

Motion Fraktion GB/JA! (Seraina Patzen, JA!): Zwischennutzungen statt Leerstand

In der Stadt Bern herrscht nach wie vor Wohnungsnot. Trotzdem gibt es aus unterschiedlichen Gründen immer noch über längere Zeit leerstehenden Wohnungen und Häuser in der Stadt Bern. Im letzten Jahr machten gleich mehrere Hausbesetzungen auf diesen störenden Zustand aufmerksam. Zuletzt im Januar 2015, als in der hinteren Länggasse ein seit sechs Jahren leerstehendes Haus besetzt wurde. Das Haus wurde nach nur gerade einem Tag polizeilich geräumt.¹

1999 wurde in der Stadt Bern in einer Volksabstimmung das Wohnnutzungsreglement abgelehnt. Dieses Reglement hätte eine Meldepflicht von leerstehendem Wohnraum, eine Nutzungspflicht von Wohnraum und eine Vermittlung der Verwaltung zwischen Wohnungssuchenden und EigentümerInnen vorgesehen. Diese Vorlage zeigt, dass eine Melde- und Nutzungspflicht von leerstehendem Wohnraum grundsätzlich möglich und umsetzbar sind.

Im Jahr 2009 wurde die überwiesene interfraktionelle Motion „Leerstand ist kein Zustand“ ohne Erfüllung abgeschlossen. Erreicht wurde einzig die Definition einer Ansprechperson in der Verwaltung für Anfragen betreffend Zwischennutzungen. Die restlichen Punkte, die die Einführung eines Meldesystems für leerstehenden Wohnraum und ein Anreizsystem für den Abschluss von Zwischennutzungsverträgen forderten, wurden ohne Erfüllung abgeschlossen.

Die klare Annahme der Wohninitiative im Mai 2014 zeigt deutlich, dass die Wohnungsnot und der damit verbundene Anstieg der Mietzinse in der Bevölkerung als Problem wahrgenommen werden. Dementsprechend ist es legitim, ein Reglement zur Förderung von Zwischennutzungen erneut zu diskutieren. Es darf nicht sein, dass in einer Stadt mit grassierender Wohnungsnot, Häuser über Jahre ungenutzt bleiben und leer stehen.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt:

1. Dem Stadtrat ein Reglement zur Zwischennutzung von leerstehendem Wohnraum zu unterbreiten. Ziel des Reglements ist es, die leerstehenden Häuser und Wohnungen in der Stadt Bern zu reduzieren. Als leerstehender Wohnraum gelten Häuser oder Wohnungen, die länger als drei Monate leer stehen. Das Reglement umfasst mindestens folgende Punkte:
 - a. Für die EigentümerInnen von Wohnraum besteht eine grundsätzliche Nutzungs- oder Vermietungspflicht.
 - b. EigentümerInnen von Wohnraum sind verpflichtet, leerstehenden Wohnraum bei der Stadt Bern anzumelden.
 - c. Die Stadt Bern fördert Zwischennutzungen in dem ihr bekannten leerstehenden Wohnraum. Das Reglement definiert die dazu nötigen Instrumente.
 - d. Für die Nutzungs- und Meldepflicht werden entsprechende Instrumente zur Durchsetzung definiert.
2. Bei Hausbesetzungen zwischen den EigentümerInnen und den BesetzerInnen zu vermitteln, mit dem Ziel, einen Vertrag zur Zwischennutzung auszuhandeln.

Bern, 12. Februar 2015

Erstunterzeichnende: Seraina Patzen

Mitunterzeichnende: Leena Schmitter, Franziska Grossenbacher, Regula Bühlmann, Regula Tschanz, Cristina Anliker-Mansour, Christine Michel, Katharina Gallizzi, Stéphanie Penher

¹ <http://www.derbund.ch/berninachrichten/Polizei-nimmt-Hausbesetzer-in-Laenggasse-fest/story/12117686>

Antwort des Gemeinderats

Die vorliegende Motion nimmt in veränderter Form ein Thema auf, das im Juni 1999 in der Stadt Gegenstand einer Volksabstimmung war. Die Stimmberechtigten stimmten über das Reglement über die Förderung der Nutzung von Wohnraum in der Stadt Bern (Wohnnutzungsreglement) ab. Zweck des Reglements war es, die Nutzung von leerstehendem Wohnraum zu fördern und damit einen Beitrag zur Bekämpfung der Wohnungsnot und Obdachlosigkeit zu leisten. Das Wohnnutzungsreglement sah Massnahmen auf zwei Ebenen vor:

- Massnahmen bei Wohnungsnot (Leerwohnungsbestand höchstens 0,8 % und Mangel an preiswertem Wohnraum): Verpflichtung für Eigentümerschaft zur Meldung leerstehender Wohnungen nach vier Monaten; die Pflicht, leerstehenden Wohnraum für Wohnzwecke zu nutzen oder Dritten zur Wohn- oder Zwischennutzung zu überlassen; Vornahme einer Unterhaltspflicht; Durchsetzung der Nutzungs- und Unterhaltspflicht durch Verfügung der zuständigen Behörde und entsprechender Ersatzvornahme.
- Massnahmen ausserhalb von Zeiten der Wohnungsnot: Erfassung von leerstehendem Wohnraum durch die Stadtverwaltung (Meldung von Energie Wasser Bern [ewb] über Leerstand nach vier Monaten); Auswahl von Wohnungssuchenden; Vermittlung von Miet- oder Gebrauchsleiheverträgen zwischen Eigentümerschaft und Wohnungssuchenden; Übernahme von Wohnraum durch die Stadt und Weitervermietung an Wohnungssuchende, Instandstellungsarbeiten durch Verwaltung.

Das Wohnnutzungsreglement wurde mit einem Nein-Stimmenanteil von 60,1 % verworfen.

Im Februar 2003 wurde eine Interfraktionelle Motion der SP/JUSO sowie GB/JA!/GPB mit dem Titel „Leerstand ist kein Zustand“ überwiesen. Diese deckte sich in einigen Punkten mit der Motion „Zwischennutzungen statt Leerstand“ und wurde in den Jahren 2008 (Punkte 1 und 2) sowie 2009 (Punkte 3 und 4) ohne Erfüllung abgeschrieben.

Zu Punkt 1a, b und d:

Die Leerwohnungszählung von Statistik Stadt Bern ergab am 1. Juni 2014 eine Leerwohnungsziffer von 0,49 %. Von den 75 632 bestehenden Wohnungen standen 372 leer. Verglichen mit dem Vorjahr war eine minime Zunahme des Leerwohnungsbestands zu verzeichnen (im Vorjahr standen 297 Wohnungen leer, was einer Quote von 0,39 % entsprach). Die Leerstandsquote im Jahr 2014 deckt sich weitgehend mit denjenigen der Vorjahre. In der Zeit von 2001 bis 2013 bewegte sich die Leerstandsquote jeweils in einer Bandbreite von 0,29 % bis 0,6 %. Der Durchschnitt der leerstehenden Wohnungen im Zeitraum zwischen 2001 und 2013 lag bei 0,44 %.

Die Ursachen der am 1. Juni 2014 leerstehenden Wohnungen waren folgende (Quelle: Statistik Stadt Bern):

Leer stehende Wohnungen in der Stadt Bern 2014

09.1.1020

Merkmale	Leer stehende Wohnungen am 1. Juni 2014 nach der Anzahl der Wohnräume							
	Total	1	2	3	4	5	6+	in %
Ursache des Leerstehens								
Umzug	170	28	44	51	36	9	2	45.7
Neubau	90	3	1	47	39	–	–	24.2
Renovation	112	5	22	57	22	4	2	30.1
Total	372	36	67	155	97	13	4	100.0
Dauer des Leerstehens								
bis 3 Monate	268	27	58	115	56	12	–	72.0
über 3 Monate bis 1 Jahr	76	4	7	32	29	–	4	20.4
über 1 Jahr	28	5	2	8	12	1	–	7.5
Total	372	36	67	155	97	13	4	100.0

Der überwiegende Teil der Leerstände (170 Wohnungen bzw. 45,7 %) war auf Umzüge zurückzuführen. 90 leere Wohnungen (24,2 %) befanden sich in Neubauten und waren in der Regel noch nie bewohnt und 112 Wohnungen (30,1 %) standen als Folge von Renovationsarbeiten leer.

In 72 % der Wohnungen dauerten die Leerstände weniger als drei Monate. Diese Wohnungen fallen nicht unter die vorliegende Motion.

104 Wohnungen (28 %) standen länger als drei Monate leer und würden grundsätzlich von der Motion erfasst. Von den 104 Wohnungen waren 28 Einheiten wegen Renovationen leerstehend und könnten deshalb auch nach Vorliegen eines Zwischennutzungsreglements nicht zwischengenutzt werden. 44 Einheiten standen in Neubauten leer. Wohnungen in neu erstellten Liegenschaften benötigen in der Regel eine gewisse Zeitspanne, bis sie am Markt absorbiert sind. Nur in seltenen Fällen sind alle Wohnungen bereits bei Bezugsbereitschaft vermietet. Es kann Eigentümerinnen und Eigentümern von Neubauten nicht zugemutet werden, neu erstellten Wohnraum, welcher aktiv vermarktet wird, in Form einer Zwischennutzung befristet Dritten zur Verfügung zu stellen. Lediglich 32 Einheiten konnten nach dem Auszug der Vormietenden nicht vermietet werden oder wurden bewusst nicht vermietet. Das in der vorliegenden Motion geforderte Reglement dürfte damit auf gerademal 0,04 % des städtischen Wohnungsbestands Anwendung finden.

Zusammenfassend lässt sich daraus ableiten, dass die Akteurinnen und Akteure am bernischen Immobilienmarkt Wohnraum nicht einfach leer stehen lassen, sondern gewillt sind, diesen innert nützlicher Frist zu vermieten. Wie die Analyse des Leerwohnungsbestands zeigt, kann bei leerstehendem Wohnraum in der Stadt nicht von einem strukturellen Missstand gesprochen werden. Eigentümerinnen und Eigentümer entziehen nur in äusserst seltenen Fällen bewusst Wohnungen dem Markt.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) definiert Eigentum als das Recht, über eine Sache in den Schranken der Rechtsordnung nach Belieben zu verfügen. In Artikel 641 des ZGB steht: „Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen. Er hat das Recht, sie von jedem, der sie ihm vorenthält, heraus zu verlangen und jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren.“

Bereits beim Erarbeiten des Wohnnutzungsreglements 1999 stand zur Diskussion, inwieweit eine Melde-, Vermietungs- und Unterhaltungspflicht für Eigentümerinnen und Eigentümer einen Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt. Damals kam der Gemeinderat zum Schluss, dass das Begehren nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse, wobei das Reglement in sehr differenzierter Art und Weise ausgestaltet werden müsse, damit es eidgenössischem und kantonalem Recht standhalte. Diesem Punkt müsste bei der Erarbeitung eines Reglements erneut besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Liegenschaften stellen in der Regel Anlageobjekte dar. Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften haben deshalb grösstmögliches Interesse, aus ihrer Anlage eine angemessene Rendite zu erwirtschaften. Daraus lässt sich bereits heute der grundsätzliche Wille ableiten, dass die Anlageobjekte genutzt bzw. vermietet werden, ohne dass ein Reglement dies fordert. Sicherlich sind auch einige wenige Anbieterinnen und Anbieter vorhanden, die ihren Wohnraum bewusst leer stehen lassen. Diese werden ihre Gründe haben. Zum Beispiel soll eine in naher Zukunft geplante Instandstellung nicht durch einen erstreckbaren Mietvertrag behindert werden; die Ausarbeitung eines Instandsetzungsprojekts benötigt mehr Zeit als geplant; gegen ein eingereichtes Baugesuch wird Einsprache erhoben; Wohnraum steht als Folge eines Erbfalls leer usw. Diese und zahlreiche weitere Gründe sind legitim und nachvollziehbar.

Die Durchsetzung einer Melde- und Vermietungspflicht für Wohnraum, der länger als drei Monate leer steht, erfordert eine Informationskampagne. Diese kann im amtlichen Publikationsorgan, im Internet, via Medien, durch das Bauinspektorat (mit den Unterlagen zum Baugesuch) und über die Interessenverbände erfolgen.

Die Melde- und Vermietungspflicht alleine genügt nicht. Kontrollen darüber, ob die Pflichten eingehalten werden, sind erforderlich. Der einzig einigermaßen praktikable Lösungsvorschlag besteht darin, dass ewb als selbständiges, öffentlich-rechtliches Unternehmen der Stadt verpflichtet wird, länger als drei Monate leerstehenden Wohnraum (kein Energiebezug gemeldet) zu melden. Die Meldungen des ewb müssten regelmässig mit den von den Eigentümerinnen und Eigentümern gemeldeten Leerständen abgeglichen werden. Wird bei der Kontrolle festgestellt, dass die Melde- und Vermietungspflicht verletzt wird, müsste die zuständige Behörde die Eigentümerinnen und Eigentümer mit einer Verfügung anweisen, den Wohnraum zu nutzen. Vor einem Verfügungserlass müssten die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls geprüft werden. Die Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer müssten gegen das öffentliche Interesse an einer Wohnnutzung abgewogen werden. Ferner müssten wirksame Sanktionsmassnahmen gegenüber den fehlbaren Eigentümerinnen und Eigentümern bestehen, z.B. in Form von Ersatzvornahmen und Bussen bei Verstössen gegen die Melde- und Vermietungspflicht.

Eine Vermietungs- und Meldepflicht dürfte auf grossen Widerstand bei Eigentümerinnen und Eigentümern sowie ihren Interessenverbänden stossen. Um die Widerstände gering zu halten, müssten geeignete Anreize geschaffen werden. In diesem Punkt bestehen jedoch kaum griffige Möglichkeiten. Am ehesten geeignet wäre es, wenn die Stadt als Mieterin auftreten und die leerstehenden Räume in Form eines Untermietvertrags oder eines Gebrauchsleihevertrags den Endnutzenden weitergeben würde. Bei dieser Form würde die Stadt das finanzielle Risiko tragen (Leerstände, Mietzinsausstände, Haftpflicht für Schäden, Vermietungs- und Bewirtschaftungskosten usw.). Weitere wirksame und realistische Anreize sind nicht erkennbar.

Zu Punkt 1c:

Der Gemeinderat unterstützt Zwischennutzungen als probates Mittel zu Gunsten aller an einer solchen Situation Beteiligten (Vermieterinnen und Vermieter sowie Zwischennutzerinnen und Zwischennutzer).

Die Koordinationsstelle Zwischennutzungen wird voraussichtlich im Verlauf 2015 ihre Tätigkeit aufnehmen. Sie wird den Fokus auf die Koordination und Vermittlung zwischen Anbietenden von Zwischennutzungsflächen (Flächen aller Art) und möglichen Nutzenden legen. Die Koordinationsstelle Zwischennutzungen steht dabei auch privaten Anbieterinnen und Anbietern von Wohnflächen zur Verfügung. Einerseits bietet sie privaten Eigentümerinnen und Eigentümern persönliche Beratungen rund um das Thema Zwischennutzungen an, andererseits können private Eigentümerinnen und Eigentümer auf der geplanten Web-Plattform ihre Angebote unkompliziert am Markt anbieten und damit direkt das gewünschte Zielpublikum erreichen. Mit der Umsetzung dieser vom Gemeinderat beschlossenen Massnahme werden Zwischennutzungen auf freiwilliger Basis grundsätzlich erleichtert. Der Gemeinderat erachtet diese Vorgehensweise zielführender als ein reglementarisch festgelegter Zwischennutzungszwang.

Eine Zwischennutzungsstelle, die darauf abzielt, nicht nur freiwillig gemeldeten Leerstand, sondern jede Form von städtischem und privatem Leerstand einer Zwischennutzung zuzuführen, würde das heute definierte Aufgabengebiet der Zwischennutzungsstelle bei ISB stark erweitern.

Für

- das Erfassen und Führen des leerstehenden Wohnungsbestands > 3 Monate,
- die Kontrolle des gemeldeten Wohnungsbestands,

- die Publikation von leerstehendem Wohnungsbestand,
- das Führen einer Interessentenliste,
- den Kontakt mit Eigentümerinnen und Eigentümern,
- den Kontakt mit Interessentinnen und Interessenten,
- die Bereitstellung von Vertragsentwürfen,
- die Vermittlung, Beratung, Schlichtung zwischen Eigentümerschaft und Interessierten,
- die Vermittlung, Beratung, Schlichtung zwischen Nutzenden und Anwohnerinnen und Anwohnern und
- den Vollzug allfälliger Sanktionsmassnahmen

sind bei ISB keine entsprechenden Kapazitäten verfügbar, so dass für den Betrieb der Zwischen-
nutzung zusätzliches Personal rekrutiert werden müsste. Der Aufwand für den Betrieb einer sol-
chen ausgeweiteten Zwischennutzungsstelle kann mangels entsprechender Erfahrungen nur ge-
schätzt werden. Ausgehend von einem durchschnittlichen Bestand von 100 Wohnungen, die länger
als drei Monate leer stehen, müssten für einen seriösen Betrieb der Zwischennutzungsstelle ge-
schätzte 100 Stellenprozente zur Verfügung gestellt werden. Es wäre somit mit jährlich wiederkeh-
renden Kosten (Lohn, Sozialleistungen, Büromiete und Infrastruktur usw.) in einer Bandbreite von
Fr. 120 000.00 bis Fr. 150 000.00 zu rechnen.

Zu Punkt 2:

Der Inhalt dieses Punkts betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats
liegt. Diesbezüglich kommt der Motion deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte der Punkt
erheblich erklärt werden, ist er für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen
einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden
Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidver-
antwortung beim Gemeinderat.

Aufgrund verschiedener Hausbesetzungen in den 1980er- und 1990er-Jahren hat sich der dama-
lige Gemeinderat bereits intensiv mit der Thematik auseinandergesetzt. Im Jahre 1995 beschloss
er, bei Häuserbesetzungen ein einheitliches Vorgehen zu formulieren und vorzugeben.

Der Gemeinderat hat die damalige Liegenschaftsverwaltung beauftragt, im Falle von Besetzungen
privater Liegenschaften mit den Konfliktparteien Kontakt aufzunehmen und zu vermitteln. Eine Ver-
mittlungstätigkeit wird nur dann aufgenommen, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind. Die
meisten Hauseigentümerinnen und -eigentümer lehnen Verhandlungen mit Hausbesetzerinnen und
-besetzern ab, so dass meistens eine polizeiliche Räumung erfolgt.

Mit der bestehenden Weisung sind die Forderungen der Motionärinnen weitgehend abgedeckt.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den
Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 1. Juli 2015

Der Gemeinderat