

Motion Matteo Micieli (PdA)/Raffael Joggi (AL): Für eine soziale Wohnungspolitik – Mietzinsdeckel statt Luxussanierungen

Auftrag

Der Gemeinderat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um:

1. eine verbindliche Definition von bezahlbarem Wohnraum festzulegen
2. in Zeiten von Wohnungsnot für Sanierungen, Umbau oder Abbruch und Ersatzneubau eine zusätzliche Bewilligungspflicht einzuführen
3. vorzeitige Sanierungen und preistreibende Renovationen (Luxussanierungen) von bezahlbaren Wohnungen nicht mehr bewilligungsfähig zu machen
4. einen Mietzinsdeckel nach Sanierungen einzuführen
5. ein Rückkehrrecht nach Sanierungen für die Mieter*innen einzuführen
6. die Vermieter*innen zu verpflichten, die Mietzinse der Vormieterschaft den Mietinteressierten zwingend anzugeben

Begründung

Die Mietpreise für Wohnungen in der Stadt Bern steigen kontinuierlich an. Gegenüber dem letzten Jahr, 2023, sind die Mieten um drei Prozent gestiegen, wie Statistik Stadt Bern in der Mietpreis-erhebung 2023 vom 7. März 2024 gezeigt hat. Gleichzeitig sind gemäss der letzten Lohnstruktur-erhebung des Bundesamtes für Statistik die Reallöhne bei leicht steigenden Nominallöhnen 2022 um 1,9 Prozent gesunken. Es ist also notwendig, die Ziele, die die Stadt Bern in Art. 13 GO, Art. 1 des Reglements über Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern sowie als Ziel 3e der Stadtberner Wohnstrategie festhält auszubauen. Die Stadt Bern muss das Recht auf Wohnen anerkennen und notwendige Massnahmen umsetzen, damit Personen, die in der Stadt Bern wohnhaft und angemeldet sind, Wohnraum finden, der ihren finanziellen Möglichkeiten entspricht. Da auch die Stadt-wohnungen von massiven Mietzinssteigerungen betroffen sind zeigt sich, dass es nicht zu reichen scheint, marktergänzend zu funktionieren, wie das der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik fest-hält. Vielmehr müssen auch Lösungen gefunden werden, um den steigenden Mieten auf dem städtischen Immobilienmarkt gegenhalt zu bieten. Nicht zuletzt, weil in der Schweiz die realen Miet-kosten die erwarteten Mietkosten massiv übersteigen. Wie eine Studie vom Büro BASS zeigt, sind die Mieten gemäss Mietpreisindex 36,2 Prozent höher angestiegen, als das aufgrund der «relevan-ten Kostenfaktoren gemäss geltendem Mietrecht» zu erwarten gewesen wäre. Allein im Jahr 2021 haben so Mieter*innen schweizweit 10,4 Milliarden Franken zu viel Miete bezahlt. Seit Messbeginn im Jahr 2006 bis zur Veröffentlichung der Studie 2021 haben so Mieter*innen in der Schweiz über 100 Milliarden Franken zu viel Miete bezahlt. Dem müssen wir etwas entgegensetzen. Sanierun-gen sind grundsätzlich energetisch sinnvoll und notwendig. Damit einher gehen logischerweise auch steigende Kosten auf Seite der Mieter*innen. Der in der Stadt Bern immer kleinere Teil an bezahlbarem Wohnraum muss aber dennoch besser geschützt werden. Vorzeitige Sanierungen oder preistreibende Renovationen sollten deshalb stark eingeschränkt werden. Abgesehen davon, dass sie ökologisch schädlich sind, treiben sie die Mieten in der Stadt unnötig in die Höhe und verdrängen so einkommensschwächere Mietparteien, Familien und alleinerziehende Elternteile. Sol-che Verdrängungen durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen müssen deshalb in der Stadt Bern kontrolliert werden. Eine sozialere Wohnpolitik ist dringend nötig, um Armut, prekären Le-benssituationen und der Verdrängung im Stadtraum entgegenzuhalten. Bauen allein reicht da nicht. Dies, zumal Neubauwohnungen fast immer einen höheren Mietzins zur Folge haben als be-stehende Wohnungen und genossenschaftliche Wohnbauprojekte. Basel-Stadt macht es vor und hat eine Verordnung über den Schutz von Wohnraum beschlossen. So gilt in Zeiten von Woh-nungsnot (in Basel bei einer Leerstandquote von 1,5%) für Sanierung, Umbau oder Abbruch und

Ersatzneubau von Wohnraum eine zusätzliche Bewilligungspflicht mit Mietzinskontrolle. Falls die Mieter*innenschaft in dieser Zeit ausziehen muss, haben sie ein Recht auf Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft. Die Mietzinsentwicklung wird dabei nach Sanierungen oder einem Umbau während fünf Jahren kontrolliert und durch einen maximalen Mietzinsaufschlag gedeckelt. Diese Bestimmungen gelten dabei für den geschützten bezahlbaren Mietwohnraum.

Bern muss hier nachziehen!

Bern, 14. März 2024

Erstunterzeichnende: Matteo Micieli, Raffael Joggi

Mitunterzeichnende: David Böhner, Muriel Graf

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat bereits in den Jahren 2021 und 2022 zwei parlamentarische Vorstösse mit einer vergleichbaren Stossrichtung beantwortet: Am 27. Oktober 2021 die Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO, GFL/EVP (Rahel Ruch, GB/Diego Bigger, SP/Lukas Gutzwiller, GFL/Therese Streit, EVP): Einführung einer Mietzinskontrolle in der Stadt Bern, um energetische Sanierungen sicherzustellen sowie am 19. Oktober 2022 die Interfraktionelle Interpellation GB/JA!, SP/JUSO, GFL/EVP (Rahel Ruch, GB/Diego Bigger, SP/Lukas Gutzwiller, GFL/Therese Streit, EVP): Spielraum für Mietzinskontrolle in der Stadt Bern?.

Wie der Gemeinderat in beiden Antworten festhält, teilt er die Sorge der Motionär*innen bezüglich steigender Mietzinsen. Er stellt deshalb den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau ins Zentrum seiner im Mai 2024 aktualisierten Wohnstrategie. Insbesondere mit Hilfe von Wohnungsbau und -kauf durch den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, durch Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die Anwendung von Artikel 16b (Wohn-Initiative) der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. Oktober 2006 (BO; SSSB 721.1) soll langfristig mehr preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Bern bereitgestellt werden. Ausserdem will der Gemeinderat für armutsbetroffene und einkommensschwächere Menschen mehr subventionierten Wohnraum zur Verfügung stellen und die Anzahl Mietverträge im Segment günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (GüWR-Wohnungen) bis zum Jahr 2030 auf 1 000 Einheiten erhöhen. Sanierungen von Wohnraum sollen nicht verhindert werden, da sie insbesondere zur Erreichung der Klimaziele und zur Erhaltung der Attraktivität des Stadtberner Wohnungsbestands wichtig sind. Der Gemeinderat setzt sich dafür ein, dass Sanierungen sozialverträglich erfolgen, und hat Ziel 1b der städtischen Wohnstrategie dementsprechend ergänzt. Mit der Tagung «Sozialverträglich sanieren»¹ vom 2. September 2024 hat die Stadt Bern beispielsweise Akteur*innen des Wohnungsbaus für das Anliegen sensibilisiert.

Bezüglich der Kernanliegen der vorliegenden Motion – einer zusätzlichen Bewilligungspflicht für Sanierungen, Umbau, Abbruch oder Ersatzneubauten in Zeiten von Wohnungsnot bzw. einem Mietzinsdeckel nach Sanierungen – hat sich die Haltung des Gemeinderats seit der Beantwortung der oben genannten Vorstösse nicht verändert: Der Gemeinderat erachtet das Ausarbeiten entsprechender Rechtsgrundlagen nicht zuletzt aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der Stadtverwaltung als nicht angezeigt. Aus Sicht des Gemeinderats ist es nach wie vor äusserst fraglich, ob der Nutzen einer entsprechenden Kontrolle in einem positiven Verhältnis zum sehr grossen erforderlichen Aufwand stünde. Bis zur allfälligen Einführung wären langwierige Gesetzgebungs- sowie Rechtsmittelverfahren zu erwarten, die viele Ressourcen binden würden. Der für das Erarbeiten, Verankern und Umsetzen einer entsprechenden Regelung erforderliche

¹ www.bern.ch/tagung-sanieren

Zeitbedarf und Aufwand steht in direkter Konkurrenz zu anderen Vorhaben, die ebenfalls der Schaffung von mehr und preisgünstigem Wohnraum dienen: Zum Erarbeiten von Planungsvorlagen für den Wohnungsbau inkl. Durchsetzen der Wohn-Initiative, zur Umsetzung der Wohnstrategie usw. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass diese Massnahmen und Vorhaben einen grösseren Impact auf die langfristige Verfügbarkeit von preisgünstigem Wohnraum haben als eine mit hohem Aufwand verbundene Bewilligungspflicht bzw. Mietzinskontrolle, die nur in einem partiellen Bereich wirken würde. Deren Wirkung wäre primär auf die symbolische Ebene beschränkt.

Zu Punkt 1:

Der Gemeinderat definiert im Glossar der städtischen Wohnstrategie zahlreiche Begriffe, so auch bezahlbaren Wohnraum: «Was unter bezahlbarem Wohnraum zu verstehen ist, ist nicht definiert, sondern relativ. Wieviel Mietzins bezahlbar ist, hängt von der Einkommenssituation der einzelnen Menschen ab. So sind Neubauwohnungen mit Kostenmiete beispielsweise für die mittelständische Bevölkerung bezahlbar, für armutsbetroffene Menschen jedoch nicht erschwinglich.»

Eine weitergehende Definition von bezahlbarem Wohnraum ist aus Sicht des Gemeinderats nicht nötig.

Zu Punkt 2, 3 und 4: Rechtliche Einschätzung

Die rechtliche Einschätzung des Gemeinderats zu einer Bewilligungspflicht bei Sanierungen bzw. zu einem Mietzinsdeckel hat sich seit der Beantwortung der oben genannten Interpellation nicht verändert: Die Ausführungen im Gutachten Merkli/Merkli² vom 22. Februar 2022 zur Zulässigkeit der Einführung von Mietzinskontrollen im Zusammenhang mit Sanierungsmassnahmen sind nach Auffassung des Gemeinderats grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar. Das Gutachten skizziert einen Rahmen, in dem die Anliegen allenfalls umgesetzt werden könnten. Eine kommunale Mietzinsbeschränkung benötigt eine rechtliche Grundlage in einem kommunalen Gesetz und muss verhältnismässig sein. Es müsste noch vertieft abgeklärt werden, ob die Grundlage eher auf der Stufe der Gemeindeordnung (GO; SSSB 101.1) oder in der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1) zu schaffen wäre. Sowohl eine Revision der GO als auch der BO hätte zwingend eine Volksabstimmung zur Folge (Artikel 36 GO). Weiter wäre die Regelung von Details auf Richtlinienstufe nötig. Zudem müsste die Regelung eingeschränkt wirksam sein (z. B. zeitlich beschränkt für einige Jahre und nur bei Sanierungen) und sie dürfte übergeordnete gesetzliche Bestrebungen (hier: energetische Sanierungen) nicht unterlaufen.

Einschätzung zum Kosten-Nutzen-Verhältnis

Im Mai 2022 traten im Kanton Basel-Stadt die in der vorliegenden Motion erwähnten gesetzlichen Regelungen zum Wohnraumschutz³ in Kraft. Diese Regelungen sehen in Zeiten der Wohnungsnot zusätzliche Prüfungs- und Bewilligungsverfahren sowie eine anschliessende Mietzinskontrolle zum Schutz des bestehenden bezahlbaren Mietwohnraums vor und sind mit dem Inhalt der vorliegenden Motion vergleichbar. Der Wohnungsmarkt, die Wohnpolitik und die Herausforderungen der Stadt Bern und des Kantons Basel-Stadt sind ebenfalls vergleichbar, weshalb der Gemeinderat zur Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der vorliegenden Motion Erkenntnisse aus Basel-Stadt heranzieht. Zu beachten ist, dass der Erfahrungszeitraum in Basel-Stadt mit zwei Jahren allgemein als zu kurz für eine abschliessende Beurteilung der Regelungen erachtet wird.

Der Schlussbericht zur Auslegeordnung zum Wohnraumschutz im Kanton Basel-Stadt⁴ hält fest, dass die Wohnraumschutz-Bestimmungen und deren Auswirkungen in Basel-Stadt von Politik,

² <http://bit.ly/4dylopH>

³ <https://bit.ly/472Sr2J>

⁴ Wohnraumschutz im Kanton Basel-Stadt – Auslegeordnung, Schlussbericht BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG vom 24. Juni 2024 www.bs.ch/news/2024-auslegeordnung-zum-wohnschutz

Wirtschaft und Gesellschaft kontrovers diskutiert werden. Dies zeige sich anhand zahlreicher Medienberichte, politischer Vorstösse im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt und mehrerer hängiger Gerichtsverfahren. Der Regierungspräsident der zuständigen Direktion sagt, dass auf allen Seiten eine Unzufriedenheit mit den Wohnraumschutzbestimmungen feststellbar sei. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wolle deshalb in einem ersten Schritt rasche Verbesserungen mittels Verordnungsänderungen herbeiführen.⁵

Der Schlussbericht hält weiter fest, dass aufgrund der neuen Bestimmungen des Kantons Basel-Stadt Mietzinserhöhungen nach Sanierungen effektiv tiefer ausfielen. Gleichzeitig zeige sich aber auch eine Abnahme der Sanierungstätigkeit. Im Bereich der energetischen Sanierungen bestehe ein Zielkonflikt zwischen Wohnraumschutz und Klimaschutzziele (Netto-Null-Ziel 2037). Einerseits habe Basel-Stadt mit der Klimaschutzstrategie entschieden, Sanierungen zu fördern – andererseits würden diese Sanierungen mit dem Wohnraumschutz unattraktiver. Energetische Sanierungen fänden oftmals im Rahmen von Gesamtsanierungen statt. Wenn weniger Gesamtsanierungen durchgeführt würden oder diese später stattfänden, sinke mittel- und langfristig auch die Anzahl energetischer Sanierungen.

Nach Einschätzung des Gemeinderats wäre bei Umsetzung einer Bewilligungspflicht bei Sanierungen bzw. eines Mietzinsdeckels auch in der Stadt Bern mit einem Rückgang der Sanierungen zu rechnen. Dies wäre insbesondere aus klimapolitischer Sicht ungünstig. Zudem müsste die Mieterschaft auf allfällige erwünschte Effekte von Sanierungen verzichten, wie beispielsweise tiefere Nebenkosten oder Verbesserungen der Hindernisfreiheit von Wohnraum.

Ausserdem wäre in der Stadt Bern mit einem sehr grossen bürokratischen Aufwand für die Stadtverwaltung, die Eigentümerschaften und Gerichte zu rechnen. In Basel-Stadt arbeiten mehrere Personen an der Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen und im Vollzug: zwei bis drei Personen sind auf der strategischen Ebene für den Wohnraumschutz engagiert, weitere acht Personen arbeiten in der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz. Die Beurteilung der Gesuche erfolgt durch eine Wohnschutzkommission mit acht Personen. Namhafter Aufwand würde auch bei den Eigentümerschaften bzw. Investierenden verursacht, die in Basel-Stadt zahlreiche Formulare und Unterlagen einreichen müssen. Ausserdem wäre auch in der Stadt Bern mit beträchtlichem juristischem Aufwand für diverse Rechtsmittelverfahren zu rechnen; allein das zu erwartende Verfahren zur Klärung der Rechtmässigkeit der neuen Regelung bis vor Bundesgericht würde mindestens fünf Jahre in Anspruch nehmen. Dazu kämen mit Blick auf Basel-Stadt zahlreiche weitere Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit dem Vollzug.

Der Gemeinderat schätzt das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Bewilligungspflicht bei Sanierungen bzw. eines Mietzinsdeckels als unbefriedigend ein. Einem sehr hohen Aufwand bei allen involvierten Akteur*innen stünde ein kleiner Nutzen entgegen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass eine Mietzinskontrolle nur zeitlich beschränkt zulässig wäre. Im Kanton Basel-Stadt gilt diese lediglich fünf Jahre lang. Wie sich die Mietzinse nach Ablauf der fünfjährigen Kontrolle entwickeln, kann noch nicht abgeschätzt werden.

Zu Punkt 5:

Die Einführung eines Rückkehrrechts nach Sanierungen ist rechtlich nicht zulässig und daher in der Stadt Bern nicht möglich. Mit Urteil vom 19. Dezember 2022 (1C_759/2021) hob das Bundesgericht Artikel 8a Absatz 3a im Gesetz über die Wohnraumförderung des Kantons Basel-Stadt (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500) auf. Diese Bestimmung sah vor, dass in ge-

⁵ Medienmitteilung des Präsidialdepartements Kanton Basel-Stadt vom 15. August 2024
<https://bit.ly/474HptM>

wissen Verfahren eine Bewilligung betreffend Sanierung, Renovation und Umbau einer Liegenschaft nur erteilt werden konnte, wenn dem bisherigen Mieter ein Rückkehrrecht zugesichert wurde. Das Bundesgericht erachtet diese Voraussetzung als bundesrechtswidrig. Vermieter*innen müssen also inskünftig der Mieterschaft bei Sanierungen kein Rückkehrrecht zusichern.

Zu Punkt 6:

Wie die Motionär*innen ist auch der Gemeinderat der Ansicht, dass eine Pflicht zur Bekanntgabe der Mietzinsen der Vormieterschaft bzw. die sogenannte Formularpflicht für die Mitteilung des Anfangsmietzinses ein geeignetes Mittel ist, um Mietzinssteigerungen zu begrenzen. Jedoch sind dem Gemeinderat diesbezüglich aus rechtlichen Gründen die Hände gebunden: Die Stadt Bern hat keine Kompetenz, um auf Gemeindeebene eine Formularpflicht einzuführen. Sie ist dazu auf eine Regelung auf kantonaler Ebene angewiesen, da es das heutige Bundesrecht den einzelnen Kantonen überlässt, die Formularpflicht einzuführen. Darauf hat der Kanton Bern bisher verzichtet. Die Formularpflicht gilt aktuell nur in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Freiburg, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Waadt, Zug und Zürich.

Auch der Bundesrat anerkennt den Nutzen einer Formularpflicht; er schlug bereits 2015 eine schweizweit geltende Formularpflicht vor, was damals vom Parlament abgelehnt wurde. Die Motion 23.4237 Flach verlangt, dass bei einem Mietvertrag der Mietzins der vergangenen zwei Jahre aufgeführt werden muss. Entgegen dem Antrag des Bundesrats hat der Nationalrat diese Motion am 28. Februar 2024 deutlich abgelehnt. Auch im Aktionsplan Wohnungsknappheit vom 13. Februar 2024 ist eine mögliche Massnahme zum «Prüfen einer Ausweitung der Formularpflicht (bei der Erfüllung bestimmter Bedingungen wie beispielsweise einer Situation der Wohnungsnot) auf die ganze Schweiz» enthalten. Der Gemeinderat geht allerdings nicht von der Umsetzung dieser Massnahme aus, da diese nicht von allen am Aktionsplan beteiligten Organisationen als geeignet erachtet wird.

Solange auf Bundes- oder Kantonebene keine übergeordnete rechtliche Grundlage geschaffen wird, ist es der Stadt Bern also nicht möglich, die Vermieter*innen zur Angabe der Mietzinsen der Vormieterschaft zu verpflichten. Der Gemeinderat wird sich dennoch weiterhin im Rahmen seiner Möglichkeiten für eine Formularpflicht bzw. eine dementsprechende übergeordnete Rechtsgrundlage einsetzen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Umsetzung der vorliegenden Motion hätte namhafte personelle und finanzielle Auswirkungen. Für die Durchführung eines entsprechenden Bewilligungsverfahrens müssten neue Stellen geschaffen werden – zulasten bestehender Stellen. Zudem müsste ein entsprechender Instanzenzug bzw. ein entsprechendes Rechtsmittelverfahren vorgesehen werden, was sowohl auf städtischer als auch auf den nachfolgenden Ebenen (Regierungsstatthalteramt, kantonale Direktion und Verwaltungsgericht) zu einem heute nicht bezifferbaren Bedarf an personellen und finanziellen Ressourcen führen würde.

Zur Abschätzung der Grössenordnung des städtischen Aufwands kann auf Basel-Stadt⁶ abgestellt werden: In Basel-Stadt arbeiten zwei bis drei Personen auf der strategischen Ebene für den Wohnraumschutz und weitere acht Personen in der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz. Die Beurteilung der Gesuche erfolgt durch eine Wohnschutzkommission mit acht Personen.

⁶ Siehe <https://bit.ly/4gixjdd> (Anlaufstelle Wohnraumentwicklung), <https://bit.ly/3T4yDq4> (Team der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz) und <https://bit.ly/3MomNmH> (Wohnschutzkommission).

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 11. September 2024

Der Gemeinderat