

Vortrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) an den Stadtrat**Interfraktionelle parlamentarische Initiative SP/JUSO, GB/JA!, GFL/EVP (Rithy Chheng, SP/Christine Michel, GB/Rahel Ruch, JA!/Daniel Klauser, GFL/Martin Trachsel, EVP): Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern****1. Einleitung****1.1. Das Instrument der parlamentarischen Initiative und ihr Verfahren**

Das Instrument der parlamentarischen Initiative ist in Artikel 61 der Gemeindeordnung der Stadt (GO) und in Artikel 68 des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern (Stadtratsreglement; GRSR) geregelt. Mit der parlamentarischen Initiative können 30 Mitglieder des Stadtrats einen ausgearbeiteten Entwurf zu einem Reglement oder zu einem Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten einreichen. Eine parlamentarische Initiative ermöglicht den Mitgliedern des Berner Stadtrats, direkt gesetzgeberisch tätig zu werden. Kommt die parlamentarische Initiative mit 30 Unterschriften vorläufig zustande, wird sie vom Büro des Stadtrats an eine vorberatende Kommission zur Bearbeitung überwiesen. Am 5. April 2012 hat das Büro des Stadtrats die parlamentarische Initiative zur Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) zugewiesen. Die vom Büro des Stadtrats bezeichnete Kommission bereitet eine Vorlage vor und stellt zuhanden des Stadtrats den Antrag. In der GO sowie im Stadtratsreglement sind keine Fristen festgelegt, innerhalb der die vorberatende Kommission das Geschäft dem Stadtrat unterbreiten muss. Die vom Büro bezeichnete zuständige Kommission (hier die FSU) ist hinsichtlich der zeitlichen Gestaltung der Vorberatung zuhanden des Stadtrats frei.

Bei der parlamentarischen Initiative handelt es sich um ein parlamentarisches Geschäft, d.h., zunächst entscheidet der Stadtrat über die von der Kommission erarbeitete Vorlage; unabhängig davon, ob der Gegenstand der parlamentarischen Initiative in der Zuständigkeit des Parlaments oder der Stimmberechtigten liegt. Die parlamentarische Initiative wird vom Stadtrat im gleichen Verfahren behandelt wie eine Vorlage des Gemeinderates. Wenn der Stadtrat der Forderung der parlamentarischen Initiative zustimmt, bedingt dies zwingend eine Volksabstimmung, da das Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik (Fondsreglement; FRBW) angepasst werden muss. Lehnt der Stadtrat die parlamentarische Initiative ab, ist das parlamentarische Geschäft erledigt und es wird keine Volksabstimmung durchgeführt.

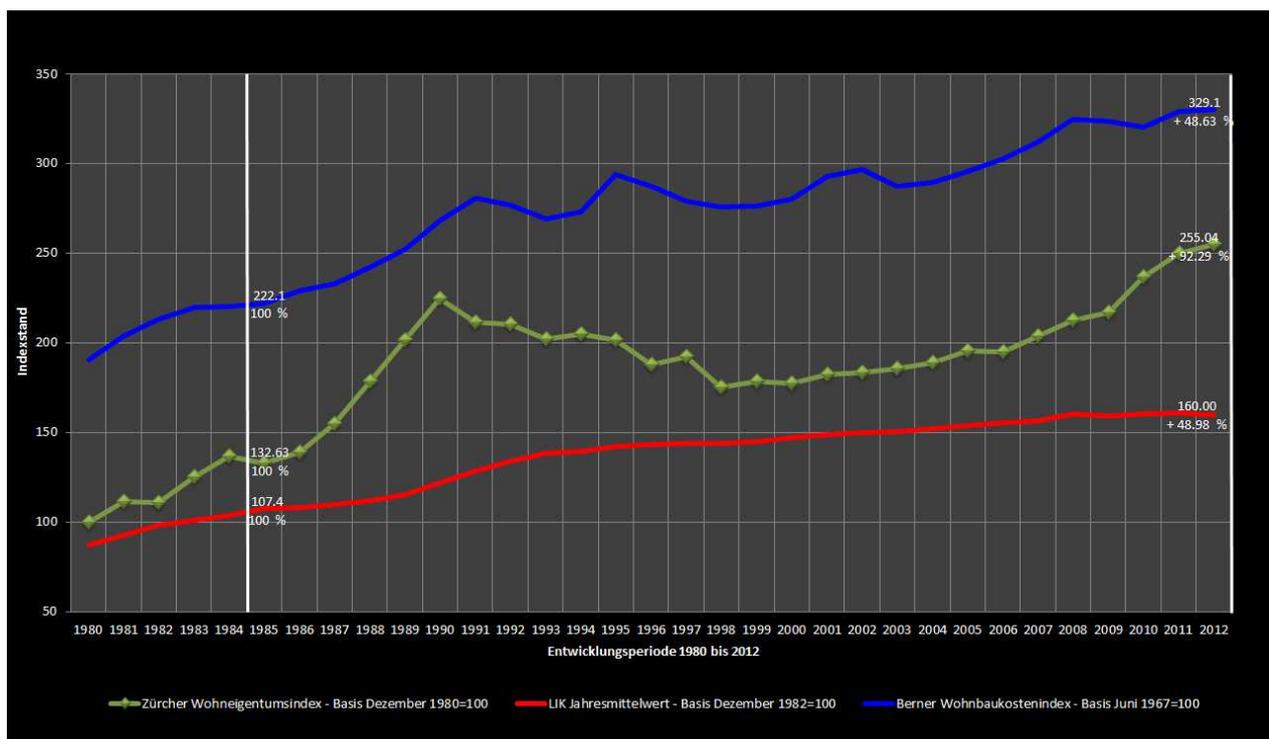
Artikel 61 Absatz 3 der GO und Artikel 68 Absatz 4 des Stadtratsreglements sehen eine Mitwirkung des Gemeinderates vor. Die FSU hat mit Schreiben vom 26. Juni 2012 den Gemeinderat eingeladen, eine Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative abzugeben und eine Vertretung in die Kommissionssitzung der FSU zu delegieren (vgl. auch Kapitel 4). Das delegierte Gemeinderatsmitglied hat das Recht, in der vorberatenden Kommission eigene Anträge zu stellen.

Die vorliegende parlamentarische Initiative verlangt eine Anpassung des Fondsreglements. Das Fondsreglement wurde 1984 in einer Volksabstimmung genehmigt und am 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt. Die Änderung des Fondsreglements liegt gemäss Artikel 36 GO in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten.

2. Ausgangslage: Situation im Wohnungsmarkt

2.1 Vergleich Index-Entwicklungen Kosten

Werden seit Bestehen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik im Jahr 1985 die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) und der Berner Wohnbaukostenindex übereinander gelegt, zeigt sich folgendes Bild: Beide Indizes (LIK rot in Grafik 1) und der Berner Wohnbaukostenindex (blau) haben sich nahezu parallel entwickelt und innert 27 Jahren kontinuierlich um rund 49 Prozent zugelegt. Fügt man parallel den Zürcher¹ Wohneigentumsindex (ZWEX² - grün) dazu, kann festgestellt werden, dass sich die qualitätsbereinigte Preisentwicklung basierend auf echten Transaktionen im gleichen Zeitraum von 132.63 auf 255.04 Punkte beinahe verdoppelt hat.

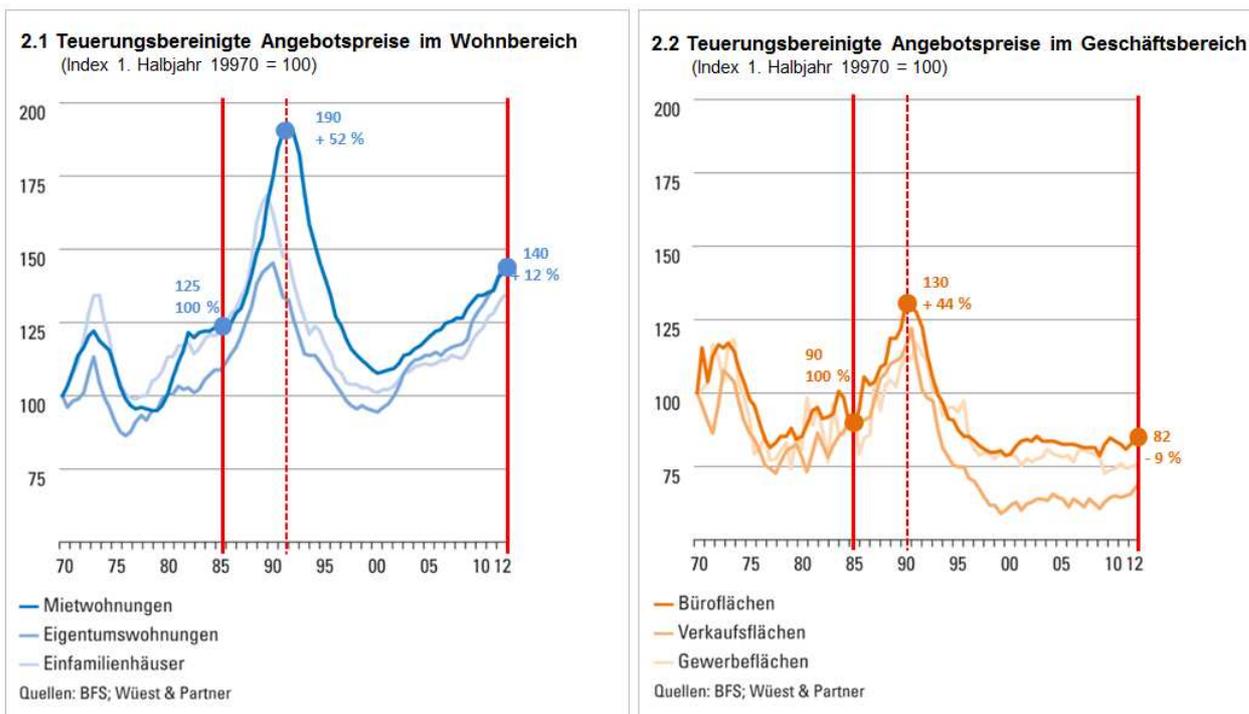


2.2 Angebotspreise Wohn- und Geschäftsbereich

Ein anderes Abbild ergibt sich, wenn ergänzend zur Grafik unter Ziffer 1 im gleichen Zeitraum die teuerungsbereinigten Angebotspreise im Wohn- und Geschäftsbereich betrachtet werden. Vor dem Platzen der Schweizer Immobilienblase in den Jahren 1990/91 stiegen Angebotspreise im Wohnbereich innert sechs Jahren um über 50 % (siehe Grafik 2.1) um in einer anschliessenden rund zehnjährigen Talfahrt um rund 15 % unter den Ausgangswert von 1985 zu fallen. Danach haben gesamtschweizerisch zwischen dem ersten Quartal 2002 und dem zweiten Quartal 2012 der Transaktionsindex für das mittlere Einfamilienhaus um rund 45 % und jener für die mittlere Eigentumswohnung um 72 % zugelegt. Im gehobenen Segment beider Nutzungen haben die Preise noch stärker zugelegt. Mit Blick auf das Ausgangsjahr 1985 haben sich die Angebotspreise im Wohnbereich um rund 12 -15 % erhöht.

¹ als Ersatz mangels eines analogen „Berner“ Wohneigentumsindex

² zuverlässiger Indikator für die Entwicklung des Eigenheimmarktes im Kanton Zürich, Erfassung und Darstellung nach der modernsten Methode (hedonisch) Berechnung durch IAZI AG (Informations- und Ausbildungszentrum für Immobilien)



Die steigenden Angebots- und Transaktionspreise für Wohneigentum und für Mieten von Wohnungen stehen im Kontrast zur Entwicklung der Mieten von Geschäftsflächen für Büro, Verkauf und Gewerbe (siehe Grafik 2.1). Seit die Talsohle 1999 erreicht war, bewegen sich die realen Angebotsmieten dieser Segmente im gesamtschweizerischen Schnitt im Wesentlichen kaum. Die Mieten von Büro- und Verkaufsflächen blieben in den vergangenen zehn Jahren nahezu stabil, jene der Gewerbeflächen bildeten sich jährlich mit einem Minus von 0.3 % zurück. Mit Blick auf das Ausgangsjahr 1985 haben sich die Angebotspreise im Geschäftsbereich zwischen 9 % (Büro) und 23 % (Gewerbe) zurück gebildet³.

2.3 Wohnungsmarkt Schweiz

Auch 2011 ist die Bautätigkeit weiterhin angestiegen und erreichte mit rund 45 Milliarden Franken einen Höchstwert, der nur im Spitzenjahr 1990 überboten wurde⁴. Die Boomstimmung hat einen Grund: Die Nachfrage bleibt unverändert hoch und noch fehlt ein genügendes Angebot, um die Leerstandsziffern in den fünf Schweizer Grossstädten (Zürich, Basel, Bern, Lausanne, Genf) wieder auf eine marktfähige Grösse von 1 – 1.5 % zu bringen. Die hohe Nachfrage steht einem fehlenden Angebot gegenüber; das hat zwei Gründe: Erstens verzeichnete die Schweiz aufgrund ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem übrigen EU-Raum eine rund 5 % höhere Bevölkerungswachstum auf, was unter anderem auch durch die Personenfreizügigkeit begünstigt wurde. Zweitens wurde die Wohnungsproduktivität nach 1973 durch die damalige Rezession ab 1994 infolge der grossen Immobilienbaisse ein zweites Mal drastisch gedrosselt und verharrte auf einem relativ tiefen Niveau bis Mitte dieses Dezenniums. Erst die Zuwanderung und das damit verbundene Wirtschaftswachstum liess die Wohnungsproduktivität wieder auf Werte von 80 000 und mehr Einheiten anwachsen, was einer Verdoppelung entsprach. Dies und der mit Vorbehalt zu betrachtende Trend der Reurbanisierung verbunden mit einem Flächenkonsum von über 50 m² pro Einwohner - was einem Anstieg von über 20 % innert einer Generation entspricht - hat die Wohnungsknappheit zusätzlich verschärft.

³ Wüest & Partner – Monitoring Ausgabe 2013 | 1 Herbstausgabe

⁴ Wüest & Partner, a.a.O., S. 110 f.

Damit trifft die hohe Nachfrage auf ein fehlendes Angebot und zwar in allen Preissegmenten. Während Besserverdienende unter Umständen in die Agglomerationen oder noch weiter hinaus weg können, weil sie sich die Mobilitätskosten leisten können, ist es für die untere Einkommensschicht schwierig, eine in der Grösse (Familien) passende Wohnung zu finden. So oder so ist es gerade für die Grossstädte wichtig, in allen Segmenten Wohnungen in genügender Anzahl bereitzustellen zu können, nicht zuletzt um den steigenden Zentrumslasten ein entsprechendes Steuersubstrat entgegenhalten und die Pendlerströme eindämmen zu können.

2.4 Wie sieht die Wohnsituation in der Stadt Bern aus?

Die grosse Nachfrage nach Mietwohnungen zeigt sich auch anhand der Leerwohnungszählung der Stadt Bern. Diese ergab für den Stichtag 1. Juni 2012 eine Leerwohnungsziffer (leerstehende Wohnungen in Prozent des gesamten Wohnungsbestandes) von 0.44 % (im Vorjahr 0.45 %). Nur 333 Wohnungen stehen leer (im Vorjahr 337). Die Leerwohnungszählung zeigt seit Jahren ein ähnliches Bild: die Leerwohnungsziffer ist in den letzten Jahren konstant tief geblieben und bewegt sich seit Jahren unter der Grenze von einem Prozent. Es ist damit zu rechnen, dass die Leerwohnungsziffer noch einige Jahre tief bleiben wird. Üblicherweise werden Leerwohnungsziffern von 1.5 bis 2 % als Grenze zur Wohnungsnot betrachtet. Der Berner Wohnungsmarkt ist demzufolge angespannt, weil die Nachfrage grösser ist als das Angebot. Angesichts der Wohnungsnot spielen Angebot und Nachfrage nicht mehr. Das hat zur Folge, dass die Mieten der neuen und neu sanierten Wohnungen deutlich über den Durchschnittswerten liegen. Dies geht aus einer Studie hervor, die die Abteilung Stadtentwicklung durchgeführt hat.⁵ Ein weiteres wichtiges Resultat aus dieser Studie hat ergeben, dass grosse Wohnungen (4 und mehr Zimmer), die im Berner Wohnungsbestand ohnehin schon rar sind, eher untervertreten sind. Diese zwei Faktoren, steigende Mietpreise und zu wenig grosse Wohnungen auf dem Berner Wohnungsmarkt, haben die Initiantinnen und Initianten dazu bewogen, mittels interfraktioneller parlamentarischer Initiative diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Die parlamentarische Initiative hat zum Ziel, mehr bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum für Mieterinnen und Mieter in der Stadt Bern bereitzustellen.

2.5 Günstiger Wohnraum in der Stadt Bern: Was tut die Stadt Bern heute schon?

Mit dem Ziel, bestmögliche Voraussetzungen für eine zeitgemässe, soziale, wirtschaftliche und baulich optimierte Wohnbaupolitik zu schaffen, wurde 1985 im Zuge einer Volksabstimmung der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds) geschaffen. Alle Fondsgeschäfte werden von der 13-köpfige Betriebskommission beaufsichtigt; 7 Mitglieder der 13 Mitglieder werden durch den Stadtrat gewählt. Der Fonds ist eine gemeindeeigene Unternehmung mit Sonderrechnung. Der Wert des Immobilienportfolios beträgt ca. 1 Milliarde Franken.

Mit der Umsetzung des Fondsreglements und einem relativ grossen Bestand an Wohnungen im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ hat der Fonds heute schon eine beachtliche Anzahl Wohnungen, die als preisgünstig gelten:

⁵ Siehe www.bern.ch/stadtentwicklung

Wohnungen insgesamt (Zirka-Angaben):	2000
WEG-Wohnungen ⁶ :	426
„Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“:	600
Wohnungen mit moderaten Mieten ⁷ :	750

Neben den preisgünstigen Wohnungen gibt es ungefähr 200 weitere Wohnungen, die marktgängig vermietet werden oder sich sogar im Hochpreissegment (sogenannte Herrschaftswohnungen) bewegen.

Bei der Vermietung sämtlicher Wohnungen achtet der Fonds auf die Belegung und das Einkommen. Hier gilt der Grundsatz: Familien mit 4 Kindern haben Vorrang vor Familien mit 3 Kindern. Diese haben wiederum Vorrang vor Familien mit 2 Kindern und letztere vor Familien mit 1 Kind.

Anspruchsberechtigte auf eine preisgünstige Wohnung unterliegen diversen Kriterien. Die Mieterschaft verpflichtet sich alle 2 Jahre, die Richtigkeit ihres Anspruchs zu bestätigen. Die Liegenschaftsverwaltung wird ab 2013 regelmässig eine Überprüfung der Mietverträge nach neuen Vermietungskriterien vornehmen. Diese Überprüfung basiert auf dem steuerbaren Einkommen der Mieterinnen und Mieter. Sollte die Mieterschaft von Mietverträgen bei einer Überprüfung die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, die sie zur Miete von günstigem Wohnraum berechtigt, fällt der Rabatt weg. Die Mieterschaft ist dann verpflichtet, Marktmiete zu bezahlen. Kommt sie der Mietpreiserhöhung nicht nach, kann ihr gekündigt werden.

3. Inhalt der interfraktionellen parlamentarischen Initiative

3.1 Wortlaut der interfraktionellen parlamentarischen Initiative

Mit einer parlamentarischen Initiative kann laut Artikel 61 GO der ausgearbeitete Entwurf zu einem Reglement oder zu einem Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden. Die vorliegende Initiative verlangt eine Anpassung des Fondsreglements und liegt daher in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten. Sie wird dem Volk deshalb in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu einem Beschluss der Stimmberechtigten unterbreitet. Er lautet wie folgt:

Artikel 2a Sonderfonds für den Erwerb von Wohn- und Gewerberaum

¹ Für den Erwerb von Wohnungen und von Gewerberaum wird ein Sonderfonds im Betrage von mindestens 60 Mio. Franken errichtet.

² Er dient dazu, den Erwerb und die dauernde Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum mittels Eigen- und Fremdfinanzierung zu ermöglichen.

³ In erster Priorität sind Wohnungen, in zweiter Priorität Gewerberaum zu erwerben. In der Regel soll der Gewerberaum mit Wohnungen verbunden sein.

⁶ Neu erstellte oder erneuerte Wohnungen, die aufgrund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes des Bundes (WEG; SR 843) unterstützt werden, sind im Vergleich zu anderen neuen Wohnungen billiger. Die Eigentümerin oder der Eigentümer der Liegenschaft hat vom Bund ein Darlehen zu günstigeren als den marktüblichen Zinsen für längstens 25 Jahre erhalten. Als Mieterin oder als Mieter einer solchen Wohnung hat am den Vorteil, dass der anfängliche Mietzins der Wohnung im Vergleich zu anderen neu erstellten oder erneuerten Wohnungen tiefer ist. Zudem ist der Mietzins langfristig kalkulierbar und unterliegt nicht den kurzfristigen Schwankungen des Referenzzinssatzes.

⁷ Wohnungen mit moderaten Mieten sind Wohnungen, die zu marktnahen Konditionen – also etwas günstiger als die Marktmieten – vermietet werden. Dies können unsanierte Wohnungen sein, die schon alleine wegen ihres Zustandes günstig vermietet werden oder aber auch sanierte Wohnungen mit u.U. angepassten Grundrissen, bei welchen die neue Miete immer noch unter den möglichen Marktmieten zu liegen kommt, obwohl der wertvermehrende Investitionsteil auf die Mieten überwälzt wird.

⁴ Der Betrag nach Absatz 1 kann über eine Zeitdauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieser Reglementsänderung gestaffelt bereitgestellt und ohne zeitliche Beschränkung eingesetzt werden.

⁵ Die Äufnung erfolgt stetig und nach Möglichkeit mittels Einlagen, die sich aus der Aufwertung von Baurechten ergeben, bei denen der Fonds für die Boden- und Wohnbaupolitik Baurechtsgeber ist, oder aus dem Gegenwert der Zuweisung von Liegenschaften in das Fondsvermögen durch die Gemeinde.

⁶ Nach Ablauf der Zeitdauer nach Absatz 4 erfolgt periodisch eine weitere Äufnung in geeigneter Weise aufgrund der Nachfrage nach Wohnraum sowie des Verkaufsangebotes von Liegenschaften im preisgünstigen Segment auf dem Immobilienmarkt in der Stadt Bern.

⁷ Der Gemeinderat prüft erstmals nach Ablauf der Zeitdauer nach Absatz 4 und anschliessend alle 5 Jahre, ob Absatz 6 revidiert werden soll und stellt dem Stadtrat Antrag. Er unterbreitet dem Stadtrat in diesem Zusammenhang einen Bericht zur erzielten Wirkung des Sonderfonds nach Absatz 1. (*Anmerkung: Formulierung ähnlich wie Art. 11 Reglement Fuss- und Veloverkehr*).

Artikel 2b Preisgünstige Vermietung

¹ Der nach Artikel 2a erworbene Wohn- und Gewerberaum ist dauerhaft preisgünstig zu vermieten.

² Die Mietzinse werden im Rahmen der Kostenmiete festgelegt.

³ Die Vermietung erfolgt an Mietparteien, die bestimmte Kriterien hinsichtlich Einkommen, Vermögen und Belegung erfüllen.

Artikel 2c Sonderrechnung für den Erwerb

¹ Für die nach Artikel 2a erworbenen Räume wird innerhalb der Sonderrechnung nach Artikel 3 eine eigene Rechnung und ein eigener Anlagebestand geführt.

² Die erworbenen Räume dürfen in begründeten Fällen wieder veräussert werden, sofern als Ersatz andere Räume erworben und preisgünstig vermietet werden.

³ Der Erwerb und die Verwaltung erfolgt über den Fonds nach dem 2.Kapitel.

Artikel 2d Vollzug

¹ Für den Vollzug finden die Bestimmungen des 2. Kapitels sinngemäss Anwendung.

² Soweit nötig erlässt der Gemeinderat die Ausführungsbestimmungen.

Bern, 15. März 2012

Interfraktionelle Parlamentarische Initiative SP/JUSO, GB/JA!, GFL/EVP (Rithy Chheng, SP/Christine Michel, GB/Rahel Ruch, JA!/Daniel Klauser, GFL/Martin Trachsel, EVP) Rithy Chheng, Christine Michel, Rahel Ruch, Daniel Klauser, Martin Trachsel, Annette Lehmann, Thomas Göttin, Lea Kusano, Giovanna Battagliero, Martin Krebs, Stefan Jordi, Halua Pinto de Magalhães, Silvia Schoch-Meyer, Bettina Stüssi, Nicola von Greyerz, Guglielmo Grossi, Miriam Schwarz, Patrizia Mordini, Stéphanie Penher, Aline Trede, Judith Gasser, Monika Hächler, Esther Oester, Lea Bill, Hasim Sancar, Peter Künzler, Lukas Gutzwiller, Matthias Stürmer, Susanne Elsener, Daniela Lutz-Beck, Rania Bahnan Buechi, Prisca Lanfranchi, Tania Espinoza, Manuel C. Widmer

3.2 Begründungen und Erläuterung der Initiantinnen und Initianten

In Artikel 2 des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik (FRBW) sind die verschiedenen Aufgaben der städtischen Boden- und Wohnbaupolitik definiert. Während in der Vergangenheit etwa die Erhaltung und Erneuerung der Liegenschaften des Finanzvermögens oder die Beschaffung und Abgabe von Grundstücken für die Wirtschaft sichergestellt werden konnten, ist die Teilnahme der

Stadt am Boden- und Wohnungsmarkt zur Bekämpfung der Spekulation bisher aus verschiedenen Gründen ausgeblieben. Einer der Gründe ist das Fehlen eines geeigneten Instruments. Dieses soll nun mit dem vorliegenden Vorschlag neu geschaffen werden. Damit wird die Stadt Bern in die Lage versetzt, aktiv am Wohnungsmarkt teilzunehmen, eine bestimmte Anzahl bestehender Wohnung zu erwerben und diese preisgünstig in Kostenmiete zu vermieten. Sie werden so der Spekulation entzogen.

Der Fonds verfügt heute zur Erfüllung seiner Aufgaben bereits über drei Sonderfonds, die sich bewährt haben: den Erneuerungsfonds zur Erhaltung der Bausubstanz, den Subventionsfonds zur Verbilligung bestimmter Mietzinse sowie den Innovationsfonds für besondere (z.B. ökologische) Projekte. Damit der Fonds auch die Aufgabe der Teilnahme der Stadt am Wohnungsmarkt erfüllen kann, soll ein neuer Sonderfonds für den Erwerb von Liegenschaften mit preisgünstigen Wohnungen vorgeschlagen, der analog der bestehenden geäuft werden soll.

Der Vorschlag orientiert sich an einer Volksinitiative in der Stadt Zürich, welche in den 1980er Jahren durch das Volk angenommen wurde. Die Initiative verlangte die Schaffung einer Stiftung für den Erwerb von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum (PWG) mit einem Startkapital von 50 Mio. Franken, der aus den städtischen Finanzen zu entnehmen war. Die Stiftung wurde in der Folge 1989 gegründet. Sie hat seither rund 1300 Wohnungen und rund 200 Gewerberäume erworben, die dauerhaft preisgünstig vermietet werden. Man kann in diesem Sinne von einer Erfolgsgeschichte sprechen.

Für Bern erscheint es zweckmässig, das Instrument im bestehenden Wohnbaufonds zu integrieren. Denkbar wäre grundsätzlich auch eine völlig unabhängige städtische Stiftung wie in Zürich gewesen. Grundlegend anders ist aber der Finanzierungsansatz: Während in Zürich das Startkapital aus den laufenden städtischen Einnahmen bereitgestellt wurde, soll für Bern eine für die Gemeinde kostenneutrale Finanzierungslösung gewählt werden.

Als hauptsächliche Finanzierungsart des neuen Sonderfonds soll die Aufwertung von Baurechten beim allgemeinen Fonds dienen. Das Finanzhaushaltsgesetz lässt diese Aufwertung zu. Von 2007 bis 2011 wurden Aufwertungen in der Höhe von 96 Mio. Franken in der Fondsbilanz vorgenommen. Von 2012 bis 2016 sollen weitere Aufwertungen in der Höhe von voraussichtlich rund 100 Mio. Franken erfolgen. Nach dieser Periode werden alle Baurechte in der Bilanz aktualisiert sein, so dass in der Folge nur noch ein kleineres Aufwertungspotenzial resultiert. Die Buchgewinne, die sich aus diesen Aufwertungen ergeben, wurden bislang in die drei Sonderfonds, die bereits bestehen, eingespielen: Erneuerungsfonds (Bestand: 180 Mio. Franken per Ende 2011), Subventionsfonds (7 Mio. Franken) sowie Innovationsfonds (8 Mio. Franken). Neu soll ein vierter Sonderfonds für den Erwerb von Liegenschaften mit preisgünstigen Wohnungen entstehen und etwas mehr als die Hälfte der zu erwartenden Aufwertungsgewinne bei Baurechten in diesen einfließen.

Eine weitere mögliche Finanzierungsart besteht darin, dass der Bilanzwert von Liegenschaften, welche aus dem Finanz- oder Verwaltungsvermögen der Gemeinde in das Fondsvermögen übergehen, nicht beim Dotationskapital der Gemeinde gutgeschrieben und verzinst wird, sondern bilanztechnisch in den Sonderfonds für den Wohnungserwerb einfließt.

Mit dem Betrag von 60 Mio. Franken können bei einer reinen Fremdfinanzierung in einem ersten Schritt rund 200 Wohnungen erworben werden (bei einem Kaufpreis pro Wohnung von rund 300 000 Franken). Die dafür anfallende Verzinsung – zurzeit deutlich weniger als 1 Prozent bei Kreditaufnahmen durch die Stadt Bern – wird über die Mietzinseinnahmen finanziert. Für die Gemeinde resultiert keinerlei finanzielle Belastung. In der Folge können weitere Wohnungen erworben werden, soweit die Nachfrage besteht und am Markt Angebote im anvisierten preisgünstigen Segment bestehen.

Um die politische Akzeptanz zu erhöhen, sollen Vermietungskriterien zur Anwendung gelangen, damit die Räume gezielt an die darauf angewiesenen Personen vermietet werden. Explizit möglich ist ausnahmsweise auch der Erwerb von Gewerberaum, der aber in der Regel mit Wohnungen verbunden sein soll. Dies hat sich bei der Stiftung PWG in Zürich bewährt, weil es eine Durchmischung der Nutzungsarten fördert und weil Liegenschaften Anteile aufweisen können, die für eine Wohnnutzung nicht geeignet sind (z.B. Erdgeschosse bei Strassen mit grösserem Verkehrsaufkommen).

Eine Veräusserung von Liegenschaften soll möglich sein, z.B. wenn dies planungsrechtlich oder aus operativen Gründen angezeigt ist, vorausgesetzt, dass die abgehenden preisgünstigen Räume wieder ersetzt werden.

Es wird eine gestaffelte Äufnung über eine Periode von fünf Jahren vorgesehen. Der Äufnungsrhythmus wird bewusst offengelassen, um die nötige Flexibilität und eine optimale Reaktion auf die Angebotssituation am Markt zu ermöglichen (es werden keine fixen Tranchen pro Jahr festgesetzt). Nach Ablauf der ersten, fünfjährigen Äufnungsperiode kann eine Standortbestimmung vorgenommen werden. Gestützt darauf erfolgt eine weitere Äufnung unter Berücksichtigung der Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum sowie – vor allem – der konkreten Angebote an Liegenschaften im preisgünstigen Segment in der Stadt Bern.

Der Sonderfonds wird in der Startphase bewusst in einem relativ bescheidenen Umfang aufgegleist (Finanzierungspotenzial für lediglich 200 Wohnungen). Die Meinung ist aber, dass das Instrument, sofern es sich bewährt, ausgebaut wird. Mittel- und langfristig soll es einen wichtigen Beitrag leisten zur Verbesserung des Angebotes an preisgünstigem Wohnraum, zu Gunsten von Haushalten, die aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Mittel darauf angewiesen sind.

4. Stellungnahme und Antrag des Gemeinderats zur parlamentarischen Initiative (Stand 16. August 2012)

Gemäss Artikel 61 GO und Artikel 67 des Stadtratsreglements hat der Gemeinderat das Recht, bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen mitzuwirken und Antrag zu stellen. Am 16. August 2012 hat der Gemeinderat im Rahmen seines Mitwirkungsrechts folgende Stellungnahme zuhanden der FSU abgegeben:

„Prinzipiell teilt der Gemeinderat das Anliegen der Initiantinnen und Initianten. Die Bereitstellung von günstigem Wohn- und Gewerberaum ist unterstützungswürdig und heute mehr denn je auch eine ernstzunehmende Aufgabe des Gemeinwesens. Jedoch erscheint der vorgeschlagene Weg über die Anpassung des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern vom 20. Mai 1984 (Fondsreglement; FABW; SSSB 854.1) dem Gemeinderat nicht der richtige zu sein.

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Generelles

Der städtische Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds) ist eine Sonderrechnung mit Spezialfinanzierung. Das heisst, der Fonds verfügt über eine eigene, vom steuerfinanzierten Haushalt unabhängige Rechnung. Die jährlichen Ergebnisse dieser Rechnung werden in die Spezialfinanzierung eingelegt, respektive aus der Spezialfinanzierung entnommen. Die Spezialfinanzierung wird intern in drei Fonds, den Erneuerungsfonds, den Innovationsfonds und den Subventionsfonds aufgeteilt.

Der Fonds muss sich selbsttragend finanzieren. Innerhalb der Rechnung des Fonds werden alle Aufwände und Erträge der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Bern abgewickelt. Der Fonds führt eine Produktgruppenrechnung.

4.1.2 „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“

Innerhalb der Produktgruppe „Bewirtschaftung Wohnliegenschaften“ wird unter anderem auch das Segment des „Günstigen Wohnraums mit Vermietungskriterien“ abgewickelt, dies mit dem Ziel, dass für alle Wohnungen im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ ein Marktpreis, eine Subvention und ein vergünstigter Mietpreis ausgewiesen werden. Damit wird es dem Fonds in Zukunft möglich sein, die Gesamtsubvention für Wohnungen im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ klar zu beziffern.

Auf dem Berner Wohnungsmarkt ist der Fonds mit seinen ca. 2 000 eigenen Wohnungen ein Teilnehmer ohne Marktmacht. Von den 2 000 Wohnungen werden derzeit über 600 im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ vermietet. Die Betriebskommission des Fonds hat beschlossen, diesen Bestand um weitere 200 auf 800 Wohnungen zu erhöhen. Kommt dazu, dass nochmals ca. 400 Wohnungen aus dem genannten Bestand von 2 000 Wohnungen einen WEG-Mietvertrag haben. Generell kann festhalten werden, dass die Hälfte der städtischen Wohnungen bereits heute vergünstigt zu Verfügung gestellt und der Grossteil der anderen Hälfte zu moderaten Mieten vermietet wird. Der eigentliche Zweck der Initiative „aktiv am Wohnungsmarkt teilzunehmen“ und Wohnungen „preisgünstig zu vermieten“ ist daher bereits erfüllt. Die Frage stellt sich nur, ob diese Praxis im Fondsreglement niedergeschrieben werden muss.

4.2 Rechtliche Erwägungen

Das Fondsreglement ist ein formelles, vom Stimmvolk verabschiedetes Gesetz. Gesetzesnormen müssen generell-abstrakt abgefasst werden. Dies scheint dem Gemeinderat beim Vorschlag der Initianten zu den neuen Bestimmungen im Fondsreglement nicht in allen Teilen berücksichtigt zu sein. Temporäre und individuelle Gegebenheiten sollten in Richtlinien oder allenfalls auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden.

4.2.1 Anmerkungen zu den neuformulierten Bestimmungen Artikel 2a

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass mit Artikel 4 des aktuellen Fondsreglements die Kompetenz, Grundstücke zu erwerben, zu veräussern, zu tauschen oder im Baurecht abzugeben, bereits gegeben ist. Zudem sind Massnahmen für eine Wohnbau- und Eigentumsförderung in Artikel 18 und Verbilligung in Artikel 20 des Fondsreglements stipuliert. Dies gibt der Betriebskommission bereits heute genügend Spielraum, fallweise Objektsubventionen zu sprechen. Im Übrigen sieht Artikel 23 des Fondsreglements sogar eine Subjekthilfe vor, die in der Praxis wohl eher in einer Mietzinsreduktion als in einem Zuschuss mündet.

4.2.2 Anmerkungen zu den neuformulierten Bestimmungen Artikel 2b

Artikel 1 und Artikel 4 des bestehenden Fondsreglements bilden bereit heute die Vorgaben, wonach dem Anliegen, dauerhaft preisgünstig zu vermieten, fallweise Rechnung getragen werden kann.

4.2.3 Anmerkungen zu den neuformulierten Bestimmungen Artikel 2c

Die unter Artikel 2c enthaltenen Forderungen gehören nicht in ein Reglement, sondern allenfalls in eine Richtlinie des Gemeinderats oder sie müssten auf Verordnungsstufe abgehandelt werden.

4.3 Machbarkeit bei der Umsetzung auf dem Immobilienmarkt

Die Initiative spricht sich klar für den Erwerb von Wohnungen und Gewerberäumen aus, um diese anschliessend preisgünstig vermieten zu können. Zudem geht es den Initiantinnen und Initianten um die Vermeidung von Spekulation. Beim Wohnungsmarkt in der Schweiz handelt es sich aber um einen ausgetrockneten Verkäufermarkt. Die Nachfrage übersteigt das Angebot, was selbstredend immer auch preistreibend wirkt. Grundsätzlich ist die oder der Verkaufende frei, zu welchem Preis und an wen sie oder er eine Liegenschaft verkauft. Aus ökonomischer Sicht wird die oder der Verkaufende jedoch in der Regel an diejenige oder denjenigen veräussern, die oder der ihm das höchste Angebot unterbreitet. Die Käuferin oder der Kaufende wiederum wird bei Renditeobjekten nur den Preis offerieren, den sie oder er über die entsprechenden Mieten rentabilisieren kann. Er wird dabei eine Annäherung der Mieten an ein Marktniveau anstreben. Heute treten auf dem Markt neben den Institutionellen Investorinnen und Investoren (Anlagestiftungen, Immobilienaktiengesellschaften, Immobilienfonds, Versicherungen) auch vermehrt Privatpersonen und KMUs auf, je nach Grösse und Zustand der Liegenschaften.

Wenn nun der Fonds in diesem Umfeld gemäss dem Vorschlag der Initiative die Spekulation bekämpfen soll, wird er für die zu kaufende Liegenschaft gegenüber der Verkäuferschaft das höchste Angebot machen müssen und genau das Gegenteil, nämlich einen Spekulationsgewinn bei der Verkäuferschaft ermöglichen. Es ist davon auszugehen, dass die so erworbene Liegenschaft im Regelfall noch saniert werden muss, was insbesondere bei älteren Liegenschaften umfangreichere Isolationsmassnahmen zur Folge hat, nicht zuletzt, um die verschärften energetischen Vorschriften zu erfüllen.

Die Kostenmiete einer auf diese Art erworbenen Liegenschaft wird demnach deutlich höher ausfallen als in den fondseigenen Liegenschaften mit „Günstigem Wohnraum mit Vermietungskriterien“ oder Liegenschaften der Gemeinnützigen Baugenossenschaften.

4.4 Finanzielles

4.4.1 Kennzahlen

Kennzahlen des Fonds:	gemäss GB 2011
Buchwert Liegenschaften	614'835'687.28
Marktwert Liegenschaften	1'144'710'000.00
Dotationskapital ("Aktienkapital")	339'820'235.62
Fremdkapital	180'000'000.00

Die Bilanz des Fonds präsentiert sich schematisch wie folgt (in Mio. Franken):

Aktiven		Passiven			
Umlaufvermögen	49.90	Kurzfristiges Fremdkapital	18.40	27%	Fremdkapital
Liegenschaften	614.80	Darlehen	180.00		
übr. Anlagevermögen	84.50	Rückstellung	2.10		
		Dotationskapital	339.80	73%	Eigenkapital
		Erneuerungsfonds	188.40		
		Innovationsfonds	11.00		
		Subventionsfonds	9.50		
	749.20		749.20		

Gemäss den aktuell gültigen Rechnungslegungsvorschriften sind die Aktiven zu den Gestehungskosten respektive zu tieferen Marktpreisen zu bilanzieren. Eine Aufwertung ist nur möglich, wenn wertvermehrnde Sanierungen vorgenommen werden, oder wenn bei den Baurechten eine Anpassung des Baurechtszinses erfolgt. Bei den Baurechten wird der neue Baurechtszins mit 4,5 % kapitalisiert und die Differenz zum aktuellen Buchwert über die Erfolgsrechnung als Buchgewinn vereinnahmt, was über die letzten Jahre zu einer Angleichung der Buch- und Verkehrswerte der Baurechte geführt hat.

Die Übertragung von Liegenschaften aus dem städtischen Finanzvermögen oder nach der entsprechenden Entwidmung aus dem städtischen Verwaltungsvermögen in das Fondsvermögen muss gemäss HRM 1 stets zum Buchwert stattfinden. Dieser Vorgang kann wie folgt veranschaulicht werden:

Stadtrechnung vor Übertrag		Fondsrechnung vor Übertrag	
Aktiven		Aktiven	
Liegenschaft AAA	10	Liegenschaft AAA	0
Dotationskapital Fonds	340	übrige Aktiven	340
Total Aktiven	350	Total Aktiven	340
Passiven		Passiven	
übrige Passiven	350	Dotationskapital	340
Total Passiven	350	Total Passiven	340

Die Liegenschaft AAA wird in den Fonds übertragen. Die Übertragung soll buchhalterisch neutral für die Stadtrechnung erfolgen.

Stadtrechnung nach Übertrag		Fondsrechnung nach Übertrag	
Aktiven		Aktiven	
Liegenschaft AAA	0	Liegenschaft AAA	10
Dotationskapital Fonds	350	übrige Aktiven	340
Total Aktiven	350	Total Aktiven	350
Passiven		Passiven	
übrige Passiven	350	Dotationskapital	350
Total Passiven	350	Total Passiven	350

Durch den Übertrag der Liegenschaft AAA nehmen die Aktiven der Stadtrechnung um 10 (Buchwert der Liegenschaft AAA) ab. Damit diese Transaktion aus Sicht der Stadt neutral abläuft, muss der Aktivenabgang in der Position Dotationskapital einen entsprechenden Zugang erfahren, um die Transaktion insgesamt neutral abzuwickeln. In der Fondsrechnung auf der anderen Seite wird durch den Übertrag der Liegenschaft der Fonds um den Buchwert der übertragenen Liegenschaft AAA reicher. Zum Ausgleich der Bilanz wird nun im Eigenkapital dieser Übertragungsvorgang als Sacheinlage zugunsten des Eigenkapitals (Dotationskapitals) verbucht.

Der Fonds als Sonderrechnung wird in der Bilanz der Stadt Bern über das Dotationskapital geführt. Dieses wurde bei der Gründung des Fonds gebildet und erfährt einzig bei der Übertragung von Liegenschaften in das Fondsvermögen oder bei Austragungen aus dem Fondsvermögen eine Veränderung.

4.4.2 Auswirkungen von HRM 2 auf die Fondsrechnung

Mit der Einführung von HRM 2 per 1. Januar 2014 wird die Angleichung der Buchwerte und Marktwerte für alle Anlagekategorien auf einen Schlag erfolgen und die Rechnung des Fonds wird schematisch in etwa wie folgt aussehen:

Aktiven		Passiven		
Umlaufvermögen	49.90	Kurzfristiges Fremdkapital	18.40	Fremdkapital
Liegenschaften *	900.00	Darlehen	180.00	
		Rückstellung	2.10	
übr. Anlagevermögen	84.50	Dotationskapital	339.80	Eigenkapital
		Erneuerungsfonds	188.40	
		Innovationsfonds	11.00	
		Subventionsfonds	9.50	
		Aufwertungsreserve	285.20	81%
	1'034.40		1'034.40	

*Stand heute/Wert geschätzt

Die Aufwertung zugunsten der Erfolgsrechnung wird mit der Einführung von HRM 2 nicht mehr möglich sein. Die Wertüberprüfung alle fünf Jahre wird innerhalb der Bilanz über das Konto Aufwertungsreserve erfolgen.

4.4.3 Möglichkeiten der finanziellen Umsetzung der Initiative

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass für den Erwerb von neuen Liegenschaften durch den Fonds im Umfang der geforderten 60 Mio. Franken keine neuen Instrumente zur Finanzierung geschaffen werden müssen. Die sehr gesunde Verschuldungssituation des Fonds (die Fremdkapitalquote beträgt weniger als 20 %) ermöglicht eine vollständige Finanzierung über das Fremdkapital.

Die finanzielle Abwicklung von Käufen des Fonds im Umfang von 60 Mio. Franken lässt sich wie folgt darstellen:

Bilanz vor dem Kauf nach HRM 2			
Aktiven		Passiven	
Umlaufvermögen	49.90	Kurzfristiges Fremdkapital	18.40
Liegenschaften	1'144.70	Darlehen	180.00
übr. Anlagevermögen	84.50	Rückstellung	2.10
		Dotationskapital	339.80
		Erneuerungsfonds	188.40
		Innovationsfonds	11.00
		Subventionsfonds	9.50
		Aufwertungsreserve	529.90
	1'279.10		1'279.10

Bilanz nach dem Kauf nach HRM 2			
Aktiven		Passiven	
Umlaufvermögen	29.90	Kfr. FK	18.40
Liegenschaften	1'144.70	Darlehen	180.00
neue Liegenschaften	60.00	neue Darlehen	40.00
übr. Anlagevermögen	84.50	Rückstellung	2.10
		Dotationskapital	339.80
		Erneuerungsfonds	188.40
		Innovationsfonds	11.00
		Subventionsfonds	9.50
		Aufwertungsreserve	529.90
	1'319.10		1'319.10

Der Kauf der Liegenschaften für 60 Mio. Franken würde durch Verringerung des Cashbestands (- 20 Mio. Franken) und die Aufnahme von Fremdmitteln (+ 40 Mio. Franken) finanziert. Die Mittel könnten also ohne Aufwertungen oder ähnliches aus dem eigenen Umlaufvermögen oder durch Neuaufnahme von Fremdkapital beschafft werden.

Der Grund, weshalb der Fonds in den letzten Jahrzehnten nur in Ausnahmefällen am Markt als Käufer aufgetreten ist, ist einerseits im Unterhaltsbedarf der eigenen Liegenschaften und andererseits im mangelnden Marktangebot zu suchen. Im Gegensatz zu den diversen Anlagestiftungen der zweiten Säule besteht im Fonds zudem kein steter Neugeldzufluss mit dem entsprechenden Anlagedruck zur Erhaltung der entsprechenden Mittelallokationen. Der Fonds kann selektive Arrondierungen vornehmen oder, wie im Projekt Stöckacker Süd, durch Ersatzneubau zusätzlichen attraktiven Wohnraum auf eigenen Grundstücken schaffen.

4.5 Vergleich Modell PWG in Zürich mit Modell Fonds in Bern

4.5.1 PWG Zürich

Die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG) ist eine gemeinnützige, öffentlich-rechtliche Stiftung der Stadt Zürich mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie untersteht dem Privatrecht und somit den Normen über die Stiftungen gemäss Artikel 80 ff. ZGB - obwohl dem Privat- bzw. Zivilrecht unterstehend - stehen sie wegen ihrer Steuerbefreiung unter der

öffentlichen Aufsicht. Die Aufsichtsbehörde überprüft, ob der Stiftungszweck eingehalten wird und das gewidmete Vermögen statutenkonform eingesetzt wird.

Mit Beschluss vom 9. Juni 1985 hatte die Stadt Zürich der Stiftung ein Gründungskapital von 50 Mio. Franken gewidmet. Die Stiftung bezweckt mit diesem Vermögen den Erwerb von Liegenschaften in der Stadt Zürich, um in bestehenden und allenfalls in neu zu erstellenden Bauten preisgünstigen Wohnraum und preisgünstige Räumlichkeiten für Kleinbetriebe zu erhalten beziehungsweise zu schaffen. Zur Erfüllung dieses Zwecks erwirbt die Stiftung Wohnungen und Gewerbeliegenschaften sowie allenfalls Bauland. Die Stiftung kann auch Baurechte an solchen Liegenschaften und Grundstücken erwerben. Die Immobilien der Stiftung sind jeder spekulativen Verwendung zu entziehen. Der Stadt Zürich steht hinsichtlich der Liegenschaften der Stiftung ein unbefristetes, limitiertes und übertragbares Vorkaufsrecht zu. Der Vorkaufspreis entspricht den Anlagekosten, abzüglich Abschreibungs- und Sanierungsbeiträge.

4.5.2 Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern

Im Gegensatz zum Modell PWG handelt es sich beim Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern um eine gemeindeeigene Unternehmung mit Sonderrechnung. Diese untersteht demnach öffentlichem Recht. Dies ist jedoch schon der gewichtigste Unterschied. Inhaltlich unterscheiden sich Zweck und Zielsetzungen beider Modelle kaum. Das Fondsreglement ist ein Jahr vor demjenigen der PWG in Kraft getreten. Im Vergleich halten sich Vorzüge und Nachteile in etwa die Waage, wobei leichte Vorteile durchaus im Konstrukt des Fonds auszumachen sind, insbesondere was die direktdemokratischen Einflüsse anbelangt. Im Gegensatz zur privatrechtlich organisierten Stiftung wird die Sonderrechnung direkt durch vom Parlament gewählte Vertreterinnen und Vertreter in der Betriebskommission beaufsichtigt und mitgesteuert. Zudem stellen Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive und der Verwaltung ein nahtloses Bindeglied zwischen strategischer und operativer Ebene des wie beim PWG-Modell selbstverwalteten Immobilienvermögens dar.

4.6 Fazit des Gemeinderats

Prinzipiell erscheint es dem Gemeinderat richtig, dass die Initiantinnen und Initianten den vorgesehenen Sonderfonds nicht über eine zusätzliche und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Rechtsfigur gemäss Modell PWG installieren wollen. Allerdings ist für den Gemeinderat nicht nachvollziehbar, warum es dazu einen Sonderfonds braucht. Dass die von den Initianten vorgesehene Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern auch mit dem bestehenden Instrumenten und dem gegebenen Reglement möglich ist - ja sogar die Raison d'être darstellt - darf als gegeben bezeichnet werden. Die Anlehnung des Initiativtexts an das Modell PWG ist Punkt Neuheit insofern in Frage zu stellen, als aufgrund der Anciennität durchaus davon ausgegangen werden kann, dass dieses dem Fonds entstammt und nicht umgekehrt.

Die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Ergänzung des Fondsreglements ist rechtlich nicht notwendig. Bereits heute verfügt der Fonds über die gesetzlichen Voraussetzungen, um dem Begehren der Initiative gerecht zu werden. Um den Erwerb von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum prägnanter nachzukommen als dies bisher der Fall war, ist eine Reglementsänderung für den Gemeinderat daher nicht der richtige Weg. Dem Anliegen soll vielmehr soweit möglich durch Erlass von entsprechenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe Rechnung getragen werden.

5. Bericht und Stellungnahme der Kommission

5.1 Was will die Initiative? Welches Ziel hat sie? Was verlangt sie?

Mit der interfraktionellen parlamentarischen Initiative wird durch eine Ergänzung des Fondsreglements ein Instrument geschaffen, das es dem städtischen Fonds ermöglicht, aktiv in den Wohnungsmarkt einzugreifen und so längerfristig preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum zur Verfügung zu stellen. In Artikel 2 des Fondsreglements sind die verschiedenen Aufgaben der städtischen Boden- und Wohnbaupolitik definiert. Bereits heute hat der Fonds die Aufgabe, sich am Boden- und Wohnbaumarkt zur Bekämpfung der Spekulation und der Preissteigerung teilzunehmen. Die Initiantinnen und Initianten sind der Meinung, dass in der Vergangenheit in die Erhaltung und Erneuerung der Liegenschaften des Finanzvermögens investiert wurde und auch die Beschaffung und Abgabe von Grundstücken für die Wirtschaft sichergestellt werden konnte. Jedoch blieb die Teilnahme der Stadt Bern am Boden- und Wohnungsmarkt zur Bekämpfung der Spekulation aus verschiedenen Gründen bisher aus. Diese Aufgabe hat der Fonds aus Sicht der Initiantinnen und Initianten bisher nicht genügend erfüllt, weil bisher keine Verpflichtung bestand und kein geeignetes Instrument vorhanden war, preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum zu kaufen. Mit der Bereitstellung der zweckgebundenen Mittel im Sonderfonds soll ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, das es ermöglicht, preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum zu erwerben. Mit der Bereitstellung der finanziellen Mittel besteht aber keine Frist innerhalb welcher der Fonds Wohn- und Gewerberaum erwerben müsste. Der Fonds kann somit je nach Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum und je nach Verkaufsangebot von Liegenschaften im preisgünstigen Segment auf dem Immobilienmarkt in der Stadt Bern weitere Käufe tätigen. Die Verankerung der Verpflichtung im Fondsreglement, preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum sowie die dazu bereitgestellten zweckgebundenen Mittel sind zwei wesentliche Erneuerungen. Sie machen den Unterschied zur jetzigen Situation aus. Damit die Stadt Bern zukünftig aktiv am Wohnungsmarkt teilnehmen kann, soll ein Sonderfonds von mindestens 60 Millionen Franken geschaffen werden, der es ermöglichen soll, mit diesem Geld auf dem stadtbernischen Wohnungsmarkt Wohnungen zu kaufen und diese preisgünstig basierend auf der Kostenmiete zu vermieten. Die Initiative sieht vor, nach Ablauf der ersten fünfjährigen Äfnungsperiode eine Standortbestimmung vorzunehmen. Gestützt darauf erfolgt eine weitere Äfnung (unter Berücksichtigung der Nachfrage nach preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum und des Angebots von Liegenschaften auf dem Immobilienmarkt).

Der Betrag von mindestens 60 Millionen Franken soll über eine Zeitdauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Fondsreglementsänderung bereitgestellt und ohne zeitliche Beschränkung eingesetzt werden. Mit dem Geld aus dem Sonderfonds kann bezahlbarer Wohnraum erworben und dieser langfristig der Spekulation entzogen werden. Ein wichtiges Anliegen der parlamentarischen Initiative ist die Vermietung der Wohnungen zur Kostenmiete. Für die Berechnung der Kostenmiete fließen nur die effektiven Kosten für die Zinsen für das investierte Fremd- und Eigenkapital, für Amortisation, Verwaltung und Unterhalt ein. Mit der Kostenmiete soll verhindert werden, dass die Mieten nach jedem Mieterwechsel steigen. Die Kostenmiete garantiert langfristig günstige Wohnungen, weil für die Mietkosten nur die effektiven Kosten berechnet werden, und sie unterliegt nicht dem Gewinnprinzip. Es werden demnach bei der Berechnung der Mietkosten keine Überschüsse miteinberechnet. Mit den Einnahmen aus den Mietzinsen soll die anfallende Verzinsung finanziert werden. Für die Stadt Bern soll dadurch keine finanzielle Belastung entstehen.

Die Initiative hat zum Ziel, den Anteil der Wohnungen, welche in der Kostenmiete vermietet werden zu steigern und so mehr preisgünstige Wohnungen bereitzustellen.

5.2 Was spricht für die Umsetzung des Anliegens?

- *Grosse Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen*

Die Berner Bevölkerung ist in Bewegung. Die Ursachen für die Wohnungsnot liegen zu einem am (erwünschten) Bevölkerungswachstum und zum andern im gesteigerten Wohnflächenbedarf pro Person. Jährlich ziehen über 11 000 Personen neu in die Stadt, eine etwas kleinere Anzahl Personen verlässt die sie und gegen 10 000 Personen ziehen jährlich innerhalb der Stadt Bern um.⁸ Der Nachfrageüberschuss auf dem Mietwohnungsmarkt wirkt sich auf die Mietpreise aus. Dies zeigt sich beispielsweise in der Erhebung der Mietpreise der ausgeschriebenen Wohnungen in der Stadt Bern. Die Abteilung Stadtentwicklung hat im Januar 2012 einen Bericht zum Berner Wohnungsmarkt veröffentlicht, der zeigt, dass die Angebotsmieten (Mieten der Wohnungen, die auf dem Markt angeboten werden) deutlich höher sind als die Bestandesmieten (Mieten der vermieteten Wohnungen aus der der Mietpreiserhebung der Statistikdienste der Stadt Bern). Eine durchschnittliche 4-Zimmer-Wohnung in der Stadt Bern kostete 2010 gemäss Mietpreiserhebung 1465 Franken netto pro Monat. Eine auf dem Markt ausgeschriebene 4-Zimmer-Wohnung kostete 2010 durchschnittlich 1901 Franken netto pro Monat. Eine 4-Zimmer-Wohnung, die 2010 auf dem Markt war, kostet durchschnittlich 1.3-mal so viel wie eine bereits vermietete 4-Zimmer-Wohnung. Immer mehr Vermieter nutzen nach einem Mieterwechsel die Gelegenheit, die Mietzinse nach oben anzupassen. Die Mieterinnen und Mieter spüren die Folgen dieser Entwicklung nicht nur bei der Wohnungssuche, sondern auch in ihrem Haushaltbudget. Die Wohnkosten stellen in den meisten Haushalten einen grossen, wenn nicht den grössten Ausgabenposten dar. Immer mehr Wohnquartiere werden für tiefe und mittlere Einkommen unerschwinglich. Es braucht deshalb Massnahmen, welche den Mietwohnungsmarkt entspannen und den Druck auf die Mietzinse reduzieren. Das Instrument eines Sonderfonds soll einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum leisten und dazu beitragen, dass Haushalte, die aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Mittel auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, unterstützt werden können.

- *Zu wenig bezahlbare Wohnungen*

Die Stadt Bern verfügt über zu wenig bezahlbare Wohnungen. Aus Sicht der Mieterinnen und Mieter spielt der freie Wohnungsmarkt zu wenig. Dies zeigt die anhaltend tiefe Leerwohnungsziffer, die im Juni 2012 bei 0.44 % lag.⁹ Bei Neubauten sind die Wohnungen in der Regel vergeben, bevor sie fertig gestellt sind. Es ist damit zu rechnen, dass die Wohnungsknappheit noch einige Jahre anhalten wird. Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt ist eine Leerwohnungsziffer von mindestens 1,5 % erforderlich. Die Leerwohnungsziffer bewegt sich in der Stadt Bern seit Jahrzehnten unter der Grenze von 1 %. Zum Vergleich: Im Kanton Bern beträgt die Leerwohnungsziffer 1.26 % (Quelle: Bundesamt für Statistik).

Vergleicht man den Landesindex für Konsumentenpreise mit dem Mietpreisindex der Stadt Bern, wird ersichtlich, dass der Mietpreisindex über dem Index der Konsumentenpreise liegt. Das heisst: Die Entwicklung der Mietpreise in der Stadt Bern liegt deutlich über jener des Warenkorb für Konsumentenpreise. Die Wohnkosten als immer grösser werdenden Ausgabenposten sind deshalb von grosser sozialer Bedeutung. Die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum würde den Druck auf die Mietzinsen im unteren Mietzinssegment reduzieren. Letztlich sind ein genügendes Wohnungsangebot und ein spielender Wohnungsmarkt die beste Voraussetzung für vernünftige und tragbare Mietzinse.

⁸ Siehe Bericht der Abteilung Stadtentwicklung zum Berner Wohnungsmarkt 2010, S. 4 (Stand Januar 2012)

⁹ Siehe Bericht der Statistikdienste „Zählung der leer stehenden Wohnungen und Arbeitsräume in der Stadt Bern am 1. Juni 2012, S. 3

- *Erfolgsmodell der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Zürich (Stiftung PWG)*

Dass die Umsetzung der parlamentarischen Initiative möglich ist und die Bereitstellung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum erfolgreich sein kann, zeigt das Erfolgsmodell der Stiftung PWG in Zürich. Die Stiftung PWG wurde 1985 gegründet und mit 50 Millionen Franken ausgestattet (siehe auch Stellungnahme des Gemeinderates). Heute verfügt die Stiftung PWG über mehr als 160 Liegenschaften im Gesamtwert von über 400 Millionen Franken. Im Schnitt sind die Mieten der Liegenschaften der Stiftung PWG ein Drittel tiefer als auf dem Markt. Die Stiftung PWG erwirbt pro Jahr etwa acht Liegenschaften.

Gegner der parlamentarischen Initiative behaupten, es liessen sich auf dem Immobilienmarkt der Stadt Bern keine geeigneten Liegenschaften im preisgünstigen Segment kaufen. In Zürich hat man aber die Erfahrung gemacht, dass Erbgemeinschaften ihre Liegenschaften bewusst zu einem fairen Preis an die Stiftung PWG verkaufen möchten, weil sie eine sozialverträgliche Lösung suchen. Solche „Glücksfälle“ ermöglichen es der Stiftung PWG, auch bei höheren Bietverfahren mitzuhalten. In beschränktem Umfang können sich solche Käufe im ganzen Portfolio wieder ausgleichen.

5.3 Was spricht gegen die Umsetzung der parlamentarischen Initiative?

- *Grösseres Angebot für Wohnraum schaffen*

Das Ziel, die Wohnungsnot in der Stadt Bern zu bekämpfen muss grundsätzlich angegangen werden. Es muss nicht nur preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden, sondern die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum muss in allen Preissegmenten verstärkt werden. Ziel muss es sein, in der Stadt Bern eine gute Durchmischung von Wohnungen in allen Preissegmenten zu erreichen. Zusätzliches Geld soll nicht nur in den Kauf von bestehendem Wohnraum, sondern soll auch für die Wohnbauförderung im Allgemeinen eingesetzt werden.

- *Angebot an preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwache Kreise existiert bereits*

Die Nachfrage nach Wohnraum wird auch in Zukunft gross bleiben, weil immer mehr Menschen auch entsprechend mehr Fläche brauchen. Der Wohnraum wird knapp bleiben und die Preise dafür werden hoch bleiben oder sogar noch mehr ansteigen. Leute im unteren und mittleren Einkommensbereich werden grosse Mühe haben, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Der Mangel an zahlbarem Wohn- und Gewerberaum betrifft zuerst die einkommensschwachen Kreise. Für sie gibt es aber auch heute schon ein breit gefächertes Angebot. Der Fonds bietet beispielsweise günstigen Wohnraum mit fairen und transparenten Vermietungskriterien für einkommensschwächere Einwohnerinnen oder Einwohner in der Stadt Bern an.

- *Ausgetrockneter Immobilienmarkt und überrissene Preise*

Mit der Schaffung eines zusätzlichen Sonderfonds sollen auf Stadtboden 200 Wohnungen à 300 000 Franken erworben werden. Zurzeit ist der Immobilienmarkt in der Stadt Bern ziemlich ausgetrocknet. Das Angebot auf dem Immobilienmarkt ist klein und es wird schwierig, auf dem Markt überhaupt geeignete Objekte kaufen zu können. Durch das kleine Angebot sind die Preise so hoch, dass der Fonds für den Kauf von Mietobjekten auch Höchstpreise bezahlen müsste. Hohe Kaufpreise verursachen auch hohe Mietkosten.

- *Bekämpfung der Spekulation und Förderung von preisgünstigem Wohnraum als Aufgabe des Wohnbaufonds theoretisch umsetzbar*

In Artikel 2, Buchstabe f des Fondsreglements ist bereits festgelegt, dass der Fonds zur Bekämpfung der Spekulation und der Preissteigerung am Boden- und Wohnungsmarkt teilnehmen

soll. Diese Aufgabe ist heute bereits im Fondsreglement festgeschrieben. Allerdings ist dies mit den heutigen Rahmenbedingungen, aufgrund der reglementarischen Zwänge und infolge des fehlenden Angebots an günstigen, zum Verkauf stehenden Liegenschaften, fast nicht möglich.

Der Fonds hat durch das Fondsreglement den Auftrag, mit einer aktiven Boden- und Wohnbaupolitik eine soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt Bern zu fördern. Günstiger Wohnraum und Familienwohnungen zu schaffen gehört heute schon zu den prioritären Aufgaben des Fonds. Die nötigen Rahmenbedingungen für die Bekämpfung der Spekulation sowie für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum sind im Fondsreglement bereits geschaffen und es braucht keine zusätzliche Bestimmung im Reglement.

- *Zielkonflikt: Der Fonds hat den Auftrag auf dem Vermögen eine Rendite zu erwirtschaften und zugleich preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen*

Die Wohnungen des Fonds sind im Finanzvermögen der Stadt Bern enthalten. Liegenschaften, die zum Finanzvermögen gehören, sind veräusserbar und ertragsabwerfend. Der Fonds muss auf diesem Vermögen eine Rendite erwirtschaften. Der Fonds ist schon heute diesem Zielkonflikt ausgesetzt. Mit der Schaffung eines zusätzlichen Sonderfonds würde dieser Zielkonflikt noch verstärkt, denn zusätzlich preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, bedeutet Verzicht auf Einnahmen.

- *Finanztechnische Umsetzung der Initiative nicht möglich*

Die genaue Prüfung hat – auch in Rücksprache mit den Initianten – ergeben, dass die Finanzierung mit dem in Artikel 2a, Absatz 5 geschilderten Vorgehen nicht möglich ist.

Dies aus folgenden Gründen:

Vorbemerkung: Grundsätzlich ist eine Bildung oder Erhöhung von Reserven auf der Passivseite der Bilanz durch die Aufwertung von Liegenschaften auf der Aktivseite der Bilanz auf einen aktuellen Verkehrswert möglich.

Erstens: Diese Aufwertung und Reservebildung nahm uns aber HRM2 vorweg:

Ab Januar 2014 wird in der Stadt Bern als Testgemeinde das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) eingeführt. Mit dieser Einführung wird das Rechnungswesen in den Gemeinden einige grundlegende Änderungen zur Folge haben. Beispielsweise erfolgt mit der Einführung von HRM2 auf einen Schlag eine Aufwertung des Finanzvermögens. Eine (weitere) Aufwertung von Baurechten, so wie es im Initiativtext in Artikel 2a Absatz 5 vorgeschlagen wird, ist nach der Einführung von HRM2 nicht mehr möglich.

Die Aufwertung des Finanzvermögens muss zwingend über ein Bilanzkonto Aufwertungsreserve erfolgen. Die Verwendung dieser Aufwertungsreserven ist im HRM2 klar geregelt¹⁰ und kann nur für die Abschreibung von zu hoch bewerteten Liegenschaften und nicht für einen Kauf von neuen Liegenschaften verwendet werden.

Zweitens: Selbst wenn HRM2 ausser Acht gelassen wird, ist ein Kauf von Liegenschaften gegen ein Reserve- oder Rückstellungskonto finanztechnisch nicht möglich. Der Kaufpreis einer neu gekauften Liegenschaft wird immer im Anlagevermögen der Bilanz aktiviert, die Gegenbuchung erfolgt über „flüssige Mittel“ oder Fremdkapital (je nach dem, ob der Kauf eigen- oder fremdfinanziert ist). Ein Reservekonto kann nur als Gegenkonto für einen Aufwand (und eben

¹⁰ Siehe Vorschriften in den Übergangsbestimmungen der Gemeindeverordnung; GV (SR 170.111), Ziffer 3.2, welche auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten werden. Vortrag und Teilrevision der GV unter: www.jgk.be.ch/gemeinden/gemeindefinanzen/projekt_hrm2

nicht einen zu aktivierenden Kauf) verwendet werden, analog den im Fonds bereits bestehenden Konti Erneuerungs-, Innovations- und Subventionsfonds.

Theoretisch wäre es möglich, dass die Rückstellungen in der Aufwertungsreserve für die Abschreibung von zu teuer gekauften Liegenschaften verwendet werden könnten, was aber nicht die Idee der Initianten ist.

5.4 Fazit und Antrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt

Nach eingehender Prüfung und diversen Abklärungen, ist die FSU zum Schluss gekommen, dass die parlamentarische Initiative aus finanz- und bilanztechnischen Gründen nicht umsetzbar ist. Aufgrund dieser Erkenntnis hat sie beschlossen, dem Stadtrat die Abschreibung der parlamentarischen Initiative zu beantragen.

Die FSU sieht das Grundanliegen der parlamentarischen Initiative als berechtigt und wichtig an und sie hat deshalb nach weiteren alternativen Möglichkeiten gesucht, um dem Anliegen der parlamentarischen Initiative auf anderem Weg zu entsprechen. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2012 hat die FSU den Gemeinderat gebeten, zu drei Alternativen Stellung zu nehmen. Der Gemeinderat kam diesem Ansinnen in seiner Stellungnahme vom 7. März 2013 nach:

1. Da der Gemeinderat eine Ergänzung des Fondsreglements als rechtlich nicht notwendig erachtete, um dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nachzukommen, bat die FSU um die Erarbeitung des Wortlauts der notwendigen Bestimmungen auf Verordnungsstufe. Insbesondere hat sie darum gebeten, dabei die Schaffung einer Sonderrechnung zu prüfen und darzulegen, wie die Finanzkompetenzen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik angepasst werden könnten, damit die Handlungsfähigkeit der zuständigen Organe betreffend Kauf von Liegenschaften auf dem Markt gewährleistet ist. Bezüglich des Wortlauts der Bestimmungen auf Verordnungsstufe sah sich der Gemeinderat jedoch ausser Stande in der Kürze der Zeit einen konkreten Revisionsvorschlag vorzulegen.
2. Weiter hat sie den Gemeinderat gebeten, die Vor- und Nachteile der Einrichtung einer Stiftung anstatt eines Sonderfonds aufzuzeigen und die rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen, die dazu getroffen werden müssten, darzulegen.
3. Die FSU hat den Gemeinderat gebeten zu prüfen, ob – und wenn ja, wie – das Anliegen der parlamentarischen Initiative analog „Basler Modell“ umgesetzt werden könnte. Das Basler Modell für Bern würde bedeuten, dass sämtliche Finanzkompetenzen für das Finanzvermögen dem Gemeinderats respektive der Direktion FPI übertragen würden. Der Gemeinderat hätte gegenüber dem Stadtrat einzig eine jährliche Informationspflicht.
4. Als letzter Punkt hat die FSU den Gemeinderat gebeten, die Baulandreserven, die für eine Einzonung zur Verfügung stehen, aufzuzeigen.

Die FSU hat nach eingehender Prüfung und Diskussion der Stellungnahme des Gemeinderats beschlossen, gleichzeitig mit dem Antrag auf Abschreibung die Kommissionsmotion „Strategie des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik zum Erwerb von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern“ einzureichen. Der Gemeinderat wird damit beauftragt, eine Strategie zu erarbeiten, die den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik in die Lage versetzt, aktiv Wohnungen und Gewerberaum zu erwerben und diese dauerhaft preisgünstig zu vermieten.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt zur interfraktionellen parlamentarischen Initiative „Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern“.
2. Der Stadtrat stimmt der Abschreibung der interfraktionellen parlamentarischen Initiative „Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern“ zu.
3. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt die Kommissionsmotion „Strategie des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik zum Erwerb von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern“ eingereicht hat.

Bern, 27. Januar 2014

Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt