

Amt für Gemeinden  
und Raumordnung

Office des affaires communales  
et de l'organisation du territoire

Justiz-, Gemeinde- und  
Kirchendirektion des  
Kantons Bern

Direction de la justice, des affaires  
communales et des affaires ecclé-  
siastiques du canton de Berne

Nydegasse 11/13  
3011 Bern  
Telefon 031 633 77 76  
Telefax 031 633 77 31  
www.be.ch/agr

Gemeindeverwaltung Wohlen bei Bern  
Hauptstrasse 26  
3033 Wohlen b. Bern

Sachbearbeiter: Rolf Mühlemann  
G.-Nr.: 450 17 455  
Mail: rolf.muehlemann@jgk.be.ch

18. Juli 2017



## Wohlen; Initiative preisgünstiges Wohnen, Vorprüfung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Mail vom 29. Juni 2017 haben Sie uns die Unterlagen zur Initiative „Preisgünstiges Wohnen“ zur Prüfung eingereicht.

### 1. Gegenstände der Vorprüfung

Das AGR prüft gestützt auf Art. 61 Abs. 1 BauG, ob die Vorschriften rechtmässig und mit der übergeordneten Planung vereinbar sind. Das AGR als Genehmigungsbehörde für Planungen ist befugt, in den Initiativtext einzugreifen. Es kann nötigenfalls nicht genehmigungsfähige Vorschriften streichen oder ändern und allenfalls auch Auflagen und Bedingungen verfügen. Bei der Vorprüfung geht es darum, noch vor der „Volksabstimmung“ allfällige Mängel zu erkennen und auf mögliche Problempunkte hinzuweisen, die bei der späteren Genehmigung der von den Stimmbürgern beschlossenen Vorschriften Anlass zu Korrekturen durch das AGR geben können.“ Auf solche Korrekturen wäre in der Abstimmungsbotschaft an die Stimmbürger hinzuweisen (BVR 2000, S. 483ff).

Nach Art. 118 Abs. 4 BauV wird in der Vorprüfung geprüft

- ob die Entwürfe den geltenden Vorschriften entsprechen (Rechtmässigkeitsprüfung);
- ob das geltend gemachte öffentliche Interesse die Eingriffe in das Eigentum rechtfertigt;
- ob die Entwürfe geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen (Zweckmässigkeitsprüfung).

Zusätzlich hat die Abteilung Gemeinden des AGR auch die gemeinderechtlichen Aspekte der Initiative geprüft.

### 2. Initiative

Das Baureglement der Einwohnergemeinde Wohlen soll wie folgt ergänzt werden:

*Art. ... (neu) Preisgünstiges Wohnen*

*Mit dem Ziel einer guten sozialen Durchmischung unterstützt die Gemeinde aktiv die Erstellung und Erhaltung preisgünstiger und qualitativ hochwertiger Mietwohnungen für Familien sowie Seniorinnen und Senioren, indem sie insbesondere:*

- a) bei Erlass oder Änderung von Nutzungsplänen, die zu einer höheren Ausnützung führen, einen angemessenen Anteil (in der Regel einen Drittel) des für das Wohnen bestimmten Nutzungsmasses dem preisgünstigen Wohnungsbau in Kostenmiete vorbehält. Diese Zweckbestimmung ist mit geeigneten Instrumenten dauerhaft zu sichern. Ausnahmen sind geringfügige Änderungen von Nutzungsplänen gemäss Art. 122 BauV;*
- b) geeignete Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgibt, mit Auflagen die Zweckbestimmung für den preisgünstigen Wohnungsbau dauerhaft sichert und bei der Festlegung des Baurechtszinses die Art der Auflagen berücksichtigt;*
- c) gemeinnützige Wohnbauträger bei der Landbeschaffung unterstützt.*

Dem Initiativtext liegen Erläuterungen bei („Argumente“).

### 3. Ergebnis der Prüfung

Mit der Initiative soll das preisgünstige Wohnen im Baureglement der Gemeinde verankert werden.

Die Initiative bewirkt einen Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsgarantie. Einschränkungen von Grundrechten benötigen eine gesetzliche Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 BV).

Auf Bundesebene ist das Interesse an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV ("Bund und Kanton setzen sich ..... dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können") und in Art. 108 BV (Wohnbau- und Eigentumsförderung) verankert. Auf Kantonsebene findet dieses Interesse eine Entsprechung in Art. 30 Abs. 1 Bst. b Kantonsverfassung: "Kanton und Gemeinden setzen sich zum Ziel, dass alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können".

Nach der Rechtsprechung sind Eigentumsbeschränkungen, welche sich sozial- und wohlfahrtspolitisch rechtfertigen lassen, von öffentlichem Interesse. Das Bundesgericht anerkennt, dass sozialpolitische Anliegen im Bereich des Wohnungsbaus mit raumplanerischen Mitteln umgesetzt werden können. In BGE 119 Ia 362 S. 373, hält es dazu folgendes fest: es „...sei bemerkt, dass der soziale Wohnungsbau als raumplanerische Zielsetzung anerkannt werden kann (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG) und das Bestreben der Gemeinde, günstigen Wohnraum zu schaffen, demnach nicht als sachwidrig erscheint.“

Mit Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG wird die Raumplanung verpflichtet, Vorkehren der Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss Wohn- und Eigentumsförderungsgesetz zu stützen, insbesondere zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Mit Art. 64 Abs. 2 Bst. d BauG ist den Gemeinden aufgegeben, im Rahmen ihrer Ortsplanung Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung zu treffen.

Im Unterschied zu anderen Kantonen kennt das Baugesetz des Kantons Bern keine abschliessende Aufzählung der zulässigen Nutzungszonen. Art. 71 BauG bestimmt lediglich, dass der Zonenplan die Bauzonen und ihre Einteilung festlegt. Den Gemeinden steht es frei, die Bauzone in Gebiete verschiedener Nutzungsart und -dichte zu unterteilen und Sonderzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG auszuscheiden. Die Gemeinde ist gestützt auf Art. 65 Abs. 1 BauG befugt, Nutzungsbestimmungen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus zu erlassen. Die Gemeinde kann in

diesem Bereich von ihrer Autonomie Gebrauch machen, ohne dass eine explizite rechtliche Grundlage im kantonalen Recht erforderlich ist. Das kommunale Baureglement schafft damit die für den Grundrechtseingriff erforderliche formell-rechtliche Grundlage.

Die Verankerung der Zielsetzung im Baureglement und die Umsetzung mit Instrumenten des Bau- und Planungsrechts sind somit grundsätzlich möglich.

Da es sich um eine Initiative handelt, fehlt ein Erläuterungsbericht nach Art. 118 Abs. 1 BauV. In den Argumenten des Initiativkomitees werden die im Initiativtext verwendeten Begriffe (knapp) erklärt. Zum öffentlichen Interesse wird auf die demografische Entwicklung in der Gemeinde Wohnen hingewiesen. Weitere Angaben wie z.B. statistische Werte über die Mietzinse, die Preisentwicklung in den verschiedenen Ortsteilen, den Leerwohnungsbestand etc. fehlen. Die Frage, ob ein ausreichendes öffentliches Interesse besteht, um grundrechtseinschränkende Massnahmen für die Sicherstellung preisgünstiger Wohnungen zu begründen, kann hier daher noch nicht abschliessend beantwortet werden und das AGR behält sich vor, insbesondere bei entsprechenden Einsprachen zusätzliche Abklärungen vorzunehmen und Nachweise zu verlangen.

In der Begründung zur Initiative wird zur demografischen Entwicklung ausgeführt, dass viele ältere Bürgerinnen und Bürger aus ihren zu gross gewordenen Wohnungen ausziehen möchten, es aber an passendem Wohnraum fehle und sie darum aus der Gemeinde wegziehen würden. Der Gemeinde gingen damit „gute Steuerzahler verloren“. Diese Argument ist kaum geeignet, ein öffentliches Interesse an preisgünstigem Wohnraum zu begründen. „Gute Steuerzahler“ im Seniorenalter sind kaum auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Hier dürften eher die Ausgestaltung des Wohnraums und die Lage von Bedeutung sein.

Zu beachten ist jedoch, dass die Zielsetzung der Initiative einer Umsetzung im Einzelfall bedarf und die konkrete Prüfung des öffentlichen Interesses immer auch noch auf dieser Konkretisierungsstufe erfolgen kann.

Die Initiative enthält Begriffe, welche im Bau- und Planungsrecht nicht näher definiert sind („preisgünstig“, „Kostenmiete“). Zudem stellen sich Fragen nach dem Anwendungsbereich der Vorschrift („Bei Erlass oder Änderung von Nutzungsplänen, die zu einer höheren Ausnutzung führen“) und nach der Verhältnismässigkeit („einen angemessenen Anteil (in der Regel einen Drittel) des für das Wohnen bestimmten Nutzungsmasses“, „Kostenmiete“).

Die Begriffe sind v.a. in Bezug auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen. Die Zweckmässigkeit von Vorschriften misst sich daran, ob sie geeignet sind, die angestrebte Entwicklung herbeizuführen. Sie deckt sich weitgehend mit der Verhältnismässigkeitsprüfung (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum BauG, N. 24 zu Art. 61) umfasst also insbesondere die Eignung, die Erforderlichkeit und die Zweck/Mittelrelation.

Der Begriff „preisgünstig“ ist nicht näher definiert. Es kann hier auf die Wohnraumförderungsgesetzgebung des Bundes<sup>1</sup> abgestellt werden. In Verbindung mit der Verpflichtung zur Vermietung in Kostenmiete ist der Begriff ausreichend klar und sachgerecht. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen für Bundeshilfe erfüllt sein müssen. Damit gelten nach Art. 8 WFG für die Erstellung von Wohnraum die Kostenlimiten des Bundesamts für Wohnungswesen.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842)

Die „Kostenmiete“ ist gebräuchlich und bei den gemeinnützigen Bauträgern verbreitet. Bei der Kostenmiete darf der Vermieter oder die Vermieterin keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen. Der Mietzins deckt nur die effektiven Kosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten) des Vermietenden.

Die verwendeten Begriffe sind somit ausreichend klar.

Zum Anwendungsbereich der Vorschrift werden in Argumenten der Initianten keine weiteren Erläuterungen gemacht. Örtlich käme die Vorschrift grundsätzlich im ganzen Gemeindegebiet zum Tragen. Ob dies gerechtfertigt ist, kann ohne weitere Angaben nicht beurteilt werden. Eine solche Regelung ist jedoch rechtlich problematisch (öffentliches Interesse?, Verhältnismässigkeit?) Ein ausreichendes öffentliches Interesse kann jedenfalls nur dann vorliegen, wenn ein Ortsteil von hohen und steigenden Mietzinsen besonders betroffenen ist. Die Initiative lässt hier einen gewissen Spielraum für die Umsetzung im Einzelfall, indem ein „angemessener“ Anteil der Wohnfläche dem preisgünstigen Wohnen dienen soll. Die Planungsbehörden werden diese Vorgabe mit Augenmass umsetzen müssen.

Es handelt sich beim Initiativbegehren um eine Zielnorm, welche im Einzelfall beim Erlass der konkreten Bauvorschriften umgesetzt werden soll. Mit der Vorgabe einen angemessenen Anteil dem preisgünstigen Wohnungsbau vorzubehalten, kann (und muss) den Erfordernissen der Verhältnismässigkeit im Einzelfall Rechnung getragen werden.

Die Zielvorgabe (in der Regel 1/3) erscheint verhältnismässig und sachgerecht: Einerseits bleibt der grössere Teil der neuen Wohnfläche dem Regime von Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit unterstellt und andererseits ist die Zielvorgabe hoch genug, um den Wohnungsmarkt in die gewünschte Richtung zu beeinflussen.

Auch der Ausschluss des Eigentums (*Kostenmiete*) ist sachgerecht, da eine Kontrolle nur mit grossem Aufwand möglich wäre.

Im Anwendungsfall zu klären ist die Geltung der neuen Bestimmung auf flächendeckende Ausnutzungssteigerungen, die auf eine Änderung des Baureglementes zurückgehen, also beispielsweise die generelle Erhöhung bestimmter baupolizeilicher Masse. Wir gehen davon aus, dass auch in einem solchen Fall die Angemessenheit gewürdigt werden kann.

Der Vollzug gem. lit. a kann und soll mit den bau- und planungsrechtlichen Instrumenten erfolgen. Der Initiativtext setzt voraus, dass die Umsetzung im Einzelfall mittels Bauvorschriften erfolgt und die dauerhafte Sicherung mit „geeigneten Instrumenten“ erfolgt. In den Überbauungsvorschriften können und müssen noch ergänzende Vorgaben gemacht werden, beispielsweise für die nähere Umschreibung der verwendeten Begriffe. Auch (ergänzende) vertragliche Regelungen sind nicht ausgeschlossen. Die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtung zur Vermietung in Kostenmiete erfolgt mit den Instrumenten der Baupolizei.

Lit. b und c geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

#### 4. Fazit

Insgesamt erscheint die Initiative rechtmässig und mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Allenfalls ist das öffentliche Interesse an der Regelung noch zu belegen. Allfällige Umsetzungsprobleme erscheinen lösbar.

5. Hinweis: Initiative Stadt Bern „Wohnen für alle“ und Gegenvorschlag zur Initiative „Bezahlbar wohnen in Köniz“

Mit Verfügung vom 18. März 2015 hat das AGR die Umsetzung der Initiative „Wohnen für alle“ in der Bauordnung der Stadt Bern genehmigt. Diese Initiative verfolgt eine ähnliche Stossrichtung wie die Initiative „Preisgünstiges Wohnen“ in Wohlen. Gegen die Genehmigung des AGR ist – mit teilweise grundsätzliche Rügen zur Zulässigkeit der Initiative - Beschwerde erhoben worden. Zur Zeit ist das Verfahren vor Verwaltungsgericht hängig.

Zum Gegenvorschlag zur Initiative „Bezahlbar wohnen in Köniz“ liegen Einsprachen vor. Das Genehmigungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ob sich der Ausgang dieser Verfahren auf die Genehmigungsfähigkeit der vorliegenden Initiative auswirken wird, muss hier offen gelassen werden.

#### 6. Gemeinderechtliche Beurteilung

Aus gemeinderechtlicher Sicht ergeben weder formelle noch materielle Vorbehalte.

Freundliche Grüsse

Amt für Gemeinden und Raumordnung  
Abteilung Orts- und Regionalplanung



Rolf Mühlemann

Kopie:

- Regierungsstatthalteramt Bern Mittelland
- AGR: WOR, SCM

