



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
Fax 031 321 60 10
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Ratssekretariat
Kommission für Planung,
Verkehr und Stadtgrün
Postgasse 14
3011 Bern

EINGANG

29. JAN. 2013

Ratssekretariat

Bern, 24. Januar 2013

Schutz von Wohnraum: Teilrevision der Bauordnung: Vortrag sowie Abstimmungsbotschaft; Antrag des Gemeinderats zur 2. Lesung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 1. November 2012 die Vorlage *Schutz von Wohnraum: Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1); Abstimmungsbotschaft* zuhanden einer zweiten Lesung verabschiedet.

Für die erste Lesung gingen verschiedene Anträge ein. Die drei Anträge der Fraktion SP/JUSO wurden abgelehnt. Gerne nimmt der Gemeinderat zum Antrag Luzius Theiler (GPB-DA), über welchen erst in der zweiten Lesung abgestimmt wird, Stellung.

Antrag Luzius Theiler (GPB-DA) zu Artikel 16a BO

1 Zweckänderungen, Umbauten, ~~und~~ Abbrüche und Umwandlungen in Zweitwohnungen, die zu einem Verlust bestehenden **ständig genutzten** Wohnraums führen, sind in den Wohnzonen (W, WG, K, Obere und Untere Altstadt, Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in den Schutzzonen SZ sowie in der Dienstleistungszone D untersagt, solange im Stadtgebiet Wohnungsknappheit herrscht. **Nicht als Zweitwohnungen gilt von Wochenaufenthaltern für Studienzwecke oder zur Berufsausübung zugemieteter Wohnraum, der während des überwiegenden Teils des Jahrs genutzt wird.**

Absatz 4 ist entsprechend anzupassen.

Kurzbegründung: In Bern gibt es gegen 9 000 Zweitwohnungen („Bund“ vom 8. Februar 2012). Viele sind gar nicht oder nur teilweise bewohnt. Auch wenn ein Teil dieser Wohnungen von Wochenaufenthaltern während eines grossen Teils des Jahrs bewohnt werden, verbleiben Tausende von Wohnungen, die aus Prestige-gründen, als selten benutztes „Pied-à-terre“ oder zur blossen Geldanlage erworben

wurden und so zweckentfremdet werden. Ein Verbot solcher Umwandlungen von ständig genutztem Wohnraum in Zweitwohnungen tangiert die Eigentumsfreiheit nicht stärker, als die übrigen von der Gerichtspraxis akzeptierten Zweckänderungsverbote im neuen Artikel 16a BO.

Es trifft tatsächlich zu, dass bei Umnutzungen von Erst- in Zweitwohnungen dem Erstwohnungsmarkt Wohnungen entzogen werden und damit die Wohnungsknappheit vergrößert wird. Der Gemeinderat unterstützt grundsätzlich die Bestrebung, die Wohnungen möglichst umfassend zu schützen. Den vorliegenden Antrag lehnt der Gemeinderat aber aus folgenden Gründen ab:

1. Planbeständigkeit

Das Ziel der vorliegenden Teilrevision der Bauordnung ist ausschliesslich die Überführung des im aufgehobenen kantonalen Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum (WERG; ehemals BSG 853.1) geregelten Schutzes von Wohnungen in die städtische Bauordnung.

Der Gemeinderat hat bewusst darauf verzichtet, weitere Schutzmechanismen für den Erhalt von Wohnungen (wie z.B. zur Einschränkung des Besitzstands bei fremdgenutzten Wohnungen) in die Vorlage einzubauen, unter anderem aufgrund des Gebots der sogenannten Planbeständigkeit. Die städtische Bauordnung gehört zur baurechtlichen Grundordnung der Stadt Bern und unterliegt damit der Planbeständigkeit. Das Gebot der Planbeständigkeit besagt, dass die baurechtliche Grundordnung erst nach 10 bis 15 Jahren revidiert werden darf. Nur so kann die Rechtssicherheit und damit die Verlässlichkeit der bestehenden Bauvorschriften gewährleistet werden. Die heute geltende städtische Bauordnung wurde erst 2006 erlassen. Eine Revision ist daher im heutigen Zeitpunkt grundsätzlich nicht zulässig. Davon ausgenommen sind Teilrevisionen, mit welchen neue rechtliche oder tatsächliche Sachverhalte, die im Zeitpunkt der Erarbeitung der baurechtlichen Vorschriften nicht bekannt waren, neu geregelt werden sollen. Dies trifft auf den Inhalt des durch den Gemeinderat vorgelegten Artikels 16a zu. Die darin geregelten Inhalte waren allesamt in einem kantonalen Gesetz (WERG) geregelt. Bei der Erarbeitung der Bauordnung 2006 gab es keine Hinweise, dass dieses höherrangige Recht abgeschafft werden sollte und es für die Stadt Bern Bedarf nach einer eigenen Regelung geben würde. Insoweit darf also die Bauordnung zum heutigen Zeitpunkt unstreitig mit dem Artikel 16a ergänzt werden.

Die Frage der Zweitwohnungen ist dagegen keine neue Thematik. Zweitwohnungen gibt es in der Stadt Bern seit Jahrzehnten. Eine Regulierung von Zweitwohnungen hätte daher bereits 2006 in die Bauordnung aufgenommen werden können, wenn die Zweitwohnungen damals bereits ein öffentliches Thema gewesen wären. Das Gebot der Planbeständigkeit lässt demnach nach Ansicht des Gemeinderats zum heutigen Zeitpunkt keine weitergehenden Regelungen zugunsten des Erhalts von Wohnraum zu, als mit dem WERG bezweckt wurde.

2. Einheit der Materie

Die Abstimmungsfrage ist nach Ansicht des Gemeinderats die Frage, ob das ausser Kraft gesetzte kantonale WERG in die kommunale Bauordnung übergeführt werden soll und nicht, wie Wohnungen möglichst umfassend geschützt werden können. Die Umnut-

zung von Wohnungen in Büroräumlichkeiten ist nicht mit der Umnutzung einer Erstwohnung in eine Zweitwohnung vergleichbar, bei welcher die (bewilligte) Nutzungsart weiterhin Wohnen ist. Der Antrag Theiler geht nach Ansicht des Gemeinderats über eine Ergänzung der Vorlage hinaus.

3. Besitzstandsgarantie

Es ist fraglich, ob mit einem Verbot der Umnutzung einer Erstwohnung in eine Zweitwohnung die Besitzstandsgarantie verletzt würde. Die sogenannte Besitzstandsgarantie bedeutet, dass rechtmässig bewilligte und erstellte Bauten gegen spätere Rechtsänderungen geschützt sind. Wohnungen werden bis anhin in der Stadt Bern nur als Wohnung bewilligt und dürfen somit sowohl als Erst- wie auch als Zweitwohnung genutzt werden. Dies im Gegensatz zu Gemeinden, die bereits seit mehreren Jahren Erstwohnanteilsvorschriften eingeführt haben und demzufolge Baubewilligungen seither explizit für Erst- oder Zweitwohnungen erteilen.

Das Verbot der Umnutzung der von einer Erst- in eine Zweitwohnung könnte somit gegen die Besitzstandsgarantie verstossen. Mit der Ergänzung des Artikels 16a mit dem Antrag Theiler würde die Vorlage daher mit einem weiteren juristischen Risiko belastet. Gerichtsentscheide zu dieser Frage liegen noch nicht vor.

4. Zeitliche Dringlichkeit

Seit der öffentlichen Auflage im November 2011 hat der neue Artikel 16a BO Vorwirkung (Art. 36 Abs. i.V. mit Art. 62a Abs. 3 BauG). Gesuche um Umnutzung von Wohnungen in Geschäftsräume dürfen während der Rechtshängigkeit dieser Vorlage nicht bewilligt werden. Damit entsteht zwischen dem Dahinfallen des WERG Ende 2011 und einer allfälligen Inkraftsetzung der neuen Bestimmung keine Regelungslücke. Artikel 62a Absatz 2 BauG verpflichtet aber die Gemeinden ohne Verzug über die Vorlage zu beschliessen und die erforderliche kantonale Genehmigung einzuholen. Die Vorwirkung der Vorlage kann demnach nicht beliebig lange durch die Gemeinde aufrechterhalten werden. Kann die Abstimmung im Juni 2013 stattfinden, wird es bis zur Genehmigung der Vorlage durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung weitere 4 bis 5 Monate dauern. Dies führt bereits zu einer Vorwirkungsdauer von zwei Jahren. Bei einer weiteren Verzögerung muss damit gerechnet werden, dass die Vorwirkung im Streitfall nicht aufrechterhalten werden kann.

5. Vertiefte Abklärungen nötig

Wie der Gemeinderat in seiner Antwort auf die Interpellation Fraktion SP/JUSO: Zweitwohnungsanteil in der Stadt Bern - Ist der Trend zu Zweitwohnungen steigend? sowie die Motion Fraktion GB/JA!: Zweitwohnungen in Bern vermeiden, dargelegt hat, möchte er die Frage der Zweitwohnungen umfassend prüfen. Verlässliche statistische Daten zur Anzahl, Art und räumlichen Verteilung der Zweitwohnungen in der Stadt Bern werden aber voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte des Jahrs 2013 vorliegen. Nur mit diesen notwendigen Grundlagen kann eine Diskussion zu Zweitwohnungen seriös geführt werden und eine fundierte Willensbildung stattfinden. Die Annahme des Antrags Theiler würde die noch zu führende Diskussion vorschnell präjudizieren.

Übereinstimmung mit der bundesrechtlichen Regulierung

Die Zweitwohnungsthematik wird bekanntlich zurzeit in verschiedenen Gremien auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene im Rahmen der Umsetzung der Bundesinitiative Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen bzw. von Artikel 75b der Bundesverfassung diskutiert. Diese Diskussionen betreffen aber weniger die *Umnutzung* von Wohnungen, sondern vielmehr den Bau von *neuen* Zweitwohnungen. Umnutzungen von bestehenden Wohnungen sind gemäss der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Verordnung vom 22. August 2012 (Verordnung über Zweitwohnungen; SR Nummer noch unbekannt) ausdrücklich *zulässig*. Nur der Neubau von Zweitwohnungen wird in Gemeinden mit mehr als 20 % Zweitwohnungsanteil verboten.

Der Bundesrat erklärt die Umnutzung bestehender Wohnungen in Zweitwohnungen als zulässig, weil altrechtlich bestehende Wohnungen nicht als Erst- oder Zweitwohnungen, sondern einfach als Wohnungen bewilligt wurden. Es wäre teilweise auch schwierig festzustellen, wie eine Wohnung vor dem Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen genutzt wurde. Die Eigentümerinnen und Eigentümer sollen in Bezug auf die Art der Nutzung ihrer Wohnung also weiterhin frei sein und ihre Immobilie auch in Zukunft als Erst- oder als Zweitwohnung nutzen bzw. vermieten oder verkaufen dürfen. Hauptgrund für die Wahrung dieser Nutzungsflexibilität ist die Eigentums- und Besitzstandsgarantie sowie die Sorge um die Erhaltung des Werts der bestehenden Immobilien (vgl. dazu den erläuternden Bericht zur Verordnung über Zweitwohnungen vom 17. August 2012).

Der von Stadtrat Theiler eingebrachte Antrag greift also wesentlich weiter in die Eigentumsгарantie ein als die auf eidgenössischer Ebene in Kraft gesetzte Verordnung.

Die eidgenössische Verordnung definiert Zweitwohnungen im Übrigen so, dass Wohnungen von Wochenaufhaltenden etc. nicht unter den Begriff Zweitwohnung fallen (Art. 2 der Verordnung). Die im Antrag Theiler vorgenommene Begriffsdefinition dürfte sich damit erübrigen.

6. Schwieriger Vollzug

Erstwohnungsanteilsvorschriften mögen im Baubewilligungsverfahren noch relativ einfach umsetzbar sein. Die Kontrolle der längerfristigen Einhaltung dieser Vorschriften wäre aber äusserst schwierig. Die Herausforderung würde unter anderem darin liegen, dass heute die Umnutzung von einer Erstwohnung in eine Zweitwohnung nicht baubewilligungspflichtig ist. Solche Umnutzungen sind gemäss dem kantonalen Baubewilligungsdekret bewilligungsfrei. Die Feststellung einer erfolgten Umnutzung dürfte daher aufwändig sein, auch wenn davon auszugehen ist, dass zukünftig die Kontrolle durch den Abgleich des Einwohnerregisters mit dem Gebäude- und Wohnungsregister erleichtert wird. Die Durchsetzung dürfte sich noch schwieriger gestalten, weil eine allfällige Wiederherstellung der Erstwohnungsnutzung immer nur gegen die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer und nicht gegen die Mieterinnen oder die Mieter verfügt werden kann. Mit dem Antrag Theiler müsste die Vermieterin oder der Vermieter zukünftig kontrollieren, dass die Mieterinnen oder die Mieter ihren Erstwohnsitz in der gemieteten Wohnung anmelden und während der Mietdauer auch dort behalten.

Nutzt eine Eigentümerin oder ein Eigentümer selbst die eigene Wohnung in eine Zweitwohnung um, dürfte ein Verbot der Umnutzung zudem einen unverhältnismässigen Ein-

griff in die Eigentumsгарantie darstellen (analog zum neuen Art. 16a Abs. 4c BO). Insofern müsste nach Ansicht des Gemeinderats bei Annahme des Antrags Theiler Absatz 4 des Artikels 16a BO mit einer entsprechenden Ausnahmebestimmung ergänzt werden.

7. Anstehende Gesamtrevision der städtischen Bauordnung

Die städtische Bauordnung muss bis spätestens Ende 2020 revidiert werden. Die Revision wird nötig, da der Kanton die bernischen Gemeinden mit der Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV; BSG 721.3) verpflichtet, ihre Baureglemente den vereinheitlichten Begrifflichkeiten anzupassen (Art. 34 BMBV). Für die Bauordnung der Stadt Bern wird es nicht möglich sein, nur die Begriffe entsprechend der Verordnung anzupassen. Die Umsetzung der Harmonisierung der Baurechtsbegriffe erfordert eine materielle Revision, eine Gesamtrevision der Bauordnung drängt sich auf.

Der Gemeinderat möchte die Option offen halten, die Bauordnung bei dieser Gesamtrevision mit einer Regelung ergänzen zu können, die sowohl den Bau von Zweitwohnungen als auch die Umnutzungen in Zweitwohnungen einschliesst.

Der vom Gemeinderat vorgelegte neue Artikel 16a BO ist nicht unbestritten. Dies hat sich sowohl in der öffentlichen Auflage wie auch in der Diskussion im Rat gezeigt. Der Antrag Theiler verschärft die Vorlage deutlich. Je weitergehender der Wohnraumschutz das Eigentum einschränkt, desto grösser ist das juristische und politische Risiko. Dem Gemeinderat liegt sehr viel daran, dass der mit der Abschaffung des WERG verloren gegangene Wohnraumschutz auf kommunaler Ebene verankert werden kann. Er ist nach wie vor überzeugt, dass die von ihm vorgeschlagene Regelung in Abwägung aller Aspekte sorgfältig austariert wurde. Daher empfiehlt der Gemeinderat der Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün sowie dem Stadtrat, den Antrag Theiler abzulehnen.

Freundliche Grüsse



Alexander Tschäppät
Stadtpräsident



Dr. Jürg Wichter mann
Stadtschreiber