

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Schutz von Wohnraum: Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft)

1. Worum es geht

Ziel der vorliegenden Teilrevision (Ergänzung) der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO, SSSB 721.1) ist es, den bisher im kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG, ehemals BSG 853.1) verankerten Wohnraumschutz in der Bauordnung festzuschreiben.

Die Bauordnung ist Teil der baurechtlichen Grundordnung und unterliegt damit gemäss Artikel 36 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GO, SSSB 101.1) der Volksabstimmung.

2. Ausgangslage

2.1 Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG)

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 das WERG per Ende 2011 abgeschafft. Begründet wurde die Abschaffung des WERG im Grossen Rat damit, dass sich in den letzten Jahren nur noch die Stadt Bern dem WERG unterstellt hatte. Dies zeige, dass der Wohnraumschutz, falls dieser überhaupt notwendig sei, nicht mehr mit einem kantonalen Gesetz zu regeln sei.

Das WERG beinhaltete den Grundsatz, dass „Abbruch, Zweckänderung und wesentliche bauliche Umwandlung von Wohnungen nur mit behördlicher Bewilligung gestattet“ sind. „Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn das Interesse des Grundeigentümers gegenüber dem allgemeinen Interesse am Weiterbestand eindeutig überwiegt.“ Das WERG definierte ausserdem, wann eine Bewilligung erteilt werden muss und wann keine Bewilligung erforderlich ist, zum Beispiel wenn „sich der Abbruch aus städte- oder ortsbaulichen Gründen aufdrängt“ oder „der Abbruch von der Baupolizeibehörde verfügt worden ist“.

2.2 Das WERG in der Stadt Bern

Die Stadt Bern hatte sich dem WERG seit 1976 unterstellt, um bestehende Wohnungen vor Abbruch, Zweckänderung und wesentlicher baulicher Umwandlung zu schützen.

Die Erfahrungen mit dem WERG waren positiv. Das Gesetz bot in der Anwendung die nötige Flexibilität: Alle zwei Jahre wurde überprüft, ob der Wohnraumschutz noch notwendig war und der Gemeinderat fällte einen neuen Unterstellungsbeschluss. Für jedes Objekt wurde im Rahmen des WERG-Verfahrens durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe abgewogen, ob die Interessen des Wohnraumschutzes oder der Grundeigentümerschaft höher zu gewichten waren.

In der Stadt Bern bestehen 75 215 Wohnungen (Quelle: Statistikdienste der Stadt Bern. Stand Mitte Juli 2012). Der grösste Teil dieser Wohnungen ist über die Vorschriften der Nutzungszonen in der städtischen Bauordnung geschützt. Ein Teil der bestehenden Wohnungen hätten jedoch umgenutzt oder ersatzlos abgebrochen werden können, wenn diese nicht durch das WERG geschützt worden wären. Das WERG überlagerte die Vorschriften der BO und schützte alle Wohnungen, unabhängig von den Wohnanteilsvorschriften in der BO.

So schreibt die BO beispielsweise vor, dass in Wohnzonen W der Wohnanteil mindestens 90 % der Bruttogeschossfläche, in gemischten Wohnzonen WG mindestens 50 % betragen muss. Wohnflächen, die über diese 90 % bzw. 50 % hinausgehen, sind durch die BO bisher nicht geschützt, sondern hätten ohne WERG für Arbeitsnutzungen umgenutzt werden können.

Dass der Wohnraumschutz des WERG über die Nutzungsvorschriften der Bauordnung hinausging, kann auch am Beispiel der Dienstleistungszone gezeigt werden: In Dienstleistungszonen sind Wohnungen erwünscht, da sie zur Belebung dieser Gebiete und zur Durchmischung in der Stadt Bern beitragen. Mit der neuen Bauordnung aus dem Jahre 2006 wurde das Wohnen in diesen Zonen gestärkt, indem in Dienstleistungszonen überall bis 50 % und in bestimmten Fällen bis 100 % der Bruttogeschossfläche für das Wohnen genutzt werden können. Eine Pflicht zur Erstellung von Wohnungen in der Arbeitszone gibt es jedoch nicht und die Wohnraumrealisierung ist einzig von den Absichten der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abhängig. Die neue Bauordnung ermöglicht in Dienstleistungszonen also neue Wohnungen, schützt aber die bestehenden nicht. Das WERG war bis anhin das Instrument, mit dem die bestehenden Wohnungen gesichert wurden. Es überlagerte die kommunalen Nutzungsvorschriften und schützte die bestehenden Wohnungen in allen Bauzonen, unabhängig von den Vorschriften der BO.

Der Wohnraumschutz des WERG soll nun in die städtische Bauordnung übernommen werden. Die neue Vorschrift bezieht sich auf die Wohnzonen (dazu gehören die Wohnzonen W, die gemischten Wohnzonen WG, die Kernzonen K, die Obere und Untere Altstadt inklusive Gewerbe- und Wohngebiet Matte), die Schutzzonen und die Dienstleistungszonen.

In der Wohnzone W und der gemischten Wohnzone WG schützt die vorgeschlagene Vorschrift rund 4 000 Wohnungen (Schätzung gestützt auf die Bau- und Bodendatei des Stadtplanungsamts: in den Zonen W und WG werden die Mindestwohnanteile gemäss BO um rund 430 000 m² BGF überschritten. 430 000 m² BGF entsprechen rund 4 000 Wohnungen). In der Unteren Altstadt inklusive Wohngebiet Matte sind rund 500 Wohnungen betroffen (gemäss Schätzung gibt es im Erdgeschoss und im 1. Stock rund 500 Wohnungen in der unteren Altstadt; nur diese sind nicht bereits durch BO geschützt). In der Schutzzone bestehen 267 Wohnungen (Angabe gemäss dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister). In der Schutzzone sind bestehende Wohnungen durch die Zonenvorschriften nicht vor Umnutzungen geschützt. In den Dienstleistungszonen waren rund 750 Wohnungen nur durch das WERG geschützt (gemäss dem Gebäude- und Wohnungsregister sind in den Dienstleistungszonen 1 068 Wohnungen verzeichnet. Davon sind rund 300 aufgrund Vorschriften in Überbauungsordnungen zu erhalten. Es bleiben also rund 750 Wohnungen in den Dienstleistungszonen, die anderweitig geschützt werden müssen). Auch in den anderen Zonen schützt das WERG zahlreiche Wohnungen, die jedoch nicht zu beziffern sind.

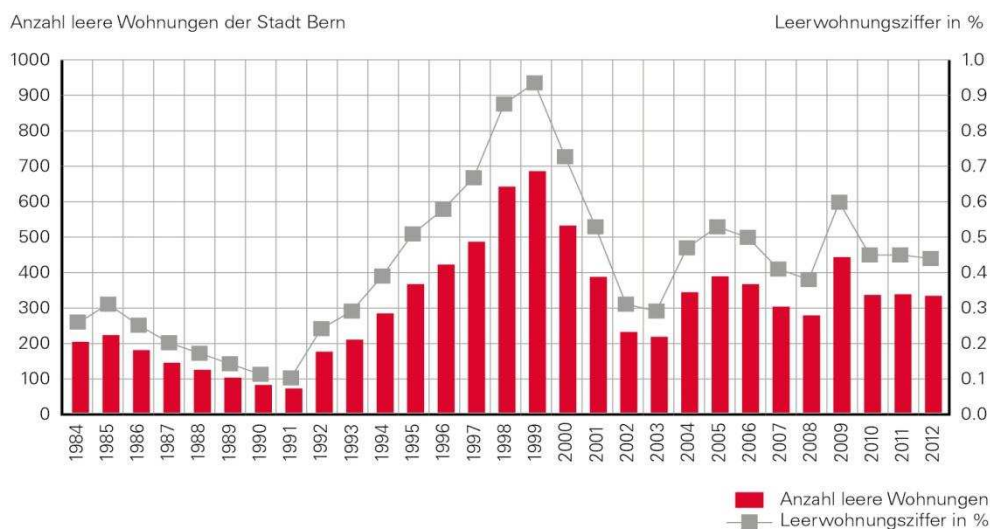
Insgesamt kann also davon ausgegangen werden, dass ohne eine neue kommunale Vorschrift im Sinne des WERG in der Stadt Bern theoretisch mindestens 5 500 Wohnungen umgenutzt werden könnten.

Effektiv eingereicht wurden in den letzten 5 Jahren 171 WERG-Gesuche. Ging mit dem Umbau kein Wohnraum verloren (z.B. bei Zusammenlegungen von Wohnungen) oder wenn Gründe für Ausnahmen vorlagen, wurden die Gesuche bewilligt. 16 Gesuche wurden abgelehnt, was 16 erhaltenen Wohnungen entspricht. Zusammenlegungen von Wohnungen sollen in Zukunft nicht mehr unter den städtischen Wohnraumschutz fallen, da sie zur Erhaltung der Attraktivität des Altwohnungsbestands notwendig sind.

Die Bauordnung aus dem Jahre 2006 wurde in der Annahme erstellt, dass das WERG weiterbestehen wird. Hätte die Stadt Bern bereits bei der Erstellung der Bauordnung Kenntnis von der Abschaffung des WERG gehabt, hätte sie die Wohnraumschutz-Vorschriften des WERG schon in die neue BO integrieren können. Damals gab es jedoch noch keine Anzeichen, die auf die Abschaffung des WERG hindeuteten.

3. Die Bedeutung von Wohnraum für die Stadt Bern

Die Wohnbevölkerung ist für die Vitalität der Stadt Bern zentral. Auch für die Finanzierung der städtischen Dienstleistungen und Infrastrukturen ist die Bevölkerung entscheidend, leisten die natürlichen Personen doch mehr als 70 % des Steuerertrags. Genügend Wohnraum wird auch in Zukunft für die städtische Bevölkerung essentiell sein. Auf die mindestens 5 500 Wohnungen, die bisher nur durch das WERG geschützt waren, kann nicht verzichtet werden - auch deshalb, weil das Mietzinsniveau von Altbauten in der Regel tiefer liegt als bei Neubauten. Die Nachfrage nach Wohnungen in der Stadt Bern ist gross. Dies zeigt die anhaltend tiefe Leerwohnungsziffer, die im Juni 2012 bei 0.44 % lag (Quelle: Statistikdienste der Stadt Bern). Bei Neubauten sind die Wohnungen in der Regel vergeben, bevor sie fertig gestellt sind. Wie die untenstehende Abbildung zeigt, ist damit zu rechnen, dass die Wohnungsknappheit noch einige Jahre anhalten wird. Die 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).



Die Stadt Bern verfügt als einzige grössere Schweizer Stadt über wesentlich mehr Beschäftigte als Einwohnerinnen und Einwohner, was beispielsweise im Verkehr negative Auswirkungen mit sich bringt. 133 800 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 1. Juni 2012) stehen 152 645 Beschäftigte (Angabe eidgenössische Betriebszählung 2008) gegenüber. Dieses

Verhältnis soll gemäss Absicht des Gemeinderats zu Gunsten der Wohnbevölkerung verändert werden.

4. Die Strategie des Gemeinderats

Die Wohnbaupolitik ist für den Gemeinderat von grosser Bedeutung. Wie er in seiner Strategie Bern 2020 festhält, soll die Stadt Bern eine attraktive und moderne Wohn-, Verwaltungs- und Wirtschaftsstadt mit höchster Lebensqualität sein. Die Bevölkerungszahl soll sich wieder den früheren Zahlen annähern und bis ins Jahr 2020 auf 140 000 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen.

In den Legislaturrichtlinien 2009 - 2012 setzt sich der Gemeinderat zum Ziel, bis 2012 Wohn- und Lebensraum für insgesamt 135 000 Menschen zu schaffen. Um diese Ziele erfüllen zu können, müssen die heute bestehenden Wohnungen erhalten und durch neue ergänzt werden.

Mit dem Bericht Wohnstadt Bern 2012 zeigt der Gemeinderat auf, welche wohnbaupolitischen Handlungsfelder existieren, um das angestrebte Bevölkerungswachstum zu erreichen. Handeln möchte der Gemeinderat bei den Wohnbauplanungen, beim Wohnungsneubau, bei der Wohnungserneuerung, bei der kleinräumlichen Verdichtung und bei Ersatzneubauten sowie bei Umnutzungen und Rückführungen von fremd genutzten Wohnungen. Weiter sind die Erhaltung der bisher durch das WERG geschützten Wohnungen durch Schaffung einer kommunalen Rechtsgrundlage, das Wohnstadt-Marketing sowie Evaluationen zur Wohnbautätigkeit Teile der wohnbaupolitischen Strategie.

5. Ergänzung der Bauordnung mit Artikel 16a

5.1 Allgemeine Erläuterungen

5.1.1 Vorschrift in der Bauordnung

Will die Stadt Bern als Ersatz für das kantonale Gesetz eigene Wohnschutzbestimmungen aufstellen, so geschieht dies am besten in der Bauordnung. Die Bauordnung wird also mit einem neuen Artikel 16a „Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit“ ergänzt.

Die Einordnung der neuen kommunalen Vorschrift in die Bauordnung erlaubt eine genaue Abstimmung auf das gesamte städtische Baurecht. Zudem kann die Wohnraumschutz-Vorschrift im normalen Baubewilligungsverfahren vollzogen werden. Dies bringt gegenüber heute eine Vereinfachung und Beschleunigung, da die besonderen Verfahren und Vollzugsbehörden, die das WERG benötigte, wegfallen. Ebenso entfallen die von der Bauherrschaft zu entrichtenden Gebühren von in der Regel Fr. 400.00 für die Behandlung des WERG-Gesuchs. Der Wohnraumschutz-Artikel wird neu durch das Bauinspektorat im Rahmen des normalen Baubewilligungsverfahrens angewendet, was keine zusätzlichen Kosten verursacht.

5.1.2 Inhaltliche Anlehnung an das (ausser Kraft gesetzte) WERG

Da die Stadt Bern mit der Anwendung des WERG gute Erfahrungen gemacht hat, lehnt sich der neue Artikel 16a BO konzeptionell an die Inhalte des WERG an. Basierend auf den Erkenntnissen aus der Anwendung des kantonalen Gesetzes wurden die Inhalte entschlackt und die nicht mehr zeitgemässen Bestimmungen angepasst. So ist im Artikel 16a BO beispielsweise von „Wohnraum“ anstatt von „Wohnungen“ die Rede. Damit wird neu die Wohnfläche

insgesamt geschützt und nicht die Anzahl der Wohnungen. Wohnungszusammenlegungen ohne Verlust von Wohnfläche sollen grundsätzlich möglich sein. Zudem können einzelne Räume für eigene Arbeitszwecke der Mieter- oder Eigentümerschaft umgenutzt werden (Abs. 4, lit. e).

5.1.3 Gesetzliche Grundlage

Die vorliegenden Wohnschutzbestimmungen stellen aus verfassungsrechtlicher Sicht Eigentumsbeschränkungen dar. Solche bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Die Wohnschutznorm in der Bauordnung stützt sich auf Artikel 40, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b der kantonalen Verfassung vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1) sowie Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700; vgl. dazu z.B. BGE 135 I 233 betreffend Zweitwohnungsbaubeschränkungen aus raumplanerischen und sozialpolitischen Gründen). Artikel 40 KV ermächtigt Gemeinden nicht nur, Massnahmen zum Schutze des Wohnraums zu treffen, sondern verpflichtet diese dazu. Die umfassende baurechtliche Gemeindeautonomie gemäss Artikel 54 Absatz 3 und 65 Absatz 1 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0) erlaubt der Stadt Bern, in ihren Gemeindebauvorschriften selbst ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht tätig zu werden. Dies gilt umso mehr, als der neue Artikel der Bauordnung nur eine Ergänzung der bestehenden, anerkanntermassen zulässigen Wohnanteilsvorschriften darstellt.

5.1.4 Öffentliches Interesse

Die Strategie des Gemeinderats zur Wohnstadt Bern setzt sowohl auf den Neuwohnungsbau als auch auf Erhalt und Anpassung des Altwohnungsbestands. Solange die Nachfrage nach Wohnraum mit neuen Wohnungen nicht befriedigt werden kann, kommt dem Altwohnungsbestand eine besondere Bedeutung zu. Ein Wegfall bestehenden Wohnraums würde die bestehende Wohnungsknappheit noch verschärfen. Bis zur Erreichung eines genügenden Wohnungsangebots ist in den meisten Bauzonentypen deshalb der bestehende Wohnraum verstärkt zu schützen.

Das öffentliche Interesse am Schutz von bestehendem Wohnraum liegt weiter im Umstand, dass die Stadt Bern aus raumplanerischen und sozialpolitischen Gründen an einer möglichst guten Auslastung ihrer bestehenden Siedlungsinfrastruktur interessiert ist. Eine Abnahme der Bevölkerungszahl zufolge Verdrängung durch Arbeitsplätze liegt nicht im öffentlichen Interesse. Einer Verdrängung der Wohnbevölkerung aus dem Stadtgebiet muss darum mit raumplanerischen Instrumenten vorgebeugt werden. Es handelt sich um die gleichen Interessen, die in den grossen Städten Wohnanteilsvorschriften und in den Tourismuszentren Erstwohnanteilsvorschriften rechtfertigen. Hinzu kommt das sozialpolitisch motivierte öffentliche Interesse, die herrschende Wohnungsknappheit nicht noch zu verstärken, weil dies zu einer weiteren Verteuerung des bestehenden Wohnraums und damit zu einer Verdrängung der weniger zahlungskräftigen Einwohnerinnen und Einwohner führen würde. Das Verhindern räumlicher Segregation ist übrigens ein wichtiges raumplanerisches Ziel: Sozialpolitische Anliegen spielen in der Raumplanung seit langem eine bedeutende Rolle, denn sie entsprechen der gesellschaftlichen Dimension der Nachhaltigkeit (Art. 2 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; BGE 100 Ia 336, BGE 102 Ia 104 E. 5a, BGE 1P.84/2006 vom 5.7.2006 E. 3.1).

Es entspricht dem öffentlichen Interesse, dass der neue Artikel 16a BO die bestehenden Wohnanteilsregeln der Bauordnung vorübergehend verschärfen kann. Artikel 16a BO ist als eine Massnahme zu sehen, auf die erst verzichtet werden kann, wenn sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt entspannt hat.

5.1.5 *Verhältnismässigkeit der Regelung*

Die Verhältnismässigkeit der neuen Vorschrift wird dadurch sichergestellt, dass sie nur gilt, solange Wohnungsknappheit herrscht. Wohnungsknappheit wird durch die Leerwohnungsziffer definiert: liegt die über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsziffer über 1 %, so tritt die Wohnschutznorm automatisch ausser Kraft. Weiter wird die Verhältnismässigkeit durch eine Reihe von Ausnahmeregeln in den Absätzen 4 und 5 des Artikels 16a BO gewährleistet. Mit dem im bernischen Baurecht bewährten Ausnahmerecht können Härtefälle verhindert werden.

5.2 *Verfahren*

5.2.1 *Mitwirkung*

Am 2. März 2011 wurde die Vorlage zur Mitwirkung aufgelegt. Es sind acht Mitwirkungseingaben eingegangen sowie kleine Änderungsvorschläge aus der Verwaltung. Die Änderungsvorschläge aus der Verwaltung betrafen die Formulierung über die statistischen Angaben sowie den Anwendungsbereich der Bestimmung bei einer Teilumnutzung von Wohnungen. Die Vorlage wurde geringfügig angepasst.

Die externen Mitwirkungseingaben fordern Gegensätzliches: Fünf Eingaben fordern den Verzicht auf den Erlass der neuen Bestimmung, drei Eingaben dagegen fordern eine Verschärfung der Regelung, so dass diese bereits bei einem höheren Leerwohnungsbestand zur Anwendung kommt und die Ausnahmen restriktiver zur Anwendung kommen sollen.

5.2.2 *Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung*

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat die Vorlage vorgeprüft. Insbesondere wurde die Vereinbarkeit der Regelung mit der Eigentumsgarantie geprüft. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung kommt mit Vorprüfungsbericht vom 16. September 2011 zum Schluss, dass die vorliegende Regelung aufgrund einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit mit der Eigentumsgarantie vereinbar ist.

Die vom Amt für Gemeinden und Raumordnung vorgeschlagenen Präzisierungen von Absatz 3 und Absatz 5 wurden in der Vorlage für die öffentliche Auflage übernommen. Absatz 4 Buchstabe b wurde ergänzt mit *überwiegendem öffentlichem Interesse*. Damit können insbesondere Umnutzungen von Wohnraum für Kindertagesstätten wie nach der heutigen geltenden Praxis ohne weiteres bewilligt werden.

5.2.3 *Öffentliche Auflage*

Die öffentliche Auflage erfolgte im November 2011. Während der öffentlichen Auflage sind zwei Einsprachen eingegangen. Die Einsprechenden beantragen, auf die Ergänzung der Bauordnung mit Artikel 16a BO zu verzichten. In den Einsprachen wird geltend gemacht, dass die Stadt Bern nicht befugt sei, Bestimmungen dieser Art zu erlassen (fehlende Legiferierungskompetenz) und dass eine Verletzung der Eigentumsgarantie vorliegen würde. Es fehle an einem öffentlichen Interesse und die aufgelegte Regelung sei nicht verhältnismässig. Wie aus den bisherigen Erläuterungen zu entnehmen ist, teilt weder der Gemeinderat noch das Amt für Gemeinden und Raumordnung diese Beurteilung.

Die beiden Einsprachen wurden in der Einspracheverhandlung aufrechterhalten. Der Gemeinderat wird bei Annahme der Vorlage durch die Stimmberechtigten dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung daher die Abweisung der Einsprachen beantragen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung wird über die Einsprachen entscheiden.

6. Inhalt der neuen Vorschrift 16a der Bauordnung

Der neue Artikel 16a ist in der Bauordnung im 1. Titel „Allgemeines“ eingeordnet. Ergänzt wird ein 6. Kapitel „Schutz bestehenden Wohnraums“. Im Folgenden sind die einzelnen Inhalte des durch *kursive* Schrift gekennzeichneten Artikels 16a kommentiert.

Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit

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

Kommentar:

Der Schutz von Wohnraum ist auf Wohnzonen (dazu gehören auch gemischte Wohnzonen und die Kernzonen), die Altstadt inklusive das Gewerbe- und Wohngebiet Matte, Schutzzonen und die Dienstleistungszone beschränkt. Landwirtschaftszonen inklusive Weilerzonen sind vom Schutz ausgenommen, da die Nutzung der Landwirtschaftszonen durch das Bundesrecht abschliessend geregelt ist und den Gemeinden dazu keine Legiferierungskompetenz zukommt. Zonen für öffentliche Nutzungen F und Zonen für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse F sind vom Artikel ausgenommen, da an ihrer zweckbestimmten Nutzung ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Industrie- und Gewerbebezonen sind ausgenommen, da Wohnungen (mit Ausnahme von betriebsnotwendigen Wohnungen) in diesen Zonen aus umweltschutzrechtlichen Gründen verboten sind.

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

Kommentar:

Voraussetzung für den Schutz von Wohnraum ist das als statistische Grösse ausgestaltete Kriterium der Wohnungsknappheit. Wohnungsknappheit in diesem Sinne herrscht dann, wenn der Leerwohnungsbestand unter 1 % liegt. Mit der Verwendung des Durchschnitts der letzten drei Jahre sollen starke Schwankungen aufgefangen werden, die der Rechtssicherheit abträglich wären.

Üblicherweise werden 1.5 bis 2 % Leerwohnungsbestand als Grenze zur Wohnungsnot betrachtet (BGE 118 Ia 348: weniger als 2 %; BVR 1992 492: 1 - 1.5 %). Die in Artikel 16a BO Absatz 2 definierte Grenze von 1 % liegt also unterhalb des Leerwohnungsbestands, der in der Literatur und Rechtsprechung für ein gutes Funktionieren des Wohnungsmarkts als unerlässlich angesehen wird. Mit der sehr tief angesetzten Grenze von 1 % wird sichergestellt, dass die Einschränkungen nur gelten, solange die Verhältnisse wirklich prekär sind.

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

Kommentar:

Nach bernischem Baurecht ist das Recht im Moment der Einreichung eines Baugesuchs massgebend für dessen Beurteilung (Art. 36 Abs. 1 BauG). Das gilt auch für die Unterstellung

unter den Wohnraumschutz: Entscheidend ist der periodisch erhobene und über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand im Moment der Einreichung des Baugesuchs. Fällt vor dem Bauentscheid aber der gemittelte Leerwohnungsbestand unter die massgebliche Grenze, so soll der Wohnraumschutz entfallen, denn die Bauherrschaft könnte ja in diesem Fall jederzeit ein neues Baugesuch einreichen, das dann nicht mehr unter die Wohnraumschutznorm fallen würde. Verfahrensökonomische Überlegungen sprechen dafür, dass solcherart veränderten Verhältnissen bis zum Bauentscheid Rechnung getragen werden kann.

4 *Der Wohnraum muss nicht erhalten werden, wenn*

a überwiegende städtebauliche Gründe den Abbruch, die Zweckänderung oder den Umbau verlangen;

b der Abbruch, die Zweckänderung oder der Umbau im überwiegenden öffentlichen Interesse oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen erforderlich ist;

c der Verlust des Wohnraums zugunsten der Ausdehnung eines bestehenden, im Eigentum der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers stehenden Unternehmens erfolgt; dem Eigentum gleichgestellt sind vergleichbare beschränkte dingliche Rechte. Räumlichkeiten, für die eine Bewilligung nach diesem Absatz erteilt wurde, sind wieder der Wohnnutzung zuzuführen, sobald diese für die eigene Geschäftstätigkeit nicht mehr benötigt werden;

d der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann und keine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts vorliegt;

e nur einzelne Räume einer Wohnung für eigene Arbeitszwecke der Mieter- oder Eigentümerschaft umgenutzt werden.

Kommentar:

Die Abweichungsmöglichkeiten vom Wohnraumschutz wurden gegenüber den Ausnahmeregelungen des WERG stark vereinfacht. Es geht im Wesentlichen darum

- überwiegende öffentliche Interessen zu berücksichtigen (Buchstaben a und b). Ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht insbesondere bei Nutzungen, die einen starken Bezug zum Quartier aufweisen und auf die jeweiligen Standorte angewiesen sind. Gemäss geltender Praxis liegt zudem die Schaffung von Kindertagesstätten im überwiegenden öffentlichen Interesse (Entscheid des Gemeinderats vom November 2008). Diese Praxis soll mit der städtischen Wohnraumschutz-Regelung beibehalten werden, solange ein ausgewiesener Bedarf an Kindertagesstätten besteht. Ein überwiegendes öffentliches Interesse liegt auch dann vor, wenn ein durch den Gemeinderat beschlossenes, breit abgestütztes Gesamtkonzept eine bestimmte Nutzung in einem klar definierten Raum fördern oder ermöglichen soll (z.B. Nachlebenskonzept).
- Bestehenden Unternehmen, die auf eigenem Grund und Boden arbeiten, eine auch im öffentlichen Interesse liegende Expansion selbst zulasten von bestehendem Wohnraum zu ermöglichen (Buchstabe c).
- Generell dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen und Härtefälle zu vermeiden (Buchstabe d).

- Wie bisher soll es möglich sein, dass ein oder wenige Zimmer einer Wohnung für Arbeitszwecke der Mieter- oder Eigentümerschaft verwendet werden, wenn weiterhin in der Wohnung gewohnt wird. Es sollen aber keine Zimmer zu Arbeitszwecken an Externe untervermietet werden dürfen (Buchstabe e).

5 Ausnahmen nach Artikel 15 bleiben vorbehalten.

Kommentar:

Mit Absatz 5 wird klargestellt, dass auch andere, im Abweichungskatalog von Absatz 4 möglicherweise nicht erfasste besondere Verhältnisse Ausnahmen möglich machen. Die besonderen Verhältnisse müssen aber nachgewiesen werden können und mit der Gewährung einer Ausnahme dürfen keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden (Abs. 5 mit Verweis auf Art. 15 i.V.m. Art. 26 BauG).

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

Kommentar:

In Absatz 6 ist festgehalten, dass der Wohnraumschutz den gleichzeitig geltenden Wohnanteilsregeln in den Artikeln 19 ff. und 76 ff. der Bauordnung vorgeht. Eine Wohnung darf also auch dann nicht abgebrochen, umgenutzt oder zu Nichtwohnzwecken umgebaut werden, wenn die Wohnanteilsregeln eingehalten sind.

Schutzmassnahmen, insbesondere hinsichtlich des Hochwasserschutzes an der Aare, die auch ein Wohnverbot beinhalten können, gehen dem Wohnraumschutz vor, damit eine Gefährdung von Personen und Sachwerten beseitigt werden kann.

7. Vollzug

Der Vollzug von Artikel 16a BO erfolgt im Baubewilligungsverfahren. Es wird also anders als beim bisher nach WERG notwendigen Vorgehen kein eigenständiges Bewilligungsverfahren mit eigenem Rechtsmittelweg mehr geben. Das vereinfacht und beschleunigt die Anwendung bedeutend, denn der Aufwand im Baubewilligungsverfahren wird durch den neuen Artikel nicht wesentlich grösser. Die Wohnschutznorm wird also zu einer kommunalen Bauvorschrift.

Gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und d des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren vom 22. März 1994 (BewD, BSG 725.1) in Verbindung mit der neuen Vorschrift 16a BO ist jede Umnutzung einer Wohnung baubewilligungspflichtig. Damit kann im Baubewilligungsverfahren der Schutz des bestehenden Wohnraums gemäss dem neuen Artikel 16a BO überprüft werden.

8. Weiteres Vorgehen

Stimmen die Stimmberechtigten der Vorlage zu, muss das Amt für Gemeinden und Raumordnung anschliessend die Vorlage genehmigen. Erst dann kann die Bestimmung in Kraft treten. Eine Genehmigung ist notwendig, da die Bauordnung zur baurechtlichen Grundordnung gehört und diese gemäss Artikel 61 BauG durch den Kanton zu genehmigen ist. Die Genehmigungsverfügung unterliegt der Beschwerde an die kantonale Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Art. 61a BauG).

9. Vorwirkung

Seit der öffentlichen Auflage im November 2011 hat die Vorschrift Vorwirkung (Art. 36 Abs. i.V. mit Art. 62a Abs. 3 BauG). Gesuche um Umnutzung von Wohnungen in Geschäftsräume dürfen während der Rechtshängigkeit dieser Vorlage nicht bewilligt werden. Damit entsteht zwischen dem Dahinfallen des WERG Ende 2011 und einer allfälligen Inkraftsetzung der neuen Bestimmung keine Regelungslücke.

10. Auswirkung bei Ablehnung der Vorlage

Mit der Ablehnung der Vorlage müsste die Baubewilligungsbehörde Umnutzungsgesuche für Wohnungen in Räume mit Dienstleistungsnutzung bewilligen, sofern die Nutzungszonenvorschriften nicht den Erhalt der Wohnungen vorschreiben. Der Stadt Bern würde also bei Ablehnung der Vorlage ein geeignetes Instrument fehlen, um Umnutzungen von Wohnungen bei tiefem Leerwohnungsbestand zu verhindern und den Wohnraum zu schützen.

Ein Nein zum vorliegenden Geschäft könnte somit zur Umnutzung von mehr als 5 500 bestehenden Wohnungen führen. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit, dass kurzfristig diese hohe Anzahl von Wohnungen umgenutzt werden nicht sehr hoch ist, wird jede umgenutzte Wohnung die Wohnungsnot in der Stadt Bern verschärfen. Der in den nächsten Jahren geplante Wohnungsneubau wird die Nachfrage nach Wohnungen aller Voraussicht nach nicht decken können - schon gar nicht, wenn zu der steigenden Nachfrage auch noch der Verlust von bestehenden Wohnungen zu kompensieren wäre.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt die Vorlage betreffend Schutz von Wohnraum: Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1); Teilrevision.
2. Den Stimmberechtigten wird folgender Antrag zum Beschluss unterbreitet:

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

3. Die Botschaft an die Stimmberechtigten wird genehmigt.

Bern, 22. August 2012

Der Gemeinderat

Beilage

Entwurf Abstimmungsbotschaft