



Stadt Bern

Präsidialdirektion
Stadtplanungsamt

Grundlagenbericht zur Wohnstrategie

Oktober 2018

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
1.1. Auftrag	6
1.2. Zielsetzung	6
1.3. Abgrenzung, Gliederung, Inhalt	7
2. Ausgangslage	8
2.1. Bevölkerung	8
2.1.1. Entwicklung und Zusammensetzung	8
2.1.2. Haushalte	11
2.1.3. Wirtschaftliche Situation	11
2.1.4. Nachfragersegmente	16
2.2. Wohnraum	18
2.2.1. Entwicklung und Bestand	18
2.2.2. Eigentümerstruktur	20
2.2.3. Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften	21
2.2.4. Bauperioden und Sanierungsbedarf	23
2.2.5. Preise	24
2.2.6. Nutzung	25
2.2.7. Alternative Wohnformen	26
2.3. Lebensqualität	26
2.3.1. Bevölkerungsbefragung	26
2.3.2. Bedürfnisse	28
2.4. Politik	29
2.4.1. Stadtrat	29
2.4.2. Öffentlichkeit	29
2.5. Trends und Prognosen	30
2.5.1. Reurbanisierung	30
2.5.3. Preisentwicklung und ihre Folgen	31
2.5.4. Aufwertung und Verdrängung	32
3. Bestehende wohnpolitische Tätigkeitsfelder	34
3.1. Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik	34
3.1.1. Der Fonds im Allgemeinen	35
3.1.2. Wohnungen	37
3.1.3. Bauland / Baurechtsvergabe	39
3.1.5. Beteiligungen an Wohnbauträgern	41
3.1.6. Diverse Förderinstrumente	42
3.1.7. Herausforderungen für den Fonds	42

3.2. Raumplanung, Baurecht	44
3.2.1. Raumplanerische / baurechtliche Möglichkeiten allgemein	44
3.2.2. Planungsverfahren, qualitätssichernde Verfahren	45
3.2.3. Zone für alternative Wohnformen	46
3.2.4. Wohn-Initiative	46
3.2.5. Schutz von bestehendem Wohnraum	47
3.3. Sozialpolitische Tätigkeitsfelder	48
3.3.1. Sozialpolitische Tätigkeitsfelder für Menschen mit spezifischen Wohnbedürfnissen	48
3.3.2. Angemessene Wohnraumversorgung	49
3.3.3. Finanzielle Unterstützung	54
3.3.4. Stärkung persönlicher Ressourcen / Beratung	55
3.4. Weitere Handlungsfelder	56
3.4.1. Leistungsvertrag Wohnbaugenossenschaften Schweiz	56
3.4.2. Wohnstadtmarketing	57
3.4.3. Koordinationsstelle Zwischennutzung	58
3.4.4. Wohnsituation von Jenischen, Sinti und Roma	58
4. Fazit	60
Anhang I: Begriffsverständnis	62
Anhang II: Literaturverzeichnis	66

Zusammenfassung

In den Legislaturzielen 2017–2020 hat sich der Gemeinderat der Stadt Bern das Ziel gesetzt, vielfältiges Wohnen für alle zu ermöglichen und genügend Wohnraum für unterschiedliche Bedürfnisse zu schaffen. Die Umsetzung dieses Ziels und die zukünftige Wohnpolitik der Stadt Bern orientieren sich an einer neuen städtischen Wohnstrategie. Diese Strategie basiert auf dem vorliegenden Grundlagenbericht, welcher die aktuelle Wohnsituation in der Stadt Bern analysiert. Der Bericht umfasst Fakten zur Bevölkerungs- und Wohnraumentwicklung und fasst die Anliegen der Politik sowie Trends und Prognosen zusammen. Weiter zeigt er auf, wie die Stadt Bern im Bereich Wohnen heute über den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, in der Raumplanung bzw. im Baurecht oder sozialpolitisch handelt und wo zukünftig wohnpolitisch der grösste Handlungsbedarf besteht.

Seit der Jahrtausendwende wächst die Wohnbevölkerung in der Stadt Bern an und umfasst heute über 142 000 Menschen. Steigende Geburtenzahlen und die Zuwanderung von insbesondere jüngeren Menschen der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen führten dazu, dass das Durchschnittsalter in den letzten 20 Jahren um rund zwei Jahre auf knapp 41 Jahre gesunken ist. Die Privathaushalte in der Stadt Bern hatten im Jahr 2012 im Mittel ein jährliches verfügbares Haushaltseinkommen von rund 66 000 Franken und ein mittleres Reinvermögen von rund 53 000 Franken. Ein Viertel der Stadtberner Haushalte hatte pro Jahr weniger als 42 201 Franken Einkommen zur Verfügung und besass praktisch kein Vermögen. Stark in der Stadt Bern vertreten sind Personen mit individualisierten Lebensstilen. Für diese Menschen spielt Wohnen gemäss Theorie generell eine weniger dominante Rolle als für traditionelle Lebensstile. Sie suchen ein urbanes Wohnumfeld, agieren auf dem Wohnungsmarkt eher sensitiv und präferieren häufig Mietwohnungen gegenüber Wohneigentum.

Der Berner Wohnbevölkerung stehen rund 77 000 Wohnungen zur Verfügung. Lediglich gut ein Viertel der Wohnungen verfügt über vier oder mehr Zimmer. Auswertungen zur Belegung zeigen, dass die Wohnungen in der Stadt Bern nicht optimal genutzt werden. Mehrere tausend Haushalte müssen sich mit engen Wohnverhältnissen (mehr BewohnerInnen als Zimmer pro Haushalt) begnügen. Demgegenüber sind über die Hälfte der ohnehin knapp vorhandenen Grosswohnungen mit 4 und mehr Zimmern durch Ein- und Zweipersonenhaushalte besetzt.

Die Leerwohnungsziffer in der Stadt Bern ist seit Jahren tief und die Mietzinsen steigen kontinuierlich an. Diese angespannte Wohnungsmarktsituation ist insbesondere für die knapp 17 Prozent von Armut oder Armutsgefährdung betroffenen Haushalte eine Herausforderung. Auch für den Mittelstand, insbesondere für Familienhaushalte, ist zahlbarer und genügend grosser Wohnraum die Voraussetzung für ein Leben in der Stadt. Nach wie vor ziehen Jahr für Jahr mehr Familien aus Bern weg als zu.

Die Nachfrage nach Wohnraum wird aufgrund des Reurbanisierungstrends in der Stadt Bern voraussichtlich auch zukünftig gross bleiben. Das Stadtentwicklungskonzept STEK 2016 geht bis zum Jahr 2030 von einem Bevölkerungswachstum um rund 17 000 Einwohnerinnen und Einwohner aus. Zur Sicherung der Lebensqualität werden in Stadtberner Quartieren weiterhin Aufwertungsmassnahmen umgesetzt und zum Substanzerhalt und zur Verbesserung der Energiebilanz sind Gebäudesanierungen nötig. Es ist davon auszugehen, dass diese Tatsachen zu weiter steigenden Wohnungspreisen führen.

Das Wohnungsangebot bewegt die Berner Bevölkerung, wie die Bevölkerungsbefragung 2015 zeigte. Zu teure Wohnungen wurden als fünftgrösstes Problem der Stadt Bern genannt und die Befragten orteten in diesem Bereich den grössten Handlungsbedarf.

In der Stadt Bern wird bereits heute in verschiedenen Tätigkeitsfeldern wohnpolitisch gehandelt. Die Stadt selber agiert direkt über die städtischen Grundstücke und Wohnungen, die sich im Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds) befinden. Die rund 2000 städtischen Wohnungen und die städtischen Grundstücke bieten jedoch nur einen begrenzten Spielraum bei der Bewältigung der Herausforderungen. Die wohnpolitische Einflussnahme auf private, gewinnorientierte Trägerschaften, welche quantitativ den grössten Teil der Wohnraumversorgung abdecken, erfolgt über raumplanerische Instrumente – ist jedoch nur begrenzt möglich.

1. Einleitung

1.1. Auftrag

Der Gemeinderat der Stadt Bern hat sich in den Legislaturrichtlinien 2017–2020 (Stadt Bern, 2017a) unter anderem das Ziel gesetzt, vielfältiges Wohnen für alle zu ermöglichen und genügend Wohnraum für unterschiedliche Bedürfnisse zu schaffen. Er setzt damit die im letzten Jahrzehnt begonnenen Arbeiten zur Wohnstadt-Entwicklung fort. In einer Wohnstrategie möchte der Gemeinderat die strategischen Leitlinien zur Zukunft der Wohnstadt Bern festlegen. *Der vorliegende Grundlagenbericht ist Basis dieser Strategie.*

Die Wohnstrategie fusst ausserdem auf dem neuen Stadtentwicklungskonzept STEK 2016 (Stadt Bern, 2017b). Darin setzt sich die Stadt Bern ein markantes Wachstum der Wohnbevölkerung zum Ziel. Bis zum Jahr 2030 soll die Bevölkerung um rund 12 Prozent bzw. etwa 17 000 Personen anwachsen, was ungefähr 8500 zusätzliche Wohnungen erfordert. Das STEK 2016 zeigt auf, wo und mit welchen räumlichen Qualitäten die verstärkte Wohnbautätigkeit stattfinden soll. Hingegen enthält das Konzept nur grobe Aussagen zu wohnpolitischen Fragen im engeren Sinn. Mit der Schwerpunktmassnahme «Erarbeitung einer Wohn- und Arealstrategie als Grundlage für die zukünftige Wohnstadtpolitik» (Gesamtbericht STEK 2016, S. 56) soll diese Lücke geschlossen werden.

Während der Erarbeitung der Strategie wurde entschieden, die areal-spezifischen Aussagen bei den Massnahmen zu berücksichtigen und auf eine separate Arealstrategie zu verzichten.

1.2. Zielsetzung

Die Wohnstrategie und der Grundlagenbericht sollen dem Gemeinderat als Grundlage dienen, um wohnpolitisch agieren und kommunizieren zu können. Die Strategie soll der Verwaltung inklusive der Betriebskommission des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik weiter als Richtschnur zu Wohnbauthemen dienen und strategische Leitlinien für Arealentwicklungen setzen. Sie soll aufzeigen, mit welchen Massnahmen die wohnpolitischen Ziele erreicht werden können.

Die Strategie ist ausserdem konzeptionelle Grundlage zur Erreichung des in der Kantonsverfassung formulierten Zieles für Kanton und Gemeinden, dass alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können¹. Die Gemeindeordnung der Stadt Bern verlangt, dass die Stadt «selbständig sowie in Verbindung mit Bund und Kanton Massnahmen zur Förderung des Baus und der Erhaltung preisgünstiger Wohnungen, zur Verbilligung von Wohnungsmieten und zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums» trifft;² die Strategie zeigt auf, wie dieser gesetzliche Auftrag erfüllt wird.

¹ Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1), Artikel 30. Zur Ergänzung Artikel 40: «Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen und für die Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse. Sie fördern den preisgünstigen Wohnungsbau.»

² Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1), Artikel 13. Zur Ergänzung Artikel 12: «Sie trifft Massnahmen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeiten und Wohnen zu erzielen.»

Bei der Wohnstrategie handelt es sich um eine behördenverbindliche Strategie, die vom Gemeinderat beschlossen wird. Sie orientiert sich am Zeithorizont bis zum Jahr 2030.

1.3. Abgrenzung, Gliederung, Inhalt

Die Wohnstrategie bezieht sich auf qualitative Aussagen zur Positionierung der Stadt Bern als Wohnstadt sowie auf wohnpolitische Schwerpunkte und Handlungsmöglichkeiten im engeren Sinn. Selbstverständlich sind für die Wohnstadt Bern nebst Wohnungen auch ein qualitativvolles Wohnumfeld, eine intakte Umwelt, eine bedarfsgerechte soziale Infrastruktur, Verkehrsinfrastrukturen sowie viele weitere Anlagen und Angebote notwendig. Weil es sich bei der Wohnstrategie um eine sektorielle Betrachtung des Wohnens handelt, werden diese Bereiche weitgehend ausgeklammert. Sie sind Teil anderer Konzepte wie zum Beispiel des STEK 2016 oder werden von Fachbereichen separat bearbeitet.

Der vorliegende Grundlagenbericht gibt schwerpunktmässig Antworten auf folgende Fragen:

- Welchen Wohnraum und welche Wohnbevölkerung gibt es in der Stadt Bern heute?
- Mit welchen Instrumenten und Tätigkeiten handelt die Stadt Bern heute in der Wohnpolitik?
- Welcher Handlungsbedarf für die Zukunft ist auszumachen?

Ausserdem werden im Anhang Begriffe geklärt und ihre Anwendung in der Stadt Bern definiert.

Weil die wohnpolitischen Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten der Stadt Bern auf regionaler, kantonaler oder nationaler Ebene beschränkt sind, werden diese Ebenen im Grundlagenbericht nur am Rande thematisiert.

2. Ausgangslage

Das vorliegende Kapitel 2 zeigt auf, wo die Wohnstadt Bern heute insgesamt steht und welche Trends auf sie zukommen.

In Kapitel 2.1 finden sich Angaben zur Entwicklung und Zusammensetzung der Stadtberner Bevölkerung, zur Zusammensetzung der Haushalte und deren wirtschaftliche Situation. Die Bevölkerung wird ausserdem Nachfragersegmenten zugewiesen.

Kapitel 2.2 zeigt Zahlen und Fakten zum bestehenden Stadtberner Wohnraum auf. Nebst der Analyse von Entwicklung und Bestand werden die Eigentümerstruktur, Preise und die Nutzung des Wohnraums thematisiert.

Kapitel 2.3 behandelt die Lebensqualität in der Stadt Bern und die von der Bevölkerung in der Bevölkerungsbefragung geäusserten Bedürfnisse.

Kapitel 2.4 fasst die in Politik und Öffentlichkeit vorhandenen wohnpolitischen Anliegen zusammen.

In Kapitel 2.5 wird der Blick in die Zukunft gerichtet und aufgezeigt, welche Themen die Wohnstadt Bern in Zukunft beschäftigen könnten.

2.1. Bevölkerung

2.1.1. Entwicklung und Zusammensetzung

Wie Abbildung 1 zeigt, steigt die Berner Bevölkerungszahl seit dem Jahr 2000 stetig an und lag Ende 2017 bei 142 479 Personen.

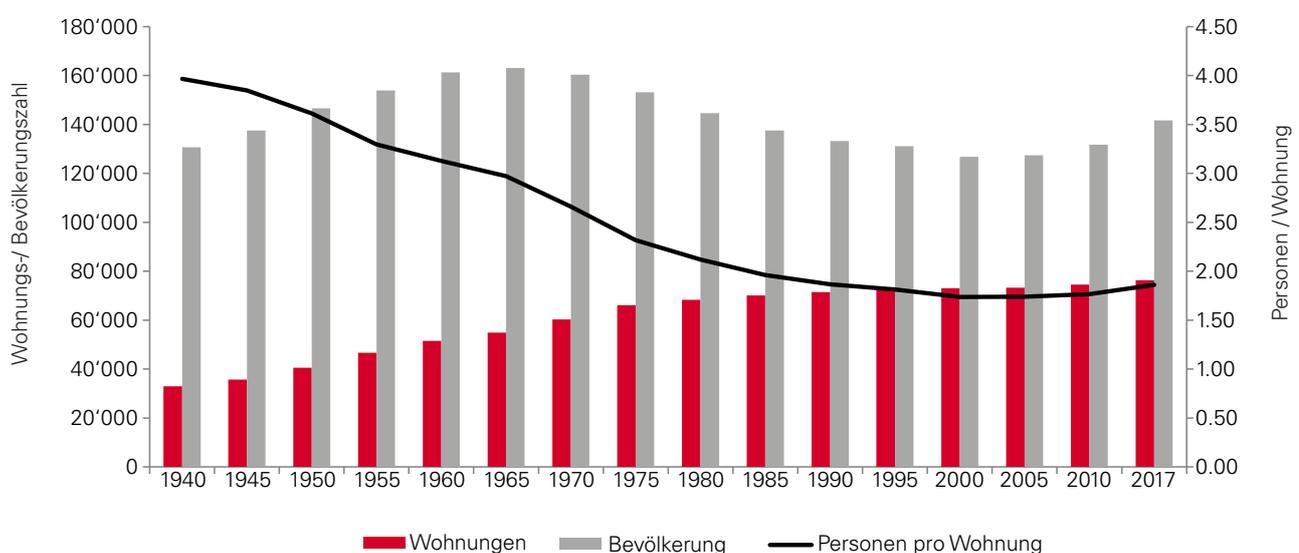


Abbildung 1: Entwicklung Bevölkerungszahl, Wohnungszahl, Wohnungsbelegung 1940-2017 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2018a)

Das Bevölkerungswachstum beruht sowohl auf Geburtenüberschüssen als auch auf positiven Wanderungssaldi. Letztere sind jungen Menschen der Altersgruppe der 18- bis 25-jährigen geschuldet, die vermutlich zu Ausbildungs- oder Arbeitszwecken nach Bern kommen. Beide Faktoren führten dazu, dass die Berner Bevölkerung jünger wurde und das Durchschnittsalter in den letzten 20 Jahren um gegen zwei Jahre auf knapp 41 Jahre gesunken ist (Statistik Stadt Bern, 2018a).

Die Altersstruktur der Stadt Bern weist sowohl bei den Schweizerinnen und Schweizern als auch bei den ausländischen Staatsangehörigen eine Tannenform auf (Abbildung 2). Dies ist charakteristisch für Schweizer Städte mit einem hohen Anteil an Erwerbstätigen und Personen in Ausbildung. Der Anteil an Personen im Arbeitsalter zwischen 20 und 64 Jahren macht bei den Ausländerinnen und Ausländern gut drei Viertel aus, während er bei den Schweizer Staatsangehörigen rund zwei Drittel beträgt (Statistik Stadt Bern, 2017c).

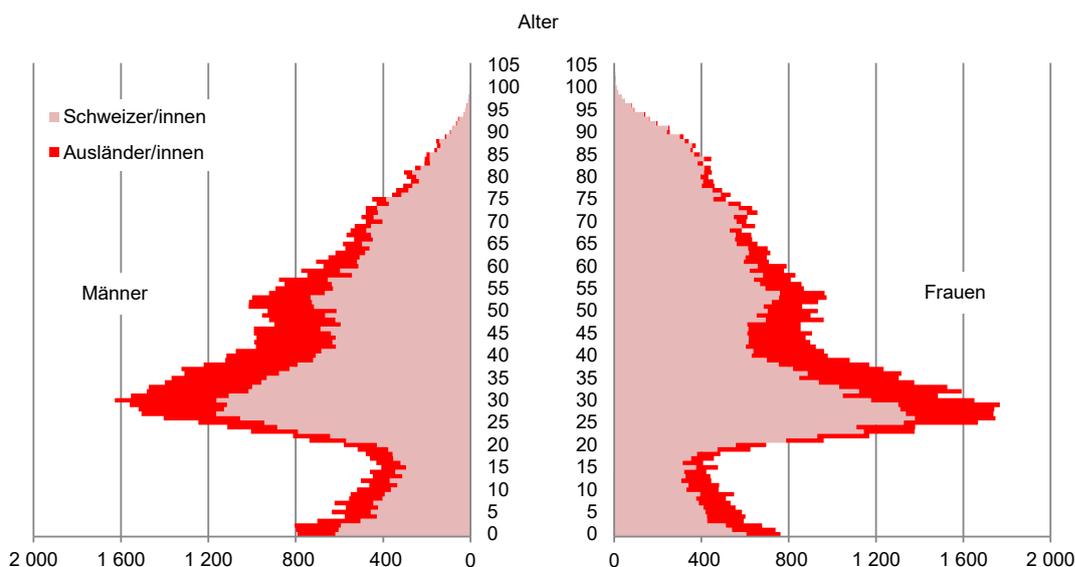


Abbildung 2: Altersstruktur der Wohnbevölkerung nach Heimat und Geschlecht 2016
(Quelle: Statistik Stadt Bern, 2017c)

In der Stadt Bern leben wieder mehr Kleinkinder und die Anzahl der Schülerinnen und Schüler steigt stark an, obwohl die seit 1955 stattfindende Abwanderung von Familien anhält. Die aufgrund höherer Geburtenzahlen und der Neugründungen von Familien steigenden Kinderzahlen überwiegen jedoch die Abwanderung. Die Folge ist ein namhafter Infrastrukturbedarf, vor allem im Schulbereich.

Aktuell ziehen pro Jahr zwischen 200 und 300 Familien mehr aus Bern weg als zu. Die Vermutung liegt nahe, dass ein Teil der in Bern gegründeten Familien nicht zuletzt wegen fehlendem Wohnraum in die Nachbargemeinden zieht. Von den grössten Wanderungsverlusten der Stadt Bern profitieren Köniz, Ostermundigen und Muri (Statistik Stadt Bern, 2015).

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung steigt seit Jahren an und lag Ende 2017 bei 24,5 Prozent. Aktuell leben in Bern Menschen aus mehr als 160 unterschiedlichen Nationen. Fast drei Viertel aller Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit stammen aus einem europäischen Land. Die grösste Gruppe machen die Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit aus, gefolgt von den Personen aus Italien, Spanien und Portugal (Statistik Stadt Bern, 2018a).

Die genaue Anzahl von Menschen mit Behinderungen, die in der Stadt Bern leben, ist nicht bekannt. Gemäss aktuellen Schätzungen des Bundesamts für Statistik leben rund 21 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung (inkl. altersbedingte Beeinträchtigungen). Knapp 6 Prozent der Bevölkerung ist von einer schweren Beeinträchtigung betroffen. In der Stadt Bern sind dies umgerechnet rund 30 000 respektive 8500 Personen.³ Vor allem Menschen mit Mobilitätsbehinderung benötigen eine weitgehend hindernisfreie respektive rollstuhlgängige Wohnung. Dies sind in der Stadt Bern schätzungsweise 7500 Personen, davon knapp 700 Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrer.⁴

Für Menschen mit anderen Beeinträchtigungen reichen oft kleinere Anpassungen (z.B. taktile Beschriftungen und Bedienungselemente, akustische Signalanlagen), damit eine Wohnung benutzbar ist. Für Menschen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen ist vor allem ein gutes Wohnumfeld zentral.

³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.html>

⁴ Hochrechnungen des Alters- und Versicherungsamts (AVA) für 2015 auf Basis der ständigen Berner Wohnbevölkerung, Zahlenquellen: Pro Auditio Schweiz, Schweiz. Gehörlosenbund, Schweiz. Fachstelle für hindernisfreies Bauen

2.1.2. Haushalte

Die Berner Bevölkerung rückt näher zusammen. Seit 2005 steigt die Wohnungsbelegung nach jahrzehntelanger Abnahme wieder an und beträgt aktuell rund 1,85 Personen pro Wohnung (siehe Abbildung 1). Das Zusammenrücken zeigt sich auch bei den Haushaltsformen. Der Anteil Einpersonenhaushalte hat gegenüber dem Jahr 2000 abgenommen und sank von 52 Prozent zur Jahrtausendwende auf aktuell 44 Prozent. Einpersonenhaushalte sind jedoch in der Stadt Bern noch immer der klar dominierende Haushaltstyp (siehe Abbildung 3) – dies im Gegensatz zu den umliegenden Gemeinden des Agglomerationshauptkerns⁵, in denen sich 1- und 2-Personen-Haushalte mit einem Anteil von je etwa 35 Prozent die Waage halten. In rund 21 Prozent der knapp 65 000 Stadtberner Haushalte leben Kinder (Statistik Stadt Bern 2017c).

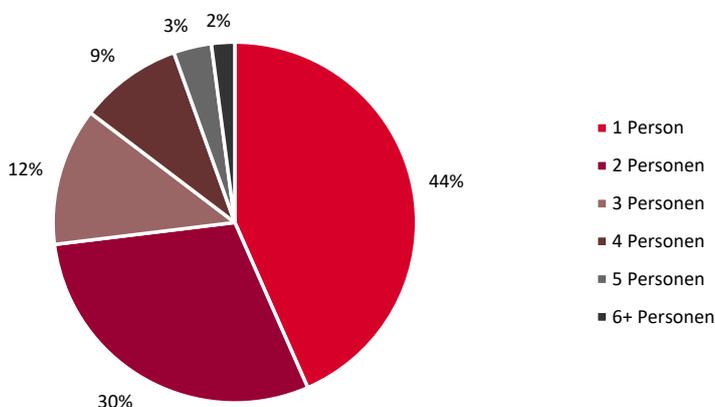


Abbildung 3: Haushalte nach Anzahl Personen, Stadt Bern, 2017
(Quelle: Statistik Stadt Bern)

2.1.3. Wirtschaftliche Situation

Die Privathaushalte in der Stadt Bern hatten im Jahr 2012⁶ im Mittel ein jährliches verfügbares Haushaltseinkommen⁷ von rund 66 000 Franken und ein mittleres Reinvermögen⁸ von rund 53 000 Franken (Statistik Stadt Bern, 2014a)⁹. Teilt man die verfügbaren Einkommen in Viertel ein, so zeigt sich gemäss Tabelle 1, dass 25 Prozent der Stadtberner Haushalte pro Jahr weniger als 42 201 Franken Einkommen zur Verfügung hatten und praktisch kein Vermögen besaßen. Auf der anderen Seite verfügte ein Viertel der Haushalte über ein Haushaltseinkommen von über 103 000 Franken.

Anzahl Haushalte	Verfügbares Haushaltseinkommen in Franken	Reinvermögen der Haushalte in Franken
total 55 055		
1. Viertel	unter 42 201	unter 4 578
2. Viertel	42 201 bis 66 453	4 578 bis 53 482
3. Viertel	66 453 bis 103 365	53 482 bis 224 714
4. Viertel	über 103 365	über 224 714

Tabelle 1: Einkommens- und Vermögensverteilung 2012, Stadt Bern
(Quelle: Statistik Stadt Bern, bearbeitet)

5 Zum Agglomerationshauptkern gehören Bärswil, Bolligen, Bremgarten, Ittigen, Kehrsatz, Köniz, Moosseedorf, Muri, Ostermündigen, Stettlen, Urtenen-Schönbühl, Vechigen und Zollikofen.

6 Neuere Zahlen sind nicht vorhanden. Quelle sämtlicher Angaben in diesem Abschnitt: Bericht Statistik Stadt Bern, Zur finanziellen Lage der Haushalte in der Stadt Bern 2012.

7 Verfügbares Haushaltseinkommen: Im gesamten Abschnitt wird das «verfügbare Haushaltseinkommen» verwendet. Dieses setzt sich folgendermassen zusammen: Brutto-Haushaltseinkommen minus Kantons- und Gemeindesteuern, Sozialversicherungsbeiträge AHV/IV/EO, bezahlte Alimente, die Hälfte der Berufskosten. Das verfügbare Haushaltseinkommen muss neben den Wohn- und Lebenskosten also auch für die Gesundheitskosten inklusive Krankenkassenprämien reichen.

8 Reinvermögen: Im gesamten Abschnitt wird das «Reinvermögen» verwendet, das sich aus dem Vermögenstotal minus Schulden zusammensetzt.

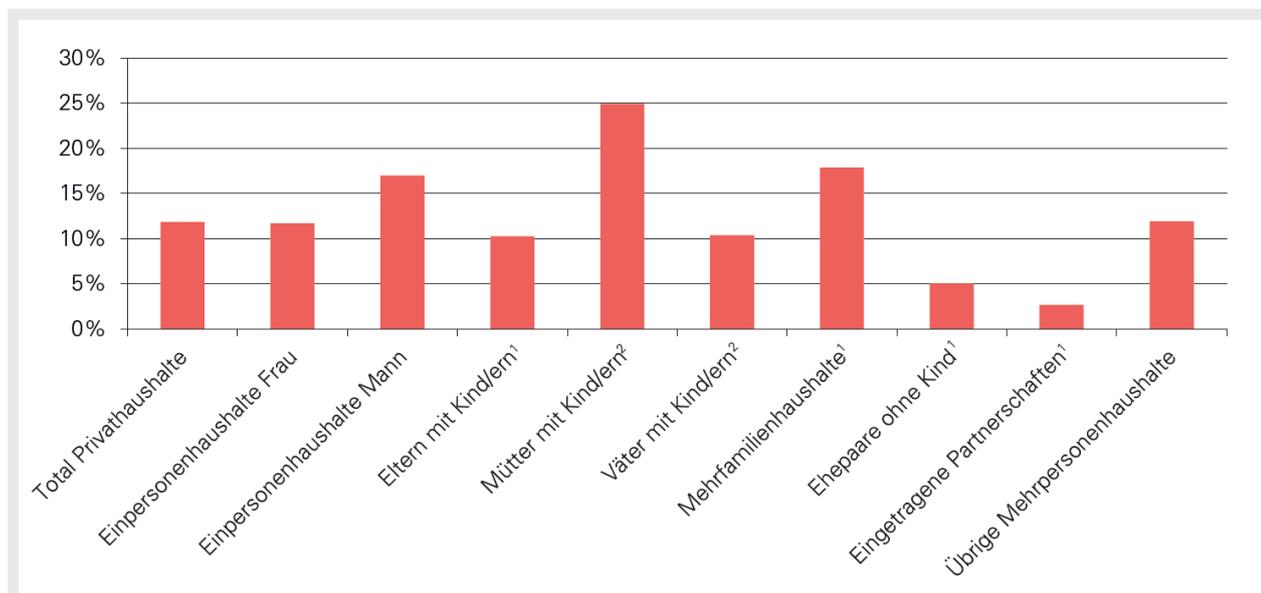
9 Berücksichtigt werden nur Haushalte aus dem Einwohnerregister, die sich mit Steuerregister verknüpfen lassen. Zudem blieben aus methodischen Gründen weitere Haushalte unberücksichtigt (z.B. Kollektivhaushalte; Haushalte, deren älteste Person unter 26 Jahre alt ist).

Tabelle 2 zeigt die 2012 verfügbaren Haushaltseinkommen und Reinvermögen der verschiedenen Haushaltstypen. Grundsätzlich nicht erstaunlich ist, dass Haushalte mit nur einer erwerbstätigen Person (Einpersonenhaushalte und Mütter oder Väter mit Kind/ern) tiefere verfügbare Einkommen aufwiesen als solche mit mehreren erwerbstätigen Personen. Bemerkenswert ist jedoch die hohe Zahl von rund 6100 Einpersonenhaushalten, die mit weniger als rund 2600 Franken verfügbarem Einkommen pro Monat (30 908 Franken pro Jahr) auskommen mussten. Beachtenswert sind auch Einelternfamilien mit Kind/ern, insbesondere Mütter mit Kind/ern, deren verfügbares Haushaltseinkommen im unteren Viertel unter monatlich 3700 Franken (43 883 Franken pro Jahr) lag.

Privathaushaltstyp	Anzahl Haushalte	Verfügbares Haushaltseinkommen in Franken	Reinvermögen der Haushalte in Franken
Einpersonenhaushalte	total 24 341		
	1. Viertel	unter 30 908	unter 4023
	2. Viertel	30 908 bis 47 607	4023 bis 39 181
	3. Viertel	47 607 bis 65 444	39 181 bis 174 452
	4. Viertel	über 65 444	über 174 452
Eltern mit Kind/ern	total 7582		
	1. Viertel	unter 76 908	0
	2. Viertel	76 908 bis 107 743	unter 40 634
	3. Viertel	107 743 bis 146 365	40 634 bis 194 055
	4. Viertel	über 146 365	über 194 055
Mütter mit Kind/ern	total 2901		
	1. Viertel	unter 43 883	0
	2. Viertel	43 883 bis 67 994	unter 13 181
	3. Viertel	67 994 bis 102 286	13 181 bis 94 547
	4. Viertel	über 102 286	über 94 547
Väter mit Kind/ern	total 394		
	1. Viertel	unter 62 614	0
	2. Viertel	62 614 bis 92 158	unter 16 381
	3. Viertel	92 158 bis 127 636	16 381 bis 125 883
	4. Viertel	über 127 636	über 125 883
Mehrfamilienhaushalte	total 218		
	1. Viertel	unter 85 772	0
	2. Viertel	85 772 bis 129 209	unter 30 543
	3. Viertel	129 209 bis 192 682	30 543 bis 227 200
	4. Viertel	über 192 682	über 227 200
Ehepaar ohne Kind	total 9520		
	1. Viertel	unter 62 644	unter 24 672
	2. Viertel	62 644 bis 86 324	24 672 bis 149 033
	3. Viertel	86 324 bis 124 110	149 033 bis 484 408
	4. Viertel	über 124 110	über 484 408
Eingetragene Partnerschaften	total 113		
	1. Viertel	unter 80 260	unter 24 672
	2. Viertel	80 260 bis 118 602	24 672 bis 78 516
	3. Viertel	118 602 bis 149 521	78 516 bis 246 751
	4. Viertel	über 149 521	über 246 751
Übrige Mehrpersonenhaushalte	total 9986		
	1. Viertel	unter 55 673	unter 11 820
	2. Viertel	55 673 bis 87 160	11 820 bis 65 861
	3. Viertel	87 160 bis 122 693	65 861 bis 215 983
	4. Viertel	über 122 693	über 215 983

Tabelle 2: Einkommens- und Vermögensverteilung 2012, Stadt Bern, nach Haushaltstyp (Quelle: Statistik Stadt Bern, bearbeitet)

Rund 12 Prozent der Berner Haushalte verfügten 2012 über finanzielle Mittel, die unter der relativen Armutsgrenze¹⁰ lagen. Je mehr Kinder in einer Familie lebten, desto höher war das Armutsrisiko. Wie Abbildung 4 zeigt, waren alleinerziehende Mütter mit Kindern von Armut besonders betroffen. Eine überdurchschnittliche Armutsquote wiesen auch Mehrfamilienhaushalte (Patchwork-Familien) und Einpersonenhaushalte von Männern auf. Zahlenmässig fielen Mehrfamilienhaushalte jedoch kaum ins Gewicht, Einpersonenhaushalte von Männern machten in absoluten Zahlen hingegen eine der grössten Haushaltsgruppen in der Stadt Bern aus.



Statistik Stadt Bern

1 Ev. weitere Personen im Haushalt

2 Ohne Haushalte mit weiteren Personen

Datenquellen: Polizeiinspektorat Stadt Bern, Steuerverwaltung des Kantons Bern

Abbildung 4: Armutsquote in Prozent nach Haushaltstypen, Stadt Bern 2012

¹⁰ Die Armutsgrenze ist definiert als 50 Prozent vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommen, inkl. 5 Prozent des Reinvermögens, nur Haushalte berücksichtigt mit einem Haushaltsvorstand ab 26 Jahren. Transferleistungen wie Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen sind nicht eingerechnet.

Zusätzlich waren im Jahr 2012 knapp fünf Prozent der Haushalte armutsgefährdet.¹¹ Diese Haushalte gelten zwar noch nicht als arm, könnten aber schon bei kleinen Einkommenseinbussen unter die Armutsgrenze rutschen. Von Armut oder Armutsgefährdung waren total knapp 17 Prozent der Stadtberner Haushalte betroffen.

Von der Sozialhilfe unterstützt wurden im Jahr 2016 6778 Personen, was einer Sozialhilfequote von 4,78 Prozent entspricht.¹² Unterstützung mit Ergänzungsleistungen (EL) erhielten 7201 Personen, was einer Quote von 5 Prozent der Bevölkerung entspricht.¹³ Zusammengezählt liegt die Unterstützungsquote bei knapp 10 Prozent und ist damit etwas tiefer als die Armutsquote. Dies hat einerseits statistisch methodische und andererseits menschliche Gründe, denn nicht alle Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe oder EL hätten, beziehen diese Leistungen auch. Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass die Existenzsicherung der Armutsbetroffenen dank der Transferleistungen des Sozialsystems gewährleistet ist.

In der Stadt Bern leben gemäss Schätzungen der Direktion BSS rund 300 bis 400 Menschen sogenannten randständig und sind auf Wohnhilfe angewiesen. Zusätzlich gibt es rund 25 bis 35 Menschen ohne festen Wohnsitz. Diese obdachlosen Personen wollen bestehende Unterstützungsangebote aus persönlichen Gründen nicht nutzen. Grundsätzlich ist aber dank der bereits bestehenden Massnahmen sichergestellt, dass es in Bern keine ungewollte Obdachlosigkeit gibt.

11 Armutsgefährdungsquote: Berechnung siehe obenstehende Armutsquote. Zusätzlich wird der Bereich zwischen 50 und 60 Prozent des Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens mitgerechnet.

12 Quelle: Auskunft Sozialamt Stadt Bern, 15.8.2017. Die Sozialhilfe unterstützt in erster Linie Kinder, Jugendliche und Personen im Erwerbsalter, während die EL zum grössten Teil an Personen im Rentenalter ausgerichtet werden (ausgenommen EL zur Invalidenversicherung).

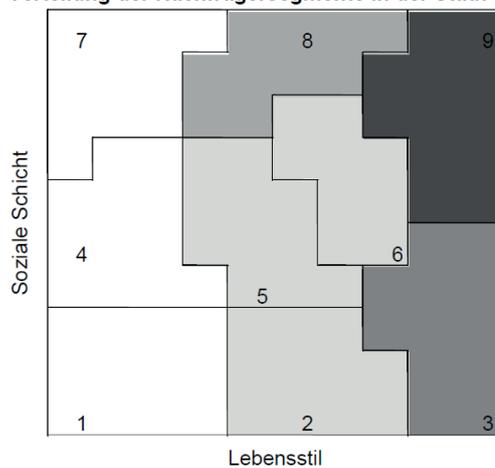
13 Quelle: Auskunft AVA, 22.8.2017. EL mit IV: 2505 Personen, EL mit AHV: 4472 Personen, EL mit Hinterlassenenrente: 224 Personen.

2.1.4. Nachfragersegmente

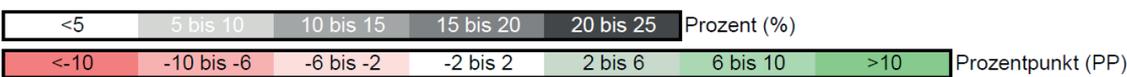
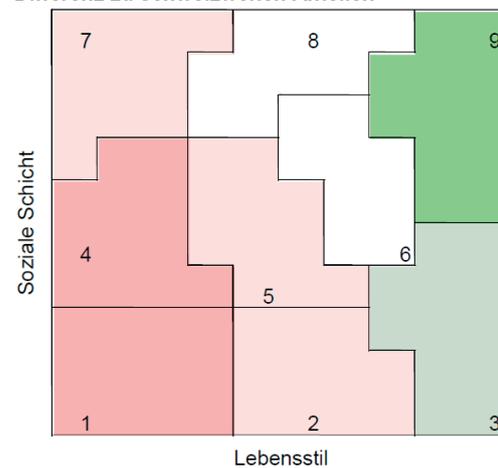
Bei der Beurteilung des Wohnungsmarktes spielt die Analyse der anässigen Bevölkerung eine zentrale Rolle. Die folgende Analyse basiert auf Fahrländer Partner & sotomo (2012), die drei verschiedenen sozialen Schichten drei unterschiedliche Lebensstile gegenüberstellen, um neun Nachfragersegmente zu bilden.

In Abbildung 5 ist die Verteilung dieser neun Nachfragersegmente für die Stadt Bern dargestellt (linke Abbildung) und wird mit Werten aus der Schweiz verglichen (rechte Abbildung). Weit über die Hälfte der Berner Haushalte lassen sich den Segmenten Urbane Avantgarde (39,2 Prozent) und Improvisierte Alternative (19,2 Prozent) zuordnen. Des Weiteren ist noch die Bildungsorientierte Oberschicht (10,1 Prozent) überdurchschnittlich stark vertreten. Die Anteile der restlichen sechs Nachfragersegmente sind in der Stadt Bern sehr tief. Dass die bürgerlich-traditionellen Lebensstile (Lebensstile 1, 4, 7) in der Stadt Bern beinahe fehlen, während die individualisierten Lebensstile (Lebensstile 3 und 9) im Schweizer Vergleich übervertreten sind, ist typisch für eine grössere Stadt bzw. den Kern einer Agglomeration. Da für Personen, die den alternativen Lebensstilen zugehören, das Wohnen generell eine weniger dominante Rolle spielt als für die traditionellen Lebensstile, agiert dieses Segment eher preissensitiv auf dem Wohnungsmarkt und präferiert häufig Mietwohnungen gegenüber Wohneigentum (Fahrländer 2013).

Verteilung der Nachfragersegmente in der Stadt



Differenz zu schweizweiten Anteilen



1 Ländlich Traditionelle	4 Klassischer Mittelstand	7 Bürgerliche Oberschicht
2 Moderne Arbeiter	5 Aufgeschlossene Mitte	8 Bildungsorientierte Oberschicht
3 Improvisierte Alternative	6 Etablierte Alternative	9 Urbane Avantgarde

Quelle: Fahrländer Partner & sotomo.

Abbildung 5: Nachfragersegmente in der Stadt Bern nach Fahrländer Partner / sotomo, 2017 (Quelle: Fahrländer 2017)

In Tabelle 3 sind die drei in der Stadt Bern am stärksten vertretenen Nachfragersegmente charakterisiert.

	Urbane Avantgarde (Anteil: 39,2 Prozent)	Improvisierte Alternative (Anteil: 19,2 Prozent)	Bildungsorientierte Oberschicht (Anteil: 10,1 Prozent)
Bildungsniveau	Hoch	Mittel	Hoch
Berufe	Kreative und kulturelle Dienstleistung	Alle Branchen	Akademische Berufe und Kader
Berufliche Stellung	Selbstständig	Angestellte, häufig Teilzeit	Mittleres bis oberes Kader
Einkommen	Hoch	Gering bis mittel	Hoch
Eigentumswohnquote	Tief	Tief	Mittel bis hoch
Altersstruktur	Jung	Jung	Mittel
Lebensphase	Singles	Singles, Familien, Wohngemeinschaften	Familien, ältere Singles und Paare
Präferenz Wohnumfeld	Urban, belebt, trendy	Urban	Suburban, zentral, ruhig
Umzugsneigung	Hoch	Hoch	Mittel

**Tabelle 3: Charakteristika der in der Stadt Bern am stärksten vertretenen Nachfragersegmente
(Quelle: Fahrländer, 2017)**

2.2. Wohnraum

2.2.1. Entwicklung und Bestand

Der Wohnungsbestand stieg in den letzten Jahren leicht an und umfasste Ende 2017 76 928 Wohnungen (siehe Abbildung 1).

Wie Abbildung 6 zeigt, liegt der Schwerpunkt im Wohnungsbestand der Stadt Bern bei 3- bzw. 3½-Zimmer-Wohnungen. Wohnungen mit vier und mehr Zimmern machen weniger als ein Drittel des Wohnungsbestandes aus. In den umliegenden Gemeinden verfügt mehr als die Hälfte der Wohnungen über vier und mehr Zimmer.

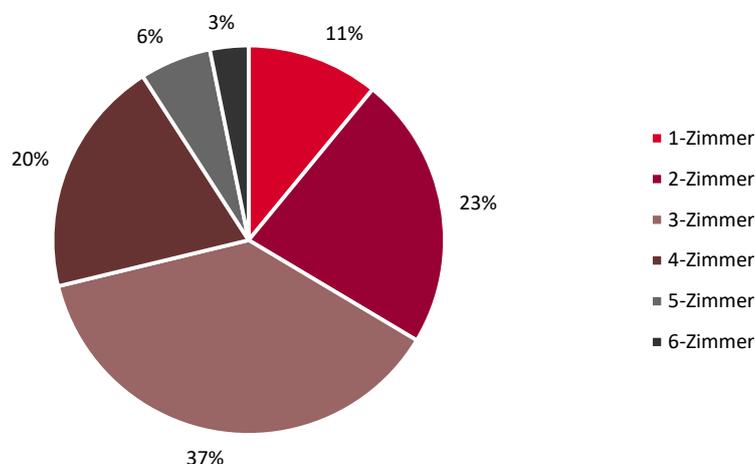


Abbildung 6: Wohnungsbestand nach Zimmerzahl Stadt Bern, 2017
(Quelle: Statistik Stadt Bern, 2018c)

Abbildung 7 zeigt auf, wie die Wohnungen in der Stadt Bern belegt sind. Kleinwohnungen mit ein bis drei Zimmern sind zu über 80 Prozent mit Ein- und Zweipersonenhaushalten belegt und werden somit nachhaltig genutzt. Beachtenswert ist jedoch, dass rund 3500 Haushalte mit 4 und mehr Personen in 1- bis 3-Zimmerwohnungen in engen Wohnverhältnissen leben. Bei den ohnehin knapp vorhandenen grossen Wohnungen in der Stadt Bern kann nicht von einer nachhaltigen Wohnraumnutzung gesprochen werden. Über 50 Prozent der Wohnungen mit vier und mehr Zimmern sind von Ein- und Zweipersonenhaushalten genutzt.

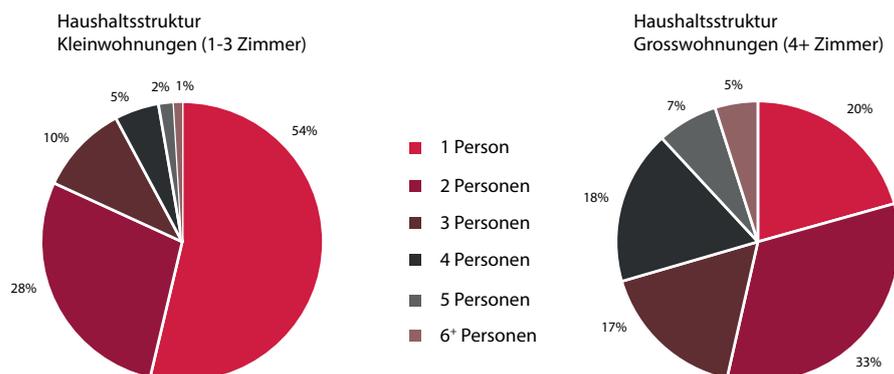
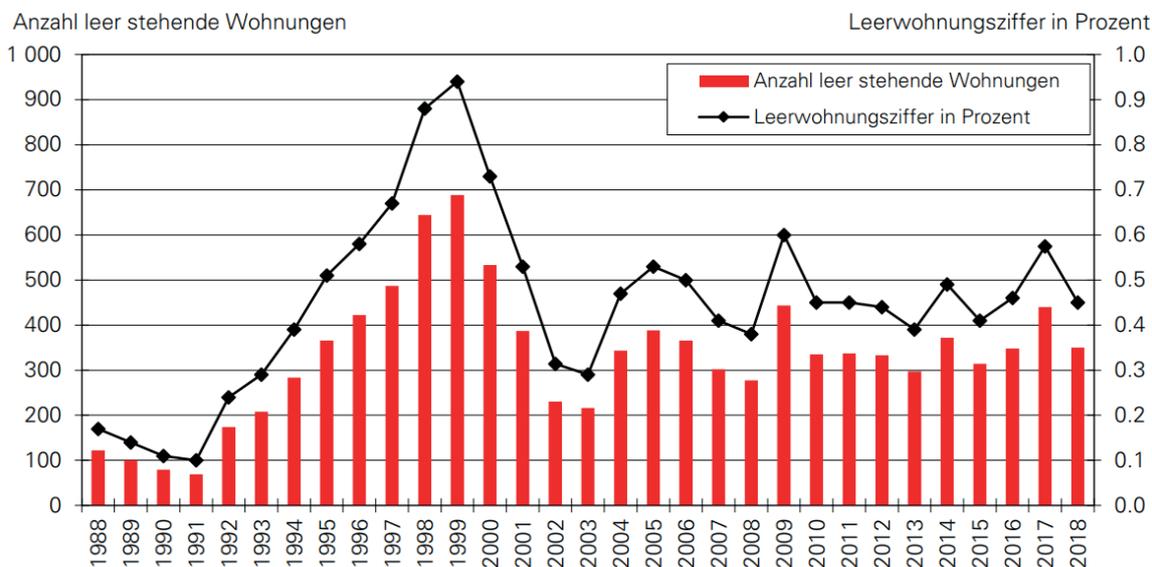


Abbildung 7: Haushaltsstruktur nach Wohnungsgrösstentyp¹⁴ Stadt Bern, 2016
(Eigene Auswertung, Quelle: Statistik Bern)

¹⁴ Anzahl Zimmer: Halbe Zimmer werden abgerundet.

Wie Abbildung 8 zeigt, ist der Leerwohnungsbestand in der Stadt Bern anhaltend tief und liegt aktuell bei 0,45 Prozent oder 350 leerstehenden Wohnungen. Dies bedeutet, dass auf dem Wohnungsmarkt ein Nachfrageüberschuss besteht.



Statistik Stadt Bern

Datenquellen: Statistik Stadt Bern; Bauinspektorat der Stadt Bern (Datenstand der Datenbank für den Wohnungsbestand: 29.6.2018)

Abbildung 8: Leerwohnungsbestand und -ziffer der Stadt Bern seit 1988
(Quelle: Statistik Stadt Bern, 2018b)

Hindernisfreier Wohnraum ist in der Stadt Bern knapp. Während rund 17 Prozent der Wohnungen über einen hindernisfreien Zugang verfügen, sind weniger als 10 Prozent auch innerhalb der Wohnungen hindernisfrei ausgestattet. Es fehlt insbesondere an bezahlbarem hindernisfreiem Wohnraum (AVA, 2012).

2.2.2. Eigentümerstruktur

Wie Abbildung 9 zeigt, gehörten im Jahr 2000 circa drei Viertel der Gebäude mit Wohneinheiten in der Stadt Bern natürlichen Personen.¹⁵ Das restliche Viertel teilten sich Bau- und Immobiliengenossenschaften, andere juristische Personen wie Vereine, Stiftungen oder Pensionskassen und die öffentliche Hand.

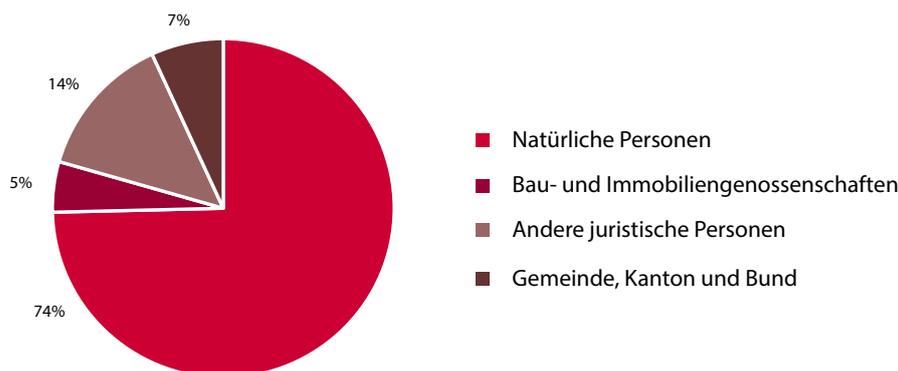


Abbildung 9: Eigentümerstruktur Gebäude mit Wohneinheiten, Stadt Bern, 2000 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2016a)

In jüngerer Zeit sind jedoch andere juristische Personen und Baugenossenschaften als Bauherrschaften deutlich aktiver als natürliche Personen (vgl. Abbildung 10). Von den zwischen 2004 und 2015 neu erstellten Gebäuden mit Wohneinheiten wurden mehr als dreiviertel von diesen Eigentümerkategorien erstellt. Natürliche Personen schufen in dieser Bauperiode nur rund 15 Prozent der Gebäude mit Wohneinheiten.

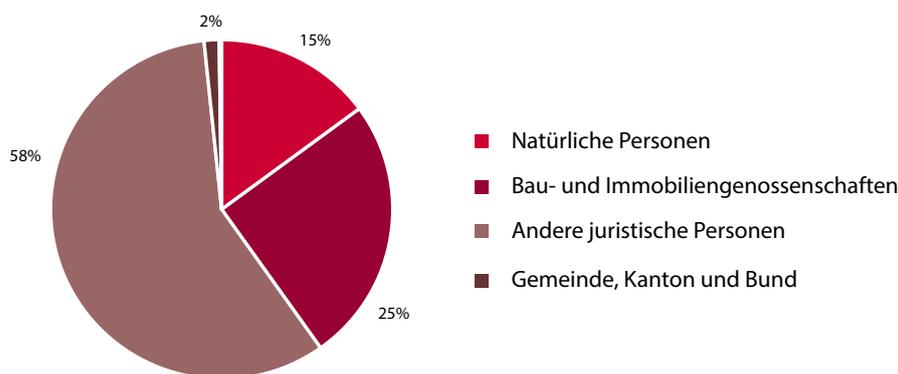


Abbildung 10: Eigentümerstruktur Neubauten mit Wohnungen, Stadt Bern, 2004-2015 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2016a)

Zu beachten ist, dass die Kategorie der Bau- und Immobiliengenossenschaften nicht mit gemeinnützigen Genossenschaften gleichzusetzen ist. Diese Kategorie umfasst sowohl gemeinnützige als auch nicht gemeinnützige Genossenschaften.

Gemeinnützigen Trägerschaften gehören in der Stadt Bern rund 7 900 Mietwohnungen¹⁶. Rund 2 000 Mietwohnungen befinden sich im Eigentum des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern.¹⁷ Detaillierte Informationen zu den Wohnungen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik finden sich im Kapitel 3.1.

¹⁵ Quelle: Volkszählung 2000; Neuere Zahlen zur Eigentümerstruktur des Gesamtwohnungsbestands sind nicht verfügbar.

¹⁶ Quelle: Erhebungen und Schätzungen der Stadtverwaltung. Es darf davon ausgegangen werden, dass der grösste Teil der gemeinnützigen Trägerschaften erfasst wurde, ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht aber nicht.

¹⁷ Auskunft über die Lage der Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften sowie der Stadt gibt der im Mai 2012 publizierte Stadtplan «Gemeinnützige und städtische Wohnungen in der Stadt Bern»; Herausgegeben vom Schweizerischen Verband für Wohnungswesen SWW Bern-Solothurn, heute genannt WBG Schweiz, Regionalverband Bern-Solothurn mit der Stadt Bern, siehe <http://www.bern.ch/themen/wohnen/publikationen/wohnbaupolitische-grundlagen>

Die Wohneigentumsquote in der Stadt Bern hat sich in den letzten Jahren erhöht und liegt aktuell bei rund 17 Prozent (BFS, 2017). Aufgrund des Marktumfelds war es besonders lukrativ, Mehrfamilienhäuser mit Mietwohnungen in Stockwerkeigentum umzuwandeln. Dies führte bei Altbauten mutmasslich zu einem Verlust an preisgünstigen Mietwohnungen (BWO, 2012).

2.2.3. Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften

Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften können als juristische Personen unterschiedlich organisiert sein. Häufigste Form sind die Genossenschaften, bei denen es sich wiederum um Mitgliedergenossenschaften oder Unternehmergenossenschaften handeln kann. Bei ersteren sind die Mietenden stimmberechtigte Mitglieder der Genossenschaft und als solche mit Anteilscheinkapital beteiligt. Bei Unternehmergenossenschaften setzen sich die Mitglieder aus Unternehmen und allenfalls der öffentlichen Hand zusammen, nicht aber aus Bewohnerinnen und Bewohnern. Ausserdem können gemeinnützige Wohnbauträgerschaften als Aktiengesellschaften, Stiftungen oder Vereine organisiert sein – mit oder ohne Kapitalbeteiligung, mit oder ohne Mitbestimmung der Mietenden.

Dank Kostenmiete und langfristigem Verzicht auf Gewinnstreben leisten gemeinnützige Trägerschaften einen dauerhaften und langfristigen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum.

Eine Organisation des Wohnungsbaus gilt als gemeinnützig, wenn sie nach ihren Statuten¹⁸:

- a. Den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken;
- b. Die Dividende gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben beschränkt;
- c. Die Ausrichtung von Tantiemen verbietet;
- d. Bei der Auflösung der Gesellschaft, Genossenschaft oder Stiftung den nach Rückzahlung des einbezahlten Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapitals verbleibenden Teil des Vermögens dem in Buchstabe a) erwähnten Zweck zuwendet;
- e. Das Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapital höchstens zum Nennwert zurückbezahlt.

Die Datenlage zu gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften und ihren Wohnungen in der Stadt Bern ist verbesserungswürdig¹⁹. Vollständige und systematisch erhobene Zahlen fehlen, weil diese Eigentümerschaften bisher nicht als eigene statistische Bauherrenkategorie ausgewiesen und ihre Wohnungen deshalb nicht separat erhoben werden.

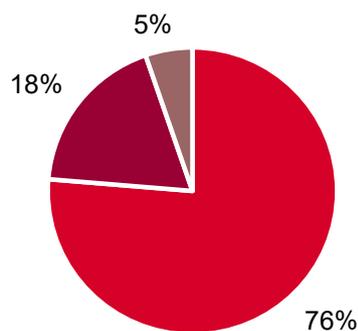
¹⁸ Quelle: Artikel 37 der Verordnung über die Forderung von preisgünstigem Wohnraum (WFV; SR 842.1)

¹⁹ Der Bedarf nach aktuellem Zahlenmaterial ist erkannt und die Stadt prüft, wie die Bautätigkeit gemeinnütziger Wohnbauträger zukünftig erfasst werden kann.

Die gemeinnützigen Trägerschaften in der Stadt Bern reichen von kleinen Trägerschaften mit wenigen Wohnungen (z.B. Wohnbaugenossenschaften Steckweg oder Via Felsenau) über mittelgrosse Trägerschaften mit hundert bis mehreren hundert Wohnungen (z.B. Genossenschaft WOGENO, Stadtwohnung Bern AG, Siedlungsgenossenschaft Wylergut) bis hin zu grossen Trägerschaften mit über tausend Wohnungen (FAMBAU Genossenschaft, Baugenossenschaft Brünnen-Eichholz).

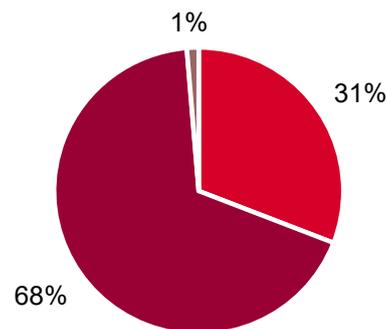
Wie Abbildung 11 und Abbildung 12 zeigen, sind die meisten gemeinnützigen Trägerschaften in der Stadt Bern als Mitglieder-genossenschaften organisiert. Sie stellen jedoch nur knapp ein Drittel der Wohnungen bereit. Gut zwei Drittel der gemeinnützigen Wohnungen sind wenigen grossen Unternehmergenossenschaften zu verdanken. Gemeinnützige Aktiengesellschaften, Stiftungen und Vereine sind im gemeinnützigen Wohnungsbau der Stadt Bern zahlenmässig noch wenig vertreten.

Anteil Trägerschaften pro Organisationsform



- Mitgliedergenossenschaften
- Unternehmergenossenschaften
- Aktiengesellschaften etc.

Anteil Wohnungen pro Organisationsform



- Mitgliedergenossenschaften
- Unternehmergenossenschaften
- Aktiengesellschaften etc.

Abbildung 11: Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften nach Organisationsform, Stadt Bern 2018
(Quelle: Auskunft Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Bern-Solothurn, Februar 2018)

Abbildung 12: Wohnungen nach Organisationsform der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, Stadt Bern 2018
(Quelle: Auskunft Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Bern-Solothurn, Februar 2018)

Ein grosser Teil der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften wendet bei der Vergabe von Wohnungen in der Stadt Bern Vermietungskriterien an. In einer Erhebung aus dem Jahr 2012²⁰ gaben rund zwei Drittel der befragten gemeinnützigen Bauträger an, ihre Wohnungen mit Belegungsvorgaben zu vermieten. Dies bedeutet in der Regel, dass die vermietete Wohnung maximal ein Zimmer mehr als dauerhaft im Haushalt lebende Personen zählen darf. Eine Wohnung mit vier Zimmern muss somit mindestens von drei Personen bewohnt werden. Die Belegungsvorschriften gelten überwiegend bei Mietbeginn und werden derzeit während der Mietdauer meistens nicht mehr überprüft. Rund die Hälfte der befragten gemeinnützigen Trägerschaften gab an, ihre günstigen Wohnungen in der Stadt Bern vor allem an Haushalte mit tiefen Einkommen abzugeben.

²⁰ Quelle: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), 2012

2.2.4. Bauperioden und Sanierungsbedarf

Rund 80 Prozent des Stadtberner Wohnungsbestandes wurde in den Jahren vor 1970 erbaut (siehe Abbildung 13).

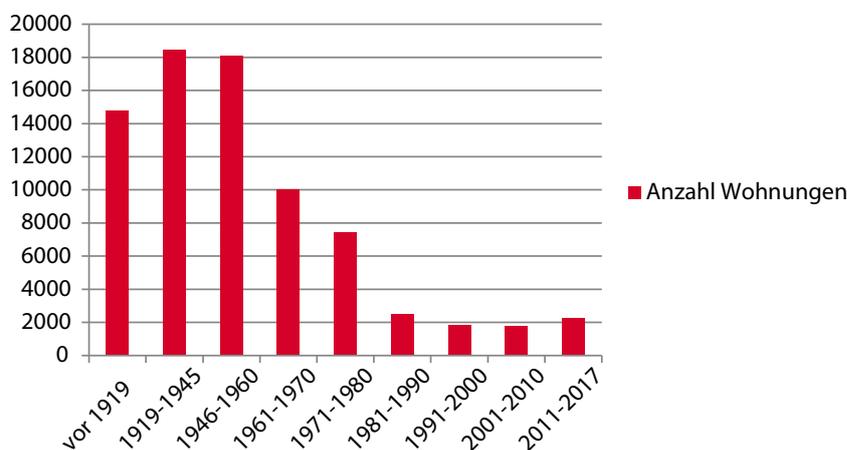


Abbildung 13: Wohnungsbestand nach Bauperiode, Stadt Bern (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2018c)

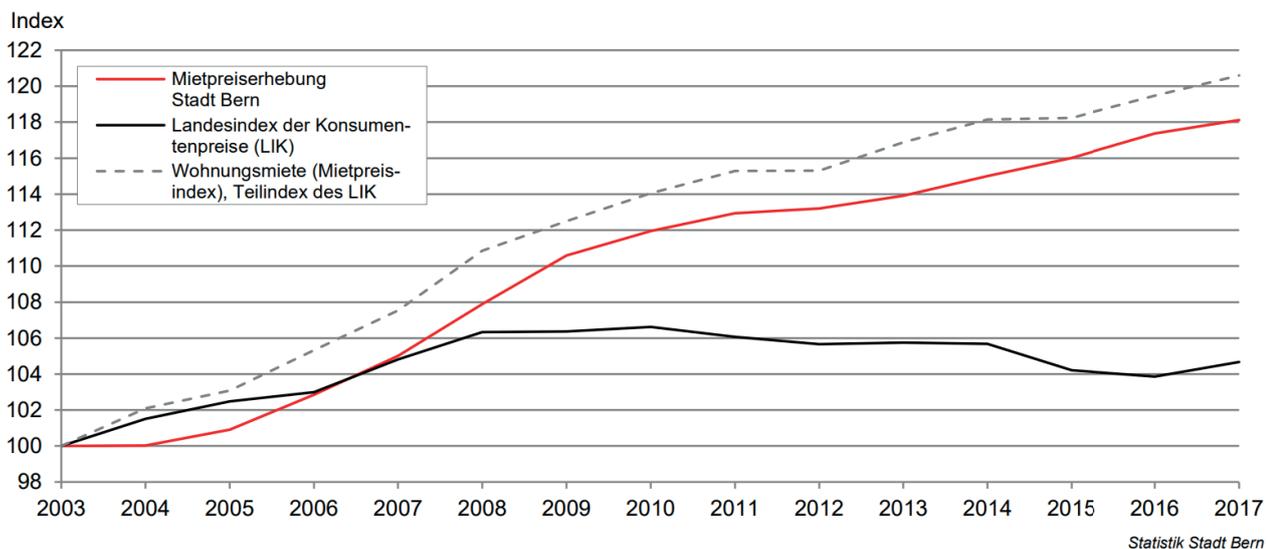
Zum Zustand der Gebäude sowie zum Sanierungsstand und -bedarf liegen keine Zahlen vor. Es darf aber angenommen werden, dass weiterhin namhafter Sanierungsbedarf des Wohnungsbestandes besteht. Gesamtsanierungen des Bestandes sind wichtig, um die Wohnstadt Bern attraktiv zu halten und alleine schon aus energetischer Sicht notwendig. Sie werden durch verschiedene Programme staatlich gefördert.

Jedoch führen Gesamtsanierungen aufgrund der Überwälzung wertvermehrender Investitionen auf die Mietzinsen in der Regel zu markanten Mietzinsaufschlägen, die auch bei gemeinnützigen Investoren bei rund 50 Prozent liegen können. Günstiger Wohnraum geht so unwiederbringlich verloren.

Meistens führen Gesamtsanierungen von Liegenschaften zu Veränderungen bei der Bewohnerschaft. Oft werden Gesamtsanierungen im unbewohnten Zustand durchgeführt und es darf angenommen werden, dass nur wenige frühere Bewohnende nach Gesamtsanierungen in ihre Wohnungen zurückkehren. Ausgenommen, die Eigentümerschaft kümmert sich aktiv um die Bewohnerschaft, indem sie ihren Mieterinnen und Mietern während der Sanierung soweit möglich Ersatzwohnungen und eine Rückkehr in ihre Wohnungen anbietet.

2.2.5. Preise

Abbildung 14 illustriert, dass die Bestandesmietpreise (Mietzinsen bestehender Mietverhältnisse) in der Stadt Bern in den letzten Jahren gestiegen sind. Der Vergleich der Bestandesmietpreise in der Stadt Bern mit dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) und dem Mietpreisindex (Teilindex des LIK) zeigt einerseits, dass der Mietpreisanstieg in der Stadt Bern und gesamtschweizerisch seit 2004 ähnlich verläuft. Andererseits kann festgehalten werden, dass die Entwicklung der Mietpreise deutlich über jener des gesamten Warenkorbes der Konsumentenpreise liegt.



Datenquellen: Bundesamt für Statistik, Sektion Preise; Statistik Stadt Bern, Mietpreiserhebung

Abbildung 14: Berner Index der Wohnungsmietpreise, Landesindex der Konsumentenpreise sowie dessen Teilindex Wohnungsmieten (Mietpreisindex) seit November 2003 (Basis: November 2003 = 100), (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2018d)

Im November 2017 betrug der durchschnittliche Nettomietzins einer Vierzimmerwohnung in der Stadt Bern 1495 Franken (Statistik Stadt Bern, 2018d). Zu beachten ist jedoch, dass die Angebotsmieten (Mieten von Wohnungen, die zur Neuvermietung ausgeschrieben sind) deutlich höher liegen als die Bestandesmieten. Dies zeigen die Auswertungen der Wohnungsinserate zwischen Juli 2015 und Juni 2016 von Wüest Partner AG (2017). Die mittlere jährliche Nettomiete pro Quadratmeter Wohnfläche liegt in der Stadt Bern bei Fr. 230.-. Das ergibt für eine Vierzimmerwohnung mit 100 Quadratmetern Wohnfläche einen monatlichen Nettomietzins von über 1900 Franken.

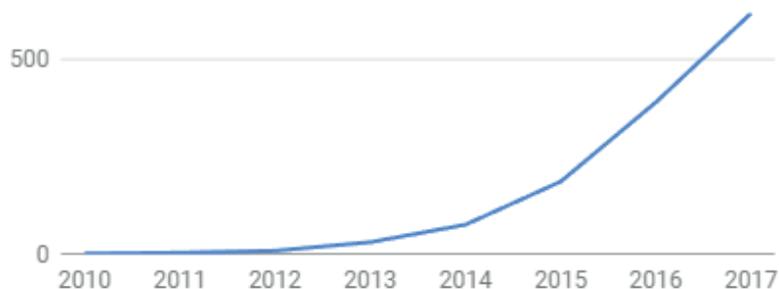
Der Preis für Wohneigentum beträgt in der Stadt Bern im Mittel 6600 Franken pro Quadratmeter Hauptnutzfläche, d.h. eine Vierzimmerwohnung mit 100 Quadratmetern Wohnfläche kostet rund 660 000 Franken (Wüest Partner AG, 2017). Die Preise unterscheiden sich je nach Stadtteil und Lage zum Teil deutlich. So zeigen aktuelle Zahlen zur Länggasse ein mittleres Preisniveau für Eigentumswohnungen von knapp 10 000 Fr./m² Hauptnutzfläche (Fahrländer Partner AG, 2017).

2.2.6. Nutzung

Rund 4000 Wohnungen bzw. etwa fünf Prozent des Wohnungsbestands sind in der Stadt Bern als Zweitwohnungen genutzt. Nicht darin enthalten sind die circa 3000 Wohnungen, die von Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufhaltern belegt sind (Statistik Stadt Bern, 2014b).

In den letzten Jahren sind neue Formen von temporären Wohnraumnutzungen entstanden. In den Fokus der politischen Diskussion sind beispielsweise das Angebot an hotelähnlichen Nutzungen wie Business-Apartments oder die Vermietung von Wohnungen und Zimmern für Kurzaufenthalte über Onlineplattformen gerückt. Die statistische Erfassung dieser Angebote stellt jedoch eine Herausforderung dar und ist zurzeit noch ungenügend.

Aktuell gibt es lediglich Daten zum Angebot von Airbnb, der grössten und bekanntesten digitalen Vermittlungsplattform für temporären Wohnraum. Diese Zahlen zeigen, dass das Airbnb-Angebot seit fünf Jahren stark ansteigt (siehe Abbildung 15).



Abbildungen 15: Entwicklung Airbnb-Angebote in der Stadt Bern seit 2010
(Quelle: www.airdna.co)

Die aktuell verfügbaren Airbnb-Angebote verteilen sich gemäss Abbildung 16 über die gesamte Stadt. Eine Häufung der Angebote ist in der Altstadt und den zentrumsnahen Quartieren (u.a. Breitenrain, Weissenbühl, Länggasse) feststellbar.

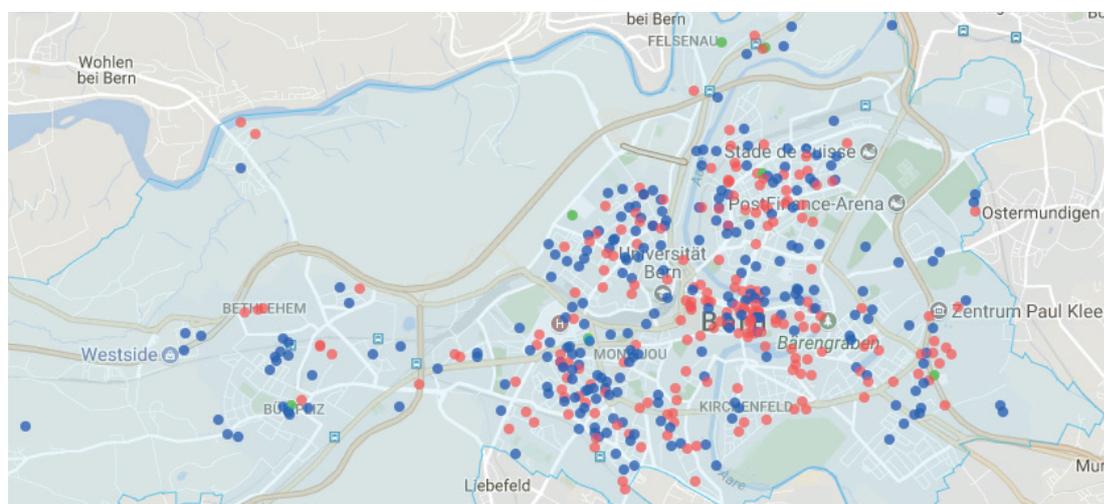


Abbildung 16: Aktuelle Airbnb-Angebote in der Stadt Bern, Mai 2017
(Quelle: www.airdna.co)

2.2.7. Alternative Wohnformen

In Bern bestehen nebst dem klassischen Wohnangebot in Häusern auch alternative Wohnformen, zum Beispiel in Hütten, Bauwagen etc. Der Wunsch nach alternativen Wohnformen in der Stadt Bern geht bis in die Achtzigerjahre zurück.²¹ 1985 entstand auf dem Gaswerkareal das bekannteste alternative Wohnprojekt, das «Freie Land Zaffaraya». Nach verschiedenen Zwischenlösungen wurde der Gemeinschaft Zaffaraya 1989 ein Terrain beim Autobahnanschluss Neufeld zur Verfügung gestellt, das seither bewohnt wird. In den letzten Jahren haben sich weitere Vereinigungen gebildet (z.B. Stadtnomaden und Stadtauben), die ihren Standort heute alle sechs Monate wechseln müssen – einerseits mangels geeignetem Land zum langfristigen gemeinsamen Wohnen und Zusammenleben, andererseits wegen der gewollten «Nicht-Sesshaftigkeit».

Eine spezifische Wohnform weisen auch Jenische, Sinti und Roma auf. Im Winter leben sie auf einem Standplatz und von Frühjahr bis Herbst sind sie mit ihren Wohnwagen auf der Reise, machen auf Durchgangsplätzen halt und besuchen ihre Kundschaft. In der Stadt Bern gibt es für diese Wohnform im Buech einen Standplatz sowie in den letzten Jahren während der Sommermonate 20 provisorische Durchgangsplätze im Hinteren Schermen.

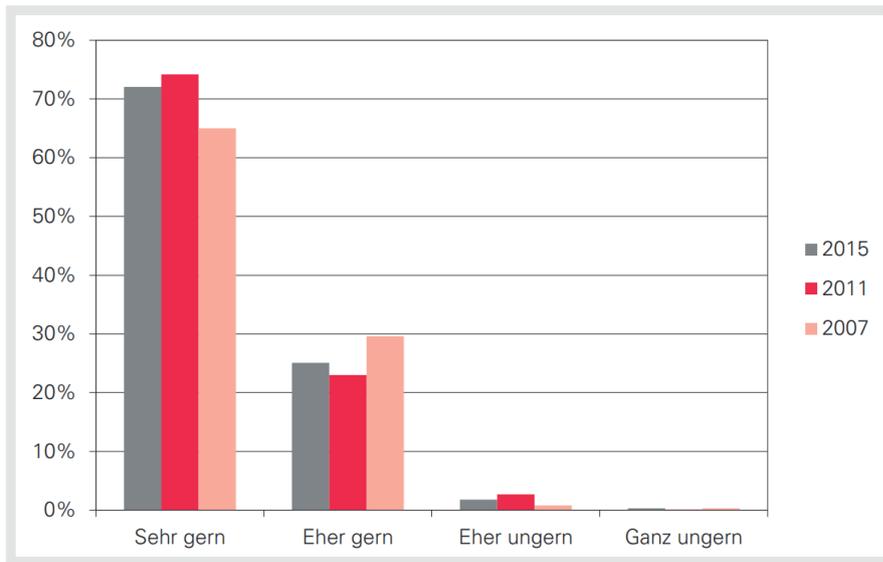
2.3. Lebensqualität

2.3.1. Bevölkerungsbefragung

Die Bernerinnen und Berner leben gerne in der Stadt Bern. Das zeigen die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung, die letztmals 2015 durchgeführt wurde (Statistik Stadt Bern, 2016b). Gemäss Abbildung 17 gaben 72 Prozent der Befragten an, sehr gerne in Bern zu leben. 25 Prozent leben eher gern in der Stadt Bern.

Das Wohnungsangebot bewegt die Berner Bevölkerung, wie Abbildung 18 zeigt. Die im Jahr 2015 befragten Personen bezeichnen zu teure Wohnungen mit 13 Prozent der Nennungen als das fünftgrösste Problem der Stadt Bern. Gegenüber früheren Bevölkerungsbefragungen hat sich das Problem zu teurer Wohnungen akzentuiert. Im Jahr 2011 lagen Wohnungsprobleme und Mietpreise mit knapp acht Prozent der Nennungen noch auf dem 7. Rang, im Jahr 2007 mit nur drei Prozent der Nennungen auf Rang 16 der Problemliste.

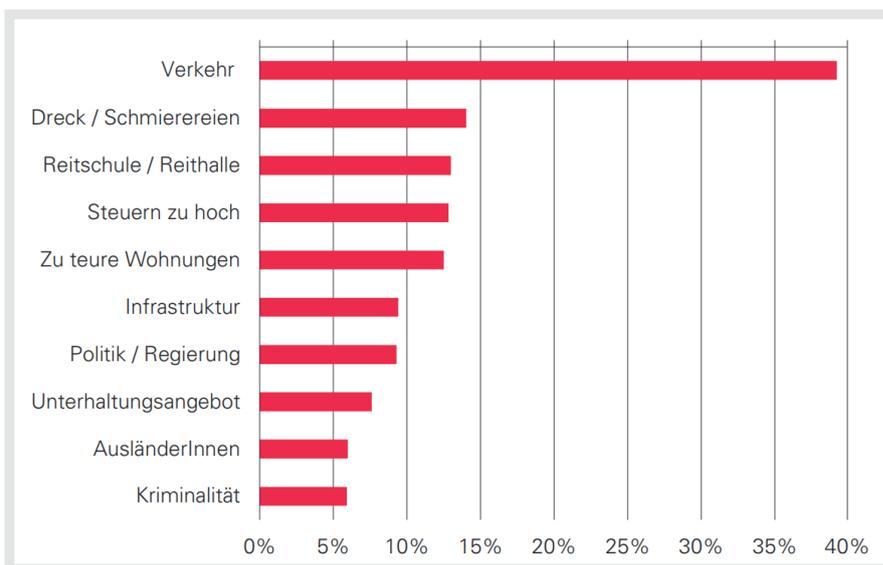
21 Quelle: Abstimmungsbotschaft Stadt Bern vom 22. September 2013



Statistik Stadt Bern

Datenquellen: Bevölkerungsbefragungen 2007, 2011, 2015

Abbildung 17: Beliebtheit der Stadt Bern als Wohnort gemäss Bevölkerungsbefragung 2015 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2016b)

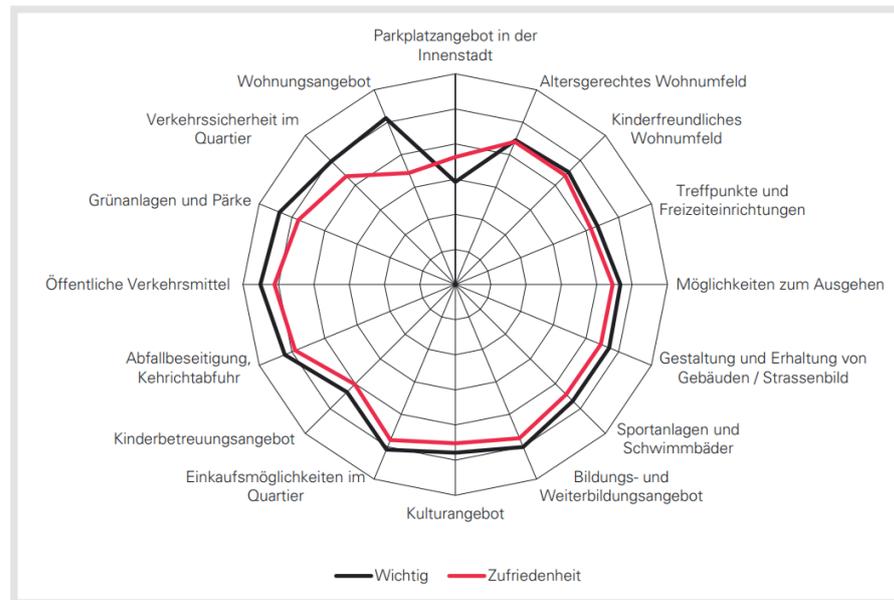


Statistik Stadt Bern

Datenquelle: Bevölkerungsbefragung 2015: Maximal drei Antworten, 1839 Befragte/3570 Nennungen

Abbildung 18: Top Ten der grössten Probleme der Stadt Bern gemäss Bevölkerungsbefragung 2015 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2016b)

Dass die Bevölkerung beim Wohnungsangebot Handlungsbedarf sieht, zeigt auch Abbildung 19 mit der Einschätzung der befragten Personen zur Wichtigkeit und Zufriedenheit mit Lebensbedingungen und Einrichtungen der Stadt Bern. Beim Wohnungsangebot besteht die grösste Differenz zwischen Wichtigkeit und Zufriedenheit, was bedeutet, dass in diesem Bereich der grösste Handlungsbedarf liegt.



Statistik Stadt Bern
Datenquelle: Bevölkerungsbefragung 2015

Abbildung 19: Wichtigkeit und Zufriedenheit mit Lebensbedingungen und Einrichtungen der Stadt Bern gemäss Bevölkerungsbefragung 2015 (Quelle: Statistik Stadt Bern, 2016b)

2.3.2. Bedürfnisse

Neben Wohnraum brauchen Menschen auch bedarfsgerechte – gesamtstädtische und quartierbezogene – (soziale) Infrastrukturen, Angebote und Dienstleistungen und Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe, für Begegnungen, für Spiel, Sport und zur Erholung in der Freizeit. Für die Lebensqualität aller Generationen und die soziale Integration der Menschen sind ein vielfältiges Wohnumfeld²² und die Qualität des öffentlichen Raums zentral zum Pflegen von Kontakten. Höfe und Plätze fördern die Nachbarschaftsbeziehungen und erhöhen das Gefühl von Sicherheit. Sie stärken nicht nur den sozialen Zusammenhalt, sondern geben den Wohnquartieren, Plätzen und Stadtquartieren Identität.

²² Die Bedeutung der Wohnumfeldqualität ist in der Motion Fraktion GB/JA! (Franziska Grosenbacher, GB): Für Mensch und Natur Biodiversitätsförderung und Mitwirkung der Nutzenden in der Gestaltung des Aussenraums thematisiert. Diese wurde am 20. Oktober 2016 vom Stadtrat als Richtlinie erheblich erklärt.

2.4. Politik

2.4.1. Stadtrat

Im Stadtrat ist Wohnungspolitik ein häufiges Thema. Die Mehrheit des Stadtrats fordert seit Jahren eine Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und Pioniergeist²³ sowie eine aktive Wohnbau- und Bodenpolitik. Seit der deutlichen Annahme der Wohn-Initiative durch die Stimmbevölkerung im Mai 2014 ist insbesondere der preisgünstige und gemeinnützige Wohnungsbau in den Mittelpunkt des wohnpolitischen Interesses gerückt. Zusätzlichen Schub erhielt der gemeinnützige Wohnungsbau durch die Diskussionen und politischen Auseinandersetzungen des Stadtrats und der Betriebskommission des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik bei der strategischen Ausrichtung verschiedenster Wohnbauareale (z.B. KVA Warmbächliweg, Viererfeld/Mittelfeld, Gaswerkareal).

In der Mitwirkung zum STEK 2016²⁴ haben sich ebenfalls zahlreiche Parteien, (Quartier-) Organisationen und Verbände zur Wohnbaupolitik geäußert und gefordert, das preisgünstige Wohnen sei verstärkt zu fördern, um damit auch Gentrifizierung in der Stadt Bern zu verhindern.

Zu beachten ist, dass der Begriff «preisgünstig» nicht klar definiert ist. Jede und jeder hat seine eigenen Vorstellungen, wieviel eine preisgünstige Wohnung kosten darf. Der gemeinnützige oder preisgünstige Wohnraum, der im Rahmen der Wohn-Initiative entstehen wird, richtet sich an die mittelständische Bevölkerung²⁵. Für armutsbetroffene Menschen sind diese Wohnungen nicht erschwinglich; sie sind auf tiefe Mietzinsen im Bereich des günstigen Wohnraums mit Vermietungskriterien (GüWR) der Stadt angewiesen (siehe Kapitel 3.1.2). Der Stadtrat fordert eine Erhöhung der Anzahl GüWR-Wohnungen.

Ein aktuelles Thema ist ausserdem die Nutzung des bestehenden Wohnraums. Der Vorstoss zur Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt²⁶ wurde mit grossem Mehr erheblich erklärt. Weitere Vorstösse zum Themenbereich Zweitwohnungen wurden eingereicht, aber im Stadtrat noch nicht behandelt.²⁷

2.4.2. Öffentlichkeit

Auch in der Öffentlichkeit und den Medien stehen wohnpolitische Themen häufig im Fokus, beispielsweise im Zusammenhang mit den Turbulenzen rund um die Räumung des besetzten Hauses an der Effingerstrasse im Februar 2017 oder beim Verkauf der ehemaligen Alkoholverwaltung in der Länggasse an den Meistbietenden durch den Bund im August 2017. Wohnungsnot, Wohnungspreise, Zweckentfremdung, Airbnb etc. bewegen auch Vertreterinnen und Vertreter aus den Quartieren.

23 Zum Beispiel in der Debatte zur dringlichen interfraktionellen Motion SP, GB/JAI, GLP, GFL/EVP: Beratungs- und Unterstützungsangebot für gemeinnützige Wohnbauträger in der Stadt Bern sicherstellen, SR vom 16.10.2014

24 STEK 2016 – Bericht zur öffentlichen Mitwirkung vom 25.08. bis 27.10.2016, Seite 10

25 Die Stadt Bern versteht unter preisgünstigen Mieten im Neubaubereich Mietzinsen, die sich an der Kostenmiete orientieren.

26 Motion AL/GPB-DA/PdA+: Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt

27 U.a. Postulat Fraktion SP/JUSO (Michael Sutter, SP): Einführung einer Zweitwohnungssteuer und Motion Fraktion AL/GPB-DA/PdA (Luzius Theiler GPB-DA): Alkoholi zum Wohnen – Business-Wohnungen nur in Gewerbezonon!

2.5. Trends und Prognosen

Für die Wohnstadt Bern zeichnen sich insbesondere die folgenden Trends und Herausforderungen für die Zukunft ab:

2.5.1. Reurbanisierung

Der Reurbanisierungstrend hält mutmasslich an, was zu einem weiteren Bevölkerungswachstum in der Stadt Bern führen dürfte (Abbildung 20). Die Zielsetzungen im neuen Stadtentwicklungskonzept STEK 2016 gehen von einem Bevölkerungswachstum von 12 Prozent zwischen 2015 und 2030 aus. Dies bedeutet absolut gesehen ein Wachstum von rund 17 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, welches eine Nachfrage nach rund 8 500 zusätzlichen Wohnungen auslösen dürfte.

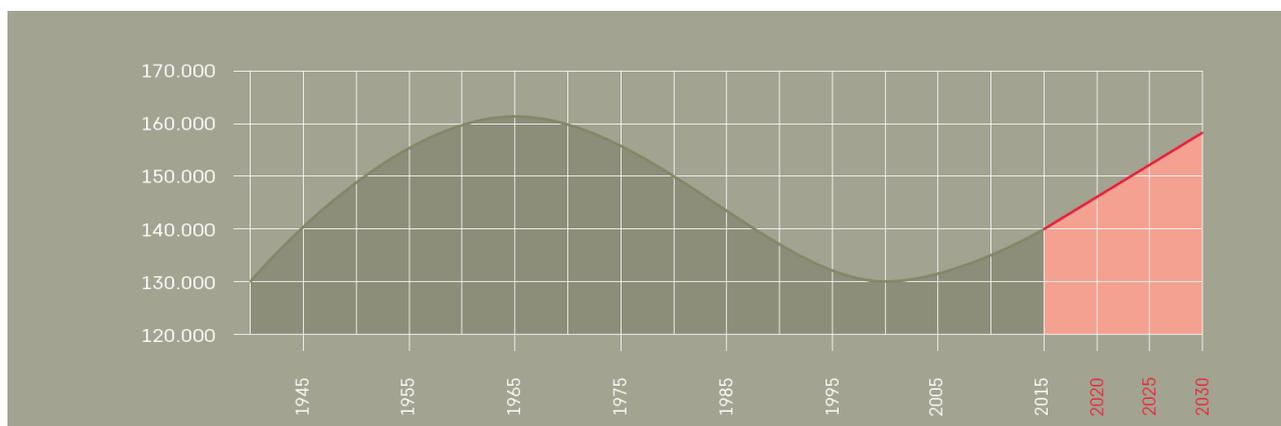


Abbildung 20: Szenario Bevölkerungsentwicklung Stadt Bern 2015 - 2030 gemäss Stadtentwicklungskonzept STEK 2016

2.5.2. Demographische Entwicklung

Bezüglich Alterung der Bevölkerung steht die Stadt Bern vor kleineren Herausforderungen als viele Agglomerationsgemeinden. Aktuelle demographische Prognosen von Statistik Stadt Bern zeigen, dass die über 65-jährige Bevölkerung bis ins Jahr 2035 nur leicht zunimmt, die Altersgruppe der über 80-Jährigen verzeichnet entgegen des schweizweiten Trends keine Bevölkerungszunahme (Statistik Stadt Bern, 2016a). Dennoch ist in Zukunft darauf hinzuwirken, dass vor allem auch günstiger hindernisfreier Wohnraum entsteht. Nur so kann dem Nachholbedarf aus der Vergangenheit Genüge getan werden. Mit einem bedarfsgerechten Angebot an bezahlbaren Kleinwohnungen dürfte der Umzug älterer Personen aus grossen, nicht hindernisfreien Wohnungen und Häusern erst ermöglicht werden.

Die Stadt eignet sich wegen der guten Infrastruktur und Ausstattung mit Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen weiterhin gut als Wohnort für Familien. Familienhaushalte benötigen jedoch genügend grosse Wohnungen und eine attraktive und sichere Wohnumgebung. Sie sind oftmals preissensibler als andere Haushalte. Sollen Familien in Bern gehalten werden, müssen insbesondere grössere bezahlbare Wohnungen zur Verfügung gestellt werden.

Die Gesellschaft wird sich weiter verändern und die Vielfalt der Lebensformen und Lebensstile der Bernerinnen und Berner wird zunehmen. Vielfältige Wohnungstypen sind gefragt. So haben Einelternfamilien oder Patchworkfamilien beispielsweise andere Wohnbedürfnisse als Zweielternfamilien. Mehrgenerationenwohnformen sind im Trend, genügend Wohnungen für Studierende sind in der Bildungsstadt Bern nötig und gemeinschaftliches Wohnen erlebt eine Renaissance. Neue Arbeitsmodelle wirken sich auf das Wohnen aus. Es braucht deshalb auch flexibel nutz- und umnutzbare Wohnungen und mehr gemeinsam nutzbare Infrastrukturen in Siedlungen, welche das Teilen fördern und gemeinschaftliches Wohnen durch Reduktion der Individualflächen möglich machen.

2.5.3. Preisentwicklung und ihre Folgen

Die Entwicklung der Wohnungspreise ist im Wesentlichen abhängig von der Nachfrage nach Wohnraum im Verhältnis zur Menge des angebotenen Wohnraums. Aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungswachstums besteht langfristig insbesondere in Zentren und Agglomerationen ein Zusatzbedarf an Mietwohnungen (Fahrländer Partner AG 2016). Es darf angenommen werden, dass die Nachfrage nach Wohnraum in der Stadt Bern gross bleiben wird – ausgelöst durch die Attraktivität der Stadt Bern sowie die landesweite Absicht, die Zersiedelung zu stoppen und die Bevölkerungszahl in den Städten zu erhöhen. Ausserdem wird die Wohnqualität in der Stadt Bern dank Aufwertungsmassnahmen weiter erhöht. Steigende Mietzinsen dürften die Folge sein, die sich insbesondere in höheren Angebotsmieten²⁸ niederschlagen.

Hohe Angebotsmieten betreffen insbesondere Mieterinnen und Mieter, die neu in die Stadt Bern ziehen, einen neuen Haushalt gründen oder einen Wohnungswechsel vornehmen wollen oder müssen.

Demgegenüber sind die Bestandesmieten²⁹ in der Stadt Bern aktuell noch immer moderat, was eine Folge des Mietrechts sein dürfte, das Bewohnerinnen und Bewohner vor starken Mietzinssteigerungen schützt. Aufgrund des grossen Altwohnungsbestandes werden in den kommenden Jahren zahlreiche Wohnungssanierungen nötig sein, was mutmasslich auch zu ansteigenden Bestandesmietzinsen für Mieterschaften ohne Wohnungswechsel führen dürfte.

Werden die Wohnungspreise vollständig der Marktentwicklung überlassen, sind gemäss hier vertretener Auffassung folgende Auswirkungen steigender Angebotsmieten zu erwarten (in Anlehnung an Bundesamt für Wohnungswesen et al., 2012):

- Menschen mit tiefen Einkommen können sich in der Stadt Bern kaum mehr Wohnungen leisten, weil die Mietzinsen der auf dem Markt verfügbaren Wohnungen nicht tragbar für sie sind.
- Die höhere Mietzinsbelastung betrifft auch die mittelständische Bevölkerung.³⁰ Für Menschen aus dem unteren Bereich des Mittelstands dürften die Angebotsmieten zukünftig ebenfalls kaum mehr tragbar sein oder zu Wohlstandsverlust führen. Weitere Teile der mittelständischen Bevölkerung dürften aufgrund anderer Budgetprä-

28 Angebotsmieten: Unter Angebotsmieten werden die Mietzinsen der Wohnungen verstanden, die auf dem Wohnungsmarkt zur Vermietung ausgeschrieben sind, siehe auch Kapitel 2.2.5.

29 Bestandesmieten: Unter Bestandesmieten werden die Mietzinsen der vermieteten Wohnungen verstanden. Bestandesmieten betreffen teilweise jahrelange Mietverhältnisse. Siehe auch Kapitel 2.2.5.

30 Der Mittelstand ist nicht klar definiert. Gemäss Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015: Hintergrundstudie zum Bericht in Erfüllung des Postulats 10.4023 von Susanne Leutenegger Oberholzer «Erodiert die Mittelschicht», sind unter mittleren Einkommensgruppen folgende monatliche Bruttoeinkommen zu verstehen: Alleinlebende: Fr. 3868.- bis 8289.-; Paare mit zwei Kindern: Haushaltseinkommen brutto Fr. 8123.- bis 17 406.-.

ferenzen nicht bereit sein, einen grösseren Teil ihres Einkommens in aus ihrer Sicht teure Mietwohnungen zu investieren, selbst wenn diese theoretisch tragbar wären. Sie dürften sich mangels verfügbarer angemessener Wohnungen gezwungen fühlen, auf Wohnungen ausserhalb der Stadt auszuweichen. Dies dürfte insbesondere Familien betreffen, die aufgrund grösserer Haushaltsgrössen auf Wohnungen mit vier oder mehr Zimmern angewiesen sind, die entsprechend der Wohnungsgrösse teurer sind.

- Aufgrund der grossen Differenz zwischen Bestandes- und Angebotsmieten ist anzunehmen, dass viele Mieterinnen und Mieter mit langen Mietverhältnissen in ihren (zu) grossen Wohnungen verbleiben – auch wenn sich ihre Haushaltszusammensetzung oder Lebenslage verändert. Die Folge sind fehlende Wohnungswechsel und ein anhaltend hoher Wohnflächenverbrauch sowie eine zusätzliche Verknappung von (grösserem) Wohnraum.

Im Bereich des Wohneigentums ist aufgrund des knappen Angebots bzw. der grossen Nachfrage in der Stadt Bern nicht mit einem Preisrückgang zu rechnen. Für Menschen aus mittleren Einkommensschichten dürfte es auch in Zukunft schwierig sein, in der Stadt Bern Wohneigentum erwerben zu können. Sie müssen auf andere Gemeinden ausweichen.

Will die Stadt Bern also weiterhin eine Wohnstadt für Menschen aus allen Einkommensschichten bleiben, ist im Bereich des Wohnraums für tiefe und mittlere Einkommen gezielt zu handeln und es sind angemessene Wohnungsangebote zu erhalten bzw. zu schaffen.

2.5.4. Aufwertung und Verdrängung

Die Verbesserung der Lebensqualität durch Aufwertungen, das heisst durch Verkehrsberuhigungen, Sanierungen oder durch den Ausbau von Infrastrukturen und Dienstleistungen stärkt seit Jahren die Attraktivität der Stadt Bern und hat mit der anhaltenden Zunahme der Stadtbevölkerung zu steigenden Wohnungsmieten geführt. Der Wohnungsmarkt ist in Bern von einer kleinteiligen Grundeigentümerstruktur geprägt und profitorientierte Immobilienbesitzer setzen bei den aktuellen Marktbedingungen insbesondere bei Sanierungen hohe Mietzinssteigerungen durch.

Besonders in zentrumsnahen Quartieren sind aufgrund von Wohnungs- und Quartieraufwertungen Verdrängungsprozesse feststellbar, d.h. es findet ein Umstrukturierungsprozess statt, bei dem einkommensstarke Bevölkerungsgruppen die ansässige einkommensschwächere Bevölkerung verdrängen, oder die höhere finanzielle Belastung führt direkt zu Wohlstandsverlust bei den betroffenen Haushalten. Wahlmöglichkeiten auf dem städtischen Wohnungsmarkt sowie Teilhabe am städtischen Leben hängen damit vermehrt vom sozioökonomischen Status, d.h. von der Zahlungsfähigkeit, Kaufkraft oder dem Bildungsstand der Bevölkerung ab. Parallel führt dies zu soziokulturellen Umwertungen, neuen Nachbarschaften, sich verändernden sozialen Netzwerken und damit zu neuen sozialräumlichen Identitäten von Quartieren. Das Attraktivieren und die Belebung der Quartiere wird von der Stadt und der Bevölkerung durchaus

gewünscht. Die sozialen Folgen für jene, die sich durch die Veränderungen in der Nachbarschaft nicht mehr zuhause fühlen oder aufgrund der steigenden Mietpreise (unfreiwillig) wegziehen, sind von der Stadt und in Kooperation mit gemeinnützigen und privaten Wohnbauträgern durch eine sozialverträgliche, nachhaltige Wohnpolitik anzugehen. Es braucht eine integrierte Stadtpolitik, welche aus gesamtstädtischer Perspektive eine Wohnstrategie gegen Ausgrenzung und Benachteiligung insbesondere der einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen wahrnimmt.

Die Berner Bevölkerung ist auf der Ebene der Gesamtstadt heute sozial vielfältig und gut gemischt. Soziale Durchmischung ist jedoch eine Frage des Perimeters (wird ein einzelnes Wohngebäude betrachtet oder ein ganzer Stadtteil?) und der Definition (welche Kriterien werden betrachtet? Alter, Herkunft, ökonomischer Status etc.?). Kleinteilige Segregation findet statt und ist von den Stadtbewohnerinnen und -bewohnern in der Regel auch gewünscht. Die Menschen suchen ihresgleichen in ihrer unmittelbaren Umgebung, höhere Statusgruppen wohnen vornehmlich gewünscht segregiert, tiefere Statusgruppen oft aufgrund des Vorhandenseins günstiger Wohnungen in weniger attraktiven Quartieren. Im grösseren Massstab strebt die Stadt zur Stärkung der sozialpolitischen Stabilität weiterhin Quartiere an, in denen Menschen verschiedenen Alters und Herkunft, mit unterschiedlichen Einkommen und Lebensformen zusammenleben. Im Bereich Wohnen kann soziale Vielfalt beispielsweise über unterschiedliche Wohnungstypen und -grössen, Differenzierung der Eigentumsverhältnisse, Berücksichtigung von sozial ausgleichenden Investoren- und Mietmodellen oder über sozial verantwortliche Wohnraum- und Quartiersversorgung erreicht werden.

2.5.5. Ökologische Nachhaltigkeit

Die natürlichen Ressourcen sind begrenzt, der Klimawandel schreitet fort. Erforderlich sind energetische Sanierungen des Wohnungsbestands und Neubauten, die hohen ökologischen Nachhaltigkeitskriterien genügen. Diese ökologischen Massnahmen sind gleichwertig einzustufen wie das sozialpolitisch begründete Ziel zum Erhalt und zur Schaffung von kostengünstigen Wohnungen. Es ist in jedem Fall darauf zu achten, dass die beiden Ansprüche an zukünftige Bautätigkeiten nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern gleichberechtigt behandelt werden.

Der verfügbare Boden ist auch in Zukunft knapp und es ist schonend damit umzugehen. Verdichtung ist in der Stadt Bern ein zentrales Thema und soll mit Hilfe der Massnahmen des STEK 2016 erreicht werden. Verdichtung ist aber nicht nur aus baulicher Sicht zu betrachten. Sie soll einhergehen mit einer Erhöhung der Nutzderdichte. Deshalb sind Suffizienz, Flächenkonsum, Wohnungsbelegung und die Nutzungsarten des Wohnraums zu thematisieren.

3. Bestehende wohnpolitische Tätigkeitsfelder

In Kapitel 3 werden die heutigen wohnpolitischen Tätigkeitsfelder der Stadt Bern, bestehende Instrumente sowie damit verknüpfte Herausforderungen für die Zukunft aufgezeigt.

Die Stadt handelt aktuell wohnpolitisch im engeren Sinn über die städtischen Grundstücke und Wohnungen, die sich im Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik befinden. Im weiteren Sinn wohnpolitisch handelt sie über die Raumplanung, indem sie mittels Planungsmassnahmen die Voraussetzungen schafft, dass Wohnraum erstellt werden kann und in der Bauordnung Massnahmen zum Schutz von bestehendem Wohnraum und zur Schaffung von gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungen ergreift. Drittens handelt sie ergänzend sozialpolitisch dort, wo Wohnraum für spezifische Zielgruppen benötigt wird. Ausserdem unterstützt die Stadt Bern Dritte bei ihrem Handeln, zum Beispiel die gemeinnützigen Wohnbauträger durch Finanzierung von Beratungsleistungen im Rahmen eines Leistungsvertrags.

Selbstverständlich handeln auch Privatpersonen oder Institutionen wie etwa die Burgergemeinde im Sinne der städtischen Wohnbaupolitik. Sie stellen beispielsweise günstigen Wohnraum zur Verfügung oder betreiben Wohnheime für Studierende. Weil diese Tätigkeiten und Angebote ohne Einfluss und Zutun der Stadt erfolgen, sind sie im vorliegenden Kapitel nicht aufgeführt.

3.1. Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik

Die Grundstücke und Liegenschaften im Eigentum der Stadt Bern sind entweder dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen der Stadt zugeordnet. Das Finanzvermögen umfasst Grundstücke und Liegenschaften, die nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, wie beispielsweise Wohngebäude, Landwirtschaftsland oder Dienstleistungs- und Gewerbeflächen. 1985 wurde der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, eine gemeindeeigene Unternehmung mit Sonderrechnung, gegründet. Dem Fonds wurden dabei die Grundstücke und Liegenschaften des Finanzvermögens übertragen.

Das Verwaltungsvermögen hingegen umfasst sämtliche öffentlich genutzten Gebäude und Infrastrukturen, wie beispielsweise Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Werkhöfe, Sport- und Freizeitanlagen oder Zivilschutzanlagen.

Im Folgenden wird der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik mit seinen Aufgaben und Instrumenten insgesamt thematisiert. Anschliessend sind die wohnpolitisch relevanten Instrumente des Fonds im Einzelnen aufgeführt und am Schluss werden die zukünftigen Herausforderungen zusammengefasst.

3.1.1. Der Fonds im Allgemeinen

Rechtsgrundlagen / Grundlagen / Verankerung

«Die Gemeinde schafft durch eine aktive Boden- und Wohnbaupolitik die Voraussetzungen für eine zeitgemässe, soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung», umschreibt das 1984 in einer Volksabstimmung genehmigte Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik (Fondsreglement; FRBW) die Zielsetzung städtischer Wohnbaupolitik. Diese Politik umzusetzen, ist die Aufgabe des 1985 geschaffenen Fonds, einer gemeindeeigenen Unternehmung mit Sonderrechnung, dem die Grundstücke und Liegenschaften des Finanzvermögens übertragen wurden.

Nebst dem Fondsreglement stellt die vom Gemeinderat verabschiedete Organisationsverordnung zum Reglement über die Wohnbaupolitik der Stadt Bern (Fondsorganisationsverordnung; FBWO) eine weitere Rechtsgrundlage dar.

Darüber hinaus wurden von der Betriebskommission des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik die Gesamtstrategie und sieben Teilstrategien erarbeitet und verabschiedet:

- Teilstrategie Wohnen
- Teilstrategie Nachhaltige Entwicklung im Immobilienmanagement
- Teilstrategie Gemeinnütziger Wohnungsbau
- Teilstrategie Geschäftsliegenschaften
- Teilstrategie Baurechte
- Teilstrategie Landwirtschaft
- Teilstrategie Beteiligungen

Rund 2000 Wohnungen, 420 Geschäftsmietverträge, über 400 Baurechtsverträge, diverse Pachtverträge, 17 Beteiligungen an Wohnbaugesellschaften und -genossenschaften, eine Vielzahl von zu entwickelnden Arealen – so präsentiert sich das Portfolio des Fonds im Wesentlichen. Dazu kommen noch rund 500 Wohnungen von Wohnbaugenossenschaften, an denen der Fonds beteiligt ist und die durch einen Generalmietvertrag an den Fonds gebunden sind.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Fonds sind im Fondsreglement (Artikel 3 Absatz 3) definiert. Demnach sind die Grundstücke nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses zu verwalten. Gemäss Artikel 9 des Fondsreglements teilt die Gemeinde dem Fonds als Dotationskapital Grundstücke des Finanzvermögens zu. Für diese Grundstücke ist der Gemeinde eine angemessene jährliche Entschädigung auszurichten, welche vom Gemeinderat festgelegt wird. Im Jahr 2016 betrug die Fondskapitalverzinsung rund 27,6 Mio. Franken.

Federführung / Beteiligte

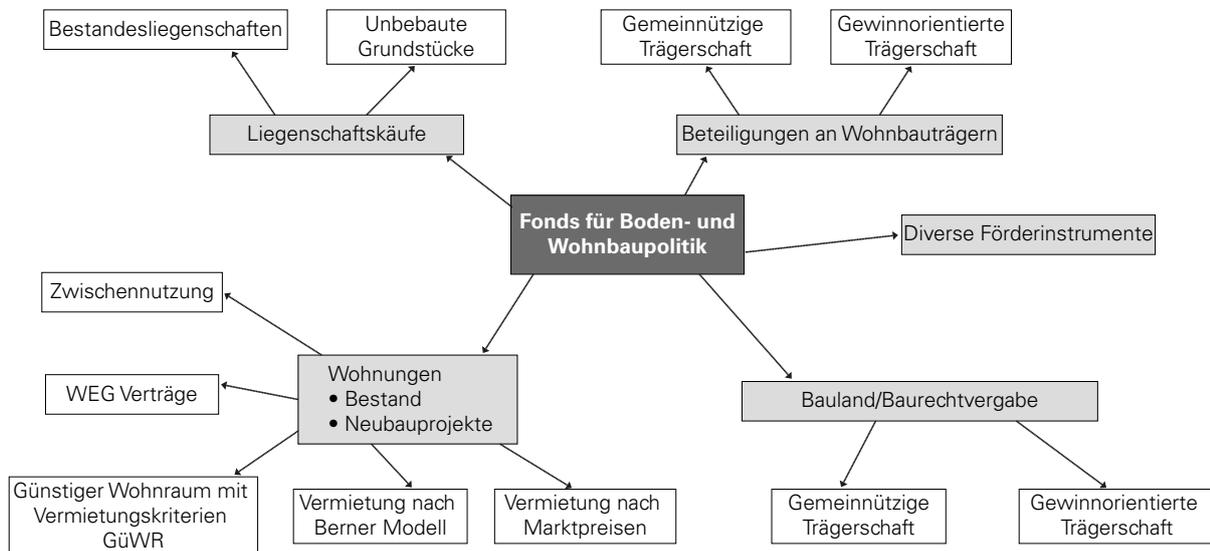
Die Geschäfte des Fonds werden von einer Betriebskommission beaufsichtigt, der gemäss Reglement drei Mitglieder des Gemeinderats, sieben Mitglieder des Stadtrats, gewählte Vertreterinnen und Vertreter politischer Parteien, der/die Leiter/in von Immobilien Stadt Bern, der/die Stadtplaner/in und der/die Stadtbaumeister/in angehören. Präsiert wird die Kommission vom Direktor für Finanzen, Personal und Informatik der Stadt Bern. Die Führung des Fonds obliegt Immobilien Stadt Bern.

Die Betriebskommission verfügt gemäss Artikel 6 des Fondsreglements über Finanzkompetenzen bis zu 2 Mio. Franken. Der Gemeinderat kann über finanzielle Verpflichtungen bis 5 Mio. Franken entscheiden, der Stadtrat bis maximal 10 Mio. Franken. Darüber ist ein Volksbeschluss nötig.

Instrumente des Handelns

In der folgenden Abbildung sowie den anschliessenden Kapiteln werden die bestehenden Instrumente des Fonds vorgestellt. Aufgeführt sind nur Bereiche, die das Wohnen betreffen. Auf Gewerbe- / Dienstleistungsflächen und -räume wird aufgrund des vorliegenden wohnpolitischen Kontextes nicht weiter eingegangen.

Die Instrumente des Fonds in der Übersicht:



3.1.2. Wohnungen

Der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik besitzt rund 2000 Wohneinheiten im Eigentum.³¹ Das entspricht einem Anteil von knapp drei Prozent des gesamten Wohnungsbestands der Stadt Bern. Rund 30 Prozent der Wohnungen des Fonds liegen im Stadtteil 6, Bümpliz-Oberbottigen und 26 Prozent im Stadtteil 3, Mattenhof-Weissenbühl. Rund 18 Prozent befinden sich im Stadtteil 4, Kirchenfeld-Schosshalde und rund 15 Prozent im Stadtteil 5, Lorraine-Breitenrain. Im Stadtteil 2, Länggasse-Felsenau finden sich rund 6 Prozent der städtischen Wohnungen, in der Altstadt rund 5 Prozent.

Mehr als die Hälfte der Gebäude des Fonds sind denkmalpflegerisch inventarisiert. Dies widerspiegelt sich auch im Alter der Gebäude, denn zahlreiche Liegenschaften wurden vor 1950 gebaut. In den letzten zehn Jahren wurden bei rund 125 Gebäuden (ca. ein Drittel des Gebäudebestands) grössere Instandsetzungen durchgeführt; ein ähnliches Volumen ist in den kommenden zehn Jahren geplant. Der seit Jahrzehnten einzige grössere Neubau des Fonds ist die Siedlung Stöckacker Süd mit 146 Wohneinheiten (Bauphase 2013 bis 2017).

Weitere eigene Neubauten wie die Zwyszigstrasse 14 mit sechs Wohneinheiten oder die Morgenstrasse 15 mit 10 Wohneinheiten befinden sich im Bau. Grössere Objekte in Planung betreffen das Areal an der Reichenbachstrasse 118, auf welchem rund 100 Wohneinheiten in Kostenmiete inkl. 20 Wohnungen im GüWR-Segment realisiert werden sollen, sowie das Areal an der Freiburgstrasse 121 mit ca. 12 neuen Wohneinheiten.

Wohnungsvermietung

Das Wohnungsportfolio des Fonds kann in fünf Segmente aufgeteilt werden (siehe Abbildung 21):

- 25% der Wohnungen sind im Segment «Berner Modell» vermietet.
- 29% der Wohnungen gehören zum Segment «Berner Modell» mit zusätzlicher Eignung als günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (GüWR-fähige Wohnungen), aktuell jedoch nicht mit Kriterien vermietet.
- 22% der Wohnungen sind im Segment Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (GüWR-Verträge) vermietet.
- Für 18% der Wohnungen bestehen Verträge gemäss dem eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG-Verträge).
- 6% der Wohnungen sind mit Marktmieten vermietet.

31 Ohne einzelne Mansarden/Zimmerheiten

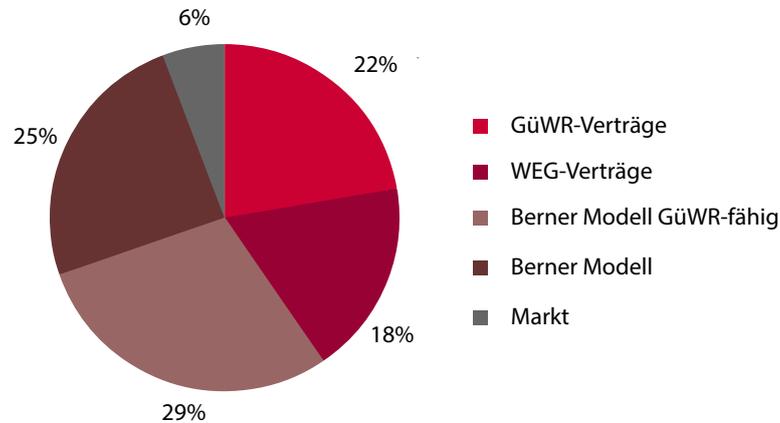


Abbildung 21: Art der Mietverträge bei städtischen Liegenschaften, 2017

Die Mietzinskalkulation im Portfolio des Fonds basiert seit Oktober 2015 grundsätzlich auf dem «Berner Modell». Mit Hilfe eines Rasters werden nach diesem Berechnungsmodell die Lagequalität sowie die Komfortstufen von Wohnungen mit jeweils fünf Bewertungsstufen bewertet. Daraus ergeben sich Mietzinsen pro m²/Jahr mit einer Spannweite von Fr. 107.- bis 280.-. Die nach dem Berner Modell berechneten Mietzinsen entsprechen ungefähr der Kostenmiete.

Diejenigen Wohnungen des Segments «Berner Modell», deren Mietzinsen maximal Fr. 200.- pro m² und Jahr betragen, gelten als GüWR-fähig. Aktuell könnten rund 640 Wohnungen bzw. 29 Prozent der Wohnungen des Fonds mit GüWR-Verträgen vermietet werden, ihre derzeitigen Bewohnerinnen und Bewohner erfüllen jedoch die strengen Vermietungsrichtlinien des GüWR nicht und erhalten deshalb keinen Rabatt. Weitere 25 Prozent der Wohneinheiten sind gemäss «Berner Modell» vermietet, können jedoch aufgrund ihrer sehr guten Lage- und Objektqualitäten nicht als GüWR-fähig eingestuft werden. Sie weisen einen Mietzins von über Fr. 200.- pro m² und Jahr auf.

Im Segment «Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien» (GüWR) sind die Wohnungen einkommens- und vermögensschwachen Personen vorbehalten. Für die Wohnungen gelten klar definierte Vermietungskriterien wie Wohnungsbelegung, Einkommens- und Vermögenslimiten und Wohnsitzpflicht der Mieterschaft. Die Mietzinsen von GüWR-Wohnungen werden mittels unterschiedlich hoher Rabatte auf das untenstehende Mietzinsniveau verringert. Die GüWR-Rabatte orientieren sich an der Mietzinshöhe und nicht an der Finanzkraft der Mieterschaft.

Als günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien gelten städtische Wohnungen, deren Mietzinsen netto maximal folgende Höhen aufweisen:

- 1-Zimmer-Wohnungen Fr. 500.-
- 2-Zimmer-Wohnungen Fr. 700.-
- 3-Zimmer-Wohnungen Fr. 900.-
- 4-Zimmer-Wohnungen Fr. 1100.-

- 5-Zimmer-Wohnungen Fr. 1300.-
- 6 und mehr Zimmer-Wohnungen Fr. 1500.-
- je «halbes» Zimmer werden Fr. 100.- zu den Mietzinslimiten dazugerechnet.

Per Ende 2017 wurden 22 Prozent der Wohnungen des Fonds bzw. 489 Einheiten im Segment GüWR vermietet. Die Einhaltung der Vermietungskriterien wird jährlich kontrolliert. Erfüllt die Mieterschaft die Kriterien nicht mehr, kann sie entweder einen höheren Mietzins ohne Rabatt bezahlen oder ausziehen. Fällt der Rabatt dahin, reduziert sich die Anzahl der Verträge mit Vermietungskriterien bis zum Auszug der jeweiligen Mieterschaft. Die Zahl der Verträge des Segments «Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien» ist deshalb volatil.

Im Portfolio des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik befinden sich zudem knapp 400 Wohnungen, die nach dem eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) mit Bundeshilfen an einkommensschwache Personen vermietet werden. Diese WEG-Wohnungen machen 18 Prozent der Fonds-Wohnungen aus. Die Bundeshilfen enden schrittweise bis im Jahr 2027. Die betroffenen Wohnungen werden bei Ablauf der Bundeshilfen ins Segment GüWR überführt.

Zirka sechs Prozent der Wohnungen des Fonds bzw. rund 120 Wohneinheiten werden zu Marktpreisen vermietet.

3.1.3. Bauland / Baurechtsvergabe

Der Fonds besitzt rund 350 Baurechtsverträge, bei welchen eine Wohnnutzung im Vordergrund steht. Während sich die Anzahl Baurechtsverträge in den Stadtteilen 1 bis 5 zwischen 39 und 57 bewegt, befinden sich über 110 Verträge im Stadtteil 6, Bümpliz-Oberbottigen. Zahlreiche Verträge, insbesondere mit gemeinnützigen Baurechtsnehmenden, bestehen seit Jahrzehnten. Im Vordergrund stehen Organisationen mit städtischer Beteiligung wie zum Beispiel die BIWO AG, die Baugenossenschaft Brünen-Eichholz oder die Baugenossenschaft Aare Bern.

Die bestehenden Baurechtsverträge sind unterschiedlich ausgestaltet, jedoch wurden einige davon in den letzten Jahren infolge einer Verlängerung und / oder aufgrund anderer Veränderungen an die heutigen Verhältnisse, inklusive Erhöhung der Baurechtszinsen, angepasst. Auflagen und Bedingungen sind bei den älteren Baurechtsverträgen unterschiedlich ausgestaltet. Zum Teil läuft die gesamte Vermietung mittels Generalmietvertrag über Immobilien Stadt Bern (ISB), wodurch die Einhaltung von möglichst kostengünstigen Mietzinsen gewährleistet bleibt (zum Beispiel BIWO AG). Andere Baurechtsverträge umfassen Klauseln für ein Spekulationsverbot oder Bestimmungen darüber, dass die Wohnungen der Stadt zur Unterbringung von Familien mit Kindern zur Verfügung zu stellen sind.

Ein sogenannter «Musterbaurechtsvertrag», welcher inskünftig bei der Abgabe von Grundstücken im Baurecht an gemeinnützige Wohn-

bauträger zur Anwendung kommt, wurde unter Einbezug des Vereins Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Bern-Solothurn, erarbeitet und vom Gemeinderat im November 2017 verabschiedet. Zum einen wurden dabei Grundlagen für die Berechnung und Anpassung von Baurechtszinsen und zum andern allgemeine Grundsätze mit Bestimmungen zur Vermietung und Belegung, welche von den gemeinnützigen Wohnbauträgern einzuhalten sind, definiert. Der Musterbaurechtsvertrag wird für künftige Abgaben im Baurecht wie zum Beispiel bei der Arealentwicklung «Mutachstrasse» oder für weitere Areale wie Viererfeld / Mittelfeld und Gaswerkareal angewendet.

3.1.4. Liegenschaftskäufe

In den letzten Jahren hat der Fonds diverse Liegenschaftskäufe betreffend seiner Baurechte getätigt, mehrheitlich in Zusammenhang mit der Ausübung von Vorkaufsrechten oder bei vorzeitigen Heimfällen. Des Weiteren gab es diverse Grundstücksarrondierungen, um Arealentwicklungen zu ermöglichen (z.B. KVA Warmbächli). Dass der Fonds inzwischen auch wieder aktiver Liegenschaften sucht und entsprechende Käufe tätigt, ist unter anderem auf entsprechende politische Vorstösse zurückzuführen.³² Die entsprechenden Aktivitäten und Bemühungen wurden vor rund zwei Jahren intensiviert, wodurch in den Jahren 2016 und 2017 trotz angespannter Marktsituation diverse Liegenschaftskäufe durch den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik realisiert werden konnten (Effingerstrasse 43, Brünnenstrasse 50, Werkgasse 10 und 12).

Darüber hinaus werden laufend mögliche Kaufobjekte geprüft, die jedoch aus diversen Gründen nicht zu einem Abschluss führen. Die Verkäuferschaft führt in der Regel mehrstufige Bieterverfahren durch, bei welchen der Fonds nicht konkurrenzfähig ist, denn aus wirtschaftlicher Sicht ist es nicht sinnvoll, teure Liegenschaften zu kaufen, wenn damit möglichst preisgünstiger Wohnraum erhalten oder geschaffen werden soll. Solche Verfahren werden meist auch von öffentlichen Körperschaften wie dem Kanton Bern oder dem Bund durchgeführt. Ein generelles Vorkaufsrecht zu Gunsten der Stadt Bern wurde bei einer Anfrage im Jahr 2016 sowohl vom Kanton Bern als auch vom Bund abgelehnt; jedoch besteht beim Bund gemäss der Verordnung über das Immobilienmanagement die Regelung, dass die Standortgemeinde nachrangig zum Eigenbedarf des Bundes und des Standortkantons bei einem Verkauf angefragt wird, wobei der Verkauf wieder grundsätzlich zu Marktpreisen erfolgt.

32 z.B. Postulat Fraktion SP (Rithy Chheng/Yasemin Cevik): Aktive Informationspolitik der Stadt Bern für mehr bezahlbare Wohnungen; vom 27. März 2014

3.1.5. Beteiligungen an Wohnbauträgern

Der Fonds verfügt über diverse Beteiligungen an Wohnbaugenossenschaften und Aktiengesellschaften, wie Tabelle 4 aufzeigt.

Organisationen	Eigentumsanteil Fonds	Stadt in Verwaltungsrat / Vorstand vertreten
Baugenossenschaft Aare Bern	24,1%	Ja
Baugenossenschaft Bethlehem	50,0%	Ja
Baugenossenschaft Brünnen-Eichholz	22,0%	Ja
Baugenossenschaft Karl-Staufferstrasse	76,9%	Ja
Baugenossenschaft TerraBern	58,7%	Ja
Baugesellschaft Nydegg AG	50,0%	Ja
Biwo AG	40,0%	Ja
Egelmoos AG	53,8%	Ja
FAMBAU Genossenschaft	1,5%	Nein
Gäbelbach Immobilien AG	6,1%	Ja
Gemeinnützige Baugenossenschaft Bern	17,6%	Ja
Logis Suisse AG	0,3%	Nein
Regio Wohnbau AG	3,4%	Nein
Siedlungsgenossenschaft Bethlehemacker	8,1%	Nein
Stadtwohnung Bern AG	8,9%	Ja
Tscharnergut Immobilien AG	16,3%	Ja
Wylar-Baugesellschaft Bern AG	25,0%	Ja

Tabelle 4: Wohnbaugenossenschaften und Aktiengesellschaften mit Beteiligung der Stadt Bern

Die Liste zeigt, dass in den meisten Organisationen der Fonds bzw. Immobilien Stadt Bern in den Entscheidungsgremien vertreten ist. Eine Überprüfung der Statuten der Gesellschaften über die Erfüllung der Anforderungen an gemeinnützige Organisationen gemäss Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsverordnung, WFV) des Bundes zeigte, dass nur einzelne Gesellschaften die Anforderungen uneingeschränkt erfüllen. Einige Gesellschaften erfüllen die Bestimmungen nur teilweise oder sind nicht gemeinnützig.

3.1.6. Diverse Förderinstrumente

Rechtliche Grundlage für diverse Förderinstrumente bilden Artikel 18 sowie Artikel 20 des Fondsreglements. Artikel 18 sieht die Gewährung von Darlehen und das Eingehen von Bürgschaften im Nachgang zu einer normalen banküblichen Finanzierung bis maximal 95 Prozent der Anlagekosten vor. Zusätzlich können Pfandsicherheiten für die Kapitalbeschaffung gemeinnütziger Bauträger bis zu 95 Prozent der Anlagekosten gestellt werden.

In Artikel 20 sind Verbilligungen geregelt, wonach der Fonds für eine Dauer von 10 Jahren Grundrenten und Darlehenszinse bis zu einem Drittel unter den jeweiligen Marktbedingungen gewähren kann, wenn sich der Begünstigte verpflichtet, Bedingungen und Auflagen über dauernde Zweckerhaltung, Mietzinsgestaltung, Einhaltung bestimmter Kostengrenzen und Bereitstellung von Wohnungen für Familien mit Kindern während 30 Jahren einzuhalten. In besonderen Fällen dürfen Grundrenten und Darlehenszinse bis höchstens fünf Jahre erlassen werden.

An Begünstigte, welche die erwähnten Fördermassnahmen der Gemeinde zwar nicht beanspruchen, jedoch bereit sind, die entsprechenden Bedingungen und Auflagen einzuhalten, können direkte Zuschüsse ausgerichtet werden.

In der letzten Zeit hat der Fonds unter diesen Rechtstiteln zum Beispiel der Wohnbaugenossenschaft Warmbächli ein Darlehen und eine Bürgschaft gewährt. Ebenfalls wurde dem Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenverein ein Darlehen für die Sanierung, Erneuerung und Weiterentwicklung der Alterssiedlung Zähringer eingeräumt.

3.1.7. Herausforderungen für den Fonds

Die Betriebskommission hat im Jahr 2017 die aktuellen Herausforderungen für den Fonds diskutiert und dabei die folgenden drei Hauptschwerpunkte in den Fokus genommen:

- Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien: weiteres Vorgehen
- Der Fonds baut selber
- Abgabe von Bauland an Genossenschaften.

Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien

Der Stadtrat hat mit Wirkung ab 2014 die folgende Steuerungsvorgabe für den Fonds erlassen: «Zunahme der Anzahl Mietverträge mit Vermietungskriterien im günstigen Wohnraum mit dem Ziel, den Anteil auf 1000 Verträge zu steigern». Die Steuerungsvorgabe sieht eine jährliche Zunahme um 50 Verträge vor. Wie unter Kapitel 3.1.2 ersichtlich ist, sind zurzeit weniger als 500 Einheiten in diesem Segment vermietet. Zudem lag die jährliche (Netto-)Zunahme in den letzten Jahren jeweils unter 50 Verträgen, da jährlich 20 bis 30 Mieterinnen und Mieter aus dem Segment fallen, weil sie die definierten Kriterien nicht mehr erfüllen. Das System sieht vor, dass Mietende, die aus dem Segment fallen, weiterhin zum Mietzins gemäss «Berner-Modell» in den Wohnungen bleiben

dürfen, weshalb zurzeit ca. 640 GüWR-fähige Wohnungen blockiert und erst nach einem Mieterwechsel – oder wenn die aktuelle Mieterschaft die Kriterien wiederum erfüllt – diesem Segment zugeschlagen werden können.

Auch wenn die langfristige Strategie des Gemeinderats vorsieht, dass die aktuellen WEG-Wohnungen von rund 400 Einheiten bei Ablauf ins Segment GüWR überführt werden sollen, ist die Steuerungsvorgabe mit den aktuellen Vorgaben schwierig zu erreichen.

Ein Problem stellen vor allem die starren Vermietungskriterien dar, welche beispielsweise dazu führen, dass minimale Lohnerhöhungen bereits ausreichen, damit eine Mieterschaft auf dem Segment fällt.

Herausforderungen bestehen des Weiteren bei geplanten grosszyklischen Instandsetzungen mit Entmietung, wodurch bestehende Mieterinnen und Mieter teilweise nicht mehr zurückkehren können, wenn die Wohnungen dem Segment «GüWR» zugeteilt werden sollen. Bei der Überführung ganzer Liegenschaften in dieses Segment ist die soziale Durchmischung der Liegenschaften und Quartiere zu thematisieren. Schliesslich ist die Schaffung von GüWR-fähigen und somit relativ günstigem Wohnraum bei Neubauten praktisch nicht möglich bzw. würde sehr hohe Rabatte bedingen, was die Wirtschaftlichkeit eines Neubauprojekts in Frage stellen kann.

Fonds baut selber

Seit seiner Gründung hat der Fonds nur wenige Wohnliegenschaften selber neu gebaut. Ausnahme ist die Siedlung Stöckacker Süd mit 146 Wohnungen. Zukünftig besteht die Absicht, unter anderem auf den grossen Entwicklungsarealen Mittelfeld / Viererfeld, Gaswerkareal, Reichenbachstrasse oder bei der Mädergutstrasse grössere Neubauvorhaben zu realisieren. Herausfordernd ist dabei vor allem, die richtige Balance zu finden zwischen einem möglichst nachhaltigen und somit teureren Baustandard und der Erfüllung der Forderung nach Schaffung von günstigem Wohnraum. Ausserdem ist der gesamte Prozess von der Bedürfnisformulierung über die Planung bis hin zur Realisierung im vorgegebenen politischen Umfeld sehr zeit- und ressourcenintensiv, was sich zum einen negativ auf die Baukosten und zum anderen auf die Dauer der Bauprojekte auswirken kann.

Abgabe von Bauland an Genossenschaften

Wie im Kapitel 3.1.3 ausgeführt, kommt zukünftig ein sogenannter Musterbaurechtsvertrag für gemeinnützige Wohnbauträger zur Anwendung, der unter anderem auch diverse Grundsätze definiert, die bei einer Abgabe im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger gelten. Damit soll eine möglichst faire und transparente Handhabung bei der Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger erreicht werden.

Die geplanten Grundsätze beinhalten auch die Möglichkeit, dass Auflagen hinsichtlich der Vermietung von Wohnungen gemäss dem städtischen GüWR-Modell beschlossen werden können. Wie der Fonds

stehen auch die gemeinnützigen Wohnbauträger vor dem selben Zielkonflikt, im Rahmen von Neubauten möglichst preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen, weshalb die Umsetzung eine wirtschaftliche Herausforderung darstellt.

Die künftige Umsetzung, Durchsetzung sowie Kontrolle insbesondere auch der übrigen Vermietungs- und Belegungskriterien ist noch nicht abschliessend geklärt.

Schliesslich gelten diverse gemeinnützige Wohnbauträger zurzeit nicht als «gemeinnützig» im Sinne der Wohnraumförderungsverordnung des Bundes. Damit diese Gesellschaften für die Übernahme von Grundstücken im Baurecht vom Fonds im Zusammenhang mit den aktuellen Arealentwicklungen wie Viererfeld/Mittelfeld oder Gaswerkareal in Frage kommen, müssen sie ihre Statuten gemäss den gesetzlichen Anforderungen anpassen.

3.2. Raumplanung, Baurecht

3.2.1. Raumplanerische / baurechtliche Möglichkeiten allgemein

In raumplanerischen und baurechtlichen Instrumenten können wohnpolitische Zielsetzungen frühzeitig und verbindlich verankert werden. Mit Planungsverfahren zu konkreten Arealen werden einerseits die grundsätzlichen Voraussetzungen für Wohnungsbau geschaffen. Andererseits bieten sie die Möglichkeit, wohnpolitische Anliegen direkt in Wohnbauprojekte einfliessen zu lassen.

Rechtsgrundlagen / Grundlagen / Verankerung

Die baurechtliche Grundordnung regelt, wie und wo in der Stadt Bern gebaut werden darf. Sie ist für alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich.

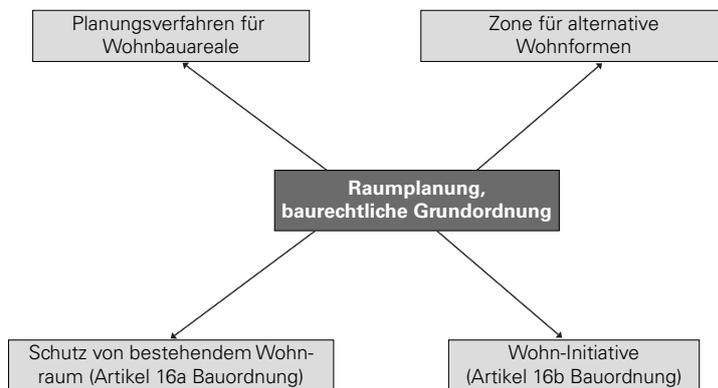
Die baurechtliche Grundordnung besteht aus einem Baureglement (Bauordnung) und einem Rahmennutzungsplan (Zonenplan). Die Stadt Bern regelt den Rahmennutzungsplan in drei Plänen: Nutzungszonenplan, Bauklassenplan und Lärmempfindlichkeitsstufenplan. Die Bauordnung der Stadt Bern enthält die Vorschriften, die beim Bauen zu beachten sind und gilt ergänzend zum übergeordneten Recht (z.B. Raumplanungsgesetz).

Die in der Grundordnung festgehaltenen Vorschriften haben einen stabilen und langfristig orientierten Charakter. Änderungen können nur in Betracht gezogen werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Grundsatz der Planbeständigkeit) und erfordern in der Regel aufwändige mehrjährige Verfahren. Deshalb eignet sich die baurechtliche Grundordnung primär für übergeordnete, längerfristig ausgerichtete wohnpolitische Ziele.

Federführung / Beteiligte

Über Änderungen der baurechtlichen Grundordnung befinden die Stimmberechtigten der Stadt Bern in einer Volksabstimmung. Die Erarbeitung dieser Vorlagen erfolgt federführend durch die Präsidialdirektion der Stadt Bern. Die Beteiligung weiterer Direktionsstellen und Dritter ist abhängig von der Art des Planungsgeschäfts. Insbesondere bei Planungsvorlagen zu Projekten in den Quartieren wird eine starke Partizipation durch die Öffentlichkeit angestrebt.

Instrumente des Handelns



3.2.2. Planungsverfahren, qualitätssichernde Verfahren

Ausgangslage

Um die quantitativen Zielsetzungen aus dem STEK 2016 zu erreichen, ist eine erhöhte Wohnbautätigkeit unabdingbar. Dies bedingt das Schaffen der planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für zusätzlichen Wohnraum. Im STEK 2016 sind die entsprechenden Potenzialgebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen und für mögliche Stadterweiterungen aufgezeigt. Für diese Areale sind in den nächsten Jahren Planungsverfahren durchzuführen. Ergänzt werden diese durch qualitätssichernde Verfahren, die vor oder nach den ordentlichen Planungsverfahren zur Anwendung gelangen.

Herausforderungen

Planungsverfahren bieten neben der klassischen Zuweisung von Arealen zu wohnbaurelevanten Bauzonen die Möglichkeit, zu einem frühen Zeitpunkt wohnpolitische Vorgaben rechtlich zu verankern. So wurden beispielsweise im Zonenplan Viererfeld der Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau und Vorgaben zum autofreien Wohnen festgeschrieben.

Der Handlungsspielraum für die Festsetzung von weitergehenden qualitativen Aspekten (z.B. Wohnungsmix, Belegungsvorgaben) in Planungsverfahren ist zu prüfen. Allenfalls lassen sich diese zielführender in nachgelagerten Wettbewerbsverfahren einbringen.

Zu definieren ist, welchen wohnpolitischen Beitrag die jeweiligen zu planenden Areale leisten können und für welche Zielgruppen neuer

Wohnraum entstehen soll. Dies ist Aufgabe der vor dem eigentlichen Planungsverfahren zu erarbeitenden Entwicklungsstrategien für die einzelnen Areale. In Zukunft sollen sich diese Strategien an der städtischen Wohnstrategie orientieren. Sie sind in partizipativen Prozessen breit abzustützen.

3.2.3. Zone für alternative Wohnformen

Ausgangslage

Die Stadt Bern will in Riedbach eine Zone für alternative Wohnformen und damit eine gesetzeskonforme Grundlage für Wohnexperimente wie die Wagensiedlung des Vereins Alternative (Stadtnomaden)³³ schaffen. Dazu sollte mit Volksabstimmung vom 22. September 2013 ein Areal an der Mannenriedstrasse von der Landwirtschaftszone in eine Zone für Wohnexperimente eingezont werden. In der Zone für Wohnexperimente sollen leicht entfernbare und nicht unterkellerte Hüttenbauten sowie Wohn- und Bauwagen und ähnliche Unterkünfte zulässig sein. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung mit knapp 55 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die Zone für alternative Wohnformen konnte jedoch noch nicht in Kraft gesetzt werden, weil aufgrund von Beschwerden noch keine rechtskräftige Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung vorliegt.

Herausforderungen

Kann die Zone für alternative Wohnformen nicht in Kraft treten, ist der Wunsch nach Land für alternative Wohnformen erneut zu prüfen und gegebenenfalls andere Lösungen zu erarbeiten.

3.2.4. Wohn-Initiative

Ausgangslage

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben am 18. Mai 2014 mit grossem Mehr die Initiative «Für bezahlbare Wohnungen» (Wohn-Initiative) angenommen. Die Initiative umfasst eine Ergänzung der Bauordnung der Stadt Bern mit einem neuen Artikel zu preisgünstigem Wohnungsbau und gemeinnützigen Wohnbauträgern. Sie verfolgt im Wesentlichen zwei Anliegen:

- Preisgünstigkeitsverpflichtung: Bei Um- und Neueinzonungen von Wohnzonen soll sichergestellt werden, dass mindestens ein Drittel der Wohnnutzung mit preisgünstigen Wohnungen bebaut oder an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben wird. Die Wohnungen sind in Kostenmiete zu vermieten.
- Ausnützungsbonus: Für Neu- und Umbauten von Gebäuden soll das Nutzungsmass um 20 Prozent erhöht werden, wenn dies städtebaulich verträglich ist und alle Wohnungen im Gebäude preisgünstig oder durch eine gemeinnützige Trägerschaft erstellt werden. Die Wohnungen sind in Kostenmiete zu vermieten.

Weil gegen die Initiative ein Beschwerdeverfahren läuft, konnte sie jedoch noch nicht in Kraft treten. Um dem Willen der Stimmbevölkerung

33 Quelle: Abstimmungsbotschaft Stadt Bern vom 22. September 2013

nachzukommen, wird die Preisgünstigkeitsverpflichtung in Planungsverfahren trotzdem bereits heute angewendet.

Herausforderungen

Der Initiativtext beinhaltet Interpretationsspielraum und enthält begrifflichen Klärungsbedarf. Um eine gleichmässige Anwendungspraxis zu gewährleisten, sollen die wichtigsten Begriffe und Inhalte zur Preisgünstigkeitsverpflichtung in Richtlinien des Gemeinderats geregelt werden.

Momentan ist nicht abschätzbar, ob die gegen die Wohn-Initiative laufende Beschwerde des Hauseigentümerversbands und von privaten Eigentümerschaften vom Bundesgericht (teilweise) gutgeheissen wird. Sollte dies der Fall sein, ist zu klären, wie und wo das wichtige politische Anliegen zur Stärkung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus stattdessen umgesetzt werden kann.

Die Anwendbarkeit des Ausnützungsbonus ist fraglich, weil Erhöhungen der Ausnützung von Parzellen im bereits bebauten Gebiet kaum ortsbildverträglich möglich sein dürften. Im Rahmen der materiellen Revision der Bauordnung ist eine alternative Lösung für dieses Anliegen zu erarbeiten.

3.2.5. Schutz von bestehendem Wohnraum

Ausgangslage

Seit Juni 2015 ist in der städtischen Bauordnung Artikel 16a zum Wohnraumschutz in Kraft. Diese Bestimmung überlagert die anderen Bauvorschriften und verunmöglicht die Umnutzung oder den ersatzlosen Abbruch von Wohnungen in der Stadt Bern – unabhängig von den Wohnanteilsvorschriften der Bauordnung. Der Wohnraumschutz war früher im kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG) geregelt, das per Ende 2011 aufgehoben wurde.

Die Vorschrift gilt in allen Wohnzonen der Stadt sowie in der Dienstleistungszone, den Schutzzonen und in der Altstadt. Ausnahmsweise muss der Wohnraum aber nicht erhalten werden, wenn der Abbruch von Wohnraum zum Beispiel für öffentliche Bauten und Anlagen erforderlich ist oder wenn eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer sein eigenes Unternehmen ausdehnen möchte. Artikel 16a kommt dann zur Anwendung, wenn in der Stadt Bern Wohnungsknappheit herrscht. Die Wohnungsknappheit wird über die Leerwohnungsziffer definiert. Umnutzungen von Wohnungen sind nur dann nicht gestattet, wenn der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand unter einem Prozent liegt.

Herausforderungen

Seit der Erarbeitung der Vorlage zum Schutz von Wohnraum hat sich die Immobiliensituation verändert. Die Flächen leerstehender Arbeitsräume haben in den letzten Jahren stark zugenommen (Statistik Stadt Bern, 2017e). Umnutzungen von Wohnraum in Büro- und Gewerbeflächen sind damit vermutlich unattraktiver geworden. Der Schutz von Wohnraum ist trotzdem noch aktuell, jedoch eher unter dem Blickwinkel der temporären Nutzung von Wohnungen als boardinghouses oder Vermietungen

über Sharing-Plattformen wie Airbnb. Eine Reihe von aktuellen politischen Vorstössen fordert denn auch einen stärkeren Schutz und Regulierungen zugunsten des bestehenden Wohnraums. Soll das Ziel weiterhin sein, den knappen Wohnraum in der Stadt Bern primär Menschen zur Verfügung zu stellen, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben, Steuern zahlen und sich am städtischen Leben beteiligen, sind Ergänzungen von Artikel 16a prüfenswert.

3.3. Sozialpolitische Tätigkeitsfelder

Ein Teil der Stadtberner Bevölkerung ist auf dem Wohnungsmarkt aus verschiedenen Gründen benachteiligt und bedarf besonders günstiger bzw. spezieller Wohnangebote oder benötigt bei der Wohnungssuche und Wohnungssicherung Unterstützung. Das vorliegende Kapitel 3.3 zeigt auf, wie die Stadt Bern in diesem Bereich heute handelt und welche Herausforderungen anzugehen sind.

3.3.1. Sozialpolitische Tätigkeitsfelder für Menschen mit spezifischen Wohnbedürfnissen

Rechtsgrundlagen / Grundlagen / Verankerung

Der Auftrag der Stadt, im Bereich Wohnen sozialpolitisch zu handeln, ist insbesondere in der Kantonsverfassung sowie in der Gemeindeordnung verankert.

Die Kantonsverfassung hält in den Artikeln 29, 30 und 38 fest:

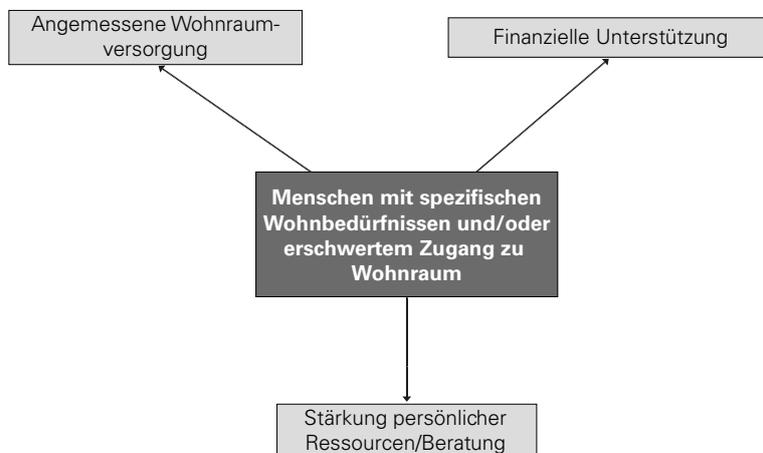
- «Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung.»
- «Kanton und Gemeinden setzen sich zum Ziel, dass alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können.»
- «Kanton und Gemeinden sorgen zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen. Sie fördern die Vorsorge und Selbsthilfe, bekämpfen die Ursachen der Armut und beugen sozialen Notlagen vor.»

Gemäss Artikel 11 der Gemeindeordnung sorgt die Stadt «zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen, schützt sie und fördert ihre soziale Integration. Sie schafft Rahmenbedingungen, die allen Menschen in der Stadt ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.»

Federführung / Beteiligte

Für die Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags ist auf Ebene der Stadt primär die Direktion für Bildung Soziales und Sport (BSS) zuständig. Sie wird dabei von Dritten unterstützt, deren Leistungen zum Teil von der Stadt finanziell über Leistungsverträge abgegolten werden.

Instrumente des Handelns



3.3.2. Angemessene Wohnraumversorgung

Ausgangslage

Ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen sind stärker als andere Bevölkerungsgruppen auf gut erschlossenen, hindernisfreien Wohnraum angewiesen. Einem Teil von ihnen steht nur ein beschränktes Budget für die Miete zur Verfügung (z.B. im Rahmen der Limiten der Ergänzungsleistungen).

Sowohl Menschen mit Behinderungen als auch Seniorinnen und Senioren sind als potenzielle Mieterinnen und Mieter oft benachteiligt. Als Gründe werden Vorurteile oder Ängste auf der Vermieterseite genannt (z.B. bezüglich Zahlungsfähigkeit oder Umtrieben für die Liegenschaftsbesitzerin bei einer wachsenden Fragilität im Alter).

Folgende Wohnformen stehen grundsätzlich zur Verfügung (Curaviva, 2014):

- Individuelle Wohnformen: Wohnen zu Hause (gegebenenfalls unter Beizug von externen Dienstleistungen oder Assistenz), Alterswohnungen / Alterssiedlungen, Wohnen mit Dienstleistungen
- Private gemeinschaftliche Wohnformen: Wohngemeinschaften, Hausgemeinschaften und Mehrgenerationenhäuser (gegebenenfalls unter Beizug von externen Dienstleistungen oder Assistenz)
- Institutionelle Wohnformen wie Altersresidenzen, Alters- und Pflegeheime oder Institutionen für Menschen mit Behinderungen

Um *individuell* zu Hause wohnen zu können, sind ältere Menschen und Menschen mit (körperlichen) Behinderungen auf hindernisfreien Wohnraum angewiesen, der auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt zu beschaffen ist. Die Erfahrungen des Alters- und Versicherungsamts zeigen, dass ältere Menschen möglichst lange in ihrer Wohnung bleiben wollen. Das Nachbarschaftsprojekt Socius³⁴ hilft ihnen dabei. Gemäss Artikel 22 des Baugesetzes (BauG; BSG 721.0) gilt: «Öffentlich

34 Informationen zum Projekt Socius: www.bern.ch/themen/gesundheits-alter-und-soziales/alter-und-pensionierung/nachbarschaftshilfe

zugängliche Bauten und Anlagen [...] und Gebäude mit mehr als vier Wohnungen müssen für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar sein. Das Innere von Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen ist so zu gestalten, dass es mit geringem baulichen Aufwand an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angepasst werden kann.» Dies gilt, «soweit keine überwiegenden Interessen, insbesondere solche des Ortsbild- und des Denkmalschutzes, entgegenstehen und bei Erneuerungen zudem keine unverhältnismässigen Kosten entstehen.»

In der Stadt Bern fehlt es insbesondere an bezahlbarem hindernisfreiem Wohnraum. Viele hindernisfreie Wohnungen befinden sich in Neubauten, die tendenziell eher zu den oberen Preissegmenten gehören. Während sich besser situierte Personen die notwendigen ambulanten Dienstleistungen einkaufen und/ oder in eine hindernisfreie Wohnung umziehen können, ist dies bei Personen mit Ergänzungsleistungen oder bescheidenen finanziellen Mitteln oft nicht möglich.

Angebote zum *Wohnen mit Dienstleistungen*, die älteren oder behinderten Menschen vorbehalten sind, haben in der Stadt Bern in den letzten Jahren zugenommen. Heute bestehen in der Stadt Bern rund 1100 Wohnungen³⁵ mit fixen bzw. variablen Dienstleistungen wie 24-Stunden-Notrufsystem, Mahlzeit, Reinigung, Nutzung gemeinschaftlicher Infrastrukturen oder Teilnahme an Aktivitäten. Diese stehen Menschen mit beschränkten finanziellen Mitteln jedoch nicht zur Verfügung, da diese Dienstleistungen nicht durch die Ergänzungsleistungen übernommen werden. Auch für Menschen mit Ergänzungsleistungen muss Wohnen mit Dienstleistungen erschwinglich sein, da diese Angebote auch ein Beitrag gegen die Isolation sein können. Für viele Menschen wären Angebote im Bereich des Wohnens mit Dienstleistungen die bessere Möglichkeit, als in ihrer Wohnung zu bleiben, da sie trotz Spitex-Einsatz oft sehr einsam bleiben.³⁶

Private gemeinschaftliche Wohnformen sind in der Stadt Bern seit Jahren ein Thema, ihre Realisierung ist jedoch aus immobilienmarktspezifischen und zwischenmenschlichen Gründen anspruchsvoll. Deshalb ist gemeinschaftliches Wohnen wie zum Beispiel im Stürlerhaus oder in der Hausgemeinschaft an der Brunngasse heute noch ein Nischenangebot. Ausserdem bedingt die Realisierung dieser Wohnformen ausreichend finanzielle Mittel der Bewohnerschaft. Mit dem neu gegründeten Verein Generationenwohnen und dem Aufschwung des gemeinnützigen Wohnungsbaus darf in Zukunft eine Stärkung dieser Wohnformen erwartet werden.

Eine Stärkung der Nachfrage nach neuen Wohnformen für Menschen mit Behinderungen ist auch aufgrund einer Änderung bei der Finanzierung im Behindertenbereich zu erwarten. Nach geplanter Einführung des «Berner Modells» in der kantonalen Behindertenhilfe (Subjektfinanzierung) im Januar 2020 werden die betroffenen Menschen über ein Assistenzbudget verfügen, das den behinderungsbedingten Betreuungs- und Unterstützungsbedarf abdeckt. Dies ermöglicht voraussichtlich mehr Menschen mit Behinderungen ein selbständiges Wohnen.

³⁵ Quelle: Umfrage des AVA bei Anbietern, 2017

³⁶ Das Gesundheitsinspektorat ist regelmässig mit diesem Problem konfrontiert.

Im Bereich der *institutionellen Wohnformen* weist die Stadt Bern ein ausreichendes bzw. im Vergleich zu anderen Regionen überdurchschnittliches Angebot auf, weshalb in diesem Bereich im Rahmen der vorliegenden Strategie kein Handlungsbedarf geortet wird.

Familien mit Kindern sind auf bezahlbare Wohnungen und gute Wohnversorgung angewiesen. Insbesondere grosse Familien und solche mit tieferem Einkommen verfügen oft über zu wenig Wohnfläche bzw. Anzahl Zimmer, mangelnde Wohnungsausstattung, ungenügende Wohnlage und in der Regel über eine hohe Wohnkostenbelastung. Für Familien ist ein kinder- und jugendgerechtes Wohnumfeld wichtig, damit sich Kinder und Jugendliche selbständig bewegen, spielen, lernen, sich entfalten und erholen und in welchem sie Beziehungen pflegen können.

Für Familien bestehen in der Stadt Bern heute keine spezifischen Wohnangebote, sie müssen ihre Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt beschaffen und stehen in Konkurrenz zu kinderlosen Mieterschaften, die bei Vermieterinnen und Vermietern oftmals bevorzugt werden.

Armutsbetroffene und armutsgefährdete Menschen müssen im Vergleich zu anderen Gruppen einen höheren Anteil des verfügbaren Einkommens für das Wohnen ausgeben. Eine Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV)³⁷ kommt zum Schluss, dass «82 Prozent der Haushalte armutsbetroffener Menschen und 48,9 Prozent der Haushalte armutsgefährdeter Menschen [...] in einer für ihr Einkommen zu teuren Wohnung» wohnen. Der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen beträgt bei den Betroffenen deutlich mehr als die in Fachkreisen empfohlenen 30 Prozent. In der Folge müssen diese Auslagen in anderen Lebensbereichen kompensiert werden, so beispielsweise bei der Ernährung oder bei der gesellschaftlichen Teilhabe.

Zudem leben Armutsbetroffene häufiger in engen Wohnverhältnissen, was wiederum gesundheitliche Belastungen nach sich ziehen kann. Der zu enge Wohnraum kann insbesondere in Familien zu Spannungen führen, Kindern fehlt der Platz für die Erledigung von Hausaufgaben. Eine zu hohe Luftfeuchtigkeit führt zur Ausbreitung von Schimmelpilz mit Auswirkungen auf die Atemwege.

Spezifische Wohnangebote für armutsgefährdete oder armutsbetroffene Menschen gibt es heute in der Stadt Bern einzig in Form der GüWR-Wohnungen.

Zum Themenkomplex der Wohnraumversorgung Armutsbetroffener hat die Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern im Dezember 2017 den Bericht «Bezahlbarer Wohnraum für Armutsbetroffene – Problemanalyse und Lösungsansätze für die Stadt Bern» erstellt.

37 Die SKOS und die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) haben im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) die Wohnversorgung von Armutsbetroffenen und Armutsgefährdeten untersucht. Die Studie weist dabei darauf hin, dass «ungenügende Wohnversorgung tendenziell ein urbanes Phänomen» sei. In grösseren städtischen Gebieten sind bei einer Betrachtung sämtlicher Haushalte knapp 30 Prozent aller Haushalte ungenügend wohnversorgt.

Mieterinnen und Mieter mit Migrationshintergrund, People of color und Menschen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus werden auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert.³⁸ Oft handelt es sich dabei um rassistische Diskriminierung. Aus Fachsicht kann auf dem Wohnungsmarkt von einer ethnisch-kulturellen Benachteiligung gesprochen werden. Zudem haben Ausländerinnen und Ausländer statistisch gesehen oft tiefere Einkommen und grössere Familien. Eine besondere Herausforderung stellt die Wohnungssuche für Personen aus dem Asylbereich und Sans-Papiers dar. Anspruchsberechtigte Asylsuchende haben nach dem Aufenthalt in Durchgangszentren Anrecht auf Wohnraum in der sogenannten zweiten Phase. Dabei sind sie auf langfristigen und günstigen Wohnraum angewiesen. Aufgrund des nicht gesicherten Aufenthaltsstatus, der geringen finanziellen Mittel, fehlender Kontakte oder mangelhafter Kenntnis über wirkungsvolle Vorgehensweisen gestaltet sich diese Suche auf dem freien Wohnungsmarkt sehr schwierig. Das Kompetenzzentrum Integration (KI) hat Zugang zu Wohnungen, die es Asylsuchenden zuteilen kann. Weiter unterstützen die Caritas sowie oft Freiwillige die Flüchtlinge bei der Wohnungssuche.

Von Obdachlosigkeit bedrohte Personen fallen oft durch ein auffälliges Erscheinungsbild auf und haben faktisch keine Chance, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden. Ein Teil von ihnen lebt in unstabilen Verhältnissen bei Kolleginnen und Kollegen, bei Bekannten, Verwandten oder sie sind obdachlos. Diese Menschen sind auf Wohnangebote der Wohn- und Obdachlosenhilfe angewiesen. Vier Institutionen des Obdachlosenbereichs, mit denen die Stadt einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat, bieten aktuell folgende Plätze an:

- 50 Plätze in niederschweligen Angeboten (Heilsarmee Passantenheim): Bereitstellen von einfacher, zweckmässiger Unterkunft mit Frühstück. Eine einfache Grundbetreuung wird gewährleistet und es wird die persönliche Situation abgeklärt. Personen, die länger oder dauernd auf Wohnhilfe angewiesen sind, namentlich bei Umständen wie Verwahrlosung, psychischen, gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen erhalten einen Schlafplatz.
- 83 Plätze begleitetes Wohnen (WOHnenbern und Heilsarmee): Menschen mit sozialrechtlichem Wohnsitz in der Stadt Bern wird kurz- oder längerfristig Unterkunft mit ambulanter Wohnbegleitung angeboten. In der Regel stehen die Bewohnerinnen und Bewohner unter der Zuständigkeit einer fallführenden Institution.
- 71 Plätze betreutes Wohnen (WOHnenbern, Frauenwohngemeinschaft, Schwandengut, WG-Albatros) Personen mit sozialrechtlichem Wohnsitz in der Stadt Bern können in einem geschützten Wohnbereich mit geregelter Tagesstruktur und einer medizinischen Grundversorgung ihre Wohnfähigkeit und Sozialkompetenz stabilisieren und damit ihre Integrationschancen verbessern.

Im Jahr 2016 wurden in diesen Institutionen zusammen 72 293 Übernachtungen gezählt, davon 17 561 im niederschweligen Angebot, 25 362 im betreuten Wohnen und 29 371 im begleiteten Wohnen.

³⁸ Siehe hierzu Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung mit Verweisen auf mehrere Studien (<http://bit.ly/2j8wAAc>)

Zu den Angeboten mit Leistungsvertrag kommt eine kleine Zahl privater Angebote ohne Leistungsvertrag wie beispielsweise der «Sleeper» mit 20 Plätzen. Wohnbegleitungen werden zunehmend von Dienstleistern aus dem Spitexbereich angeboten. Diese basieren auf einer ärztlichen Verordnung.

Finden Menschen mit geringen Wohnkompetenzen und Obdachlose trotz allen Schwierigkeiten Zugang zu einer Wohnung, können Folgeprobleme auftreten (z.B. wegen Verwahrlosungstendenzen, Schwierigkeiten beim Einhalten der Hausordnung), was zu Konflikten mit der Nachbarschaft und der Verwaltung führen kann.

Ebenfalls auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind **Menschen in Ausbildung**. Als Bildungskapitale muss die Stadt Bern auch für diese meist jüngeren Menschen über adäquaten Wohnraum verfügen. Auszubildende leben häufig in finanziell bescheidenen Verhältnissen, die jedoch meistens an den Lebensabschnitt gebunden und zeitlich begrenzt sind. Zudem tragen Auszubildende üblicherweise noch keine Familienverantwortung und sind offen für einfache oder gemeinschaftliche Wohnformen.

Eine Umfrage³⁹ der StudentInnenschaft der Universität Bern (SUB) hat gezeigt, dass die Studierenden der Universität Bern im Grossen und Ganzen mit ihrer Wohnsituation zufrieden sind. Die grosse Ausnahme bilden Personen, die in Studierendenwohnheimen leben. Die Wohnheime erfüllen die Bedürfnisse der darin Wohnenden in der derzeitigen Form nur ungenügend. Die meisten der Befragten würden lieber in einer anderen Wohnform leben und empfinden die Miete⁴⁰ als zu hoch. Die SUB ortet einen grundsätzlichen Bedarf nach billigerem Wohnraum, der nicht als klassisches Studierendenwohnheim gestaltet ist. Wohngemeinschaften sind sehr populär.

Herausforderungen

Menschen mit spezifischen Wohnbedürfnissen oder erschwertem Zugang zu Wohnraum sind untereinander häufig Konkurrentinnen und Konkurrenten auf dem Wohnungsmarkt. Sie sind in erster Linie auf günstigen, teilweise auch hindernisfreien Wohnraum unterschiedlicher Grössen und Ausstattungen angewiesen. Herausforderung ist, genügend adäquaten und für diese Bevölkerungsgruppen bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, allenfalls bei der Wohnungsvermittlung zu unterstützen und wenn nötig ihre Wohnkompetenz zu stärken.

Auch die städtischen Abteilungen, die für ihre Klientinnen und Klienten Wohnungen suchen, stehen in Konkurrenz um das knappe Angebot. Die Wohnungssuche verursacht zu grossen Aufwand, weil das Angebot für die Klientinnen und Klienten zu klein ist.

Heute stehen für Personen mit Ergänzungsleistungen kaum betreute Wohnformen zur Verfügung und es ist unbestritten, dass zwischen dem selbständigen Wohnen zuhause und dem Eintritt in eine Pflegeinstitution eine Versorgungslücke besteht.

39 Quelle: Noch unveröffentlichte Zusammenfassung der Ergebnisse der SUB-Umfrage 2017 vom 1. März 2018

40 Die vom Verein Berner Studentenlogierhaus (VBSL) vermieteten möblierten Zimmer/Studios kosten inkl. Nebenkosten und Bettwäsche zwischen Fr. 560.- und 890.-, siehe www.vbsl.ch.

Der Wohnungsbedarf im Bereich Asyl ist sehr volatil und von der Stadt kaum beeinflussbar, weil er von den in der Schweiz gestellten Asylgesuchen abhängig ist.

3.3.3. Finanzielle Unterstützung

Ausgangslage

Menschen, welche die finanziellen Mittel für das Bezahlen einer Wohnung nicht aus eigener Kraft aufbringen können, erhalten im Rahmen von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV Unterstützung. Eine finanzielle Unterstützung, die ausschliesslich der Deckung der Wohnkosten dient und unabhängig von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen gewährt wird, besteht in der Stadt nicht.

Im Jahr 2016 erhielten in der Stadt Bern 6778 Personen Sozialhilfe und 7201 Personen Ergänzungsleistungen. Die Wohnkosten sind oft ein wesentlicher Grund für Armut, weil die Wohnkostenbelastung in vielen Haushalten hoch ist (über 30 Prozent des Einkommens) und Mietzinserhöhungen zum Verlust der Wohnung führen können.

Bei der Sozialhilfe werden gemäss Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die effektiven Mietzinsen der Wohnungen übernommen, soweit sie angemessen sind. Gerechnet wird mit einem Zimmer pro Person. Als angemessen gelten in der Stadt Bern Mietzinsen, die pro Monat netto innerhalb folgender Grenzen liegen⁴¹:

- 1 Person bis max. Fr. 900.-
- 2 Personen bis max. Fr. 1200.-
- 3 Personen bis max. Fr. 1400.-
- 4 Personen bis max. Fr. 1600.-
- 5 Personen bis max. Fr. 1800.-
- je weitere Person zusätzlich Fr. 50.-

Zusätzlich werden die anfallenden Nebenkosten übernommen.

Im Rahmen der Ergänzungsleistungen können folgende Wohnkosten angerechnet werden⁴²:

- Für alleinstehende Menschen maximal Fr. 13 200.- pro Jahr inklusive Nebenkosten, was monatlich brutto Fr. 1100.- entspricht
- Für verheiratete Menschen oder Alleinstehende mit Kindern höchstens Fr. 15 000.- pro Jahr inklusive Nebenkosten, d.h. monatlich brutto Fr. 1250.-
- Falls eine rollstuhlgängige Wohnung notwendig ist, steigt der Höchstbetrag für die Mietzinsausgaben um 3600 Franken, d.h. monatlich Fr. 300.-

Der Kanton finanziert den Wohnraum für sozialhilfeunterstützte Asylsuchende mittels Pauschalen; das KI schliesst damit eigene Verträge ab (bzw. der Vertragsabschluss erfolgt durch ISB im Auftrag des KI) und teilt

41 Quelle: Direktion BSS, Merkblatt zum Mietzins, Version vom 1. August 2015

42 Ausgleichskasse des Kantons Bern, Stand August 2017. Es ist darauf hinzuweisen, dass derzeit auf Bundesebene eine Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung läuft. Dabei steht eine Anhebung der Mietzinsmaxima zur Diskussion, um namentlich den in den urbanen Zentren angestiegenen Mietpreisen besser zu entsprechen.

den Wohnraum zu. Es handelt sich um reguläre Wohnungen, teilweise aber auch um Zwischennutzungen (städtische wie private). Zudem bewilligt das KI den Asylsuchenden den Abschluss eigener Verträge mit folgenden Mietzinslimiten:

- 1 Person Fr. 450.- inkl. Nebenkosten akonto
- 2 Personen Fr. 800.- inkl. Nebenkosten akonto
- 3 Personen Fr. 1100.- inkl. Nebenkosten akonto
- 4 Personen Fr. 1350.- inkl. Nebenkosten akonto
- 5 Personen Fr. 1600.- inkl. Nebenkosten akonto
- 6 Personen Fr. 1800.- inkl. Nebenkosten akonto
- Jede weitere Person plus Fr. 200.-

Herausforderungen

In der Stadt Bern erhalten armutsbetroffene Personen im Rahmen der Sozialhilfe, der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder der Asylsozialhilfe monetäre Unterstützung. Armutsgefährdete Personen oder jene, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, werden finanziell nicht unterstützt. Gerade für sie sind Vermittlungs- Unterstützungs- und Beratungsangebote wichtig, welche helfen, dass die Wohnversorgung (längerfristig) sichergestellt werden kann.

Die Mietzinslimiten sind tief und es ist schwierig, eine angemessene Wohnung innerhalb der Limiten zu finden. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die verfügbaren GüWR-Wohnungen jenen Zielgruppen zur Verfügung stehen, die dringend auf günstigen Wohnraum angewiesen sind.

3.3.4. Stärkung persönlicher Ressourcen / Beratung

Ausgangslage

Die Wohnungssuche ist auf einem ausgetrockneten Wohnungsmarkt insbesondere für sozioökonomisch benachteiligte Personen schwierig. Kommen Faktoren wie Schulden oder Krankheit hinzu, werden die Hürden bei der Wohnungssuche noch verschärft. Ältere Menschen und Menschen mit einer Behinderung können je nach Behinderung oder Krankheit mit der Wahl der richtigen Wohnform teilweise stark gefordert sein und kennen die Möglichkeiten für Wohnungsanpassungen zu wenig. Für Menschen in der Sozialhilfe ist es besonders schwierig, eine Wohnung zu finden, die den Mietzinsrichtlinien des Sozialdienstes der Stadt Bern entspricht.

Die fallführenden Sozialarbeitenden des Sozialdienstes, des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) und des Jugendamtes sollten ihre Klientinnen und Klienten grundsätzlich auch bei der Wohnungssuche begleiten. Weil ihre Ressourcen stark begrenzt sind, fehlt in der Regel dafür die Zeit und Unterstützung bei der Wohnungssuche kann nur in Notsituationen geleistet werden. Betroffene müssen bei Bedarf an Angebote von privaten Drittorganisationen weiterverwiesen werden.

Private Organisationen sowie die Stadt bieten für Erwerbslose, Armutsbetroffene und Flüchtlinge niederschwellige Begleitangebote im Wohnbereich an, zum Beispiel Kirchen / Verein «KABBA» / «Pinto» / «WOHnenbern».⁴³ Die Fachstelle Wohnen von Caritas Bern vermittelt im Auftrag des Kantons Bern Wohnungen an anerkannte Flüchtlinge. Zu diesem Zweck arbeitet sie eng mit professionellen und privaten Vermietern von Wohnungen zusammen.⁴⁴ Weiter engagieren sich insbesondere im Bereich Asyl / Flüchtlinge viele kleine Beratungsstellen, die Kirchen und Freiwillige. Pro Senectute unterstützt Seniorinnen und Senioren bei Fragen zur Wohnsituation.

Die bestehenden Angebote reichen jedoch nicht aus. Die Erfahrungen des Gesundheitsinspektorats der Stadt Bern zeigen, dass in der Stadt Bern eine Stelle fehlt, die sozial schwächere Menschen bei der Wohnungssuche eng unterstützt und begleitet. Viele Umtriebe könnten vermieden werden, wenn diese Menschen auch bei der Wohnungsübernahme und -abgabe, bei der Erstellung von Übergabeprotokollen und Mängellisten begleitet würden. Eine rechtzeitige Unterstützung bei drohendem Wohnungsverlust könnte im Idealfall auch Kündigungen verhindern.

Herausforderungen

Auch mit professioneller Unterstützung der Menschen mit spezifischen Wohnbedürfnissen gestaltet sich deren Wohnungssuche oft schwierig, weil sie erstens grundsätzlichen Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt sind und zweitens der in Frage kommende, verfügbare Wohnraum in der Stadt Bern knapp ist und von vielen Bevölkerungsgruppen nachgefragt wird.

3.4. Weitere Handlungsfelder

3.4.1. Leistungsvertrag Wohnbaugenossenschaften Schweiz

Ausgangslage

Die Stadt Bern hat mit dem Verein Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Bern-Solothurn einen Leistungsvertrag für die Jahre 2016 bis 2018 abgeschlossen. Die Stadt finanziert damit bis zum jährlichen Kostendach von Fr. 20 000.- Beratungs- und Unterstützungsleistungen des vom Verein getragenen Kompetenzzentrums gemeinnütziger Wohnungsbau. Das Beratungsangebot steht auch Nichtmitgliedern des Vereins, gewinnorientierten Trägerschaften oder städtischen Amtsstellen zur Verfügung.

Ziel des Leistungsvertrags ist es, den gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau in der Stadt Bern zu stärken. Es werden nur Aktivitäten (mit-)finanziert, die Projekte und Vorhaben auf dem Gebiet der Stadt Bern betreffen. Die Beratungen sollen sowohl der Schaffung von mehr gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum dienen, als auch auf die Ziele der Nachhaltigkeit, die städtebauliche Qualität von Überbauungen und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Quartieren fokussieren.

⁴³ <https://www.internetcafe-powertpoint.ch/wohnungssuche>.
Weiteres Angebot: <https://www.ratplustat.ch>

⁴⁴ Siehe <http://caritas-bern.ch/fachstelle-wohnen-wohnraumvermittlung-an-fluechtlinge>

Federführung / Beteiligte

Die Federführung für den Leistungsvertrag liegt bei der Präsidialdirektion (Fachstelle Wohnbauförderung des Stadtplanungsamts). Die Finanzierung der Leistungen im jährlichen Umfang von maximal Fr. 20 000.- erfolgt durch den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik.

Die Federführung wurde bewusst nicht der Direktion FPI zugewiesen, um den Leistungsvertrag von städtischen Grundeigentümerinteressen zu trennen.

Herausforderungen

Das Kompetenzzentrum gemeinnütziger Wohnungsbau erbringt im Rahmen des Leistungsvertrags wertvolle Arbeit, die den laufenden Aufschwung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus positiv unterstützt. Im Bereich des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus stehen für die Trägerschaften und die Stadt zahlreiche Projekte an.

3.4.2. Wohnstadtmarketing

Ausgangslage

Die Stadt Bern betreibt mit verschiedenen Instrumenten Wohnstadtmarketing:

- Auf der Wohnstadt-Seite www.bern.ch/wohnstadt werden die laufenden und kommenden Wohnbauvorhaben und -planungen auf Gemeindegebiet präsentiert
- Mit dem an rund 2000 interessierte Personen und Firmen verschickten Newsletter WohnstadtBern informiert die Stadt über aktuelle Themen zur Wohnstadt
- Mit dem Auftritt an der Eigenheimmesse Bern betreibt die Stadt Standortmarketing in Zusammenarbeit mit Gemeinden aus der Region Bern

Federführung / Beteiligte

Das Wohnstadtmarketing erfolgt unter Federführung der Präsidialdirektion durch die Fachstelle Wohnbauförderung des Stadtplanungsamts in enger Zusammenarbeit mit Verantwortlichen der Wohnbauprojekte, Grundeigentümerschaften, Immobilienfirmen und anderen Ämtern der Stadtverwaltung.

Herausforderungen

Aufgrund anderer Aufgaben der Fachstelle Wohnbauförderung wurde das Wohnstadtmarketing in den letzten Jahren nicht mehr prioritär behandelt. Der früher dreimal jährlich verschickte Newsletter WohnstadtBern wird nur noch unregelmässig produziert. Die Bedeutung des Wohnstadtmarketings ist zu klären.

3.4.3. Koordinationsstelle Zwischennutzung

Ausgangslage

Seit dem Jahr 2015 besteht in der Stadt Bern die Koordinationsstelle Zwischennutzung, die aus einer Massnahme des Konzepts Nachtleben Bern hervorgegangen ist. Sie ist Anlaufstelle für alle Fragen zu Zwischennutzungsprojekten in der Stadt Bern und bietet Informationen für potenzielle Zwischennutzende und Hauseigentümerinnen und -eigentümer. Bei Fragen zu den jeweiligen Bewilligungsprozessen steht die Koordinationsstelle beratend zur Seite und vermittelt zwischen Gesuchstellenden und Bewilligungsbehörden. Gleichzeitig versteht sich die Koordinationsstelle auch als Kompetenzzentrum: Jegliche Anfragen zu Zwischennutzungsprojekten, die an sie gelangen, beantwortet sie wenn möglich selber oder gibt die zuständige Kontaktperson bekannt.

Federführung / Beteiligte

Die Koordinationsstelle ist in der Direktion FPI bei Immobilien Stadt Bern angegliedert.

Herausforderungen

Die Koordinationsstelle Zwischennutzung hat sich in der kurzen Zeit ihres Bestehens etabliert und konnte bereits Mehrwerte für die beteiligten Akteure generieren. Die Stelle ist geeignet, um auch bei Hausbesetzungen zu verhandeln. Diese Tätigkeit ist auszubauen – die Koordinationsstelle soll in Zukunft auch bei Besetzungen von Liegenschaften des Bundes und des Kantons aktiv werden und ihre Vermittlungstätigkeit anbieten.

3.4.4. Wohnsituation von Jenischen, Sinti und Roma

Ausgangslage

In der Schweiz leben rund 30 000 Personen jenischer Herkunft, dazu einige hundert Sinti und Manouches, von denen schätzungsweise 2000 bis 3000 eine nomadische Lebensweise pflegen: Im Winter leben sie auf einem Standplatz und von Frühjahr bis Herbst sind sie mit ihren Wohnwagen «auf der Reise», machen auf Durchgangsplätzen halt und besuchen ihre Kundinnen und Kunden. Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten hat die Schweiz die schweizerischen Jenischen und Sinti als eine nationale Minderheit anerkannt – unabhängig davon, ob sie fahrend oder sesshaft leben.

Die Stadt Bern hat sich in der Vergangenheit wiederholt für die Anliegen der Jenischen und Sinti eingesetzt. Seit 1998 stehen auf dem Standplatz Buech 38 Stellplätze zur Verfügung, die zurzeit von rund 120 Jenischen und Sinti genutzt werden. Damit ist der Standplatz Buech einer der grössten seiner Art in der Schweiz. Seit 2014 stellt die Stadt Bern zudem jeden Sommer 20 provisorische Durchgangsplätze im Hinteren Schermen zur Verfügung.

Federführung / Beteiligte

Verschiedene Verwaltungseinheiten der Stadt sind in Dossiers mit Bezug zur Kultur und Wohnsituation der Jenischen, Sinti und Roma involviert: Immobilien Stadt Bern, das Schulamt und die Schulleitung des Schulstandorts Stapfenacker, das Sozialamt, das Jugendamt sowie die Kantonspolizei. Die involvierten Verwaltungseinheiten treffen sich vierteljährlich in einem direktionsübergreifenden Koordinationsausschuss unter der Leitung des Sozialamts.

Herausforderungen

Der Platzbedarf der wachsenden Familien steigt stetig und die Kapazitäten des Standplatzes sind ausgeschöpft. Die Zusammenarbeit mit den Bewohnenden des Standplatzes ist in den letzten Jahren schwieriger geworden. Die in der Platzordnung vorgesehene Selbstverwaltung durch ein gewähltes Komitee funktioniert faktisch nicht mehr. Dadurch fehlt den Stadtbehörden ein Ansprechpartner, der alle Bewohnenden vertritt und getroffene Vereinbarungen durchsetzen kann. Mit einer im letzten Jahr erarbeiteten Strategie will der Gemeinderat die Situation der Bewohnenden und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung verbessern.

4. Fazit

Auf die Wohnstadt Bern kommen in den nächsten Jahren insbesondere folgende Herausforderungen zu:

- Der vermutlich anhaltende Reurbanisierungstrend, Aufwertungen von Quartieren und Wohnungssanierungen dürften dazu führen, dass die Wohnungsmieten weiter steigen und kostengünstiger Wohnraum ersatzlos verlorengelht. Dies stellt viele Menschen vor das Problem, dass sie sich eine Wohnung im vertrauten Quartier nicht mehr leisten können und als Ersatz oftmals keinen angemessenen, preisgünstigen Wohnraum finden. Menschen werden aus ihren angestammten Quartieren verdrängt.
- Eine angemessene Wohnversorgung ist nicht für alle Haushalte eine Selbstverständlichkeit. Für Menschen mit wenigen finanziellen Mitteln sowie Menschen mit beschränkten Wohnkompetenzen und teilweise auch für die Migrationsbevölkerung sind die Wohnmöglichkeiten bereits heute sehr begrenzt. Eine hohe Wohnkostenbelastung, geringe Wohnsicherheit, ungenügende Wohnqualität bzw. eine ungenügende Wohnungsgrösse belastet Haushalte mit wenigen finanziellen Mitteln in besonderem Masse. Aufgrund der grossen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt haben sie kaum Chancen auf eine Veränderung der Wohnsituation.
- Auch der Mittelstand, insbesondere Familienhaushalte, ist zunehmend mit den negativen Folgen des angespannten Wohnungsmarkts konfrontiert. Nach wie vor ziehen Jahr für Jahr mehr Familien aus Bern weg als zu. Sollen Familien in Bern gehalten werden, müssen insbesondere auch grössere bezahlbare Wohnungen gebaut werden.
- Thema der kommenden Jahre ist nicht nur die bauliche Verdichtung der Stadt Bern, sondern auch eine Erhöhung der Nutzerdichte. Es stellen sich sowohl Fragen zu Flächenkonsum und Wohnungsbelegung, als auch Fragen zu Nutzungsarten des Wohnraums.

Soll die Wohnstadt Bern auch langfristig allen Bevölkerungsgruppen offenstehen, ist insbesondere im Segment des günstigen Wohnraums zu handeln. Massnahmen im Wohnungsbau dauern mehrere Jahre, bis sie Wirkung entfalten, sind aber eine Investition in die Zukunft, von der spätere Generationen profitieren können. Heute neu gebaute Wohnungen haben aufgrund der Baukosten ihren Preis, sie werden aber langfristig im Verhältnis günstiger, insbesondere dann, wenn auf Marktmieten verzichtet wird.

In der Stadt Bern wird bereits heute in verschiedenen Tätigkeitsfeldern auf unterschiedlichen Ebenen wohnpolitisch gehandelt. Die Handlungsfelder sind jedoch kaum untereinander vernetzt. Es besteht ein grosses Potenzial zur Verknüpfung der Herausforderungen mit den bestehenden Instrumenten. Die einfachste und direkteste Möglichkeit ist, den Herausforderungen verstärkt mit Instrumenten des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik zu begegnen, denn die Stadt hat im Rahmen des Fonds volle Handlungsbefugnis. Welchen zusätzlichen Beitrag raumplanerische

Instrumente leisten können, ist zu klären. Von raumplanerischen Massnahmen sind in erster Linie private Eigentümerschaften betroffen, die in der Regel nur bedingt bereit sind, Beiträge zur Lösung sozialer Herausforderungen zu leisten. Die regulatorischen Möglichkeiten sind aufgrund der Eigentumsgarantie beschränkt.

Zusätzlich braucht es sozialpolitische Massnahmen, welche einerseits den Zugang der Armutsbetroffenen zum Wohnungsmarkt und ihre Wohnversorgung verbessern und andererseits das Angebot an günstigen Wohnungen erhöhen.⁴⁵

Mit der Wohnstrategie reagiert die Stadt Bern auf die beschriebenen Herausforderungen. Die Strategie ist auf einen Zeithorizont bis ins Jahr 2030 angelegt. Die in der Strategie formulierten Massnahmen dienen dazu, diese wohnpolitischen Ziele zu erreichen.

⁴⁵ Der Bericht der Direktion für Bildung, Soziales und Sport «Bezahlbarer Wohnraum für Armutsbetroffene – Problemanalyse und Lösungsansätze für die Stadt Bern» vom Dezember 2017 macht dazu konkrete Vorschläge.

Anhang I: Begriffsverständnis

Begriffe aus dem Wohnungswesen werden von den Akteurinnen und Akteuren unterschiedlich verwendet. Im Folgenden ist festgehalten, was die Stadt Bern unter diesen Begriffen versteht.

Wohnraum gewinnorientierter Trägerschaften

Gewinnorientierte Trägerschaften stellen in der Stadt Bern die Grundversorgung mit Wohnraum sicher. Sie besitzen sowohl Wohneigentum als auch Mietwohnungen, die in der Regel zu Marktmieten vermietet werden. Gewinnorientierte Trägerschaften erstellen meist Wohnungen im mittleren und gehobenen Preissegment.

Wohnraum gewinnorientierter Trägerschaften steht in der Regel allen Menschen offen, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen.

Wohnraum gemeinnütziger Trägerschaften

Gemeinnützige Trägerschaften sind nicht gewinnorientiert und vermieten ihre Wohnungen in Kostenmiete. Sie besitzen in der Stadt Bern rund 7 900 Wohnungen. Gemeinnützige Trägerschaften handeln normalerweise im Mietwohnungssegment und erstellen in der Regel Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment. Dank Kostenmiete und langfristigen Verzicht auf Gewinnstreben leisten sie einen dauernden Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum. Gemeinnützige Trägerschaften können unterschiedlich organisiert sein, zum Beispiel als Genossenschaft, Aktiengesellschaft oder Stiftung, mit oder ohne Mitbestimmung und Kostenbeteiligung der Mietenden. Der gemeinnützige Wohnungsbau wird auch mit dem «dritten Weg im Wohnungsbau» umschrieben. Gemeint ist, dass es sich wegen der häufig angewendeten Mitbestimmung der Mietenden um ein Segment zwischen Miete und Eigentum handelt.⁴⁶ Die meisten gemeinnützigen Trägerschaften kennen für die Vermietung ihrer Wohnungen Vergabekriterien und Vorgaben (z. B. zur Belegung der Wohnungen oder zum Einbringen von Kapital).

Wohnraum gemeinnütziger Trägerschaften steht in der Regel allen Menschen offen, die die Vergabekriterien und Vorgaben der Trägerschaften erfüllen.

Wohnraum der Stadt bzw. des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern

Die städtischen Wohnungen sowie das städtische Bauland sind dem Fonds (Finanzvermögen der Stadt Bern, welches eine Rendite abwerfen muss) zugewiesen und werden durch Immobilien Stadt Bern bewirtschaftet. Die Grundstücke werden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses verwaltet. Der Fonds vermietet die meisten seiner rund 2 200 Wohnungen nach dem Berner Modell. Diese Wohnungen stehen grundsätzlich allen Menschen offen; die Vermietung erfolgt jedoch unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie beispielsweise der Mieterinnen- und Mieterzusammensetzung im Haus, der Einkommenssituation und Wohnungsbelegung.

Ausserdem vermietet der Fonds günstige Wohnungen mit Vermietungskriterien (GüWR-Wohnungen). Diese Wohnungen stehen einkommensschwachen Menschen zur Verfügung; die Mieterschaft muss strenge Vermietungskriterien erfüllen.

Einige Wohnungen werden nach Marktmiete vermietet, sie stehen allen Menschen offen, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen.

Marktmiete

Als Marktmiete wird der Mietzins einer Wohnung bezeichnet, der sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ergibt.

Kostenmiete

Als Kostenmiete wird der Mietzins einer Wohnung bezeichnet, der sich nur nach den anfallenden Wohnungskosten richtet und die Wohnungsmarktsituation nicht berücksichtigt. Bei der Kalkulation von Kostenmieten dürfen nur die effektiven Kosten für Verzinsung von Kapital und Land bzw. Baurechtszins, Amortisationen/Abschreibungen, Verwaltung und Instandhaltung der Wohnung einfließen. Veränderungen der Bodenpreise und Marktentwicklungen dürfen bei der Kostenmiete nicht berücksichtigt werden. Die Stadt Bern definiert aktuell im Rahmen der Anwendung von Preisgünstigkeitsverpflichtungen im Sinne der Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ (Wohn-Initiative), wie Mietzinsen nach Kostenmieten zu berechnen sind.

Wohnungen in Kostenmiete sind selbsttragend und nicht subventioniert. Kostenmieten steigen bei grosser Nachfrage nach Wohnraum oder Attraktivierung von Wohnumgebungen nicht an.

Berner Modell

Mit Berner Modell wird das Modell der Stadt Bern zur Kalkulation der Mietzinsen städtischer Wohnungen bezeichnet. Mit Hilfe eines Rasters werden nach diesem Berechnungsmodell die Lagequalität sowie die Komfortstufen von Wohnungen mit jeweils fünf Stufen bewertet. Daraus ergeben sich Mietzinsen pro m²/Jahr mit einer Spannweite von Fr. 107.- bis 280.- Die nach Berner Modell berechneten Mietzinsen entsprechen in der Höhe ungefähr der Kostenmiete. Das Berner Modell stellt jedoch keine eigentliche Kostenmietberechnung dar.

Komfort/Standart	Lagequalität				
	A Schlecht	B einfach	C Gut	D sehr gut	E Toplage
1 Ohne Komfort	107	120	134	147	160
2 Einfacher Komfort	134	147	160	174	187
3 Mittlerer Komfort	160	174	187	200	214
4 Neuzeitl. Komfort	187	200	214	227	240
5 Hoher Standart	214	240	254	267	280
	Zahlen = Mietzins m ² / Jahr				

Grün - GüWR-fähig

Rot - nicht GüWR-fähig

Günstige Wohnungen mit Vermietungskriterien (GüWR-Wohnungen)

Als GüWR-Wohnungen werden die von der Stadt Bern subventionierten Wohnungen bezeichnet. Sie stehen Menschen zur Verfügung, die strenge Kriterien, insbesondere Einkommens- und Vermögenskriterien erfüllen. Die Mietzinsen von GüWR-Wohnungen werden mittels unterschiedlich hoher Rabatte auf ein fest definiertes Niveau verringert. Der Mietzins einer 4-Zimmer-GüWR-Wohnung beträgt beispielsweise netto maximal Fr. 1100.-

Preisgünstiger Wohnraum

Welcher Mietzins einer Wohnung als «preisgünstig» gilt, ist nicht definiert. Jeder Mensch hat seine eigenen Vorstellungen, wieviel eine preisgünstige Wohnung kosten darf. Die Stadt Bern versteht unter preisgünstigen Mieten im Neubaubereich Mietzinsen, die sich an der Kostenmiete orientieren.

Bezahlbarer Wohnraum

Was unter bezahlbarem Wohnraum zu verstehen ist, ist ebenfalls nicht definiert, sondern relativ. Wieviel Mietzins bezahlbar ist, hängt von der Einkommenssituation der einzelnen Menschen ab. So sind Neubauwohnungen mit Kostenmiete beispielsweise für die mittelständische Bevölkerung bezahlbar, für armutsbetroffene Menschen jedoch nicht erschwinglich.

Subventionierter Wohnraum

Zu subventioniertem Wohnraum gehören Wohnungen, die gezielt für Menschen mit tiefen Einkommen verbilligt werden. Dazu zählen in der Stadt Bern nur die günstigen Wohnungen mit Vermietungskriterien (GüWR-Wohnungen) des Fonds.

Hindernisfreier Wohnraum

Als hindernisfrei gelten Wohnungen, die inklusive Haus- und Wohnungszugang gemäss den kantonalen Bauvorschriften und der Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» gebaut sind. Das bedeutet beispielsweise, dass der Zugang und das Wohnungsinnere keine Stufen und Schwellen aufweisen dürfen und dass Türen, Badezimmer und Küchen die für Rollstuhlfahrende nötigen Mindestgrössen aufweisen müssen.

Gemeinwohlorientiert, gemeinschaftlich, selbstverwaltet

Gemeinwohlorientierte Trägerschaften stellen das Wohlergehen breiter Bevölkerungsschichten und der Gesellschaft ins Zentrum. Ihr Engagement geht über den eigentlichen Bau von Wohnungen hinaus und beinhaltet beispielsweise Wohnraum für benachteiligte Menschen oder die Quersubventionierung von Erdgeschossnutzungen, die für die Öffentlichkeit einen Mehrwert bringen.

Gemeinschaftliche Wohnformen sind bewusst auf soziale Netzwerke und Kontakte der Menschen ausgelegt. Begegnungen der Bewohnerschaft und der Quartierbevölkerung werden zum Beispiel durch Gemeinschaftsräume oder Aussenräume begünstigt, die zum Aufenthalt einladen.

Selbstverwaltet sind Wohnungen dann, wenn ihre Bewohnerinnen und Bewohner mitbestimmen und mitgestalten können, zum Beispiel in Genossenschaften oder in Stockwerkeigentumsgemeinschaften.

Anhang II: Literaturverzeichnis

Alters- und Versicherungsamt (AVA), 2012: Hindernisfreier Wohnraum in der Stadt Bern. Unveröffentlichte Studie. März 2012, Bern.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2017: City Statistics (Urban Audit). Wohnen in den Städten: Ein Vergleich der grossen Kernstädte und ihrer Agglomerationsgürtel. BFS Aktuell, August 2017, Neuchâtel.

Bundesamt für Wohnungswesen, Halter Unternehmungen, Pensimo Management, 2012: «Günstiger» Mietwohnungsbau ist möglich. Technischer Bericht vom 30. Juni 2012, Grenchen.

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), 2012: Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz (2012). Eine Studie zur Anwendung von Belegungsvorgaben und Einkommenslimiten bei 1000 gemeinnützigen Wohnbauträgern.

Curaviva Schweiz, 2014: Wohnen im Alter – Eine terminologische Klärung, 2014, Zürich.

Direktion für Bildung, Soziales und Sport, 2017: Bezahlbarer Wohnraum für Armutsbetroffene. Problemanalyse und Lösungsansätze für die Stadt Bern aus Sicht der Direktion BSS.

Direktion für Bildung, Soziales und Sport, 2016: Medienmitteilung vom 2. März 2016: Schulraumplanung 2016/17 praktisch am Ziel.

Fahrländer Partner AG, 2017: Gemeindecheck Wohnen: Stadt Bern, 1. Quartal 2017, Zürich.

Fahrländer Partner AG, 2016: Immobilien-Almanach Schweiz 2017

Fahrländer Partner AG, 2013: «Viererfeld / Mittelfeld» Bern, Grundlage zur Ermittlung des Mehrwerts aufgrund der Ein- und Umzonung, Zürich.

Fahrländer Partner AG, sotomo, 2012: Nachfragersegmente im Wohnungsmarkt, Konzeption & Überblick. Zürich.

Statistik Stadt Bern, 2018a: Die Wohnbevölkerung der Stadt Bern, März 2018, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2018b: Medienmitteilung vom 10. Juli 2018: Abnahme der leer stehenden Wohnungen und Geschäftslokale.

Statistik Stadt Bern, 2018c: Wohnbautätigkeit in der Stadt Bern 2017, Februar 2018, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2018d: Wohnungsmietpreiserhebung in der Stadt Bern im November 2017, März 2018, Bern.

Stadt Bern (Hrsg.), 2017a: Stadt der Beteiligung – Legislaturrichtlinien 2017–2020. Ziele // Massnahmen // Strategische Grundlagen. 2017, Bern.

Stadt Bern (Hrsg.), 2017b: STEK 2016 – Stadtentwicklungskonzept Bern. Gesamtbericht. Bern.

Statistik Stadt Bern, 2017c: Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern, Berichtsjahr 2016, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2017d: Wohnbautätigkeit in der Stadt Bern, Februar 2017, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2017e: Zählung der leer stehenden Wohnungen und Arbeitsräume in der Stadt Bern, September 2017, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2016a: Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern, Berichtsjahr 2015, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2016b: Lebensqualität in der Stadt Bern, September 2016, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2015: Die Wohnbevölkerung der Stadt Bern 2014, April 2015, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2014a: Zur finanziellen Lage der Haushalte in der Stadt Bern 2012. Monitoring Sozialräumliche Stadtentwicklung, Dezember 2014, Bern.

Statistik Stadt Bern, 2014b: Medienmitteilung vom 22. Oktober 2014: Art der Wohnungsbelegung bei 3000 bis 4000 Wohnungen unklar.

Wüest Partner AG, 2017: Immo-Monitoring 2017 / 2, Frühlingsausgabe, Zürich.

Der vorliegende Grundlagenbericht ist Basis für die Wohnstrategie mit Massnahmen. Beide Dokumente können unter www.bern.ch/wohnstrategie heruntergeladen werden.

Herausgeber:

Stadtplanungsamt der Stadt Bern

Projektausschuss:

Sven Baumann, Generalsekretär BSS

Blaise Kropf, Generalsekretär PRD

Roland Meyer, Generalsekretär FPI

Projektleitung:

Christine Gross und Philipp Wigger, Stadtplanungsamt, Fachstelle Wohnbauförderung

Projektteam:

Kristina Bussmann, Immobilien Stadt Bern

David Kieffer, Sozialamt

Isabel Marty, Fachstelle Sozialplanung

Gestaltung:

Technischer Support, Stadtplanungsamt

Druck:

Rub Media AG, Wabern

Bezugsquelle:

Stadtplanungsamt, Zieglerstrasse 62, Postfach, 3000 Bern, Telefon 031 321 70 10
stadtplanungsamt@bern.ch, www.bern.ch/stadtplanung

Bern, 10. Oktober 2018

