



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Ratssekretariat
zuhanden der vorberatenden Kommission und des Stadtrats

Bern, 11. August 2021

Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt: Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1): Teilrevision; Stellungnahme zu den Anträgen 1. Lesung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat hat anlässlich seiner ersten Lesung vom 1. Juli 2021 zur Teilrevision der Bauordnung betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt von zehn Änderungs- und Ergänzungsanträgen Kenntnis genommen und die Vorlage zuhanden der zweiten Lesung verabschiedet. Der Gemeinderat ergreift die Gelegenheit und nimmt zu den vorliegenden Anträgen wie folgt Stellung.

Antrag Nr. 1 (SVP):

Art. 4 Besitzstandsgarantie, Abs. 5:

Vermietungen von Zweitwohnungen in der Altstadt, die aufgrund der Änderung der Bauordnung vom xx.xx.20xx baurechtswidrig geworden sind, sind weiterhin zulässig (streichen: wenn sie fristgerecht bei der Stadt angemeldet worden sind. Wer sich auf diese Besitzstandsgarantie berufen will, hat sich innert sechs Monaten seit Inkrafttreten der Änderung beim Bauinspektorat zu melden und nachzuweisen, dass die Zweitwohnung im Kalenderjahr vor der öffentlichen Auflage (23. Januar 2020) bereits wiederholt für weniger als drei Monate und insgesamt für mehr als 90 Logiernächte vermietet wurde.). Die Besitzstandsgarantie gilt absolut.

Begründung Antrag Nr. 1 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Die Vorlage beinhaltet eine Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie, die im Anschluss an die öffentliche Mitwirkung gestützt auf Artikel 3 Absatz 4 Baugesetz vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]) aufgenommen worden ist. Damit soll verdeutlicht werden, dass primär eine weitere Zunahme von kommerziell genutzten Zweitwohnungen im Stadtteil 1 verhindert werden soll. Bisherige Angebote, die von der Rechtsänderung betroffen sind, sollen in ihrem Besitzstand geschützt sein, sofern sie innert der gesetzten Frist die erforderliche Anmeldung beim Bauinspektorat vornehmen. Dies in Ergänzung zur ohnehin geltenden Besitzstandsgarantie nach kantonalem Recht, der zufolge nicht die Nutzung als solche, sondern nur die für die bewilligte Nutzung getätigte bauliche Investition geschützt ist (Art. 3 BauG sowie ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, N. 2 und 2a zu Art. 3 m.w.H.).

Mit der beantragten Ergänzung werden auch andere Investitionen als wesentliche bauliche Investitionen geschützt¹ (vgl. dazu Vortrag, Ziff. 4.2, S. 6 sowie Ziff. 6, S. 9). Nach Auffassung des Gemeinderats stellt diese Lösung einen guten Mittelweg zwischen dem Antrag Nr. 1 der SVP ('absolute Geltung' der Besitzstandsgarantie) und der Besitzstandsgarantie nach kantonalem Recht dar. Auf die Meldepflicht bestehender Angebote gemäss gemeinderätlichem Antrag sollte aus Gründen der Transparenz zu Handen der Stadt bzw. des Bauinspektorats nicht verzichtet werden. Die kommunale Besitzstandsgarantie mit Meldepflicht führt zu einer klaren Ausgangslage und Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Die Stadt erhält mit der «Meldepflicht» einen Überblick über die bestehenden Angebote, und die bisherigen Anbieterinnen und Anbieter wären (soweit sie die entsprechenden Voraussetzungen hinsichtlich Anmeldung erfüllen) nicht nur bezüglich ihrer Investitionen, sondern auch hinsichtlich der gewerbsmässigen Nutzung ihrer Wohnungen als Zweitwohnung geschützt.

Die von der SVP vorgeschlagene Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie erachtet der Gemeinderat als zu weitgehend. Damit würde ein «harter Schnitt» zwischen bestehenden und neuen Angeboten geschaffen, da nur letztere den Anforderungen gemäss den neuen Vorgaben in Artikel 78 und 80 Bauordnung zu genügen hätten. Diese Unterscheidung wäre nach Auffassung des Gemeinderats mangels «übergangsrechtlichem» Meldesystem aus verfassungsrechtlichen Gründen (Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes nach Art. 8 BV bzw. der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV und der daraus abgeleiteten Grundsätze) heikel. Zudem kann der gemeinderätliche Antrag mit Blick auf eine allfällige Verhältnismässigkeitsprüfung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (im Genehmigungs- oder Beschwerdeverfahren) oder im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalls (z. B. im Rahmen einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands) argumentativ besser begründet werden. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 1 (SVP) folglich ab.

¹ Nach Einschätzung des Gemeinderates können mit Zweitwohnungsangeboten nebst baulichen auch andere Investitionen (Personal- und Sachaufwand) verbunden sein.

Antrag Nr. 2 (GB/JA!):

Art. 4 Besitzstandsgarantie, Absatz 5 (neu) sei zu streichen

Begründung Antrag Nr. 2 (GB/JA!):

Die vom Gemeinderat vorgeschlagene Besitzstandsgarantie geht über die vom kantonalen Recht vorgegebene Grundlage hinaus. Die kantonale Regelung greift, wenn für die Nutzung der Wohnung als Zweitwohnung erhebliche Investitionen verbunden waren. Diese Regelung ist ausreichend. Eine Ausweitung der Besitzstandsgarantie, wie sie die Vorlage vorsieht, würde (die) heutigen Anbieter von Zweitwohnungen übermässig bevorzugen und ist entsprechend abzulehnen.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Der Gemeinderat erachtet die vorgeschlagene Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie in Artikel 4 Absatz 5 Bauordnung als recht- und zweckmässig und verweist auf seine Ausführungen zu Antrag 1. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Stadt bei jenen Angeboten, die nach der Rechtsänderung (Änderung der BO) von der kantonalen Besitzstandsgarantie nicht profitieren würden, anschliessend die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durchsetzen müsste. Diese Verfahren dürften personell und finanziell (zu grosse) Ressourcen des für baupolizeiliche Massnahmen zuständigen Bauinspektorats (BI) binden und für eine konfrontative und für die Stadt kaum gewinnbringende Umsetzung der Vorlage sorgen. Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat ausgeführt, wurde die Vorlage vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) nur *mit* einer Besitzstandsgarantie vorgeprüft. Inwiefern eine Vorlage ohne Besitzstandsgarantie (bzw. ohne übergangsrechtliche Bestimmung) genehmigungsfähig wäre, ist nicht geklärt (vgl. Vortrag, Ziff. 6 S. 10). Zudem müsste die Vorlage bei einem Verzicht auf die Besitzstandsgarantie neu aufgelegt werden. Es liegt auf der Hand, dass gegen eine solche Veränderung der Vorlage zusätzliche Einsprachen eingehen würden. Die Inkraftsetzung der neuen Regelung würde sich so auf unbestimmte Zeit verzögern. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 2 (GB/JA!) auf Streichung der Bestimmung daher ab.

Antrag Nr. 3 (GB/JA!):

Art. 19 Wohnzone W

(neu) Absatz 5:

In Hauptnutzflächen, die der Wohnnutzung angerechnet werden, sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes nicht zulässig, wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als drei Monaten vermietet werden und***
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.***

Begründung Antrag Nr. 3 (GB/JA!):

Die vorgesehene Regelung ist nicht nur in der Altstadt, sondern in den Wohn- und gemischten Wohnzonen auf dem gesamten Stadtgebiet einzuführen. Geschieht dies nicht, läuft man Gefahr, dass sich in den an die Altstadt angrenzenden Quartieren die Zweit-

wohnungen im Sinne der neuen Regelung ausweiten und somit wertvoller Wohnraum im ganzen Stadtgebiet verloren geht.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Mit der vorliegenden Ergänzung der Bauordnung sollen Zweitwohnungen und andere temporäre Wohnformen nicht generell und stadtweit untersagt werden. Handlungsbedarf besteht nach Auffassung des Gemeinderats primär in der Altstadt (Stadtteil 1), wo in den letzten Jahren vermehrt Angebote für temporäre Wohnformen feststellbar sind. Eine Regulierung der Zweitwohnungen im Stadtteil 1 wird auch in der überwiesenen Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» (2015.SR.0002.15) gefordert und mit deren deutlicher Überweisung zum Ausdruck gebracht (vgl. SRB Nr. 2017-54 vom 2. Februar 2017). Die vorgeschlagene neue Regelung wird auf die Gebäudeteile in der Altstadt, in denen Wohnnutzung zwingend vorgeschrieben ist, beschränkt. So ist sichergestellt, dass die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) gewahrt bleibt. Gemäss Antrag Nr. 3 soll mit der Ergänzung von Artikel 19 Bauordnung die Nutzung von Zweitwohnungen auf das ganze Stadtgebiet ausgedehnt werden. Dieser weitreichende Antrag stellt nach Auffassung des Gemeinderats faktisch einen Rückweisungsantrag dar. Daher müsste bei entsprechender Annahme sowohl die öffentliche Auflage mit der Möglichkeit zur Einsprache (Art. 60 Abs. 1 bis 3 BauG) und aus direkt-demokratischen Gründen wohl auch die Mitwirkung und aus rechtlichen Gründen die Vorprüfung beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) wiederholt werden. Es stellen sich zudem rechtliche Vorbehalte hinsichtlich der gemäss Artikel 36 BV bei Grundrechtseingriffen geforderten Verhältnismässigkeit. Schliesslich hätte die geforderte Ausweitung der Regulierung der Zweitwohnungen grosse Auswirkungen auf den Aufwand für den Vollzug. Soweit sich die Anwendung der Bestimmungen auf die Altstadt bzw. den Stadtteil 1 beschränkt, kann die Kontrolle mit dem vorgeschlagenen Meldesystem und punktuellen Kontrollen durch die Stadt bzw. das Bauinspektorat (BI) mit den bestehenden Ressourcen erfolgen. Die stadtweite Geltung hätte jedoch einen Ausbau des Kontrollapparats zur Folge, der aus finanzpolitischen Gründen nicht opportun sein dürfte. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 3 (GB/JA!) daher klar ab.

Antrag Nr. 4 (Fraktion GB/JA!):

Art. 20 Gemischte Wohnzone WG

(neu) Absatz 3:

In Hauptnutzflächen, die der Wohnnutzung angerechnet werden, sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes nicht zulässig, wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als drei Monaten vermietet werden und***
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.***

Begründung Antrag Nr. 4 (GB/JA!):

Begründung siehe oben Antrag Nr. 3.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Wie der Gemeinderat vorangehend zu Antrag Nr. 3 dargelegt hat, stellt die geforderte Ausdehnung der Regulierung der Angebote für Kurzzeitvermietungen auf das ganze Stadtgebiet eine neue Vorlage bzw. faktisch einen Rückweisungsantrag dar. Eine Erweiterung auf das gesamte Stadtgebiet entspricht weder einem Handlungsbedarf noch dem politischen Auftrag. Im Übrigen wird auf die Ausführungen des Gemeinderats zu Antrag Nr. 3 verwiesen. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 4 (Fraktion GB/JA!) folglich aus den gleichen Gründen ab.

Antrag Nr. 5 (SVP):

Art. 78: streichen Absatz 2

Begründung Antrag Nr. 5 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Der Gemeinderat nimmt an, dass der Streichungsantrag zu Absatz 2 die Ergänzung betreffend Zweitwohnungen in der Oberen Altstadt betrifft. Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat ausgeführt, erachtet der Gemeinderat die vorgeschlagene Regulierung von Angeboten an temporären Wohnnutzungen für die Obere und Untere Altstadt als sachgerecht und deren Ausgestaltung mit Blick auf die Vorgaben des übergeordneten Rechts als verhältnismässig. Zudem dient die Regelung der Erfüllung eines politischen Auftrags (Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt»). Der Gemeinderat lehnt daher den Antrag Nr. 5 (SVP) ab.

(Eventual-)Antrag Nr. 6 zu Antrag Nr. 5 (SVP)

...Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als **10** Monaten vermietet werden und*
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr **300** Logiernächte überschreitet*

Begründung (Eventual-)Antrag Nr. 6 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Der Gemeinderat beantragt, dass Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes im Stadtteil dann nicht (mehr) zulässig sind, wenn diese wiederholt für weniger als drei Monate vermietet werden und die Vermietungsdauer zusammengezählt pro Kalenderjahre 90 Logiernächte überschreitet (vgl. Vortrag, Ziff. 4.1, S. 5). Die vorgeschlagene Aufenthaltsdauer von weniger als drei Monaten richtet sich nach den Bestimmungen des übergeordneten Rechts, welche die Niederlassung und den Aufenthalt regeln. Bei einer Vermietung in den für das Wohnen reservierten Gebäudeteilen von unter drei Monaten ist von einer Vermietung an Nichtaufenthalterinnen und Nichtaufenthalter bzw. nicht Niedergelassene auszugehen (vgl. Art. 1 ff. Gesetz vom 12. Sep-

tember 1985 über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer [GNA; BSG 122.11]). Die Begrenzung der Mietdauer auf weniger als drei Monate bedeutet daher, dass die Wohnung regelmässig nur an Personen vermietet wird, die sich in der Stadt nicht anmelden müssen. Mit der gemäss Antrag Nr. 6 beantragten Dauer von 10 Monaten fällt dieser für die praktische Umsetzung wichtige zeitliche Anknüpfungspunkt weg. Betreffend die Anzahl Logiernächte ist eine gewisse Intensität erforderlich; hier erachtet der Gemeinderat mehr als 90 Logiernächte als Hinweis für eine gewerbsmässige Nutzung als sachgerecht. Die Beschränkung auf 90 Logiernächte wird im Übrigen auch in anderen Städten der Schweiz (Genf) und in Europa (z.B. Wien, London) so angewendet. Bei einer Zahl von 300 Logiernächten dürfte nach Einschätzung des Gemeinderats praktisch kein Angebot mehr in den Anwendungsbereich der Bestimmungen fallen. Eine Regelung wäre unter diesen Bedingungen wirkungslos. Der Gemeinderat lehnt daher den (Eventual-)Antrag Nr. 6 (SVP) ab.

(Eventual-)Antrag Nr. 7 zu Antrag Nr. 5 (SVP)

...Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als 6 Monaten vermietet werden und*
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr 250 Logiernächte überschreitet*

Begründung (Eventual-)Antrag Nr. 7 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Vgl. die Ausführungen zu (Eventual-)Antrag Nr. 6. Im Übrigen dürfte auch bei einer Zahl von 250 Logiernächten nur wenige Angebote in den Anwendungsbereich der Bestimmung fallen. Damit würde die Regelung kaum Wirkung entfalten. Der Gemeinderat lehnt daher den (Eventual-)Antrag Nr. 7 (SVP) ab.

Antrag Nr. 8 (SVP):

Art. 80: streichen Absatz 2 (recte Absatz 5)

Begründung Antrag Nr. 8 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Der Gemeinderat nimmt an, dass der Streichungsantrag Absatz 5 bzw. die Ergänzung betreffend Zweitwohnungen in der Unteren Altstadt betrifft. Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat ausgeführt, erachtet der Gemeinderat die vorgeschlagene Regulierung von Angeboten an temporären Wohnnutzungen für die Obere und Untere Altstadt als sachgerecht und deren Ausgestaltung mit Blick auf die Vorgaben des übergeordneten Rechts als verhältnismässig. Zudem dient die Regelung der Erfüllung eines politischen Auftrags (Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt»). Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 8 (SVP) daher ab.

(Eventual-)Antrag Nr. 9 zu Antrag Nr. 8 (SVP):

...Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als **10** Monaten vermietet werden und*
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr **300** Logiernächte überschreitet*

Begründung (Eventual-)Antrag Nr. 9 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Vgl. Begründung zu (Eventual-) Antrag Nr. 6 (SVP). Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 9 (SVP) aus den gleichen Gründen ab.

(Eventual-)Antrag Nr. 10 zu Antrag Nr. 8 (SVP):

...Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes wenn

- a. diese wiederholt für eine Dauer von weniger als **6** Monaten vermietet werden und*
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr **250** Logiernächte überschreitet*

Begründung (Eventual-)Antrag Nr. 10 (SVP):

Keine.

Stellungnahme des Gemeinderats:

Vgl. Begründung zu den Anträgen Nr. 6 und 7 (SVP). Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 10 (SVP) aus den gleichen Gründen ab.

Freundliche Grüsse



Alec von Graffenried
Stadtpräsident



Dr. Claudia Mannhart
Stadtschreiberin

Beilage:

- Synopse