

**Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**

**Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt: Teilrevision der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) (Abstimmungsbotschaft)**

**1. Worum es geht**

Ziel der vorliegenden Teilrevision (Ergänzung) der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) ist es, die Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt (Stadtteil 1) zu regulieren. Handlungsbedarf ergibt sich in der Altstadt, weil hier in den letzten Jahren vermehrt Umwandlungen von Wohnraum für Zweitwohnungsnutzungen feststellbar sind. Zudem ist der Anteil der Angebote für Kurzzeitvermietungen auf entsprechenden Onlineplattformen (z. B. Airbnb) bedeutend höher als in anderen Stadtteilen. 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.

Die vorgesehene Änderung der Bauordnung fokussiert deshalb auf die Wohnnutzung in der Unteren und Oberen Altstadt. Zukünftig soll in Gebäudeteilen, in denen nach der Bauordnung «Wohnen» vorgeschrieben ist, d. h. keine andere Nutzung zulässig ist, das wiederholte Vermieten von Zweitwohnungen für eine kurze Dauer (jeweils unter drei Monaten) unzulässig sein. Wiederholt bedeutet hier, dass die Zweitwohnung im gleichen Jahr mehr als einmal für weniger als drei Monate vermietet wird und die gesamte Dauer dieser Kurzzeitvermietungen 90 Logiernächte überschreitet. In solchen Fällen muss von einer eigentlich gewerbsmässigen Nutzung der Zweitwohnung ausgegangen werden.

Nicht betroffen von der neuen Regelung sind Erstwohnungen. Die klassische Untervermietung oder die temporäre Vermietung der selber bewohnten Erstwohnung im Sinne eines «Homesharing» bleiben weiterhin unbeschränkt möglich.

**2. Ausgangslage**

*2.1 Zweitwohnungssituation in der Stadt Bern*

Eine Untersuchung im Jahr 2014 hat gezeigt, dass in der Stadt Bern rund 4 000 Wohnungen bzw. etwa fünf Prozent des Wohnungsbestands als Zweitwohnungen genutzt werden. Nicht darin enthalten sind die ca. 3 000 Wohnungen, die von Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthaltern belegt sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Wert in etwa nach wie vor die Realität abbildet.

In den letzten Jahren sind neue Formen von temporären Wohnraumnutzungen entstanden, die zumindest teilweise in Zweitwohnungen stattfinden. In den Fokus der politischen Diskussion sind beispielsweise das Angebot an hotelähnlichen Nutzungen wie Aparthotels oder Business-Apartments und die Vermietung von möblierten Wohnungen und Zimmern für Kurzaufenthalte über Onlineplattformen gerückt. In der Altstadt von Bern haben kommerzielle Anbieter u. a. in Wohnhäusern der Münster- und Herrengasse Angebote für kurz- bis mittelfristige Aufenthalte eröffnet. Die statistische Erfassung dieser Angebote stellt jedoch eine Herausforderung dar. So lassen sich möblierte (Business-) Apartments in Abhängigkeit von der Mietdauer sowohl als Erst- oder Zweitwohnung nutzen.

Auch Angebote, die auf digitalen Vermietungsplattformen ausgeschrieben sind, können sowohl in Erst- als auch Zweitwohnungen betrieben werden. Die Angebote auf Airbnb, der grössten und für die Stadt Bern einzig relevanten Onlineplattform für Kurzzeitvermietungen, haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Ende Juni 2020 konnten auf der Webseite von Airbnb rund 580 Übernachtungsmöglichkeiten gebucht werden. Diese Angebote verteilen sich über die gesamte Stadt. Relativ betrachtet liegen jedoch überdurchschnittlich viele inserierte Wohnungen bzw. Zimmer in der Altstadt.

Stadtteil	Anzahl Airbnb-Angebote	Anzahl Angebote/1000 Einwohner	Anzahl Angebote/1000 Wohnungen
I Innere Stadt	68	14.5	23.1
II Länggasse-Felsenau	84	4.3	7.6
III Mattenhof-Weissenbühl	144	4.6	8.3
IV Kirchenfeld-Schosshalde	101	3.7	7.3
V Breitenrain-Lorraine	120	4.7	8.1
VI Bümpliz-Oberbottigen	60	1.7	3.5
<b>Stadt Bern</b>	<b>577</b>	<b>4.1</b>	<b>7.5</b>

Tab. 1: Airbnb-Angebote pro Stadtteil, Juni 2020 (Quelle: [www.airdna.co](http://www.airdna.co))

Die 577 Angebote in der Stadt Bern werden von rund 500 sogenannten Hosts vermittelt. Etwa zehn Prozent dieser Gastgeber verwalten zwei oder mehr Angebote und können mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit als gewerbsmässige Anbieter eingestuft werden.

## 2.2 Städtische Wohnpolitik

Wohnen in der Stadt Bern ist attraktiv. Die wachsende Bevölkerung sowie die trotz reger Wohnbautätigkeit nach wie vor tiefe Leerwohnungsziffer von rund 0.5 Prozent belegen dies. Folge davon sind auch die kontinuierlich ansteigenden Mietzinse. Für viele Menschen, die gerne in der Stadt wohnen (bleiben) möchten, ist es schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Der Gemeinderat hat sich deshalb in seiner Wohnstrategie zum Ziel gesetzt, für vielfältigen Wohnraum für alle zu sorgen. Der Gemeinderat will eine qualitativ gute Wohnversorgung für Bernerinnen und Berner – unabhängig von deren Einkommen, Alter, Herkunft, Religion, Geschlecht, Behinderung, Lebenslage oder Lebensstil. Dies bedingt, dass der stark nachgefragte Wohnraum in der Stadt Bern grundsätzlich Menschen zur Verfügung gestellt wird, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben.

Gleichzeitig gibt es ein ausgewiesenes und steigendes Bedürfnis nach temporären Wohnformen. Der heutige Arbeitsmarkt verlangt insbesondere bei hochqualifizierten Berufen ein hohes Mass an Mobilität und Flexibilität. Die für Bern wichtige Hauptstadt- und Zentrumsfunktion bedingt eine gewisse Anzahl an Wohnungen für temporären Aufenthalt. Auch der Tourismus generiert eine Nachfrage nach neuen Formen temporären Wohnens. Deshalb schätzt der Gemeinderat den gesamtstädtischen Zweitwohnungsanteil nach wie vor als angemessen ein.

Handlungsbedarf besteht jedoch in der Altstadt, wo in den letzten Jahren vermehrt Wohnungen kurzfristig und von kommerziellen Anbietern vermietet werden. Um den Druck auf den Wohnraum in der Altstadt zu reduzieren und präventiv unerwünschte Verdrängungseffekte zu verhindern, ist es hier angezeigt, die Zweitwohnungsnutzung zu regulieren. Die wiederholte kurzfristige Vermietung von Wohnraum an nicht Niedergelassene soll, wenn sie ein gewisses Mass überschreitet, als gewerbsmässige Nutzung in den dem Wohnen vorbehaltenen Gebäudeteilen der Altstadt ausgeschlossen werden.

Zudem wird sich der Gemeinderat im Rahmen seiner wohnbaupolitischen Möglichkeiten weiterhin dafür einsetzen, dass in der Stadt Bern genügend und vor allem kostengünstiger Wohnraum geschaffen wird und dass dieser danach ausschliesslich als Erstwohnsitz genutzt wird. Seit 2018 werden bei der Abgabe von städtischen Grundstücken im Baurecht alle Baurechtnehmenden (gemeinnützige und gewinnorientierte) verpflichtet, ihre Wohnungen nicht als Zweitwohnungen zu vermieten. Damit wurde der erheblich erklärten Motion «Städtisches Land nur für als Erstwohnsitz genutzten Wohnraum abgeben» (2014.SR.000190) entsprochen.

### 2.3 Politische Vorstösse

Auslöser der vorliegenden Teilrevision der Bauordnung war die vom Stadtrat mit SRB Nr. 2017-54 vom 2. Februar 2017 erheblich erklärte Motion Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» (2015.SR.000215). Diese verlangt vom Gemeinderat, dem Stadtrat eine Vorlage zur Revision von Artikel 16a Bauordnung (Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit) mit folgendem Wortlaut zu unterbreiten:

*Absatz 2 (neu): Unter Zweckänderungen fallen auch Umwandlungen in Zweitwohnungen und in Wohnraum, der nicht dem Mietrecht untersteht. Nicht als Zweitwohnungen gilt von Wochenaufenthalten für Studienzwecke oder zur Berufsausübung zugemieteter Wohnraum, der dem Mietrecht untersteht und während des überwiegenden Teils des Jahres genutzt wird.*

Mit der Vorlage zur Teilrevision der Bauordnung wird das Anliegen der Motion AL/GPB-DA/PdA+ erfüllt. Der Gemeinderat wird in einem separaten Antrag deren Abschreibung beantragen.

Inhaltlich in eine ähnliche Stossrichtung zielt die Motion Fraktion AL/GPB-DA/PdA «Alkoholi zum Wohnen – Business-Wohnungen nur in Gewerbebezonen» (2017.SR.000192). Diese fordert u. a., dass Business-Appartements für temporäre Nutzungen nur noch in den Gewerbebezonen zulässig seien. Der Gemeinderat weist in seiner Antwort darauf hin, dass der Vorstoss inhaltliche Mängel aufweist und es in der Stadt Bern keine reinen Gewerbebezonen gibt. Die Motion ist im Stadtrat noch nicht behandelt worden.

Die im Januar 2020 eingereichte Motion Fraktion SP/JUSO «Keine Verdrängung von Wohnungen durch kommerzielle Nutzer» (2020.SR.000024) hat ebenfalls die Regulierung kommerzieller Anbieter von Kurzzeitvermietungen zum Ziel. Auch diese Motion wurde im Stadtrat noch nicht behandelt.

Der Stadtrat hat zudem bei der Diskussion der gemeinderätlichen Wohnstrategie eine Planungserklärung beschlossen, die Vereinbarungen mit Onlineplattformen bei der kommerziellen Nutzung von Wohnungen verlangt (SRB Nr. 2019-247). Er hat damit wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass er eine stärkere Regulierung diesbezüglicher Angebote wünscht.

## 3. Rechtliche Rahmenbedingungen

### 3.1 Kommunale Bauordnung

In der Bauordnung findet man in verschiedenen Kapiteln Bestimmungen, die das Wohnen betreffen. In Artikel 16a ist der Schutz des bestehenden Wohnraums geregelt. Zweckänderungen, Umbauten und Abbrüche, die zu einem Verlust bestehenden Wohnraums führen, sind in den meisten Zonen untersagt. Artikel 16a gilt aber nur, wenn Wohnungsknappheit in der Stadt besteht, d. h., wenn der über die letzten drei Jahre vor Einreichung des Zweckänderungsgesuchs gemittelte Leerwohnungsbestand kleiner ist als 1 Prozent (Art. 16a Abs. 2 und 3 BO).

Im 2. Titel der Bauordnung, der die «Art der Nutzung» definiert, sind die Nutzungszonen geregelt. Grundsätzlich sind Wohnungen in allen Zonen unter bestimmten Voraussetzungen zonenkonform, d. h. zulässig, oder bis zu einem bestimmten Anteil der Bruttogeschossfläche (bzw. der Hauptnutzfläche) sogar vorgeschrieben (Art. 19 bis 23 BO).

Auch im 6. Titel der Bauordnung, der die Vorschriften für die Altstadt enthält, gibt es Regelungen zum Wohnen: Die Obere Altstadt inklusive Gewerbegebiet Matte soll gemäss Artikel 78 Bauordnung ein «Geschäfts- und Dienstleistungszentrum mit Wohnnutzung» sein. Gebäudevolumen über dem obersten Vollgeschoss sind grundsätzlich dem Wohnen vorbehalten. Die Untere Altstadt und das Wohngebiet Matte sind nach Artikel 80 Bauordnung «mit geschäftlichen und kulturellen Nutzungen durchmischte Wohnquartiere». Hier sind Gebäudevolumen über dem zweiten Vollgeschoss dem Wohnen vorbehalten.

Nach der geltenden Bauordnung wird aber in keinem der erwähnten Artikel zwischen dauernd und nur temporär genutzten Wohnungen unterschieden. Egal ob Erst- oder Zweitwohnung, ob Studentenheim oder Business-Apartment, alle Arten von Wohnen gelten nach konstanter Praxis in den Zonen, in denen das Wohnen zulässig ist, als zonenkonform. Einzig Hotels gelten klar nicht mehr als Wohnungen und sind somit nur dort zulässig, wo Dienstleistungsnutzungen erlaubt sind.

### 3.2 Baugesetz

Die Gemeinden sind nach Artikel 65 Absatz 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) in ihrer Ortsplanung im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei. Nach Artikel 72 Absatz 4 BauG können sie ihre Bauzonen in Gebiete mit gleicher Nutzung einteilen, insbesondere in Wohnzonen, Geschäfts-, Kern- und Altstadtzonen, Zonen für gewerbliche und industrielle Bauten, Hotelzonen oder gemischte Zonen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend und lässt den Gemeinden die Kompetenz, die Zonenordnung entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen noch genauer zu definieren und die zulässigen bzw. nicht zulässigen Nutzungen in ihren Zonen detaillierter festzuschreiben.

### 3.3 Zweitwohnungsgesetz

Auf Bundesebene ist seit dem 1. Januar 2016 das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 2. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) in Kraft. Das ZWG regelt die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent.

Artikel 2 ZWG definiert vorab den Begriff der Wohnung (in Abs. 1) und danach die «Erstwohnung» (Abs. 2) und die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» (Abs. 3). Schliesslich wird in Absatz 4 festgehalten, dass alle Wohnungen, die nicht eine Erstwohnung sind und auch nicht einer Erstwohnung gleichgestellt sind, Zweitwohnungen darstellen:

<sup>1</sup> Eine Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Gesamtheit von Räumen, die:

- a. für eine Wohnnutzung geeignet sind;
- b. eine bauliche Einheit bilden;
- c. einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben;
- d. über eine Kocheinrichtung verfügen; und
- e. keine Fahrnis darstellen.

<sup>2</sup> Eine Erstwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 [RHG; SR 431.02] in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist.

<sup>3</sup> Erstwohnungen gleichgestellt sind Wohnungen, die:

- a. zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden;
- b. von einem Privathaushalt dauernd bewohnt werden, der im gleichen Gebäude eine andere Wohnung dauernd bewohnt;
- c. von Personen dauernd bewohnt werden, die sich nicht beim Einwohneramt melden müssen, insbesondere von diplomatischem Personal und Asylsuchenden;
- d. seit höchstens zwei Jahren leer stehen, bewohnbar sind und zur Dauermiete oder zum Kauf angeboten werden (Leerwohnungen);
- e. zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden und wegen der Höhenlage nicht ganzjährig für landwirtschaftliche Zwecke zugänglich sind;
- f. durch Unternehmen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal genutzt werden;
- g. als Dienstwohnungen für Personen, die insbesondere im Gastgewerbe, in Spitälern und in Heimen tätig sind, genutzt werden;
- h. rechtmässig vorübergehend anders als zum Wohnen genutzt werden.

<sup>4</sup> Eine Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.

Der Zweitwohnungsanteil in der Stadt Bern beträgt weniger als 20 Prozent. Die Stadt Bern untersteht damit dem ZWG nicht, und mit der vorgesehenen Änderung der Bauordnung werden andere Rechtsfolgen für Zweitwohnungen vorgesehen, als dies die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes tut. Trotzdem ist es sinnvoll, beim Begriff der «Zweitwohnung» auf die dortige Definition abzustellen statt eine eigene, neue Umschreibung zu wählen und damit von einer bereits eingeführten Definition abzuweichen. Die Zweitwohnungen gemäss Definition in der Zweitwohnungsgesetzgebung stimmen mit den hier gemeinten Wohnungen durchaus überein; die Definition aus dem Bundesrecht kann ohne Einschränkung übernommen werden.

#### 4. Die Vorlage im Detail

##### 4.1 Allgemeine Erläuterungen

Da die zulässige Nutzung für die Obere und Untere Altstadt in der Bauordnung in separaten Artikeln ausdrücklich geregelt ist, gehört die Regelung in diese beiden Artikel (Art. 78 und 80 BO). Es wird dort vorgesehen, dass in den (bereits nach geltendem Recht) allein dem Wohnen vorbehaltenen Gebäudeteilen Zweitwohnungen (gemäss Definition in der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes) nicht zulässig sind, wenn diese wiederholt für weniger als drei Monate vermietet werden und die Vermietungsdauer zusammengezählt pro Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet. Bei einer solchen Intensität muss von einer gewerbsmässigen Nutzung der Wohnung ausgegangen werden.

Mit dieser Regelung können in den für das Wohnen reservierten Gebäudeteilen Zweitwohnungen verhindert werden, die regelmässig für weniger als drei Monate an Nichtaufenthalterinnen oder Nichtaufenthalter bzw. nicht Niedergelassene vermietet werden. Wer länger als drei Monate in der Stadt wohnen will, muss sich gemäss den Artikeln 1 und 2 des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 12. September 1985 (GNA; BSG 122.11) bei der Einwohnerkontrolle der Stadt anmelden. Polizeilicher Wohnsitz und damit Niederlassung begründet nur, wer dauernd zu bleiben beabsichtigt, sich ordnungsgemäss anmeldet und die Schriften hinterlegt (Art. 3 GNA). Von Aufenthalt wird gesprochen, wenn eine Person für länger als drei Monate in die Gemeinde zieht, ohne die Voraussetzungen der Niederlassung zu erfüllen (Art. 4 GNA). Damit sind sowohl Aufenthalter/innen nach Artikel 4 GNA als auch Niedergelassene nach Artikel 3 GNA in den dem Wohnen vorbehaltenen Gebäudeteilen am richtigen Ort.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ab einer Mietdauer von drei Monaten kommt i. d. R. auch das Mietrecht und insbesondere der dort verankerte Kündigungsschutz zur Anwendung.

## 4.2 Neue Regelung mit Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

<p><b>Art. 4 Besitzstandsgarantie</b>  <sup>1 bis 4</sup> Unverändert.  <sup>5</sup> <i>(neu) Vermietungen von Zweitwohnungen in der Altstadt, die aufgrund der Änderung der Bauordnung vom XX.XX.20XX bau-rechtswidrig geworden sind, sind weiterhin zulässig, 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.</i></p>	<p>Abs. 5: Die Besitzstandsgarantie nach kantonalem Recht gilt grundsätzlich auch für die Fortsetzung der bisherigen Nutzung, wenn diese durch eine Rechtsänderung rechtswidrig wird. Die (neu widerrechtliche) Nutzung ist aber nur geschützt, soweit dafür eine wesentliche bauliche Investition getätigt wurde. Sind für die kurzfristige Vermietung keine Investitionen getätigt worden bzw. können die Wohnungen ohne weiteres auch vorschriftskonform benutzt werden, besteht nach kantonalem Recht keine Besitzstandsgarantie. Dies dürfte bei den meisten der bisherigen Angebote der Fall sein. Damit Anbieter und Anbieterinnen von temporären Kurzzeitvermietungen die bisher zulässige Nutzung weiterführen können, wird hier die Besitzstandsgarantie ausdrücklich garantiert. Allerdings muss die bisherige Nutzung fristgerecht, d. h. bis sechs Monate nach Inkrafttreten der vorliegenden Bauordnungsrevision, bei der Stadt angemeldet werden. Dabei muss der Nachweis erbracht werden, dass die wiederholte Kurzzeitvermietung für mehr als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr bereits im letzten Kalenderjahr vor der öffentlichen Auflage der Bauordnungs-Änderung bestanden hat. Dieser Nachweis kann z. B. mittels Belegen über die Bezahlung der seit 2015 vorgeschriebenen Abgaben gemäss städtischem Übernachtungsabgabereglement erbracht werden. Fehlen solche Belege, ist auch ein anderer Nachweis möglich. Die Beweisspflicht liegt bei demjenigen, der sich auf die Besitzstandsgarantie berufen will, nicht bei der Stadt. Dass auf den Zeitpunkt der öffentlichen Auflage abgestellt wird, hängt damit zusammen, dass ab diesem Zeitpunkt die neue Regelung Vorwirkung entfaltet (Art. 36 BauG).  Eine eigene Regelung zur Besitzstandsgarantie liegt in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 3 Abs. 4 BauG).</p>
<p><b>Art. 78 Zone mit Planungspflicht Obere Altstadt, Nutzungsart</b>  <sup>1</sup> Unverändert.  <sup>2</sup> Gebäudevolumen über dem obersten Vollgeschoss sind dem Wohnen vorbehalten. Zulässig sind Büros zu Ladengeschäften im gleichen Gebäude. <i>Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes, wenn</i>  a. <i>diese wiederholt für eine Dauer von weniger als drei Monaten vermietet werden und</i>  b. <i>die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.</i>  <sup>3 bis 6</sup> Unverändert.</p>	<p>Abs. 1 Hier wird die obere Altstadt inklusive Matte als «Geschäfts- und Dienstleistungszentrum mit Wohnnutzung» definiert. Daran wird nichts geändert.  Abs. 2: Bereits bisher sind die Gebäudevolumen über dem obersten Vollgeschoss grundsätzlich der Wohnnutzung vorbehalten. Der Grundsatz gilt nicht, wenn Ladengeschäfte, die sich im gleichen Gebäude befinden, ihre Büros über dem obersten Vollgeschoss unterbringen wollen. Daran wird nichts geändert. Es wird aber ergänzt, dass in den dem Wohnen vorbehaltenen Gebäudevolumen auch Zweitwohnungen nach ZWG unzulässig sind, wenn sie wiederholt für weniger als drei Monate vermietet werden und wenn gleichzeitig die Vermietungsdauer zusammengezählt in einem Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.  - Erstwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes, wozu auch die Wohnung eines Wochenaufhalters oder einer Wochenaufhalterin gehört, sind von der Regelung zum Vornherein nicht betroffen.  - Die Begrenzung der Mietdauer auf «weniger als drei Monate» bedeutet, dass die Wohnung regelmässig nur an Personen vermietet wird, die sich in der Stadt nicht anmelden müssen und hier keinen Erstwohnsitz begründen.</p>

	<p>- Damit das Verbot greift, muss die Vermietung eine gewisse Intensität erreichen. Gleich wie dies in andern Städten – z. B. in Genf – gehandhabt wird, wird die Grenze bei 90 Logiernächten pro Kalenderjahr gesetzt.</p> <p>- Das Verbot gilt nur in den Gebäudeteilen, die grundsätzlich dem Wohnen vorbehalten sind, also in den Gebäudevolumen über dem obersten Vollgeschoss. Damit ist die wiederholte kurzfristige Vermietung von Zweitwohnungen im restlichen Gebäude (vom ersten bis zum obersten Vollgeschoss) uneingeschränkt zulässig, also dort, wo gemäss Absatz 1 ausdrücklich Dienstleistungsnutzungen erwünscht sind.</p> <p>- Insgesamt bedeutet die neue Regelung, dass die Umwandlung einer Erst- oder Zweitwohnung, die sich über dem obersten Vollgeschoss befindet, in eine Zweitwohnung, die für mehr als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr wiederholt kurzfristig an Dritte vermietet wird, eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung darstellt und nach der neuen Regelung in Artikel 78 untersagt ist. Hingegen bleibt es zulässig und ist nicht bewilligungspflichtig, z. B. bei einem Wegzug aus der Stadt, die eigene Wohnung zu behalten und als Zweitwohnung für sich selber (als Wochenend- oder Ferienwohnung) zu nutzen und/oder diese gelegentlich (d. h. für weniger als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr) für Kurzaufenthalte zu vermieten. Zweitwohnungen als solche werden somit nicht untersagt, nur deren gewerbsmässige Nutzung wird verhindert.</p>
<p><b>Art. 80 Untere Altstadt: Nutzungsart</b></p> <p><sup>1 bis 4</sup> Unverändert.</p> <p><sup>5</sup> Gebäudevolumen über dem zweiten Vollgeschoss sind dem Wohnen vorbehalten. <i>Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes, wenn</i></p> <p>a. <i>diese wiederholt für eine Dauer von weniger als drei Monaten vermietet werden und</i></p> <p>b. <i>die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.</i></p> <p><sup>6</sup> Eine Zweckänderung bestehender Wohnräume im 1. und 2. Vollgeschoss <del>sind</del> ist nur zulässig, wenn Absatz 5 eingehalten ist.</p> <p><sup>7 und 8</sup> Unverändert.</p>	<p>Abs. 5: Die untere Altstadt und das Wohngebiet Matte sind nach Absatz 1 «mit geschäftlichen und kulturellen Nutzungen durchmischte Wohnquartiere». Aber nur Gebäudevolumen über dem zweiten Vollgeschoss sind vollumfänglich dem Wohnen vorbehalten. Deshalb werden wiederholt für kurze Dauer vermietete Zweitwohnungen nur hier untersagt. In den beiden untersten Vollgeschossen sind somit solche Zweitwohnungen zulässig, weil hier ja auch geschäftliche und somit auch Dienstleistungsnutzungen erlaubt sind. Vorbehalten bleiben andere Vorschriften, die die Wohnnutzung in diesem Bereich der Gebäude ausschliessen. Für die Baubewilligungspflicht gilt das oben bei den Ausführungen zu Artikel 78 Gesagte analog.</p> <p>Abs. 6: rein redaktionelle Änderung (Korrektur).</p>

#### 4.3 Verfassungsmässigkeit der Regelung

Mit der Beschränkung der Regelung auf die Gebäudeteile in der Altstadt, in denen Wohnen zwingend vorgeschrieben ist, ist sichergestellt, dass die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Eigentums-garantie gewahrt bleibt. In der Oberen Altstadt sind nur die Dachgeschosse betroffen und in der Unteren Altstadt betrifft die Regelung lediglich die Gebäudeteile über dem zweiten Vollgeschoss,

also nicht ganze Häuser. Auch das öffentliche Interesse an einer Regelung ist gegeben: Wie eingangs gezeigt wurde, wird in der Altstadt zunehmend Wohnraum durch kurzfristige Vermietung an nicht Niedergelassene der einheimischen Bevölkerung entzogen. Mit der Regelung in der Bauordnung wird auch eine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff geschaffen. Damit ist die Verfassungsmässigkeit des Eingriffs in die Eigentumsгарantie gegeben.

Von der Regelung **nicht** erfasst werden vorab Erstwohnungen und Wohnungen, die gemäss Zweitwohnungsgesetzgebung den Erstwohnungen gleichgestellt sind (so z. B. die Wohnungen von Studentinnen und Studenten, die als Wochenaufenthalter in der Stadt Bern wohnen). Die eigene Erstwohnung darf weiterhin während Abwesenheiten (z. B. während der Ferien oder an Wochenenden) an Dritte vermietet werden. Ebenso ist es weiterhin zulässig, ein oder mehrere Zimmer der eigenen Erstwohnung regelmässig für kurze Dauer an Gäste zu vermieten. Diese klassischen Formen des Homesharings sind sinnvoll und konkurrenzieren die ständige Wohnbevölkerung nicht bei der Wohnungssuche.

Nicht erfasst werden auch Zweitwohnungen, die dem Eigengebrauch dienen und gar nicht oder nur gelegentlich (d. h. für weniger als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr) vermietet werden: Sie sind weiterhin zulässig.<sup>2</sup> Eine Person, die bisher in ihrer eigenen Wohnung wohnte und dann für eine längere Dauer oder definitiv aus der Stadt Bern wegzieht, muss somit die Wohnung nicht zwingend an eine niedergelassene Person vermieten oder verkaufen. Sie darf die Wohnung behalten und für sich selber als Zweitwohnung nutzen, z. B. um in Bern die Wochenenden oder die Ferien zu verbringen. Sie darf sie auch sporadisch vermieten. Erst wenn sie die Wohnung wiederholt für eine Dauer von jeweils weniger als drei Monaten an Dritte vermietet und damit die Gesamtdauer von 90 Logiernächten pro Kalenderjahr überschreitet, liegt eine nach der neuen Regelung unerlaubte Nutzung und damit eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung vor. Die Baubewilligungspflicht ergibt sich aus dem kantonalen Recht, das Zweckänderungen, die die Zonenvorschriften berühren, als baubewilligungspflichtig erklärt (Art. 1a BauG). Die Zonenvorschriften werden deshalb berührt, weil in den Artikeln 78 und 80 Bauordnung, wo die zulässige Nutzungsart geregelt wird, solche Nutzungen in bestimmten Gebäudeteilen ausgeschlossen werden.

## 5. Vollzug und Auswirkungen

Die neuen Vorschriften in der Bauordnung zur Einschränkung der Zweitwohnungsnutzung in der Altstadt haben einen präventiven Charakter. Dank diesem frühzeitigen Handeln möchte der Gemeinderat eine negative Entwicklung, wie sie andere europäische Städte erfahren haben, bereits im Keim ersticken. Geschäftsmodelle, die auf der Nutzung von Wohnraum für Kurzzeitvermietung aufbauen, werden durch die Regelung unattraktiv und können sich so in der Altstadt im grossen Stil gar nicht erst etablieren.

Die Umwandlung einer Erstwohnung in eine wiederholt für kurze Dauer vermietete Zweitwohnung erfordert nicht zwingend bauliche Massnahmen und ist deshalb u. U. gegen aussen überhaupt nicht wahrnehmbar. Mit der regelmässigen Information der Bevölkerung und der Wohnungseigentümer-schaften soll verhindert werden, dass sie unbewusst eine baubewilligungspflichtige Zweckänderung

---

<sup>2</sup> Hier besteht eine deutliche Differenz zu den Rechtsfolgen, die die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes an das Vorliegen einer Zweitwohnung knüpft: Dort ist erwünscht, dass die Zweitwohnung möglichst oft vermietet wird, ob für kurze oder lange Dauer.

vornehmen, wenn sie (auch ohne bauliche Massnahmen) eine bestehende Wohnung als Zweitwohnung wiederholt und für insgesamt mehr als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr für kurze Dauer an Dritte vermieten.

Soll der Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Regelung nicht ausufern, wird sich das Bauinspektorat auf die im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren für solche Umnutzungen im Gesetz vorgesehenen baupolizeilichen Kontrollen und regelmässige Stichproben beschränken und im Übrigen auf den präventiven Charakter der Regelung vertrauen müssen. Bei einer vernünftigen Umsetzung im soeben beschriebenen Rahmen ist nicht damit zu rechnen, dass beim Bauinspektorat zusätzliche Stellen erforderlich werden.

Der Gemeinderat wird die Entwicklung der Zweitwohnungsnutzung in der Altstadt, aber auch in den anderen Stadtteilen, laufend beobachten und bei Bedarf reagieren. Weiter intensiviert wird auch die Zusammenarbeit mit anderen Städten und mit kommerziellen Vermietungsplattformen. Dies ist eine direkte Folge der Planungserklärung des Stadtrats vom 4. April 2019 im Rahmen der Kenntnisnahme der gemeinderätlichen Wohnstrategie.

## 6. Besitzstandsgarantie

Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, beinhaltet die Vorlage eine Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie gemäss Artikel 3 Absatz 4 Baugesetz. Diese wurde im Anschluss an die öffentliche Mitwirkung in die Vorlage aufgenommen. Der Gemeinderat hat sich bei der Aufbereitung der Vorlage zuhanden des Stadtrats noch einmal intensiv mit der Notwendigkeit einer solchen Regelung auseinandergesetzt und beantragt dem Stadtrat aus den nachfolgenden Gründen, eine ausdrückliche Besitzstandsgarantie vorzusehen:

- Aufgrund der sich präsentierenden Problemlage ist die Vorlage darauf ausgerichtet, eine unerwünschte Entwicklung rechtzeitig vermeiden zu helfen – und nicht, eine bereits fortgeschrittene Entwicklung rückgängig zu machen. In anderen Worten: Es soll allein die Umwandlung *zusätzlicher* Wohnungen in kommerziell genutzte Zweitwohnungen verhindert werden.
- Die Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie schafft in der Anwendung perspektivische Klarheit und ermöglicht es, sich dabei klar auf den Zweck der Vorlage, den Verzicht auf die Umwandlung zusätzlicher Wohnungen in kommerziell genutzte Zweitwohnungen, zu fokussieren. Weil die in der Vorlage vorgesehene Besitzstandsgarantie eine Anmeldung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten beim Bauinspektorat voraussetzt, wird danach eindeutig feststellbar sein, welche Angebote von der Besitzstandsgarantie profitieren (und ergo geduldet werden) und bei welchen es sich um widerrechtliche Nutzungen handelt.
- Da gemäss der kantonalen Besitzstandsgarantie nur jene Nutzungen geschützt sind, für die *eine wesentliche bauliche Investition* getätigt wurde, dürfte diese bei kommerziellen Zweitwohnungsvermietungen in den allermeisten Fällen nicht greifen. Freilich ist davon auszugehen, dass genau diese Frage heftig umstritten wäre und vielfach einzelfallweise gerichtlich überprüft werden müsste. Dadurch entstünde bei sämtlichen Akteuren viel Rechtsunsicherheit und unnötiger Aufwand.
- Bei jenen Nutzungen, die von der kantonalen Besitzstandsgarantie nicht profitieren würden, müsste die Stadt in der Folge die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durchsetzen. Dies würde von Anbeginn weg für eine konfrontative, für die Stadt Bern personell und finanziell sehr aufwändige und zudem kaum gewinnbringende Umsetzung der Vorlage sorgen.
- Die Vorlage wurde vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) nur *mit* einer Besitzstandsgarantie vorgeprüft. Inwiefern eine Vorlage *ohne* Besitzstandsgarantie genehmigungsfähig wäre, ist nicht geklärt.

- Der Verzicht auf eine Besitzstandsgarantie müsste öffentlich aufgelegt werden. Es liegt auf der Hand, dass gegen eine solche Veränderung der Vorlage zusätzliche Einsprachen eingehen würden.

Aufgrund dieser Argumente hat sich der Gemeinderat dafür entschieden, an der Ergänzung der kommunalen Besitzstandsgarantie in der Vorlage festzuhalten.

## **7. Mitwirkung, Vorprüfung und öffentliche Auflage**

Die öffentliche Mitwirkung fand vom 16. Mai bis 15. Juni 2018 statt. Es gingen insgesamt 15 Mitwirkungsbeiträge ein. Die Mitwirkungsbeiträge forderten Gegensätzliches: Während verschiedene Eingaben gar keinen Regelungsbedarf sahen, forderten andere eine weitergehende Einschränkung der Zweitwohnungsnutzung und eine Anwendung auf dem ganzen Stadtgebiet. Die Vorlage wurde aufgrund der Mitwirkung überarbeitet. Insbesondere wurde eine Regelung zur Besitzstandsgarantie eingefügt.

In der ersten kantonalen Vorprüfung durch das AGR wurden verschiedene Vorbehalte gegen die Vorlage vorgebracht. Die Stadt überarbeitete daraufhin die Vorlage noch in zwei Punkten (weniger strenge Anforderungen an die Besitzstandsgarantie/klarere Definition, ab welcher Intensität der Kurzzeitvermietungen eine unzulässige Nutzung vorliegt). Im abschliessenden Vorprüfungsbericht vom 19. Dezember 2019 bringt das AGR keine Genehmigungsvorbehalte mehr vor.

Die öffentliche Auflage der Vorlage erfolgte vom 23. Januar bis 21. Februar 2020. Es ging eine Einsprache (im Namen von drei Einsprechenden) ein.

Die Einsprechenden rügen, es brauche keine Regelung, weil in der Stadt Bern kein Problem mit Zweitwohnungen bestehe; die Regelung sei zudem unzweckmässig und verfassungswidrig, insbesondere verletze sie die Eigentumsгарantie, die Wirtschaftsfreiheit, das Mietrecht und die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes. Weiter sind sie der Meinung, die kantonale Besitzstandsgarantie werde unzulässig eingeschränkt.

Wie aus den bisherigen Erläuterungen zu entnehmen ist, teilt weder der Gemeinderat noch das Amt für Gemeinden und Raumordnung diese Beurteilung: Der Handlungsbedarf für die Altstadt ist ausgewiesen. Das Mietrecht wird nicht verletzt, weil die Stadt hier im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenzen öffentlich-rechtliche Nutzungsvorschriften für eine bestimmte Zone erlässt und nicht ins Privatrecht eingreift. Aus dem Zweitwohnungsgesetz des Bundes wird einzig die Definition der Zweitwohnung übernommen. Die Besitzstandsgarantie gemäss kantonalem Recht wird nicht eingeschränkt, sondern erweitert (vgl. dazu die obigen Ausführungen zu Art. 4).

Die Einsprechenden haben ausdrücklich auf eine Einspracheverhandlung verzichtet. Die Einsprache bleibt aufrechterhalten. Der Gemeinderat wird bei Annahme der Vorlage durch die Stimmberechtigten dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung die Abweisung der Einsprache beantragen. Dieses wird über die Einsprache entscheiden.

Aufgrund einer Rückmeldung der Stadtkanzlei beschloss der Gemeinderat, eine Regelung zur Besitzstandsgarantie, welche anlässlich der öffentlichen Auflage noch in einer separaten Übergangsbestimmung vorgesehen war, stattdessen in die ohnehin vorgesehene Ergänzung des Artikels zur Besitzstandsgarantie (Art. 4 Abs. 5 BO) zu integrieren. Da es sich hierbei um eine rein formelle Anpassung handelt, welche keine inhaltlichen Änderungen mit sich bringt und von welcher gegenüber der Version, welche öffentlich aufgelegt wurde, keine zusätzlichen Personen betroffen sind, muss diese Änderung nicht nochmals öffentlich aufgelegt werden.

Bei der Erarbeitung dieses Vortrags an den Stadtrat wurden im Erläuterungsbericht die Zahlen zum Airbnb-Angebot in der Stadt Bern (Tabelle auf Seite 5 des Erläuterungsberichts) an den aktuellsten Stand angepasst, so dass im Erläuterungsbericht und im vorliegenden Vortrag dieselben Zahlengrundlagen enthalten sind. Zudem wurden im Erläuterungsbericht ungenaue Formulierungen zum Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer präzisiert.

### **Antrag**

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt: Teilrevision der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1); Abstimmungsbotschaft.
2. Er genehmigt die Vorlage und beantragt den Stimmberechtigten der Stadt Bern die Teilrevision der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt. (XX Ja, XX Nein, XX Enthaltungen).
3. Er genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten. (XX Ja, XX Nein, XX Enthaltungen)

Bern, 28. April 2021

Der Gemeinderat

### Beilagen:

- Abstimmungsbotschaft
- Teilrevision Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1)