

## **Postulat Fraktion GB/JA! (Karin Gasser/Catherine Weber, GB) vom 1. Juni 2006: Förderung des genossenschaftlichen Wohnens durch städtische Darlehen (06.000152)**

In der Stadtratssitzung vom 18. Januar 2007 wurde das Postulat Fraktion GB/JA! erheblich erklärt:

Die Stadt Zürich stellt seit 1924 Darlehen für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung und hat damit erreicht, dass Zürich ein Rekordniveau an verhältnismässig günstigen Genossenschaftswohnungen aufweisen kann. Am 21. Mai hat die Zürcher Stimmbevölkerung einen weiteren Kredit für die so genannte Wohnbauaktion gesprochen: 25 Millionen sollen als Darlehen an gemeinnützige Bauträger gehen (in den ersten Jahren zinslos, später mit einem Zins von einem Prozent), damit diese ihre Mieten tief halten und einen Teil der Wohnungen subventionieren können. Die gemeinnützigen Wohnbauträger müssen strikte Auflagen beim Bau, bei der Rechnungsführung und bei der Vermietung befolgen. Die Darlehen müssen innerhalb von 20 Jahren zurückbezahlt werden.

Die zu vergebenden 25 Millionen Franken kosten die Stadt 850 000 Franken (auf der Basis von 3,2 Prozent Zins für das Fremdkapital). Zürich spart dank dieser Wohnbauförderung jedoch ein Mehrfaches an Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen ein (Tagesanzeiger vom 8. Mai 2006).

Obwohl die Förderung der gemeinnützigen Wohnbauorganisationen mittels zinsgünstiger Darlehen in der Verordnung über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung der Stadt Bern ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 12), werden in der Stadt Bern bisher keine solchen Darlehen vergeben. Auch in Bern fehlt es aber an günstigen Wohnungen. Der Blick nach Zürich mit seinen zahlreichen Wohnbaugenossenschaften zeigt, dass eine Förderung des gemeinnützigen Wohnens ein wirkungsvoller Bestandteil einer nachhaltigen Wohnbaupolitik ist. In seiner Antwort auf das Postulat „Aktive wohnbaupolitische Strategie der Stadt bei gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften und Wohnbaugenossenschaften“ (GB/JA!, GFL/EVP, SP/JUSO) vom 31. August 2005 hat der Gemeinderat denn auch bekräftigt, dass er gewillt ist, diese Wohnbauträger aktiv zu fördern.

Der Gemeinderat wird gebeten zu prüfen, wie ein solches Modell städtischer Darlehen für Wohngenossenschaften in Bern umgesetzt werden könnte.

Bern, 1. Juni 2006

*Postulat Fraktion GB/JA! (Karin Gasser/Catherine Weber, GB), Myriam Duc, Simon Röthlisberger, Franziska Schnyder, Natalie Imboden, Anne Wegmüller, Hasim Sancar, Daniele Jenni*

### **Bericht des Gemeinderats**

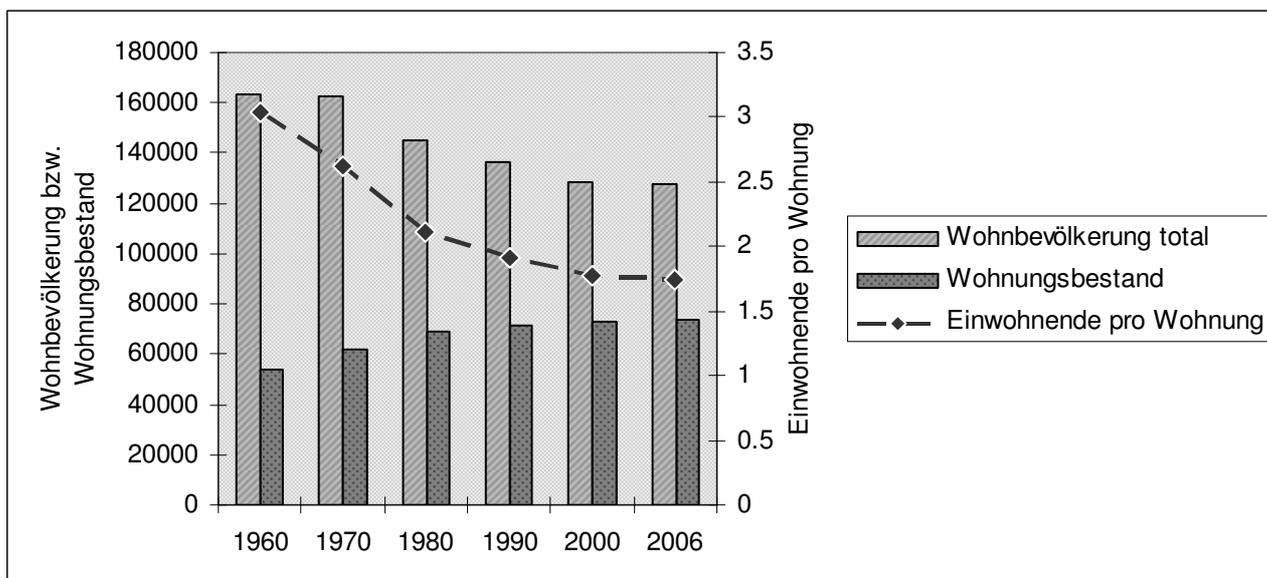
Die Frage von zusätzlicher Unterstützung bzw. städtischen Darlehen an Wohnbaugenossenschaften muss im Gesamtkontext der städtischen Wohnbaupolitik, aber auch unter Berücksichtigung der Finanzhaushaltslage der Stadt Bern beurteilt werden.

## 1. Wohnbaupolitische Situation der Stadt Bern

### Entwicklung Bevölkerung und Wohnungsbestand

Seit Januar 2007 leben in der Stadt Bern wieder über 128 000 Menschen. Ende April 2007 betrug die Einwohnerzahl 128 153 Personen. Diesem erfreulichen Bevölkerungswachstum ging eine Periode der Abnahme voraus: zwischen 1960 und 2006 nahm die Wohnbevölkerung um rund 38 000 Personen ab, obwohl der Wohnungsbestand in derselben Zeitspanne um rund 20 000 Einheiten zunahm.

Gründe für den Bevölkerungsrückgang waren sowohl der Wunsch nach "Wohnen im Grünen" ausserhalb der Stadt als auch ein ungenügendes Wohnungsangebot in Bern, da der Wohnungsbestand seit 1980 nur noch schwach zunahm und insbesondere Grosswohnungen fehlten. Einen Beitrag zur Bevölkerungsabnahme leistete auch die Individualisierung der Gesellschaft verbunden mit steigendem Wohlstand: die Ansprüche bezüglich Wohnfläche stiegen, die Haushaltsgrossen sanken. In den 60er Jahren lebten in der Stadt Bern durchschnittlich 3 Personen in einer Wohnung, heute wird eine Wohnung im Durchschnitt von 1.74 Personen belegt.

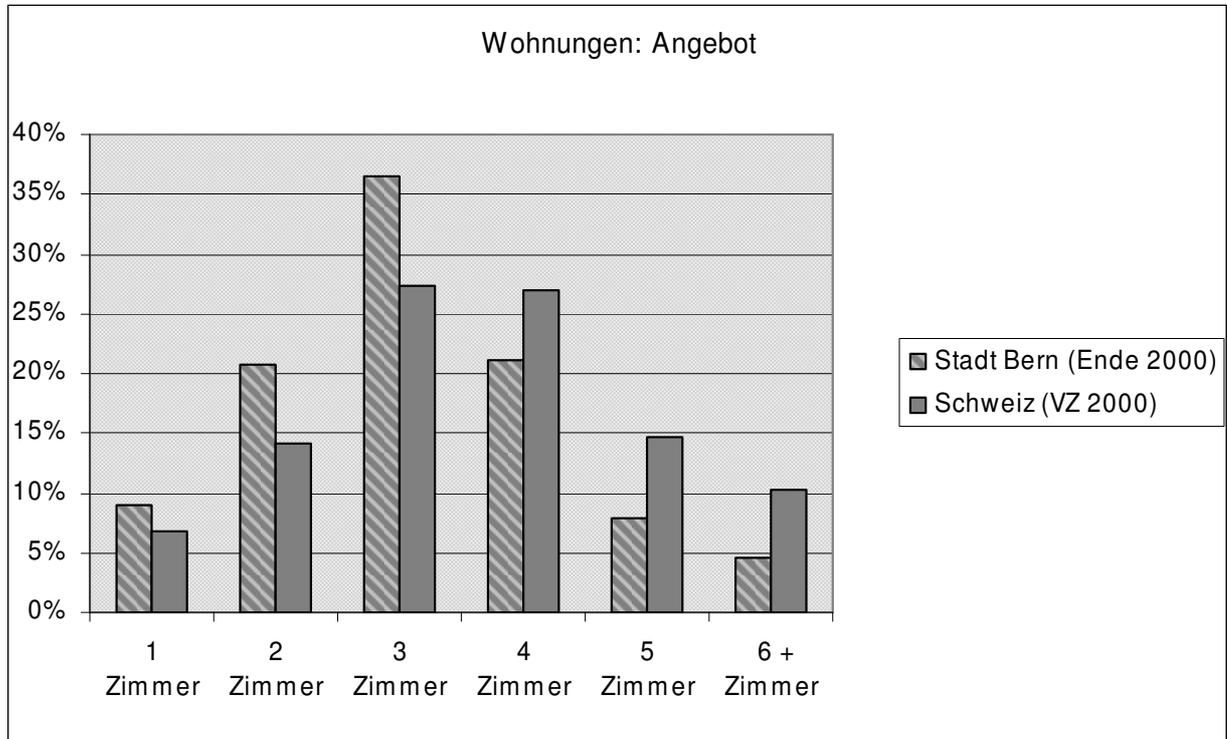


Im Moment sind in der Stadt Bern zahlreiche Wohnbauprojekte in Planung und im Bau. Bis ins Jahr 2008 werden rund 600 Wohnungen - vorwiegend mit 4 und mehr Zimmern - neu erstellt. Es darf davon ausgegangen werden, dass diese problemlos vermietet oder verkauft werden können, da zum Beispiel an Immobilienmessen eine grosse Nachfrage nach Wohnraum in Bern feststellbar ist. Vor allem Familien mit kleinen Kindern und Menschen in der nachfamiliären Lebensphase suchen zentrumsnahe Wohnungen, um von kurzen Wegen, optimaler Erschliessung des öffentlichen Verkehrs, umfassenden Kinderbetreuungsangeboten, kultureller Vielfalt und vielem mehr zu profitieren. Dieser Eindruck wird von Wüest & Partner<sup>1</sup> bestätigt: sie stellen einen positiven Wanderungssaldo der Städte fest. Mehr Menschen möchten aus den Agglomerationen in die Zentren umziehen als umgekehrt.

<sup>1</sup> Wüest & Partner, 2006: Immo-Monitoring 2007, Analysen & Prognosen Fokus Wohnungsmarkt, S. 40

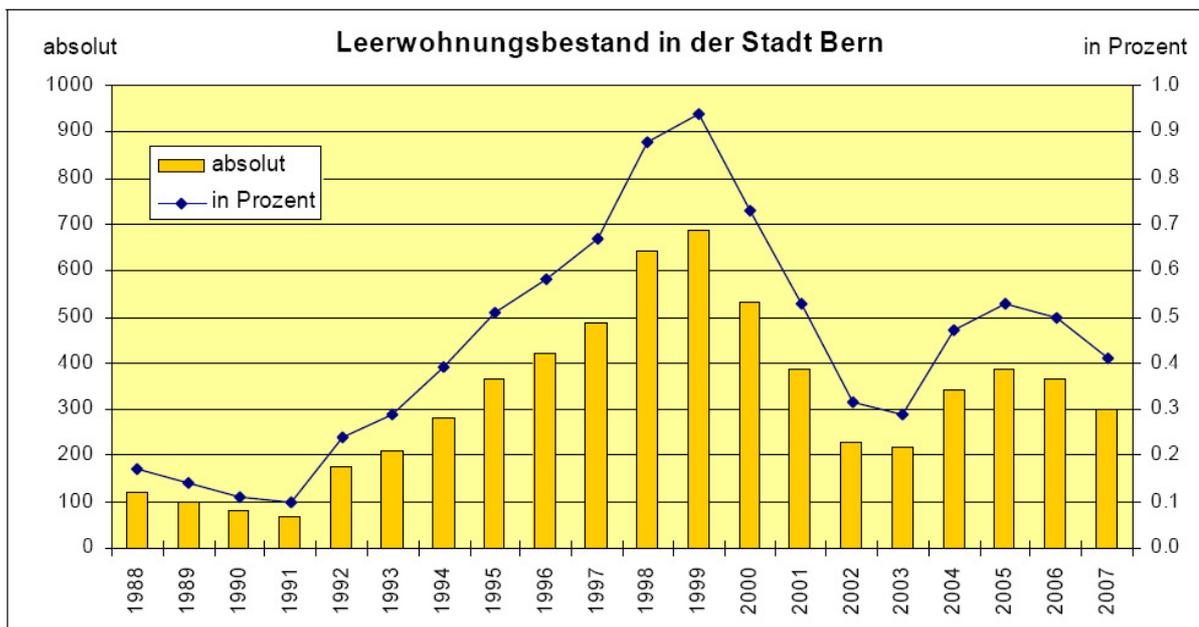
### Wohnungsmix

Die Stadt Bern zählte Ende 2006 73 615 Wohnungen. 35 % der Wohnungen umfassen 1 oder 2 Zimmer, 38 % sind 3-Zimmer-Wohnungen, 19 % weisen 4 Zimmer auf, 8 % umfassen 5 oder mehr Zimmer. Die untenstehende Abbildung zeigt, dass sich der Berner Wohnungsmix stark vom schweizerischen Mix unterscheidet: grosse Wohnungen sind in Bern untervertreten.



### Leerwohnungsziffer und -bestand

Wie die nächste Grafik zeigt, ist die Leerwohnungsziffer der Stadt Bern anhaltend tief. Anfang Juni 2007 standen 302 Einheiten leer, was 0.41 % des Wohnungsbestands entspricht. Es darf von einem Nachfrageüberschuss gesprochen werden. Interessant ist die Verteilung der Leerwohnungen auf die Baujahre der Gebäude: 41.5 % der leeren Wohnungen befinden sich in Gebäuden, die vor 1947 erbaut wurden. 58.5 % liegen in Gebäuden mit Baujahr 1947 bis 2003. In Gebäuden mit Baujahr 2004 und später stand am Stichtag keine Wohnung leer. Neue Wohnungen lassen sich also gut vermieten und verkaufen, was auch die Erfahrung mit neuen Siedlungen zeigt. So waren zum Beispiel die neu erstellten Wohnungen am Sulgenrain bereits grösstenteils vor Fertigstellung vermietet, und auch in der 2008 bezugsbereiten Siedlung im Weissenstein sind bereits zahlreiche Wohnungen reserviert.



## 2. Grundlagen der Wohnbaupolitik der Stadt Bern

### Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1)

Die GO hält zum Thema Wohnen fest, dass die Stadt Massnahmen trifft, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeiten und Wohnen zu erzielen (Art. 12). Die Stadt trifft selbständig sowie in Verbindung mit Bund und Kanton Massnahmen zur Förderung des Baus und der Erhaltung preisgünstiger Wohnungen, zur Verbilligung von Wohnungsmieten und zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums (Art. 13). Unter den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung ist in Artikel 22 GO die Schranke des städtischen Handelns festgehalten: Die Stadt handelt, wo Private eine Aufgabe nicht selber bewältigen können und das öffentliche Interesse es erfordert.

Der Bund kann gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Mai 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz WFG; SR 842) den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum und die Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördern. Die vom Bund direkt gewährten Darlehen sind im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ bis Ende 2008 sistiert<sup>2</sup>. Der Bundesrat beschloss im Februar 2007, ab Anfang 2009 wieder Gelder zur Verfügung zu stellen, jedoch nur für indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Dies betrifft vor allem die Äufnung der Fonds de roulement, mit denen gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern zinsgünstige Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Fonds de roulement werden von den Dachorganisationen (dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen SVW, dem Schweizerischen Verband Liberaler Baugenossenschaften VLB und dem Schweizerischen Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung SWE) verwaltet.

Der Kanton Bern möchte nach einem mehrjährigen Stopp wieder in die Wohnbauförderung einsteigen. Der Grosse Rat hat in der Januar-Session 2007 den Bericht über die Förderung des Wohnstandorts Kanton Bern (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Günstig Wohnen“) zur Kenntnis genommen und einen entsprechenden Auftrag zur Umsetzung erteilt.

<sup>2</sup> Auskunft Bundesamt für Wohnungswesen, Christoph Enzler, 8. Juni 2007 (www.bwo.admin.ch)

Gezielte Massnahmen sollen punktuell Probleme auf dem Wohnungsmarkt auffangen, gemeinnützige Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträger unterstützen und für ein genügendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen sorgen<sup>3</sup>.

### 3. Die Wohnbaupolitik der Stadt Bern

#### 3.1 Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern 1995 (Stek), Fortschreibung Wohnen 2003

Die langfristigen Ziele der Stadt Bern zum Wohnen finden sich im räumlichen Stadtentwicklungskonzept<sup>4</sup>:

- Ziel 1: „Die Stadt Bern strebt ein vielfältigeres und neues Angebot an Wohnraum unter Berücksichtigung ihrer besonderen urbanen Lebensbedingungen an“.
- Ziel 2: „Das städtische Wohnungsangebot hat eine überdurchschnittliche Qualität in der Form von dichter und urbaner Bebauung mit herausragender architektonischer Qualität, loftartigen Wohngebäuden, nutzungsneutralen Wohnungsgrundrissen und speziellen Wohnformen für das Alter“.
- Ziel 3: „Das Wohnungsangebot für grössere Haushalte und unterschiedliche Haushaltformen mit mittleren und höheren Einkommen ist deutlich zu erhöhen“.
- Ziel 4: „Die Stadt Bern fördert ein sozial intaktes Stadtmilieu und achtet auf eine ausgewogene Nutzungsmischung und eine vielfältige soziale Zusammensetzung der Stadtquartiere“.
- Ziel 5: „Eine hohe Dichte neuer Wohnbauareale und eine behutsame Verdichtung bestehender Stadtquartiere tragen zur besseren Auslastung der vorhandenen Infrastruktur bei“.
- Ziel 6: „Ein angemessener Umgang mit bestehender Bausubstanz und die qualitative Verbesserung des urbanen Wohnumfelds in den Quartieren sind zu sichern“.
- Ziel 7: „Für eine langfristige Stabilisierung und leichte Erhöhung der Bevölkerungszahl sind die planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die wenigstens eine Realisierung von 250 Wohnungen pro Jahr zulassen“.

#### 3.2 Massnahmenprogramm Wohnen des Gemeinderats, 2002

Gestützt auf die Legislaturrichtlinien 2001–2004 beschloss der Gemeinderat am 26. März 2002 das Massnahmenprogramm Wohnen, mit welchem die Wohnbautätigkeit mit hoher Priorität gefördert werden soll. Dazu gehören u.a. folgende Aktivitäten:

- Vermarktung baureifer Areale;
- Intensivierung der Kontakte mit Investoren und Promotoren;
- Vorantreiben von Planungen mit hoher politischer Priorität;
- Fördern des verdichteten Bauens, Nutzen von Baulücken und unternutzten Parzellen;
- Überprüfen von Umnutzungsmöglichkeiten zugunsten des Wohnens;
- Vereinfachen der städtischen Bauordnung.

Ergebnisse der Umsetzung dieser Massnahmen sind u.a die Vermarktung der Gebiete Weissenstein, Acherli, Brünnen und Oberbottigen sowie die Planung des Areals Schönberg-Ost. Das Auffüllen von Baulücken wie an der Brückenstrasse oder an der Ecke Münger-/ Welststrasse wurde unterstützt.

<sup>3</sup> Auskunft Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern, Barbara Nyffeler, 6. Juni 2007

<sup>4</sup> Gemeinderat der Stadt Bern, 2003: Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern 1995, Wohnen, Fortschreibung 2003

### 3.3 Legislaturziele 2005 – 2008

Die kurzfristigen Ziele des Gemeinderats sind in den Legislaturrichtlinien festgehalten. Für das Wohnen sind im weiteren Sinne beide Ziele relevant: „Lebensqualität in Bern“ und „Impulse für Bern“. Das Teilziel 1.1 „Die Wohnstadt Bern verfügt über ein ausgewogenes Wohnungsangebot“ gibt jedoch Auskunft zu den wohnbaupolitischen Absichten im engeren Sinn. Im Jahr 2006 zeigt die Statistik zu diesem Teilziel folgendes Bild<sup>5</sup>: 219 Wohnungen wurden vollendet, 193 Wohnungen durch Zusammenlegung aufgehoben. Insgesamt konnten 381 neue Wohnungen baubewilligt und mit dem Bau von 412 Wohnungen begonnen werden. Durch Umnutzungen können rund 60 Wohnungen gewonnen werden, die zurzeit in Planung oder im Umbau sind.

### 3.4 Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik

Ein weiterer Pfeiler des städtischen Wohnungsangebots bildet der Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds). Dieser konnte in den letzten sieben Jahren nachhaltig saniert werden. Er bietet gemäss der nachstehenden Matrix primär 1- bis 3-Zimmerwohnungen mit einem Anteil von über 81 % am gesamten Gebäudebestand an, womit Familienwohnungen mit mehr als 4 Zimmer lediglich ein Anteil von unter 19 % ausmachen. Die total 1 943 Wohnungen des Fonds entsprechen einem Anteil von 2.64 % am gesamtstädtischen Bestand von 73 615 Wohnungen (per Ende Dezember 2006).

Zusammensetzung der Wohnungen im Fondsvermögen:

<b>Zimmerzahl</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Total</b>
<b>Anzahl Wohnungen</b>	160	680	738	261	74	30	<b>1943</b>
<b>in %</b>	8.23	35.00	37.98	13.43	3.81	1.54	<b>100.00</b>

Trotz der Einführung kostendeckender Mietzinse im Jahre 2001 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 Wohnungsportefeuille des Fonds liegen die Mietzinse gegenüber dem Markt um 20 % tiefer.

Zusätzlichen Einfluss übt der Fonds bei den 527 Mietwohnungen aus, welche er in so genannter Generalmiete für Baugesellschaften und Baugenossenschaften bewirtschaftet; an diesen ist der Fonds kapitalmässig beteiligt. Der direkte bzw. indirekte Wohnungsanteil am gesamtstädtischen Bestand erhöht sich so für den Fonds auf 3.36 % oder total 2 470 Wohnungen.

Unter Berücksichtigung des räumlichen Stadtentwicklungskonzepts Bern 1995 mit Fortschreibung Wohnen 2003 sowie der gemeinderätlichen Legislaturrichtlinien 2005 – 2008 hat die Betriebskommission die folgenden (wohnbaupolitischen) Aktivitäten für den Fonds definiert:

- Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzipes (Ökonomie, Ökologie, Gesellschaft);
- Erreichen eines ausgeglicheneren und marktkonformeren 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;

<sup>5</sup> Stadt Bern 2007: Jahresbericht 2006, Jahresrechnung Band 1, S. 5. (aktualisiert am 17.4.2007)

- Sanierungsstrategien (Budgetplanung, Bauökologie, Art und Umfang, Mitsprachemöglichkeiten);
- Investitionsstrategien und Arealentwicklungen (auch im Bereich Eigenproduktion von Wohnungen zur Verjüngung des Immobilienbestands);
- Äufnung einer Rückstellung aus den freien Mitteln des Fonds für Spezialprojekte im Rahmen der vorerwähnten Themenbereiche.

#### **4. Gemeinnützige Bauträgerinnen und Bauträger**

Die Stadt Bern unterstützt die gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträger bereits seit Jahren in grossem Umfang, indem sie ihnen mit ihren rund 350 Baurechtsgrundstücken<sup>6</sup> Land zu günstigen Bedingungen zur Verfügung stellt (z.B. in den Quartieren Tscharnergut, Wyler, Weissenbühl, Schöngrün, Holligen, Lorraine). Auch in jüngster Vergangenheit förderte die Stadt Bern direkt oder indirekt den genossenschaftlichen Wohnungsbau (z.B. Brunngrasse 16, Brunnen Baufeld 6, Teil der Überbauung Weissenstein, Wettbewerb Ausserholligen IV an der Freiburgstrasse/Krippenstrasse).

Wie unter Ziffer 3.4 bereits erwähnt, hat der Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik seine Aktivitäten unter Berücksichtigung des Stadtentwicklungskonzepts und der gemeinderätlichen Legislaturrichtlinien neu definiert und angepasst. Dazu gehört auch die verstärkte Unterstützung des baugenossenschaftlichen Wohnens bzw. der Bau von familiengerechten Wohnungen. Für solche und andere Projekte werden ab dem Rechnungsjahr 2008 im Fonds Rückstellungen gebildet, die zweckgebunden eingesetzt werden können.

Für die Beteiligungen des Fonds an verschiedenen Baugesellschaften und Baugenossenschaften wird ebenfalls im Jahr 2008 eine Strategie erarbeitet.

In verschiedenen Gesprächen mit gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern zeigte sich, dass das Problem vor allem bei den mangelnden Möglichkeiten liegt, Land oder Gebäude für den genossenschaftlichen Wohnbau zu erwerben und nicht primär bei der Finanzierung. Wenn die Stadt Bern Grundstücke im Baurecht abtritt, so können die Baugenossenschaften ohne grössere Probleme den geforderten Finanzierungsnachweis im Rahmen der dafür vorgesehenen Instrumente erbringen.<sup>7</sup> Dies hat sich z.B. auch beim Wettbewerb Ausserholligen IV für gemeinnützige Bauträgerinnen und Bauträgern bestätigt. Die Kontakte mit verschiedenen Baugenossenschaften werden in den kommenden Jahren beibehalten und wo möglich intensiviert.

#### **5. Fazit**

Der Gemeinderat verfolgt eine ganzheitliche Wohnbaupolitik unter Berücksichtigung raumplanerischer, soziodemographischer und wirtschaftlicher Entwicklungen. Dazu gehört ein ausgewogenes Angebot an Wohnungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen in der Stadt Bern. Dazu gehört auch die direkte Unterstützung von gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern, indem ihnen Land zu preiswerten Baurechtskonditionen abgetreten wird oder dass der Fonds unter Baugenossenschaften Wettbewerbe für solche Bauvorhaben ausschreibt.

Der Gemeinderat erachtet den wohnbaupolitischen Massnahmekatalog und die Unterstützung der gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern mit der Abgabe von preiswertem Land im

---

<sup>6</sup> Diese Baurechte sind dem Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern zugewiesen.

<sup>7</sup> Fonds de Roulement, Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger, Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft HBG

Baurecht als zielführend. Zudem wird der Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik im Rahmen seiner Strategieumsetzung die Wohnbaugenossenschaften und –gesellschaften bei der Vergabe von Land auch zukünftig berücksichtigen oder innovative Projekte im gemeinnützigen Bereich unterstützen. Auch der direkte Kontakt mit Baugenossenschaften wird weiterhin regelmässig stattfinden um gemeinsam Lösungen und Angebote für den Erhalt oder die Errichtung von genossenschaftlichen Wohnformen zu unterstützen.

Im vorliegenden Prüfungsbericht hat der Gemeinderat eine Auslegeordnung seiner wohnbaupolitischen Massnahmen aufgeführt und gezeigt, dass u.a. der gemeinnützige Wohnungsbau sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell unterstützt wird. Unter Berücksichtigung der städtischen Wohnbaupolitik mit ihrer benötigten Vielfalt an Massnahmen und mit Rücksicht auf die nach wie vor angespannte Lage des Finanzhaushalts<sup>8</sup> der Stadt Bern fehlt das Geld, um zusätzliche Mittel in Form von Darlehen an Baugenossenschaften ausrichten zu können.

Bern, 16. Januar 2008

Der Gemeinderat

---

<sup>8</sup> Die Plandaten der Jahre 2009 bis 2011 weisen Defizite von 31.2, 31.6 und 34,9 Mio. Franken aus.