



Gegenvorschlag zur Initiative "bezahlbares Wohnen" im Baureglement

Erläuterungsbericht

Inhalt

1.	Ausgangslage	4
1.1	Initiative „bezahlbares Wohnen“	4
1.2	Gegenvorschlag.....	4
2.	Grundlagen	5
2.1	Entwicklungsleitbild der Stadt Burgdorf	5
2.2	Legislaturplanung 2017-2020.....	5
2.3	Kommunale Richtpläne	5
2.4	Grundordnung.....	5
3.	Planungsziele	5
4.	Gegenvorschlag	5
5.	Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungen	6
6.	Grundlagen zum öffentlichen Interesse	6
6.1	Bautätigkeit und Nachfrage in der Schweiz	6
6.2	Leerstand in Burgdorf	6
6.3	Nachfrageentwicklung in Burgdorf	7
6.4	Mietzinssituation in Burgdorf	7
6.5	Soziale Schichten.....	8
6.6	Fazit zum öffentlichen Interesse	8
7.	Auswirkungen des Gegenvorschlags in der Grundordnung (Baureglement)	9
8.	Das Planerlassverfahren	9

Burgdorf, 2. September 2020

Stadt Burgdorf

Baudirektion

Rudolf Holzer, Leiter Baudirektion

Felix Haller, Leiter Stadtentwicklung

1. Ausgangslage

1.1 Initiative „bezahlbares Wohnen“

Im Oktober 2016 wurde in Burgdorf die Initiative „für bezahlbares Wohnen in Burgdorf“ von der sozialdemokratischen Partei SP Burgdorf sowie dem Mieterinnen- und Mieterverband Regionalgruppe Emmental – Oberaargau eingereicht. Die Initiative verlangt eine Ergänzung des Baureglements mit folgendem Wortlaut:

Art. 27 (neu) Preisgünstiger Wohnungsbau

Mit dem Ziel einer guten sozialen Durchmischung in allen Stadtteilen setzt sich die Stadt Burgdorf aktiv für die Erstellung und Erhaltung preisgünstiger und qualitativ hochwertiger Mietwohnungen ein, indem sie insbesondere

- a bei Ein-, Um- und Aufzonungen sowie neuen Überbauungsordnungen einen angemessenen, in der Regel einen Drittel nicht unterschreitenden Anteil des für das Wohnen bestimmten Nutzungsmasses dem preisgünstigen Wohnungsbau in Kostenmiete vorbehält und diese Zweckbestimmung mit geeigneten Instrumenten dauerhaft sichert;
- b geeignete Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgibt und die Zweckbestimmung für den preisgünstigen Wohnungsbau in Kostenmiete mit Auflagen dauerhaft sichert;
- c gemeinnützige Wohnbauträger bei der Landbeschaffung und bei der Umsetzung von Projekten unterstützt.

Der Gemeinderat hat die Initiative mit Verfügung vom 8. November 2016 im Sinne von Art. 22 Abs. 3 der Gemeindeordnung formell überprüft. Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für die Ergänzung des Baureglements der Stadt Burgdorf.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR hat die Initiative auf deren materielle und formelle Rechtmässigkeit hin geprüft und anschliessend einen Vorprüfungsbericht (12.12.2017) erstellt. Der Inhalt ist rechtskonform. Allerdings muss das öffentliche Interesse für diese Eigentumsbeschränkung noch nachgewiesen werden.

1.2 Gegenvorschlag

Die Stadt Burgdorf hat sich mit der Initiative und dem „preisgünstigen Wohnraum“ auseinandergesetzt. Die Initiative weist aus Sicht der Stadt einige Mängel auf. Mit dem Ziel der Initiative ist die Stadt Burgdorf hingegen einverstanden. In Zusammenarbeit mit den Initianten hat die Stadt Burgdorf einen Gegenvorschlag ausgearbeitet. Dieser ist präziser formuliert und wurde bereits in anderen Gemeinden eingesetzt.

In diesem Erläuterungsbericht wird nicht mehr auf die Initiative eingegangen, da diese nach dem Beschluss des Gegenvorschlags zurückgezogen wird. Der Gegenvorschlag wurde zusammen mit den Initianten erarbeitet. Die Interessen der Initianten sind darin berücksichtigt.

Hingegen ist zu erwähnen, dass der Gemeinderat folgende Elemente aus der Initiative als „Absichtserklärung“ entgegennimmt:

- Geeignete Grundstücke werden im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben und die Zweckbestimmung für den preisgünstigen Wohnungsbau in Kostenmiete mit Auflagen dauerhaft gesichert.
- Gemeinnützige Wohnbauträger werden bei der Landbeschaffung und bei der Umsetzung von Projekten unterstützt.

2. Grundlagen

2.1 Entwicklungsleitbild der Stadt Burgdorf

Das Entwicklungsleitbild der Stadt beinhaltet insbesondere die Strategie, Raum für Bevölkerungsbedürfnisse zu garantieren. Es beinhaltet die Zielsetzung, das attraktive Wohnangebot und die Bevölkerungsvielfalt zu erhalten und zu fördern. Die Entwicklungsziele nehmen Rücksicht auf den Bestand und fördern eine durchmischte Bevölkerungsstruktur.

2.2 Legislaturplanung 2017-2020

In der Legislaturplanung 2017-2020 wird unter dem Ziel «Die Stadt hat eine realistische Vorstellung über die zukünftige Entwicklung des Wohn- und Arbeitsraumes in den nächsten 15-20 Jahren» folgende Massnahme formuliert: «Burgdorf unterstützt bessere Rahmenbedingungen für die Entwicklung von günstigem Wohnraum». Damit unterstützt die Stadt grundsätzlich die Zielsetzung der Initiative.

Da das Ziel für die nächsten 15 – 20 Jahren festgelegt wurde, gilt dieses auch für die nächste Legislatur.

2.3 Kommunale Richtpläne

Die rechtsgültigen kommunalen Planungsinstrumente beinhalten bisher keine Vorgaben zu bezahlbarem Wohnraum. Wie unter Ziffer 1.2 bemerkt, nimmt der Gemeinderat die Ziffern b und c der Initiative als Absichtserklärung auf und wird diese Anliegen in seiner Wohnbaustrategie, welche im Rahmen des neuen Siedlungsrichtplans erarbeitet wird, behandeln.

2.4 Grundordnung

In der letzten Überarbeitung der Grundordnung wurde die Anpassung an die BMBV vorgenommen und die Gewässerräume wurden gesichert. Die Genehmigung erfolgte im (laufendes Verfahren). Im aktuellen Baureglement wurde das Thema „bezahlbares Wohnen“ nicht bearbeitet. Die Änderung unterliegt deshalb nicht der Planbeständigkeit.

3. Planungsziele

Mit dem Gegenvorschlag soll die Voraussetzung zur Schaffung von „preisgünstigem Wohnraum“ geschaffen werden.

4. Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag lautet wie folgt:

Bei Ein- oder Umzonungen in Zonen mit Wohnnutzung mit einem zusätzlichen Nutzungsmass von mindestens 3'000 m² Geschossfläche oberirdisch muss mindestens ein Drittel der zusätzlichen Wohnnutzung als preisgünstiger Wohnraum im Sinne der eidgenössischen Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003 (WFV) erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden. Oder der dafür nötige Boden muss durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Art. 37 WFV abgegeben werden, welche die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet.

5. Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungen

Zur Initiative wurde bereits eine Vorprüfung durchgeführt. Der Gegenvorschlag wurde bereits in anderen Gemeinden in gleicher oder ähnlicher Form umgesetzt. Insofern ist bekannt, dass der Gegenvorschlag den übergeordneten Planungen entspricht. Einzig der Nachweis des öffentlichen Interesses ist zu erbringen. Dieser wird im folgenden Kapitel beschrieben.

6. Grundlagen zum öffentlichen Interesse

6.1 Bautätigkeit und Nachfrage in der Schweiz

Ausserhalb der Grosszentren wird die Bautätigkeit die Nachfrage über das Jahr 2019 hinaus übertreffen. Dies wird sich künftig in Form steigender Leerstände verstärkt auch in den Agglomerationen bemerkbar machen. Die Überangebote dürften folglich bestehen bleiben und sich an gewissen Standorten noch weiter verschärfen.

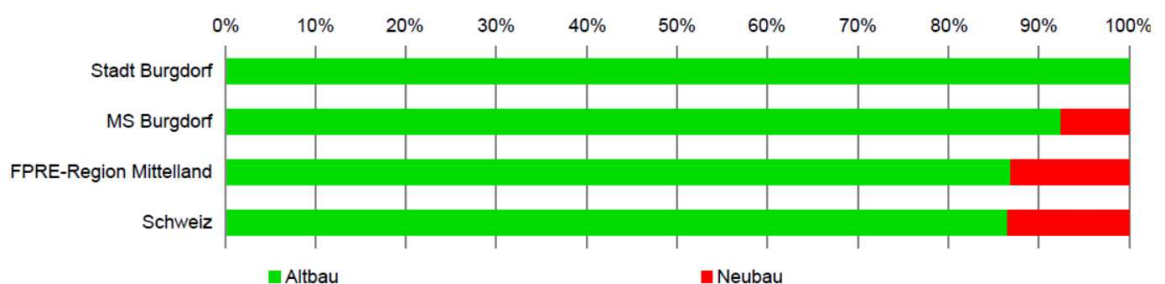
6.2 Leerstand in Burgdorf

Die Leerstandsquote steigt seit 2016 stetig und beträgt im Jahr 2019 1.75%. Damit liegt sie im landesweiten Vergleich (1.6%) leicht über dem Durchschnitt. Dabei sind sämtliche leeren Wohnungen Altbauten und 90% davon sind Mietwohnungen. Die Leerstände sind bei Einzimmerwohnungen leicht über dem nationalen Durchschnitt (2.13% in Burgdorf, 1.85% landesweit, Fahrländer Partner 2020).

Leerstandsquote										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stadt (abs.)	146	194	115	138	106	124	103	108	133	156
davon Neubau	28	48	6	42	12	0	0	0	0	0
davon Eigentum	33	62	5	3	11	11	10	8	13	16
Stadt (%)	1.81	2.32	1.37	1.64	1.25	1.46	1.19	1.24	1.53	1.75

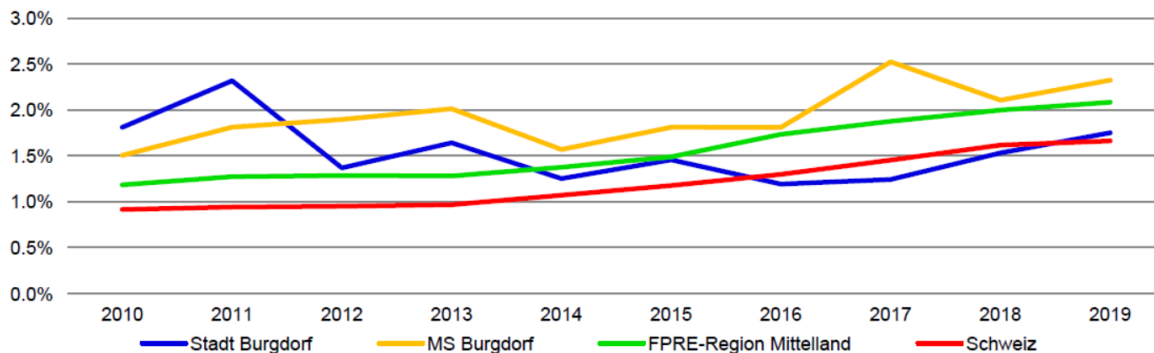
Quelle: BFS, Modellierungen Fahrländer Partner.

Verteilung der Leerwohnungen nach Altbau und Neubau (2019)



Quelle: BFS, Modellierungen Fahrländer Partner.

Leerstandsquote



Quelle: BFS, Modellierungen Fahrländer Partner.

6.3 Nachfrageentwicklung in Burgdorf

Gemäss Fahrländer Partner ist in den Jahren bis 2035 von einer Zunahme des Bestandes von 1'000 Wohnungen und einer Bevölkerungszunahme von 1'750 auszugehen. Dies entspricht einer jährlichen Zusatznachfrage nach ca. 26 Mietwohnungen und ca. 42 Einheiten im Eigentum (Fahrländer Partner 2020). Das Potential im gehobenen Mietwohnungssegment ist etwas höher als im unteren und mittleren Segment.

Seit 2017 hat eine rege Wohnbautätigkeit eingesetzt. In den letzten 12 Monaten wurden Gesuche für den Bau von 90 MFH-Wohnungen eingereicht, und Bewilligungen für 183 Wohnungen erteilt. Diese dürften in den kommenden 2 – 3 Jahren auf den Markt kommen.

6.4 Mietzinssituation in Burgdorf

Gemäss Fahrländer Partner liegt die mittlere Marktmiete für Mietwohnungen (4-Zimmerwohnung mit 110m²) bei Neubauten bei CHF 206 pro m² und Jahr. Der nationale Durchschnitt liegt bei CHF 239 pro m² und Jahr. Burgdorf liegt bei den Marktmieten unter dem nationalen Durchschnitt. Die Anzahl ausgeschriebener Immobilien im Verhältnis zum Bestand bewegt sich bei 7.9% (Schweiz: 7.1%).

In Burgdorf gibt es total 8'905 Wohneinheiten (2018). Der Mietwohnungsanteil beträgt 65%. Zwischen 2014 und 2018 wurden gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) jährlich im Schnitt 84 Einheiten pro Jahr gebaut, was 1% des Bestandes entspricht (Schweiz 1.3%).

Aus dem Bericht der Berner Fachhochschule ist als Zwischenfazit folgender Kommentar zu entnehmen:

Zwischenfazit Mietpreise

Burgdorf steht mit dem Angebot der «zahlbaren Wohnungen», mit Ausnahme eines Wohnungstyps, im Vergleich zur Region, insbesondere Langenthal, sehr gut da. Ausnahme und in Burgdorf augenfällig ist, dass, auch im Verhältnis zur Region, die Ein- bis Zweizimmer-Wohnungen relativ teuer sind. In Anbetracht der zu erwartenden demographischen Entwicklungen werden Ein- und Zweipersonenhaushalte, aufgrund alleinlebender älterer Menschen oder der Zunahme von Kleinfamilien, ansteigen. In Bezug der Branchenstruktur dürften im Markt das Spital Burgdorf als Arbeitgeber, Bildung (StudentInnen und Lernende des BZ sowie PendlerInnen zahlbaren Wohnraum in Burgdorf nachfragen. Erfahrungsgemäss ist damit die Nachfrage nach Kleinwohnungen, dem Wohnmodell Wohngemeinschaft oder Zimmer zur Untermiete verbunden.

Wie sich das Mietpreisquantil, der im Verhältnis zur Region eher teuren Kleinwohnungen, im Kontext der sich

im Oberaargau entwickelnde Leerstands-Zunahme entwickelt, ist schwierig einzuschätzen. Mittel- bis langfristig kann diese Entwicklung in der Region einerseits das Mietpreisniveau für Kleinanleger unter Druck setzen was zu einer Senkung des Mietpreisquantils führen kann. Börsenkotierte Immobilienanleger andererseits sind jedoch in der Lage, Leerstand in Kauf zu nehmen, was für Gemeinden schwerwiegende Folgen haben kann. Auf Basis dieser volatilen und schwierig einzuschätzenden Entwicklungsperspektive ist ein verschärftes Monitoring zur Beobachtung und Entwicklung der Mietpreise – gerade in Bezug auf Kleinwohnungen, indiziert. Kurzfristiger Handlungsbedarf besteht aufgrund der Datenauswertung aktuell nicht. Dringend empfohlen ist eine mittel- bis langfristige Wohnraumstrategie, im Kontext mit und integriert in eine Gesamtentwicklungsstrategie der Stadt Burgdorf.

6.5 Soziale Schichten

29.4% der Haushalte zählen im Jahr 2018 zu den oberen Schichten, 33.0% der Haushalte zu den mittleren Schichten und 37.6% der Haushalte zu den unteren Schichten. Während die Oberschicht im gesamtschweizerischen Vergleich untervertreten ist, liegen die Anteile der unteren und mittleren Schicht über dem Schweizer Durchschnitt, allerdings bei rückläufigen Anteilen (Fahrländer Partner, 2020).

6.6 Fazit zum öffentlichen Interesse

Die wichtigste Erkenntnis und das Fazit aus dem Bericht „Basismodell für Burgdorf der Berner Fachhochschule (bfh)“ und aus dem Gemeindecheck Wohnen von Fahrländer und Partner für das Gesamtbild ist, dass im Gemeindegebiet Burgdorf wie auch im Berner Mittelland der Leerstand weiter zunehmen wird. Die Marktmieten werden deshalb weiter unter Druck geraten. Die Basisdatenanalyse zeigt, dass günstige Wohnungen und Leerstand in Burgdorf sich insbesondere in den Bauten vor 1919 und markant um die Nachkriegszeit bis 70er Jahre konzentrieren. Daraus kann geschlossen werden, dass der Bedarf an Wohnungen im mittleren Preissegment am höchsten ist. Mit den vielen Wohnbauprojekten, welche in Burgdorf gegenwärtig bearbeitet werden, wird der hohe Bedarf an Wohnungen im mittleren Preissegment in den nächsten Jahren vermutlich abnehmen. Der Druck auf Altbauwohnungen im günstigen Mietpreissegment wird voraussichtlich steigen und einen zunehmenden Leerstand zur Folge haben.

Aufgrund des grösser werdenden Leerstands und den heute angemessenen Mietzinsen, welche zukünftig wohl noch stärker unter Druck kommen, ist das öffentliche Interesse an einer Eigentumsbeschränkung für die Schaffung von günstigen Wohnraum gegenwärtig nur bedingt gegeben. Allerdings ist zu bedenken, dass Planungsmassnahmen für einen längeren Zeithorizont erlassen werden. Insofern ist die Momentaufnahme für den Erlass des Gegenvorschlags nur bedingt geeignet. Die Stadt Burgdorf verfolgt mit dem Gegenvorschlag eine längerfristige Strategie. Die Wohnungssituation kann sich in den nächsten Jahren rasch verändern. Mit dem jetzigen Erlass des Gegenvorschlags kann die Stadt Burgdorf zukünftig das öffentliche Interesse besser wahrnehmen.

Ebenfalls ist zu erwähnen, dass das öffentliche Interesse an Massnahmen für bezahlbaren Wohnraum durch die Einreichung der Initiative deutlich zum Ausdruck kommt.

7. Auswirkungen des Gegenvorschlags in der Grundordnung (Baureglement)

Die Auswirkungen der Planung werden erst bei der Umsetzung des Gegenvorschlags bearbeitet, da die Umsetzung bei neuen Planungsverfahren erfolgt.

8. Das Planerlassverfahren

Der Gegenvorschlag muss im ordentlichen Planverfahren mit Mitwirkung, Vorprüfung, Auflage und Beschluss durchgeführt werden.

Voraussichtlicher Terminplan

Entwurf	Ende August 2020
Beschluss im Gemeinderat für öffentliche Mitwirkung	September 2020
Öffentliche Mitwirkung	Oktober – November 2020
Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung	Dezember 2020 – März 2021
Auflage	April bis Mai 2021
Beschluss	August 2021
Genehmigung	Dezember 2021

Anhänge

Burgdorf – Basisdatenmodell; Bericht der Berner Fachhochschule

Gemeindecheck Wohnen, Stadt Burgdorf; Bericht von Fahrländer Partner 2. Quartal 2020