern an einem bestimmten Stichtag angegeben. Die Leerwohnungsziffer wird jedes Jahr jeweils am 1. Juni durch die Statistikdienste der Stadt Bern ermittelt.

Wohnzone
Diese Zone dient dem Wohnen und nicht störenden Arbeitsnutzungen wie Ladengeschäften, Kleingewerbe oder Ateliers. Der Anteil an Arbeitsnutzungen darf 10 Prozent nicht übersteigen.

Gemischte Wohnzone
Die gemischte Wohnzone dient dem Wohnen sowie nicht störenden Arbeitsnutzungen. Der Anteil an Arbeitsnutzungen darf bis zu 50 Prozent betragen.

Kernzone
In der Kernzone sollen Quartierzentren gefördert werden. Es gelten grundsätzlich die Vorschriften der Wohnzone, dabei werden aber die Flächen von Ladengeschäften, Gast- und Unterhaltungsstätten sowie Freizeiteinrichtungen bei der Berechnung des Nichtwohnnutzungsanteils von maximal 10 Prozent nicht angerechnet.

Dienstleistungszone
Die Dienstleistungszone ist für Arbeitsnutzungen bestimmt. Liegenschaften in der Dienstleistungszone können mindestens bis zu 50 Prozent als Wohnungen genutzt werden, wenn die Lärmsituation sowie die Grenzabstände es erlauben sogar bis zu 100 Prozent.

Industrie- und Gewerbezone
Die Industrie- und Gewerbezone ist für die Produktions-, Reparatur- und Lagernutzung bestimmt.

Schutzzonen
Die Schutzzonen umfassen Gebiete von besonderer landschaftlicher, städtebaulicher oder ökologischer Bedeutung.

Entwurf

Das Wichtigste auf einen Blick

Die Stadt Bern schützt bestehenden Wohnraum: Eine Wohnung abzubrechen, sie umzunutzen oder baulich umzuwandeln, ist nur mit behördlicher Bewilligung möglich. Bisher stützte sich die Stadt bei ihren Bestrebungen auf das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG). Da dieses Gesetz seit Ende 2011 ausser Kraft ist, will der Gemeinderat Wohnraum fortan mit einer städtischen Regelung schützen und die Bauordnung (BO) entsprechend ergänzen.

Die Stadt Bern unterstellte sich seit 1976 dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG). Dieses besagte, dass «Abbruch, Zweckänderung und wesentliche bauliche Umwandlung von Wohnungen nur mit behördlicher Bewilligung gestattet» sind. Durch diese Regelung sollte verhindert werden, dass Wohnungen für Büros und andere Dienstleistungen umgenutzt werden und sich der bestehende Wohnraum weiter verknappt und verteuert.

Städtische Regelung nötig

Per Ende 2011 hat der Grosse Rat des Kantons Bern das bestehende WERG aufgehoben. Dies führt dazu, dass in Bern viele Wohnungen nicht mehr vor Umnutzung oder Abbruch geschützt sind. Schätzungen gehen von mindestens 5500 Wohnungen aus. Aus diesem Grund will die Stadt diesen bisher ausschliesslich durch das WERG geschützten Wohnraum mit einer kommunalen Regelung schützen. Die bestehende Bauordnung der Stadt Bern wird dazu mit dem neuen Artikel 16a ergänzt.

Vereinfachung und Beschleunigung

Die Stadt Bern hat bei der Anwendung des WERG gute Erfahrungen gemacht. Die bisherigen kantonalen Regelungen werden daher ohne grundsätzliche Änderungen in den Artikel 16a BO übernommen. Die Vorschriften werden jedoch gegenüber dem WERG entschlackt und das Verfahren wird in das Baubewilligungsverfahren integriert. Dadurch entfällt das bisher notwendige eigenständige Bewilligungsverfahren.

Nur bei Wohnungsknappheit

Der Wohnraumschutz soll ausschliesslich dann zur Anwendung kommen, wenn in der Stadt Bern Wohnungsknappheit herrscht. Aufschluss darüber gibt die Leerwohnungsziffer, die jährlich von den Statistikdiensten der Stadt Bern ermittelt wird. Der Artikel 16a ist lediglich dann in Kraft, wenn der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand unter einem Prozent liegt.

Räumlicher Anwendungsbereich

Der Wohnraumschutz in der Stadt Bern soll in Wohnzonen (dazu gehören auch die gemischte Wohnzone, die Kernzone sowie die Obere und Untere Altstadt inklusive Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in Schutzzonen sowie in den Dienstleistungszonen gelten. Für die restlichen Zonen im öffentlichen Interesse sowie für Industrie- und Gewerbezonen wird die neue Vorschrift hingegen nicht gelten.

Ausnahmen vom Wohnraumschutz

Wohnraum muss auch mit dem neuen Artikel 16a BO nicht in allen Fällen geschützt werden. Ausnahmen sind beispielsweise möglich, wenn die Grundeigentümerschaft das eigene Unternehmen ausdehnen möchte oder wenn der Erhalt des Wohnraums unverhältnismässig wäre.

Entwurf



Abstimmungsempfehlung des Stadtrats
Der Stadtrat empfiehlt
den Stimmberechtigten, die Vorlage
anzunehmen.

Die Ausgangslage

Bis Ende 2011 war der Wohnraum der Stadt Bern durch das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG) geschützt. Nach der Aufhebung dieses Gesetzes soll nun der städtische Wohnraumschutz mit einem neuen Artikel in der Bauordnung der Stadt Bern verankert werden.

Um bestehende Wohnungen möglichst wirkungsvoll zu schützen, wendete die Stadt Bern seit 1976 das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG) an. Sie machte mit den kantonalen Vorschriften gute Erfahrungen. Alle zwei Jahre wurde überprüft, ob der Wohnraumschutz noch notwendig war und der Gemeinderat fällte einen neuen Unterstellungsbeschluss. Ausnahmen waren immer möglich. Bei Einreichnung eines entsprechenden Gesuchs wurde für jedes Objekt abgewogen, ob die Interessen des Wohnraumschutzes oder diejenigen der Grundeigentümerschaft höher zu gewichten waren. Eingereicht wurden in den letzten fünf Jahren insgesamt 171 WERG-Gesuche. Nur gerade 16 davon wurden abgelehnt.

Wohnraumschutz verankern

Im Dezember 2009 hat der Grosse Rat beschlossen, das WERG abzuschaffen. Seit Ende 2011 ist es nicht mehr in Kraft. Begründet wurde die Abschaffung des WERG damit, dass sich in den letzten Jahren nur noch die Stadt Bern dieser Regelung unterstellt hatte. Dies zeige, dass der Wohnraumschutz, falls dieser überhaupt notwendig sei, nicht mehr mit einem kantonalen Gesetz zu regeln sei. Mit der Aufhebung des WERG ist der Wohnraumschutz in der Stadt Bern nicht mehr genügend gewährleistet. Zwar ist der grösste Teil der insgesamt rund 75'000 Berner Wohnungen über die Vorschriften der Nutzungszonen in der städtischen Bauordnung geschützt. Ohne das WERG, das Wohnraum in allen Bauzonen und unabhängig von den Vorschriften der Bauordnung schützt, könnte jedoch ein Teil davon umgenutzt oder ersatzlos abgebrochen werden. Dies trifft gemäss Schätzungen auf mindestens 5500 Wohnungen zu.

Schutz für zahlreiche Wohnungen

Mehr als 5500 Berner Wohnungen waren bis Ende 2011 ausschliesslich durch das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG) geschützt: 4000 davon in der Wohnzone und der gemischten Wohnzone, 500 in der Unteren Altstadt inklusive Matte, 250 in der Schutzzone, 750 in den Dienstleistungszone und zahlreiche Wohnungen in anderen Zonen. Nach dem Wegfall des WERG soll dieser Wohnraum nun mit einem neuen Artikel in der städtischen Bauordnung geschützt werden.

Entwurf



Der Wohnraum in der Stadt Bern soll trotz der Aufhebung des WERG möglichst wirkungsvoll geschützt bleiben. Bild: Bern Tourismus.

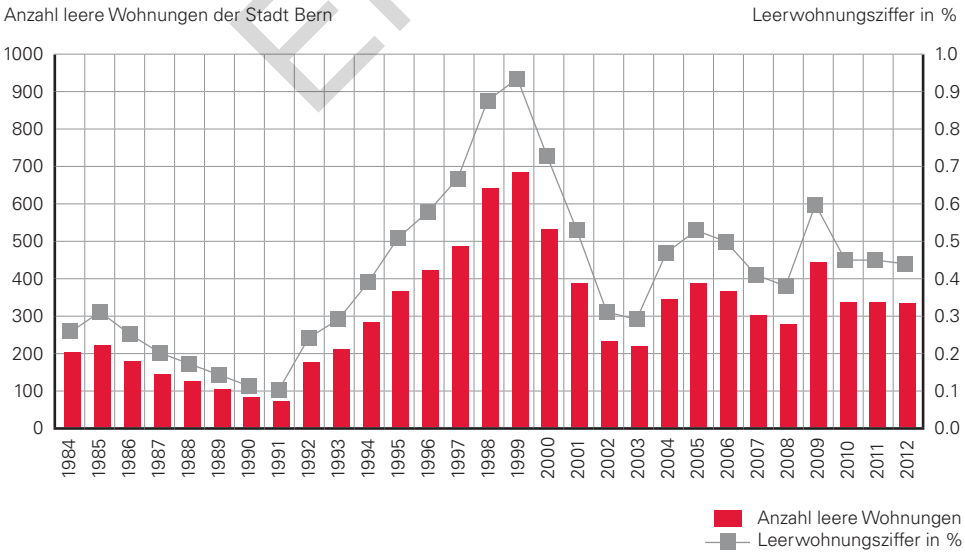
Bedeutung für Wohnbaupolitik

Der optimale Schutz des Wohnraums ist für den Gemeinderat von grosser Bedeutung. Gemäss seiner Strategie 2020 soll die Stadt Bern eine attraktive und moderne Wohn-, Verwaltungs- und Wirtschaftsstadt mit höchster Lebensqualität sein. Die Bevölkerungszahl soll sich wieder früheren Zahlen annähern und bis ins Jahr 2020 auf 140'000 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen. Gemäss den Richtlinien der laufenden Legislatur will der Gemeinderat bis 2012 Wohn- und Lebensraum für insgesamt 135'000 Menschen schaffen. Um diese wohnbaupolitischen Ziele erreichen zu können, muss einerseits neuer Wohnraum geschaffen werden, andererseits gilt es, die heute bestehenden Wohnungen zu erhalten. Auf den bisher ausschliesslich durch das WERG geschützten Wohnraum kann daher nicht verzichtet werden.

Tiefe Leerwohnungsziffer

Die Nachfrage nach Wohnungen in der Stadt Bern ist gross. Dies zeigt die anhaltend tiefe Leerwohnungsziffer, die aktuell bei 0,44 Prozent liegt. Entsprechend sind bei Neubauten die Wohnungen in der Regel vergeben, bevor sie fertig gestellt sind. Wie die untenstehende Abbildung zeigt, ist damit zu rechnen, dass die Wohnungsknappheit noch einige Jahre anhalten wird. Die Lehrwohnungsziffer bewegt sich in der Stadt Bern seit Jahren unter der Grenze von einem Prozent. Zum Vergleich: Im Kanton Bern beträgt die Leerwohnungsziffer aktuell 1,26 Prozent.

Entwurf



Die Ergänzung der Bauordnung

Als Ersatz für das WERG will die Stadt Bern eine eigene Wohnraumschutzbestimmungen erlassen. Zu diesem Zweck ergänzt sie die bestehende Bauordnung mit dem neuen Artikel 16a «Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit». Dies ermöglicht eine genaue Abstimmung auf das gesamte städtische Baurecht.

Die Einordnung der neuen kommunalen Vorschrift in die Bauordnung ist eine sinnvolle Lösung. Auf diese Weise kann der neue Artikel am besten in das bereits bestehende städtische Baurecht integriert werden. Zudem kann die Wohnbauschutz-Vorschrift im normalen Baubewilligungsverfahren vollzogen werden. Dies bedeutet eine Vereinfachung und Beschleunigung der Abläufe, da die besonderen Verfahren und Vollzugsbehörden wegfallen, die das WERG bedingte. Ebenso entfallen die von Baugesuchswilligen zu entrichtenden Gebühren für die Behandlung des WERG-Gesuchs. Diese betrugen in der Regel 400 Franken.

Anlehnung an WERG

Da die Stadt bei der Anwendung des WERG gute Erfahrungen gemacht hat, lehnt sich der neue Artikel 16a BO stark an die Inhalte des kantonalen Gesetzes. Basierend auf den bisherigen Praxiserkenntnissen wurden diese entschlackt und den Bedürfnissen der Stadt Bern angepasst. So ist im neuen Artikel beispielsweise von «Wohnraum» und nicht mehr von «Wohnungen» die Rede. Damit wird nicht mehr die Wohnung als solches, sondern der Wohnraum geschützt. Wohnungszusammenlegungen ohne Verlust von Wohnfläche sind damit neu möglich.»

Gesetzliche Grundlage

Die neuen Wohnschutzbestimmungen stellen aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Eigentumsbeschränkung dar. Solche bedürfen zwingend einer gesetzlichen Grundlage und müssen im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig sein. Die Wohnschutznorm in der Bauordnung stützt sich auf die kantonale Verfassung sowie das Raumplanungsgesetz. Die kantonale Verfassung setzt den Gemeinden zum Ziel, dass alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können. Die umfassende baurechtliche Autonomie gemäss kantonalem Baugesetz erlaubt es den Gemeinden, dieses Ziel im Rahmen ihrer Bauvorschriften ohne weitere gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht umzusetzen. Dies gilt umso mehr, als der neue Artikel der Bauordnung nur eine Ergänzung der bestehenden, anerkanntermassen zulässigen Wohnanteilsvorschriften darstellt.

Öffentliches Interesse

Die wohnbaupolitische Strategie des Gemeinderats setzt sowohl auf Neuwohnungsbau als auch auf Erhalt und Anpassung des Altwohnungsbestands. Solange die Nachfrage nach neuen Wohnungen nicht befriedigt werden kann, kommt den Altwohnungen besondere Be-

Entwurf



Die Wohnbaupolitik des Gemeinderats setzt sowohl auf den Neuwohnungsbau als auch auf den Erhalt und die Anpassung des Altwohnungsbestands.

deutung zu. Ein Wegfall bestehenden Wohnraums würde die aktuelle Wohnungsknappheit noch verschärfen. Ein öffentliches Interesse am verstärkten Wohnraumschutz ist daher gegeben. Dies umso mehr, als die Stadt aus raumplanerischen und sozialpolitischen Überlegungen heraus an einer möglichst guten Auslastung ihrer bestehenden Siedlungsstruktur interessiert ist. Eine Verdrängung der Wohnbevölkerung durch die Verlagerung von Wohnraum in Arbeitsraum ist nicht im Sinne der Stadt. Ebenso wenig eine Verstärkung der Wohnungsknappheit.

Verhältnismässige Lösung

Die Verhältnismässigkeit der neuen Vorschrift ist insofern sichergestellt, als sie nur bei Wohnungsknappheit zur Anwendung kommt. Diese definiert sich über die Leerwohnungsziffer: Liegt die über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsziffer über einem Prozent, tritt die Wohnschutznorm automatisch ausser Kraft. Weiter gibt es eine Reihe von Ausnahmeregelungen. So muss beispielsweise der Wohnraum nicht erhalten werden, wenn «überwiegend städtebauliche Gründe den Abbruch, die Zweckänderung oder den Umbau erfordern» oder wenn «der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann und keine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts vorliegt».

Nicht unumstrittene Regelung

Während der öffentlichen Auflage von Artikel 16a BO wurden zwei Einsprachen eingereicht. Die Einsprechenden beantragen, von der Ergänzung mit Artikel 16 abzusehen. Zur Begründung führen sie an, dass der Eingriff in die Eigentumsgarantie nicht gerechtfertigt sei und die Stadt Bern keine entsprechende Regelungskompetenz habe. In fünf Mitwirkungseingaben wurde der Verzicht auf den Erlass von Artikel 16a BO gefordert, da die Vorschrift nicht notwendig sei. Die Gegner der Vorlage machen geltend, dass die 5 500 Wohnungen auch ohne diese zusätzliche Vorschrift nicht umgenutzt würden. Die wenigen WERG-Verfahren in den letzten Jahre zeigten, dass nur in wenigen Fällen ein Bedürfnis für die Umnutzung von Wohnraum in Geschäftsräume bestehen würde. In anderen Städten gäbe es auch keine entsprechende Bestimmung, die Stadt Bern solle auf die Sonderregelung verzichten. Der Leerwohnungsbestand sei im Übrigen kein Indiz für die Wohnungsknappheit, wenige leere Wohnungen seien vielmehr Ausdruck einer attraktiven Wohnlage und einer guten Wohnungsverwaltung. Gegen die Wohnungsknappheit sollen besser günstige Rahmenbedingungen für Investoren geschaffen und in den Wohnungsbau investiert werden. Es gäbe somit kein ausreichendes öffentliches Interesse, welches den Erlass dieser restriktiven Bestimmung rechtfertigen würde. Gemeinderat und Stadtrat teilen diese Auffassung nicht. Sie erachten den Schutz des Wohnraums als zentrales Anliegen, um der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken

Mitwirkung, Vorprüfung und öffentliche Auflage

Im März 2011 wurde die Vorlage zur Mitwirkung aufgelegt. Insgesamt gingen acht Mitwirkungseingaben mit grundsätzlichen Anliegen ein: Fünf Eingaben fordern den Verzicht auf die neue Bestimmung, in drei Eingaben wurde dagegen eine Verschärfung der Regelung beantragt.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat die Vorlage und insbesondere die Vereinbarkeit der Regelung mit der Eigentumsgarantie geprüft. In seinem Vorprüfungsbericht kommt es aufgrund der ausreichenden gesetzlichen Grundlage zu einem positiven Schluss. Während der öffentlichen Auflage im November 2011 gingen zwei Einsprachen ein. Der Gemeinderat wird der kantonalen Genehmigungsbehörde die Abweisung der Einsprachen beantragen.

Entwurf

Der neue Artikel 16a der Bauordnung

1. Titel: Allgemeines
6. Kapitel: Schutz bestehenden Wohnraums

Artikel 16a Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit

1 Zweckänderungen, Umbauten und Abbrüche, die zu einem Verlust bestehenden Wohnraums führen, sind in den Wohnzonen (W, WG, K, Obere und Untere Altstadt, Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in den Schutzzonen SZ sowie in der Dienstleistungszone D untersagt, solange im Stadtgebiet Wohnungsknappheit herrscht.

2 Wohnungsknappheit im Sinne von Absatz 1 besteht solange, als der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand in der Stadt Bern kleiner ist als 1Prozent. Der Leerwohnungsbestand wird jährlich durch die Statistikdienste der Stadt Bern publiziert.

3 Massgebend ist der periodisch ermittelte und über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs. Fällt jedoch die Wohnungsknappheit im Sinne von Absatz 2 vor dem Bauentscheid dahin, so entfällt auch der Schutz des Wohnraums.

4 Der Wohnraum muss nicht erhalten werden, wenn
a. überwiegende städtebauliche Gründe den Abbruch, die Zweckänderung oder den Umbau verlangen;
b. der Abbruch, die Zweckänderung oder der Umbau im überwiegenden öffentlichen Interesse oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen erforderlich ist;
c. der Verlust des Wohnraums zugunsten der Ausdehnung eines bestehenden, im Eigentum der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers stehenden Unternehmens erfolgt; dem Eigentum gleichgestellt sind vergleichbare beschränkte dingliche Rechte. Räumlichkeiten, für die eine Bewilligung nach diesem Absatz erteilt wurde, sind wieder der Wohnnutzung zuzuführen, sobald diese für die eigene Geschäftstätigkeit nicht mehr benötigt werden.
d. der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann und keine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts vorliegt;
e. nur einzelne Räume einer Wohnung für eigene Arbeitszwecke der Mieter- oder Eigentümerschaft umgenutzt werden.

5 Ausnahmen nach Artikel 15 bleiben vorbehalten.

6 Diese Regeln gehen den Wohnanteilsvorschriften vor. Vorschriften bezüglich Naturgefahren und -risiken bleiben vorbehalten.

Entwurf

Das sagt der Stadtrat

Argumente aus der Stadtratsdebatte

Für die Vorlage

+ Minores deum Asterigem colunt. Horum omnium audacissimi sunt minores, propterea quod a cultu atque humanitate conclavis.

+ Magistrorum longissime absunt minimeque ad eos magistri saepe commeant atque ea, quae ad erudiendos animos pertinent, important proximique sunt maioribus, qui ante portas in angulo fumatorum et sub tecto vitreo stant, quibuscum continenter bellum gerunt.

+ Qua de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt.

+ Huius sunt plurima simulacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis ducem. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velut delirant isti Romani vel non cogito, ergo in schola sum.

+ Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.

Gegen die Vorlage

– Zept hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velu da Romani vel non cogito, ergo in schola sum. Leibnitii Schola sunt est partes tres.

– Vera de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt. Huius simullacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis ducem. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in ver iurant aque dictis libentissime utuntur, velut delirant isti.

– Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.

Entwurf



Abstimmungsergebnis im Stadtrat

xx Ja
xx Nein
xx Enthaltungen

Das vollständige Protokoll der Stadtratssitzung vom XX. XX. XXXX ist einsehbar unter www.bern.ch/stadtrat/sitzungen

Beschluss und Abstimmungsfrage

Der Stadtrats unterbreitet den Stimmberechtigten die folgende Vorlage:

1. Die Stimmberechtigten der Stadt Bern beschliessen die Teilrevision der Bauordnung vom 24. September 2006 (Ergänzung der Bauordnung mit Artikel 16a).

2. Der Gemeinderat beschliesst das Inkrafttreten.

Die Stadtratspräsidentin:
Ursula Marti

Der Ratssekretär:
Daniel Weber

Abstimmungsfrage
Wollen Sie die Vorlage «Schutz von Wohnraum: Teilrevision der Bauordnung» annehmen?

Entwurf

Haben Sie Fragen zur Vorlage?
Auskunft erteilt das

Bauinspektorat
der Stadt Bern
Bundesgasse 38
3001 Bern

Telefon: 031 321 65 45
E-Mail: bauinspektorat@bern.ch