

Bauinspektorat
Abteilung Stadtentwicklung
Stadtplanungsamt



Stadt Bern
Präsidialdirektion

Schutz von Wohnraum: Ergänzung der Bauordnung

Erläuterungsbericht

21. Februar 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Zielsetzung.....	4
2.2	Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum	4
2.3	Das WERG in der Stadt Bern.....	4
2.4	Die Bedeutung von Wohnraum für die Stadt Bern	6
2.5	Die Strategie des Gemeinderats	7
3	Ergänzung der Bauordnung mit Artikel 16a	8
3.1	Allgemeine Erläuterungen	8
3.1.1	Vorschrift in der Bauordnung	8
3.1.2	Inhaltliche Anlehnung ans WERG	8
3.1.3	Gesetzliche Grundlage	8
3.1.4	Öffentliches Interesse.....	9
3.1.5	Verhältnismässigkeit der Regelung.....	9
3.2	Der neue Artikel 16a.....	10
3.2.1	Inhalt und Kommentar	10
3.2.2	Vollzug	12
4	Weiteres Vorgehen	13
	Anhang 1: Der neue Artikel 16a Bauordnung Stadt Bern	14
	Anhang 2: Statistik WERG-Gesuche 2006 bis 2010	15
	Anhang 3: Kantonales Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum WERG	16

1 Das Wichtigste in Kürze

Kanton Bern schafft Gesetz über Erhaltung von Wohnraum ab

Die Stadt Bern unterstellt sich seit 1976 dem kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG, BSG 853.1). Dieses Gesetz besagt, dass „Abbruch, Zweckänderung und wesentliche bauliche Umwandlung von Wohnungen nur mit behördlicher Bewilligung gestattet“ sind. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat nun das WERG per Ende 2011 aufgehoben.

Städtische Regelung zum Schutz von Wohnraum nötig

Der Wegfall des WERG führt dazu, dass mindestens 5 500¹ bestehende Wohnungen in der Stadt Bern nicht mehr vor Umnutzung oder ersatzlosem Abbruch geschützt sind. Die Aufhebung des kantonalen Gesetzes zwingt die Stadt Bern zum Handeln: Die Stadt will ab 2012 mit einer kommunalen Regelung dafür sorgen, dass der ausschliesslich durch das WERG geschützte Wohnraum erhalten bleibt. Bei der Erstellung der Bauordnung vom 24. September 2006 (BO, SSSB 721.1) wurde davon ausgegangen, dass das WERG weiterbesteht. Jetzt ist es nötig, dass der Wohnraumschutz in einer kommunalen Bauvorschrift geregelt wird. Die Bauordnung wird mit einem neuen Artikel 16a ergänzt.

Vereinfachung des Artikels, Beschleunigung des Verfahrens

Da die Stadt Bern bei der Anwendung des WERG gute Erfahrungen gemacht hat, werden die bisherigen kantonalen Regelungen ohne grundsätzliche Änderungen in den Artikel 16a übernommen. Die Vorschriften werden jedoch gegenüber dem WERG entschlackt und das Verfahren wird in das Baubewilligungsverfahren integriert. Damit entfällt das mit dem WERG notwendige eigenständige Bewilligungsverfahren.

Anwendung nur bei Wohnungsknappheit

Wie das WERG soll der neue Artikel 16a BO dann zur Anwendung kommen, wenn in der Stadt Bern Wohnungsknappheit herrscht. Die Wohnungsknappheit wird über die Leerwohnungsziffer definiert. Der Artikel 16a BO kommt nur dann zur Anwendung, wenn der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand unter 1% liegt. Die Leerwohnungsziffer wird von den Statistikdiensten der Stadt Bern jährlich mit Stichtag 1. Juni ermittelt und publiziert.

Anwendung in Wohnzonen inklusive Altstadt, Schutzzonen, Dienstleistungszonen

Der Wohnraumschutz soll in Wohnzonen (dazu gehören auch die gemischte Wohnzone, die Kernzone und die obere und untere Altstadt inklusive Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in Schutzzonen sowie in den Dienstleistungszonen gelten. Für die restlichen Zonen im öffentlichen Interesse sowie für Industrie- und Gewerbebezonen wird der Wohnraumschutz-Artikel nicht gelten. In den erstgenannten Zonen widersprechen Wohnungen häufig den Nutzungsabsichten, in Industrie- und Gewerbebezonen sind Wohnungen oftmals aus umweltschutzrechtlichen Gründen (z.B. Lärmschutz) problematisch.

Ausnahmen vom Wohnraumschutz

Wie das bisher angewendete WERG regelt auch die neue Vorschrift, wann Wohnraum nicht erhalten werden muss. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn für öffentliche Bauten und Anlagen der Abbruch von Wohnraum erforderlich ist oder wenn eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer sein eigenes Unternehmen ausdehnen möchte.

¹ Zur Schätzung der Anzahl betroffener Wohnungen vgl. Erläuterungen auf S. 5.

2 Ausgangslage

2.1 Zielsetzung

Ziel der vorliegenden Ergänzung der Bauordnung ist es, den bisher im kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG, BSG 853.1, siehe Anhang 3) verankerten Wohnraumschutz in der Bauordnung der Stadt Bern (BO, SSSB 721.1) festzuschreiben.

2.2 Das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 das kantonale Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum per Ende 2011 abgeschafft. Ab 2012 kann somit das Gesetz in der Stadt Bern nicht mehr angewendet werden, und eine städtische Regelung zum Schutz des bestehenden Wohnraums wird notwendig.

Das WERG beinhaltet 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 definiert 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“.

2.3 Das WERG in der Stadt Bern

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

Die Erfahrungen mit dem WERG sind 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. Diese Flexibilität soll in die städtische Wohnraumschutz-Regelung übernommen werden.

In der Stadt Bern bestehen 74 608 Wohnungen². Der grösste Teil dieser Wohnungen ist über die Vorschriften der Nutzungszonen in der städtischen Bauordnung geschützt. Ein Teil der bestehenden Wohnungen könnte jedoch umgenutzt oder ersatzlos abgebrochen werden, wenn das WERG nicht wäre. Das WERG überlagert die Vorschriften der BO und schützt alle Wohnungen, unabhängig von den Wohnanteilsvorschriften der BO.

² Stand 17. Januar 2011, Eidg. Gebäude- und Wohnungszählung 1990 / Bauinspektorat der Stadt Bern.

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 könnten ohne WERG für Arbeitsnutzungen umgenutzt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein Anteil an Ausstattungs- und Arbeitsnutzungen erwünscht ist, da damit auch die Wohnqualität gehoben werden kann.

Dass der Wohnraumschutz des WERG über die Nutzungsvorschriften der Bauordnung hinausgeht, 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 ist bis anhin das Instrument, mit dem die bestehenden Wohnungen gesichert werden. Es überlagert die kommunalen Nutzungsvorschriften und schützt die bestehenden Wohnungen in allen Bauzonen, unabhängig von den Vorschriften der Bauordnung.

Der Wohnraumschutz des WERG soll nun in die städtische Bauordnung übernommen werden. Wie in Kapitel 3.2.1 ausgeführt wird, soll der neue Artikel 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 angewendet werden.

In der Wohnzone W und der gemischten Wohnzone WG schützt die vorgeschlagene Vorschrift rund 4 000 Wohnungen. In der Unteren Altstadt inklusive Wohngebiet Matte sind rund 500 Wohnungen, in den Schutzzonen rund 250 Wohnungen und in den Dienstleistungszonen rund 750 Wohnungen heute nur durch das WERG geschützt³. Auch in den anderen Zonen schützt das WERG zahlreiche Wohnungen, die jedoch nicht zu beziffern sind.

³ Die Zahlen wurden wie folgt geschätzt oder berechnet:

Wohnzone W, gemischte Wohnzone WG: Eine Auswertung der Bau- und Bodendatei des Stadtplanungsamts ergab, dass in den Zonen W und WG rund 430 000 m² BGF die Mindestwohnanteile der BO übersteigen. Diese Flächen könnten ohne WERG zu nicht störenden Arbeitsnutzungen umgenutzt werden. Da bei den Angaben der Bau- und Bodendatei - bedingt durch den Nachführungsablauf - eine gewisse Rundungstoleranz betreffend Genauigkeit und Aktualität einzurechnen ist, wurde die verwendete BGF auf 400 000 m² abgerundet. 400 000 m² BGF Wohnnutzung entsprechen ungefähr 4 000 Wohnungen.

Untere Altstadt inkl. Wohngebiet Matte: Zu ermitteln war die Zahl bestehender Wohnungen im Erdgeschoss und 1. Stock, da die BO Wohnungen „über dem zweiten Vollgeschoss“ schützt. Bei einem Rundgang wurden 500 Wohnungen im Erdgeschoss und 1. Stock geschätzt. Der Vergleich mit den bestehenden 2 363 Wohnungen in der Unteren Altstadt inkl. Wohngebiet Matte (Quelle: Gebäude- und Wohnungsregister, Stand 14. Januar 2011) zeigt, dass die Schätzung in der richtigen Grössenordnung liegt.

Schutzzonen: Im Gebäude- und Wohnungsregister (Stand 14. Januar 2011) sind in den Schutzzonen 267 Wohnungen verzeichnet.

Dienstleistungszonen: Im Gebäude- und Wohnungsregister (Stand 14. Januar 2011) sind in den Dienstleistungszonen 1 068 Wohnungen verzeichnet. Für rund 300 davon sind in Überbauungs-

Insgesamt kann also davon ausgegangen werden, dass ohne eine neue kommunale Vorschrift im Sinne des WERG ab Anfang 2012 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 (zur Statistik siehe Anhang 2). Zusammenlegungen von Wohnungen sollen in Zukunft nicht mehr unter den städtischen Wohnraumschutz fallen, da sie zur Erhaltung der Attraktivität des Altwohnungsbestands notwendig sind.

Die neue Bauordnung 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.

2.4 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 nur durch das WERG geschützt sind, 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 Jahr 2010⁴ bei 0.45% lag. 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 aktuell 1.22%⁵.

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. 131 800 Einwohnerinnen und Einwohnern² stehen 152 645 Be-

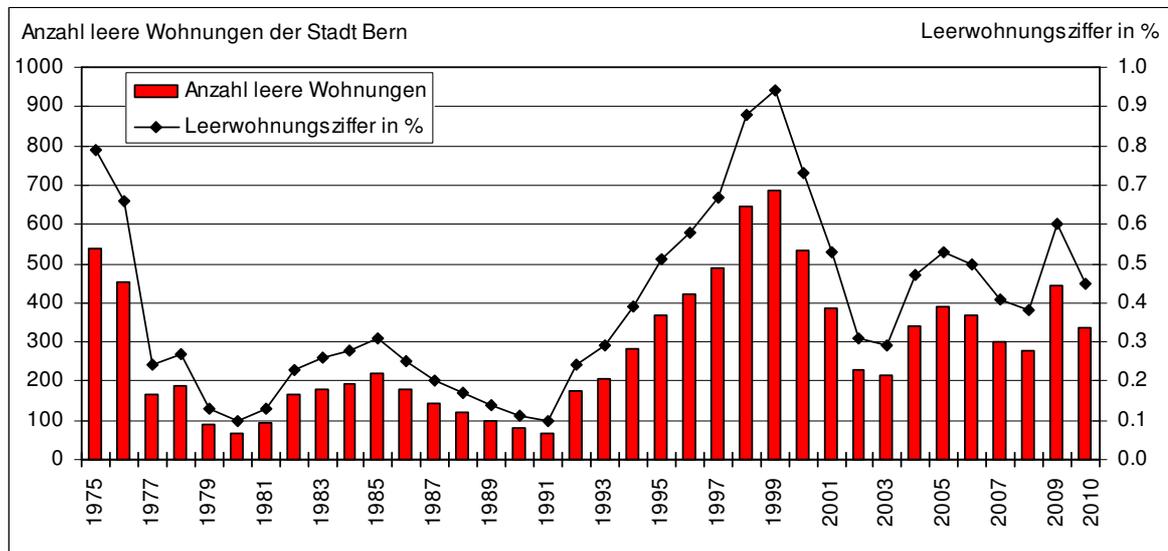
ordnungen der Schutz oder andere Nutzungen vorgeschrieben. Es bleiben rund 750 Wohnungen in Dienstleistungszonen, die ausschliesslich durch das WERG geschützt sind.

Kernzone und Obere Altstadt mit Gewerbegebiet Matte: Die vorhandenen Daten lassen keine aussagekräftige Schätzung der durch das WERG geschützten Wohnungen zu.

⁴ Die Leerwohnungsziffer wird von den Statistikdiensten der Stadt Bern jährlich mit Stichtag 1. Juni erhoben.

⁵ Stand 1. Juni 2010.

schäftigte⁶ gegenüber. Dieses Verhältnis soll gemäss Absicht des Gemeinderats zu Gunsten der Wohnbevölkerung verändert werden.



Leerwohnungsziffer Stadt Bern, 1975 bis 2010

2.5 Die Strategie des Gemeinderats

Die Wohnbaupolitik ist für den Gemeinderat von grosser Bedeutung. Wie er in seiner Strategie Bern 2020⁷ 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 – 2012³ 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 2012⁸ 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.

⁶ Einwohnerzahl: November 2010, Beschäftigte: Eidgenössische Betriebszählung 2008.

⁷ Die Strategie Bern 2020 und die Legislaturrichtlinien 2009-2012 können heruntergeladen werden unter http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/.

⁸ Der Bericht Wohnstadt Bern 2012 kann heruntergeladen werden unter <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/stadtentwicklung/publikationen>.

3 Ergänzung der Bauordnung mit Artikel 16a

3.1 Allgemeine Erläuterungen

3.1.1 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 Baugesuchswilligen 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.

3.1.2 Inhaltliche Anlehnung ans WERG

Da die Stadt Bern mit der Anwendung des WERG gute Erfahrungen gemacht hat, lehnt sich der neue Artikel 16a konzeptionell an die Inhalte des WERG an. Basierend auf den Erkenntnissen aus der Anwendung des kantonalen Gesetzes wurden die Inhalte entschlackt und nicht mehr zeitgemässe Bestimmungen angepasst. So ist im Artikel 16a beispielsweise von „Wohnraum“ anstatt von „Wohnungen“ die Rede. Damit wird signalisiert, dass neu die Wohnfläche insgesamt geschützt wird und nicht die Anzahl der Wohnungen. Wohnungszusammenlegungen ohne Verlust von Wohnfläche sollen grundsätzlich möglich sein und fallen daher nicht unter Artikel 16a.

3.1.3 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 30 Absatz 1 Buchstabe b der kantonalen Verfassung (KV, BSG 101.1) sowie Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700)⁹. Die umfassende baurechtliche Gemeindeautonomie gemäss Artikel 54 Absatz 3 und 65 Absatz 1 des kantonalen Baugesetzes (BauG, 721.0) erlaubt der

⁹ Siehe dazu etwa BGE 135 I 233 (Crans-Montana, Zweitwohnungsbaubeschränkungen aus raumplanerischen und sozialpolitischen Gründen).

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.

3.1.4 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 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.¹⁰

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

3.1.5 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 gewährleistet. Mit dem im bernischen Baurecht bewährten Ausnahmerecht können Härtefälle verhindert werden.

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 BV, BGE 100 Ia 336, BGE 102 Ia 104 E. 5a, BGE 1P.84/2006 vom 5.7.2006 E. 3.1.

3.2 Der neue Artikel 16a

3.2.1 Inhalt und Kommentar

Der neue Artikel 16a ist in der Bauordnung im 1. Titel „Allgemeines“ eingeordnet. Ergänzt wird ein 6. Kapitel „Schutz bestehenden Wohnraums“. Artikel 16a liegt dem vorliegenden Bericht in Anhang 1 bei.

Im Folgenden sind die einzelnen Inhalte des durch *kursive* Schrift gekennzeichneten Artikels 16a kommentiert.

Bauordnung der Stadt Bern, Artikel 16a: 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 alljährlich am 1. Juni durch die Statistikdienste der Stadt Bern festgestellt und 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 betrachtet¹¹. Die in Artikel 16a Absatz 2 definierte Grenze von 1% liegt also unterhalb des Leerwohnungsbestands, der in der Literatur und Rechtsprechung für ein gutes Funktionieren des Wohnungsmarktes als unerlässlich angesehen wird. Mit der sehr tief angesetzten Grenze von

¹¹ BGE 118 Ia 348: weniger als 2%; BVR 1992 492: 1 - 1.5%.

1% wird sichergestellt, dass die Einschränkungen nur gelten, solange die Verhältnisse wirklich prekär sind.

3 Massgebend ist der 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 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 der Baugesuchssteller 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 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;*
- d der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann und keine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts vorliegt.*

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)
- 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).

5 Besondere Verhältnisse 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.

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.¹²

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.

3.2.2 Vollzug

Der Vollzug von Artikel 16a BO erfolgt im Baubewilligungsverfahren. Es wird also anders als beim heute 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 (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 überprüft werden.

¹² Beispiel: Artikel 19 und 20 BO ermöglichen in der Wohnzone W bis 10% der Bruttogeschossfläche an Arbeitsnutzungen, der Wohnanteil muss mindestens 90% betragen. In gemischter Wohnzone WG sind maximal 50% Arbeitsnutzungen erlaubt, der Wohnanteil beträgt mindestens 50%.

4 Weiteres Vorgehen

Der neue Artikel 16a BO wird wie jede Vorschrift zur baurechtlichen Grundordnung folgendes Verfahren durchlaufen:

	Terminplan
GR: Beschluss Mitwirkung und Vorprüfung	Anfang März 2011
Öffentliche Mitwirkung	März - April 2011
Vorprüfung	Mai - August 2011
GR: Beschluss Öffentliche Auflage	September 2011
Öffentliche Auflage	Oktober 2011
Ab öffentlicher Auflage: Vorwirkung	
Einspracheverhandlungen	Januar 2012
Evtl. zweite öffentliche Auflage	April 2012
Evtl. Einspracheverhandlungen	Juni 2012
GR: Beschluss Stadtratsvorlage	August 2012
Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün	Juli 2012
Stadtrat	September 2012
Volksabstimmung	Februar 2013
Genehmigung	Mai 2013

Ab der öffentlichen Auflage hat die Vorschrift Vorwirkung. Damit entsteht zwischen dem Dahinfallen des WERG Ende 2011 und der Inkraftsetzung der neuen Bestimmung keine Regelungslücke.

Anhang 1: Der neue Artikel 16a Bauordnung Stadt Bern

1. Titel **Allgemeines**

6. Kapitel **Schutz bestehenden Wohnraums**

Artikel 16a: 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.
- 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 alljährlich am 1. Juni durch die Statistikdienste der Stadt Bern festgestellt und publiziert.
- 3 Massgebend ist der 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.
- 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 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;
 - d der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann und keine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts vorliegt.
- 5 Besondere Verhältnisse nach Artikel 15 bleiben vorbehalten.
- 6 Diese Regeln gehen den Wohnanteilsvorschriften vor. Vorschriften bezüglich Naturgefahren und –risiken bleiben vorbehalten.

Anhang 2: Statistik WERG-Gesuche 2006 bis 2010

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum ¹⁾

	2010	2009	2008	2007	2006
Eingereichte Gesuche	23	31	25	39	53
Übertrag aus dem Vorjahr	2	3	2	10	10
Zu behandelnde Gesuche	25	34	27	49	63
Zurückgezogene Gesuche	0	0	0	0	1
Verbleibende Gesuche	25	34	27	49	62
Abschliessend behandelte Gesuche	23	32	24	47	52
Übertrag hängiger Gesuche auf das nächste Jahr	2	2	3	2	10
Erteilte Bewilligungen (Abbrüche oder Umwandlungen)	21	31	21	44	45
Abgelehnte Gesuche	2	1	3	3	7

¹⁾ Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 9. September 1975

Anhang 3: Kantonales Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum WERG

853.1

9. September 1975

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

Art. 1

Örtlicher Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt nur für die Gemeinde Bern. *[Fassung vom 9. 12. 2009]*

² Den Unterstellungsbeschluss fasst die Gemeindebehörde, die nach der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde zur Übernahme selbstgewählter Aufgaben zuständig ist. *[Fassung vom 16. 3. 1998]*

³ ... *[Aufgehoben am 16. 3. 1998]*

Art. 2 *[Fassung vom 16. 3. 1998]*

Zeitlicher Geltungsbereich, Verfahren

¹ Die Gemeinde Bern kann sich ganz oder nur für ein Teilgebiet dem Gesetz unterstellen, wenn im Verhältnis zur Nachfrage und zur Anzahl der Arbeitsplätze kein ausgewogenes Wohnungsangebot besteht. *[Fassung vom 9. 12. 2009]*

² Die Unterstellung gilt für die Dauer von längstens fünf Jahren und kann jeweils um zwei Jahre verlängert werden.

³ Die Gemeinde hebt die Unterstellung auf, wenn sich die Verhältnisse wesentlich verbessert haben und die Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Einschränkungen als nicht mehr zweckmässig erscheint.

Art. 3

... *[Aufgehoben am 16. 3. 1998]*

Art. 4

Bewilligung
a Grundsatz

¹ Abbruch, Zweckänderung und wesentliche bauliche Umwandlung von Wohnungen sind nur mit behördlicher Bewilligung gestattet;

² Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn das Interesse des Grundeigentümers gegenüber dem allgemeinen Interesse am Weiterbestand eindeutig überwiegt.

Art. 5

b Erteilung

Die Bewilligung kann insbesondere erteilt werden, wenn

- a der Eigentümer auf dem Grundstück seinen Handels-, Fabrikations- oder einen anderen von ihm geführten Betrieb erweitern oder einen neuen, eigenen Betrieb einrichten will;
- b durch die Erstellung eines Neubaus wesentlich mehr preis- oder mietzinsgünstiger Wohnraum entstehen soll;
- c durch die Erstellung eines Neubaus vor allem Alters-, Invaliden- oder Familienwohnungen entstehen sollen;
- d die Mehrzahl der Wohnungen des zum Abbruch vorgesehenen Hauses in ihrer räumlichen oder hygienischen Beschaffenheit auch bescheidenen Ansprüchen nicht mehr genügt;
- e die notwendige Instandstellung der Wohnungen dem Eigentümer unzumutbare Kosten verursachen würde, es sei denn, der Gebäudeunterhalt sei offensichtlich vernachlässigt worden, um einen Abbruch zu erwirken;
- f sich der Abbruch aus städte- oder ortsbaulichen Gründen aufdrängt.

Art. 6

c Ausnahmen

Keine Bewilligung ist erforderlich, wenn:

- a der Abbruch von der Baupolizeibehörde verfügt worden ist;
- b die Wohnungen aus gesundheitspolizeilichen Gründen behördlich abgesprochen worden sind;
- c der Abbruch zur Durchführung eines rechtskräftig beschlossenen Strassenbaus oder zur Errichtung einer Anlage für öffentliche Zwecke nötig wird;
- d ein als Eigenheim bewohntes Einfamilienhaus abgebrochen werden soll.

Art. 7

Verfahren

a Erteilung der Bewilligung

¹ Die Bewilligung wird von der im Gemeindebeschluss zu bezeichnenden Gemeindebehörde erteilt.

² Der Entscheid ist dem Eigentümer, den Mietern und der Volkswirtschaftsdirektion zu eröffnen.

Art. 8

b Beschwerde

Gegen den Entscheid der Gemeindebehörde können der Eigentümer, die Mieter und die Volkswirtschaftsdirektion nach den Vorschriften des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG [BSG 155.21]) [Fassung vom 29. 10. 2008] Beschwerde beim Regierungsstatthalter erheben.

Art. 9

c Weiterziehung

¹ Der Entscheid des Regierungsstatthalters ist den Beteiligten zur eröffnen, er unterliegt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht nach den Vorschriften des VRPG [BSG 155.21]. [Fassung vom 29. 10. 2008]

² Zur Beschwerde [Fassung vom 29. 10. 2008] ist auch die Volkswirtschaftsdirektion befugt.

Art. 10

Widerhandlungen

¹ Widerhandlungen gegen die Vorschriften dieses Gesetzes, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen werden mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft.

² In schweren Fällen oder im Wiederholungsfall kann auf Busse bis zu 50 000 Franken erkannt werden. [Fassung vom 14. 12. 2004]

³ Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhaber von Einzel-firmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden; im Verfahren stehen ihnen die Rechte einer Partei zu.

Art. 11

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes; Ersatzvornahme

Die Einstellung rechtswidriger Arbeiten und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes richten sich nach den Vorschriften des Baugesetzes [Aufgehoben durch Baugesetz vom 9. 6. 1985; BSG 721.0] (Art. 61, 62 Abs. 1 und 3, und Art. 63 BauG).

Art. 12

Befristung für den Abbruch

¹ Die Abbruch- oder Umwandlungsbewilligung erlischt, wenn nicht innerhalb eines Jahres mit dem Abbruch oder Umbau begonnen wird.

² Soll das abzubrechende Gebäude umgebaut oder ersetzt werden, so darf der Abbruch erst vorgenommen werden, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung für den Um- oder Neubau vorliegt. Die Frist zur Durchführung des Abbruchs beginnt in diesem Fall mit der Rechtskraft der Baubewilligung.

³ Die Abbruch- oder Umwandlungsbewilligung kann angemessen verlängert werden.

⁴ Vorbehalten bleibt die baupolizeiliche Abbruchbewilligung.

Art. 13

Inkrafttreten, Vollzug, Befristung [*Fassung vom 9. 12. 2009*]

¹ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens [*1. 1. 1976*] dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz gilt bis zum 31. Dezember 2011. [*Fassung vom 9. 12. 2009*]

Bern, 9. September 1975

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident: *Gerber*

Der Staatsschreiber i. V.: *Rentsch*

Anhang

9.9.1975 G

GS 1975/155, in Kraft am 1. 1. 1976

Änderungen

16.3.1998 G

Gemeindegesezt, BAG 98–57 (Art. 140), in Kraft am 1. 1. 1999

14.12.2004 G

über das Strafverfahren, BAG 06–129 (II.), in Kraft am 1. 1. 2007

29.10.2008 V

BAG 08–123, in Kraft am 1. 1. 2009

9.12.2009 V

BAG 10–73, in Kraft am 1. 1. 2011