2020.SR.000025

Motion Fraktion SP/JUSO (Peter Marbet/Edith Siegenthaler, SP): Wohn-Initiative konsequent umsetzen

Das Ziel der SP ist es, sicheren, bezahlbaren, sozial durchmischten und ökologisch nachhaltigen Wohnraum für alle in der Stadt Bern zu garantieren. Dazu müssen verschiedene Massnahmen ergriffen werden, unter anderem die Wohn-Initiative konsequent umzusetzen.

Die städtische Initiative «Für bezahlbare Wohnungen» (Wohn-Initiative) ist per 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Dies hat der Gemeinderat kurz vor Weihnachten beschlossen, nachdem das Bundesgericht Mitte November 2019 eine Beschwerde vollumfänglich abgewiesen hat.[1] Damit ist ein jahrelanger Rechtsstreit entschieden. Die Wohn-Initiative war am 18. Mai 2014 von den Stimmberechtigten der Stadt Bern mit einem Ja-Stimmenanteil von 71,56 % deutlich angenommen worden. Die Initiative umfasst im Wesentlichen eine Ergänzung der Bauordnung der Stadt Bern mit einem neuen Artikel zum preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau. Demnach muss bei Um- und Neueinzonungen in Wohnzonen künftig mindestens ein Drittel der geplanten Wohnnutzung preisgünstig oder gemeinnützig erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden. Da auch in Dienstleistungszonen bis zu 100% Wohnnutzung zulässig ist, sollen auch dort Mindestanteile an gemeinnützigem Wohnraum eingeführt werden.

Preisgünstiger Wohnraum ist in der Stadt Bern nach wie vor rar. Gemäss der letzten verfügbaren Mietpreiserhebung steigen die Mietpreise weiter: «Der Mietpreisindex der Stadt Bern hat im November 2018 den Stand von 119,2 Punkten (Basis: November 2003 = 100) erreicht. Gegenüber dem Vorjahreswert von 118,1 Punkten entspricht das einem Anstieg um 0,9 Prozent.»[2] Die Ausgaben für Miete und Krankenkasse haben in den letzten Jahren deutlich stärker zugenommen als der Landesindex der Konsumentenpreise ausweist und belasten die Haushalte in der Stadt Bern immer stärker. Es ist deshalb richtig, wenn die öffentliche Hand mehr Druck auf die Mietpreise macht.

Der Gemeinderat soll deshalb alles unternehmen, um den Anteil der gemeinnützigen Wohnungen am Wohnungsbestand in der Stadt Bern bis 2040 zu verdoppeln.

Der Gemeinderat wird aufgefordert:

1. Die Voraussetzungen zu schaffen, dass künftig jährlich mindestens 350 gemeinnützige Wohnungen neu geschaffen werden.
2. Auch bei Um- und Neueinzonungen von Dienstleistungszonen Mindestanteile an gemeinnützigem Wohnraum analog der Wohninitiative einzufordern.
3. Bei künftigen Überbauungen von städtischem Land, die die Stadt nicht selber realisiert, künftig die ganze Fläche ausschliesslich an gemeinnützige Wohnbauträger zur Überbauung im Baurecht abzugeben.

Bern, 30. Januar 2020

Erstunterzeichnende: Peter Marbet, Edith Siegenthaler

Mitunterzeichnende: Martin Krebs, Ingrid Kissling-Näf, Timur Akçasayar, Michael Sutter, Nora Krummen, Laura Binz, Ayse Turgul, Johannes Wartenweiler, Bernadette Häfliger, Bettina Stüssi, Patrizia Mordini, Szabolcs Mihalyi, Marieke Kruit, Yasemin Cevik, Katharina Altas, Nadja Kehrli-Feldmann, Rafael Egloff, Mohamed Abdirahim, Esther Muntwyler, Fuat Köçer, Benno Frauchiger

---

[1] https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/wohn-initiative-tritt-per-1-januar-2020-in-kraft

[2] https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_sta/mietpreiserhebung-im-november-2018-mietpreise-steigen-weiter

Antwort des Gemeinderats

Punkt 1 der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Diesem Punkt kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist Punkt 1 für den Gemeinderat nicht bindend. Der Gemeinderat 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 Entscheidverantwortung beim Gemeinderat.

Die Schaffung und der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum sind zentrale Anliegen der gemeinderätlichen Wohnpolitik. Der Gemeinderat formuliert in seiner Wohnstrategie zahlreiche Ziele und Massnahmen zur Stärkung des städtischen, preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Stadt Bern. So soll beispielsweise bis zum Jahr 2030 die Hälfte der neu gebauten Wohnungen im preisgünstigen/gemeinnützigen Segment (Kostenmiete) entstehen. Der mit der Initiative «Für bezahlbare Wohnungen» (Wohn-Initiative) neu geschaffene Artikel 16b der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1) ist ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieser Ziele.

Dem Gemeinderat ist eine konsequente Umsetzung der Wohn-Initiative wichtig. Er hat deshalb seit der positiven Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 die Verpflichtung, einen Drittel der Wohnnutzung als preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, zu erhalten und dauerhaft in Kostenmiete zu vermieten («Preisgünstigkeitsverpflichtung» genannt) in Planungsverfahren mit Wohnzonen eingefordert – lange bevor die Initiative rechtskräftig wurde. Die Preisgünstigkeitsverpflichtung ist deshalb in den Überbauungsordnungen Weltpoststrasse Nord, Meinen-Areal und Weyermannshaus West bereits verankert. In sämtlichen weiteren laufenden Planungsvorhaben mit Wohnzonen, wie beispielsweise im Wifag-Areal oder im Chantier Bethlehem West, wird die Preisgünstigkeitsverpflichtung bei der Ausarbeitung der Planungsinstrumente selbstverständlich berücksichtigt.

Zu Punkt 1:
Der Gemeinderat und die Stadtverwaltung arbeiten seit Jahren intensiv an der Schaffung der Grundlagen für neue, gemeinnützige und nichtgemeinnützige Wohnungen. In den Legislaturzielen für die Jahre 2017 bis 2020 hat sich der Gemeinderat zum Ziel gesetzt, dass die Stadt Bern vielfältiges Wohnen für alle ermöglicht. 500 gemeinnützige Wohnungen sollen sich im Bau befinden. Das Stadtentwicklungskonzept Bern (STEK 2016) visiert bis 2030 rund 8500 zusätzliche Wohnungen an.

Quantitative Ziele sind als Richtschnur wichtig, sie können auf der Planungsebene aber nicht zu detailliert formuliert werden. Planungsarbeiten und die damit verbundenen demokratischen Prozesse benötigen Zeit; sie sind von zahlreichen äusseren Faktoren abhängig und können nur bis zu einem gewissen Grad gesteuert werden. So können zum Beispiel Rechtsmittelverfahren zu mehrjährigen, nicht voraussehbaren Verzögerungen führen. Die Voraussetzungen für Wohnungen, die heute gebaut werden, wurden vor mehreren Jahren geschaffen. Auf Arealen, die heute beplant werden, können erst in einigen Jahren Wohnungen bezogen werden.

Folgende gemeinnützige Wohnbauprojekte können in den kommenden Jahren realisiert werden (im heutigen Zeitpunkt bekannte Projekte, ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Areal	*Ungefähre Anzahl Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften*	*Voraussichtlicher Bezug der Wohnungen*
Mutachstrasse/Huebergass	100	Frühling 2021
Warmbächliweg KVA/Holliger	300	2021 bis 2024
Tramdepot Burgernziel	35	2022
Feuerwehrkaserne Viktoriastrasse	20–25	Noch nicht bekannt
Viererfeld/Mittelfeld	600	In Etappen 2027–2033

Gegen Ende der 2020er Jahre sind weitere, teils grosse Projekte mit gemeinnützigen Wohnungen absehbar. Für das Gaswerkareal, die Mädergutstrasse, die Siedlung Meienegg, das Zieglerspital und weitere Areale laufen planerische Vorarbeiten beziehungsweise wurden Planungsverfahren begonnen. Die Anzahl der Wohnungen gemeinnütziger, marktorientierter oder städtischer Trägerschaften in diesen Projekten sowie deren Realisierungszeitpunkte werden im Laufe der weiteren Projektfortschritte in den jeweiligen Planungsverfahren konkretisiert.

Die jährlich zu erwartende Anzahl gemeinnütziger Wohnungen liegt in den nächsten Jahren bei maximal 100 bis 200 Wohnungen; die in Punkt 1 geforderte jährliche Zahl von 350 *gemeinnützigen* Wohnungen kann kurz- und mittelfristig nicht erreicht werden.

In der obenstehenden Auflistung nicht enthalten sind neue *preisgünstige* Wohnungen der Stadt Bern (beispielsweise an der Reichenbachstrasse) sowie preisgünstige Wohnungen, die im Rahmen der Wohn-Initiative geplant sind (beispielsweise im Areal Meinen, in Weyermannshaus West oder im Wifag-Areal).

Der Gemeinderat wird weiterhin mit Hochdruck und entsprechendem Ressourceneinsatz an den Wohnbauplanungen arbeiten und sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau engagieren. Die dazu in der Wohnstrategie enthaltenen Zielsetzungen erachtet der Gemeinderat als angemessen. Die in Punkt 1 geforderte jahresbezogene quantitative Zielsetzung lehnt er ab.

Zu Punkt 2:
Vorbemerkung: Die Motionärinnen und Motionäre fordern in Punkt 2, dass in Dienstleistungszonen Mindestanteile an *gemeinnützigem* Wohnraum analog der Wohn-Initiative einzufordern seien. Der Gemeinderat geht aufgrund des Verweises auf die Wohn-Initiative davon aus, dass dabei Mindestanteile an *gemeinnützigem oder preisgünstigem* Wohnraum gemeint sind und beantwortet den vorliegenden Punkt in diesem Sinne. Eine Verpflichtung zu Mindestanteilen für ausschliesslich *gemeinnützigen* Wohnraum dürfte ohne Zustimmung der Grundeigentümerschaften nicht rechtskonform umsetzbar sein. Es muss einer Grundeigentümerschaft offenstehen, ob sie ihr Land mit preisgünstigen Wohnungen selber bebauen oder an eine gemeinnützige Organisation abgeben möchte, welche eine Kostenmiete sicherstellt.

Der neue Artikel 16b Absatz 1 BO bezieht sich auf Wohnzonen; Dienstleistungszonen sind bisher nicht erfasst. Aktuell fehlt deshalb die baurechtliche Grundlage für das systematische und schematische Einfordern von Anteilen für gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnraum in Dienstleistungszonen. Es müsste jeweils im Einzelfall die Einhaltung von übergeordneten Rechten und Prinzipien (zum Beispiel der Eigentumsfreiheit, der Wirtschaftsfreiheit, des Verhältnismässigkeitsprinzips) nachgewiesen werden. Das Verankern der Preisgünstigkeitsverpflichtung in Dienstleistungszonen könnte daher langwierige Rechtsverfahren nach sich ziehen und Planungen blockieren.

Sollen auch bei Um- und Neueinzonungen von Dienstleistungszonen zwingend Mindestanteile an gemeinnützigem oder preisgünstigem Wohnraum eingefordert werden, wäre aus diesen Gründen dafür eine Grundlage in der Bauordnung zu schaffen. Artikel 16b BO müsste auf die Dienstleistungszonen ausgedehnt werden. Im Lichte des Bundesgerichtsentscheids zur Wohn-Initiative wäre zu prüfen, ob eine Ausdehnung der Preisgünstigkeitsverpflichtung auf die Dienstleistungszone verhältnismässig wäre und sich mit der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit vereinbaren liesse.

Eine Teilrevision der Bauordnung benötigt einen namhaften Ressourceneinsatz der Stadt und dauert rund drei Jahre bis zur Volksabstimmung. Aufgrund der Erfahrungen mit der Wohn-Initiative ist damit zu rechnen, dass auch eine solche Erweiterung der Regelung mit einem erneut langwierigen Rechtsprozess verbunden wäre, der sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen binden würde. Im Sinne einer Verbesserung des Wohnungsangebots im preisgünstigen Segment sollten

die Ressourcen heute aber vielmehr für konkrete Arealentwicklungen und Planungen eingesetzt werden. Der Gemeinderat erachtet es deshalb als nicht sinnvoll, für das vorliegende Anliegen eine separate Teilrevision der Bauordnung durchzuführen. Zudem konnte der neue Artikel 16b BO gerade erst in Kraft gesetzt werden. Ob eine erneute Anpassung zum aktuellen Zeitpunkt bereits wieder zulässig wäre, ist im Hinblick auf den Grundsatz der Planbeständigkeit fraglich (die Bauordnung stellt rechtlich ebenfalls einen Nutzungsplan dar).

Derzeit erarbeitet die Präsidialdirektion die Kreditvorlage für das Paket II der Bauordnungsrevisionen. Darin ist vorgesehen, die Nutzungszonen gesamtheitlich zu überprüfen. In diesem Rahmen muss Artikel 16b Absatz 1 BO voraussichtlich ohnehin an die Systematik allfälliger neuer oder veränderter Nutzungszonen angepasst werden und kann dabei auch auf das vorliegende Anliegen hin überprüft werden. Der Gemeinderat wird dem Stadtrat voraussichtlich im 3. Quartal 2020 die Kreditvorlage für Paket II der Bauordnungsrevision vorlegen.

Heute kann die Anwendung der Preisgünstigkeitsverpflichtung in Dienstleistungszonen nur auf Verhandlungsbasis erfolgen. Der Gemeinderat setzt bereits auf den Dialog mit Grundeigentümerschaften und will diesen auch in Zukunft weiterführen. Er engagiert sich dafür, dass auch bei Um- und Neueinzonungen von Dienstleistungszonen bzw. bei anderen Zonen Anteile für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnraum berücksichtigt werden, wenn ein Areal für Wohnnutzung geeignet ist. So wird beispielsweise in der Überbauungsordnung Stöckackerstrasse 33 – Ladenwandweg (ewb/BLS-Areal Ausserholligen VI) ein Drittel der Geschossfläche Wohnen für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnraum reserviert, obwohl keine Wohnzone geschaffen wird. Einzelfallbetrachtungen sind sinnvoll, denn nicht alle Dienstleistungszonen und Orte sind gleichermassen für das Wohnen geeignet. Der Gemeinderat wird diese Praxis fortführen und sich darum bemühen, durch Sensibilisierung der Grundeigentümerschaften mit deren Zustimmung Anteile für den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau zu sichern.

Ein systematisches und schematisches Einfordern von Anteilen für gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnraum in Dienstleistungszonen gemäss Punkt 2 lehnt der Gemeinderat ab. Er ist im Sinne der vorangehenden Ausführungen jedoch bereit, Punkt 2 als Postulat entgegenzunehmen, in Einzelfällen auf Verhandlungsbasis Lösungen zu suchen und im Rahmen des Pakets II zur Bauordnungsrevision eine allfällige Anpassung von Artikel 16b BO zu prüfen.

Zu Punkt 3:
Der Gemeinderat will gemäss Ziel 3a der Wohnstrategie das Angebot an preisgünstigen Wohnungen erhöhen. Die Hälfte der bis 2030 in der Stadt Bern gebauten Wohnungen soll im preisgünstigen/gemeinnützigen Segment (Kostenmiete) entstehen. Dem städtischen Land kommt bei der Umsetzung dieses Ziels eine grosse Bedeutung zu. Es ist nur erreichbar, wenn die Stadt namhafte Anteile des städtischen Lands für den gemeinnützigen, preisgünstigen oder städtischen Wohnungsbau reserviert und diese Zielsetzung bei der Vergabe von Baurechten berücksichtigt.

Aus wirtschaftlichen Gründen kann der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik seine Areale jedoch nicht ausschliesslich zu vergünstigten Baurechtszinsen an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften abgeben. Gemäss Artikel 3 Absatz 3 des Fondsreglements vom 20. Mai 1984 (FRBW; SSSB 854.1) sind die Grundstücke des Fonds nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses zu bewirtschaften. Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass die Liegenschaften im Fonds-Portfolio zum Finanzvermögen der Stadt Bern gehören. Finanzvermögen ist gemäss Artikel 113 der Gemeindeverordnung vom 3. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) sicher anzulegen; es hat eine Rendite zu erzielen, die den nachhaltigen Erhalt des Vermögens sicherstellt. Ohne entsprechende und zwingende Rendite in den Fonds-Portfolios, würde auch die vom Fonds zu leistende Verzinsung des investierten Kapitals zu Gunsten des allgemeinen Haushalts der Stadt Bern unter Druck geraten; diesem würden in der Folge dringend benötigte Mittel entzogen.

Zu prüfen wäre, ob eine ausschliessliche Abgabe des städtischen Lands an gemeinnützige Bauträgerschaften eine Anpassung des Fondsreglements erfordern würde und ob beziehungsweise wie Artikel 113 der Gemeindeverordnung dabei eingehalten werden könnte.

Die Vergabestrategie des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik ist abhängig vom jeweiligen Areal und dessen Grösse, Lage, Umgebung, Erschliessung etc. Zu Beginn der Entwicklung städtischer Areale erarbeitet die Stadtverwaltung in direktionsübergreifender Zusammenarbeit umfassende Areal- und Nutzungsstrategien, wie zum Beispiel die Wohn- und Arealstrategie Viererfeld/Mittelfeld oder die Areal- und Nutzungsstrategie für das Gaswerkareal. In diesem Rahmen wird unter anderem der geeignete Anteil an gemeinnützigem, preisgünstigem oder städtischem Wohnraum für das jeweilige Areal eruiert. Im Viererfeld/Mittelfeld sind mindestens 50 % der Wohnfläche für gemeinnützige Trägerschaften reserviert, im Gaswerkareal sind 50 % gemeinnütziger und 25 % städtischer Wohnungsbau vorgesehen. Das Areal der alten KVA am Warmbächliweg, das Areal Mutachstrasse und eine Parzelle in der Felsenau wurden vollständig an gemeinnützige Trägerschaften abgegeben.

Der Gemeinderat will die Vergabestrategien für städtisches Land auch weiterhin arealspezifisch definieren und lehnt Punkt 3 der Motion ab. Er ist jedoch bereit, Punkt 3 als Postulat entgegenzunehmen und wie erwähnt bei den jeweiligen Baurechtsabgaben im Einzelfall zu prüfen, ob es möglich ist, zu 100 % gemeinnützige Wohnbauträgerschaften zu berücksichtigen.

Folgen für das Personal und Finanzen
Die Annahme von Punkt 2 der Motion würde zu Mindereinnahmen bei der Mehrwertabschöpfung führen, weil Dienstleistungszonen mit Preisgünstigkeitsverpflichtung für den Wohnanteil zu einem tieferen Verkehrswert bewertet werden als Dienstleistungszonen ohne Preisgünstigkeitsverpflichtung für den Wohnanteil. Aus der Annahme von Punkt 3 würden tiefere Baurechtszinsen für den Fonds resultieren, mit Auswirkungen auf den allgemeinen Haushalt der Stadt Bern. Bei der Abgabe von Land an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften liegt der Baurechtszins in der Regel zwischen Fr. 15.00 und Fr. 25.00 pro Quadratmeter anrechenbare Geschossfläche. Bei der Abgabe an gewinnorientierte Wohnbauträgerschaften kann von Baurechtszinsen deutlich über Fr. 30.00 pro Quadratmeter anrechenbarer Geschossfläche ausgegangen werden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, Punkt 2 und 3 als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 1. Juli 2020

Der Gemeinderat