

11. JUNI 2019

Chatton Collins Beatrice, JGK-AGR-OR

Von: Gross Jean-Daniel, PRD DPF <Jean-Daniel.Gross@BERN.CH>
Gesendet: Donnerstag, 14. März 2019 11:21
An: Chatton Collins Beatrice, JGK-AGR-OR
Betreff: Änderungen der Bauordnung in der Stadt Bern: Stellungnahme der städtischen Denkmalpflege

Sehr geehrte Frau Chatton

Vielen Dank für das Telefongespräch von heute Morgen. Die Pendeuz ist bei mir liegen geblieben, wofür ich Sie um Entschuldigung bitte. Wie besprochen, gebe ich Ihnen unsere Stellungnahme gerne per E-Mail/ab.

Mit Schreiben vom 10 Januar 2019 laden Sie uns zur Stellungnahme in folgenden Geschäften ein:

1. *Bern: Änderung der Bauordnung betreffend Nutzung und Gestaltung der Laubengeschosse in der Altstadt, Vorprüfung*
2. *Bern: Änderung der Bauordnung betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt, Vorprüfung*

Von den beiden Geschäften betrifft die *Änderung betreffend Nutzung und Gestaltung der Laubengeschosse in der Altstadt* direkt denkmalpflegerische Interessen, die zweite Änderung, welche sich der Frage der *Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt* widmet, betrifft die Denkmalpflege indirekt.

Die städtische Denkmalpflege wurde daher vom Rechtsdienst der Präsidioldirektion vor allem bei der Erarbeitung der erstgenannten Bauordnungsänderung beratend zugezogen. So konnte die Denkmalpflege einige Begriffe klären und dafür sorgen, dass die Änderung nicht zu unbeabsichtigten bzw. zu denkmalpflegerisch unerwünschten Auswirkungen auf die bauliche Ausgestaltung der Laubengeschosse führt.

Die Denkmalpflege hat daher keine Einwände gegen diese beiden Änderungen der städtischen Bauordnung. Sie begrüsst vielmehr insbesondere die *Änderung betreffend der Nutzung von Zweitwohnungen*. Eine starke Identifikation der Bevölkerung mit der Altstadt ist – bis zu einem gewissen Grade – abhängig von einer hier ansässigen, ständigen Wohnbevölkerung. Diese vertritt langfristige Interessen und ist bereit, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen. Der Schutz des Wohnraums ist daher ein indirekter Beitrag zum sorgfältigen Umgang mit der geschützten Altstadt von Bern.

Mit freundlichen Grüssen

Jean-Daniel Gross, Denkmalpfleger

Stadt Bern
Präsidioldirektion
Denkmalpflege
Erlacherhof
Junkerngasse 47
Postfach 636, 3000 Bern 8
Telefon: +41 (0)31 321 60 93
www.bern.ch/denkmalpflege
[Lageplan](#)

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 73 26
Telefax 031 634 51 58

www.be.ch/agr

Gemeinderat der Stadt Bern
Erlacherhof
Junkerengasse 47
Postfach
3000 Bern

Sachbearbeiterin:
G.-Nr.:
Mail:

CHB/GUM
2018.JGK.7712
beatrice.chatton@jgk.be.ch

07.06.2019



Bern; Änderung der Bauordnung betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt Vorprüfungsbericht gemäss Art. 59 BauG und 118 BauV

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12.12.2018 ist bei uns die Änderung der Bauordnung betreffend Nutzung von Zweitwohnungen zur Vorprüfung eingegangen. Wir haben bei der städtischen Denkmalpflege und der Kantonsplanung eine Vernehmlassung durchgeführt. Gestützt auf die eingeholten Stellungnahmen und unserer eigenen Beurteilung geben wir Ihnen die Ergebnisse unserer Vorprüfung bekannt.

1. Allgemeines zur Vorprüfung

Zweck der Vorprüfung ist die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit von Plänen, Vorschriften und deren Abänderungen. Genehmigungsfähig sind Pläne und Vorschriften, wenn sie rechtmässig und mit den übergeordneten Planungen vereinbar sind (Art. 61 Abs. 1 BauG). Die Vorprüfung weist auf allfällige Widersprüche zum geltenden Recht oder zu übergeordneten Planungen hin und zeigt auf, wie sie behoben werden können. So wurden auch die Anträge der Amts- und Fachstellen geprüft, entsprechend gewichtet und fanden, wo erforderlich, Eingang im nachfolgenden Bericht.

Unter Vorbehalt der in Kapitel 3 bezeichneten Genehmigungsvorbehalte können wir der Änderung der Bauordnung zustimmen und eine Genehmigung in Aussicht stellen.

Mit den Genehmigungsvorbehalten werden Lücken oder ungelöste Fragen in einer Planung angesprochen, welche bei Nichtberücksichtigung zu einer Nichtgenehmigung einzelner Festlegungen oder gar der ganzen Planung führen können. Genehmigungsvorbehalte müssen von der Planungsbehörde beachtet werden. Ihre Bereinigung verhindert nachträgliche, zeitaufwändige Änderungs- und Anpassungsverfahren während der Genehmigung und ist zwingend vorzunehmen.

2. Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurde in der Altstadt eine Zunahme von Zweitwohnungen, hotelähnlichen Nutzungen (Business Apartments), Vermietung von Zimmern und Wohnungen für Kurz- aufenthalte und anderen temporären Wohnformen festgestellt. Die eingereichte Motion «Gegen die

Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» bringt die Problematik auf den Punkt: Wohnraum für die ansässige Bevölkerung wird kleiner oder ist nur noch zu unerschwinglichen Preisen verfügbar. Mit der vorliegenden BO-Änderung plant die Stadt eine Vorschrift zur Regelung von Zweitwohnungen und andern temporären Wohnformen in der Altstadt. Grundsätzlich soll die Nutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen verhindert werden.

Die städtische Denkmalpflege begrüsst das Vorhaben. Eine Identifikation der Wohnbevölkerung mit der Altstadt ist auch abhängig von einer hier ansässigen, ständigen Wohnbevölkerung. Diese vertritt langfristige Interessen und ist bereit, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen. Der Schutz des Wohnraums ist daher ein indirekter Beitrag zum sorgfältigen Umgang mit der geschützten Altstadt von Bern.

3. Genehmigungsvorbehalte

Änderung Bauordnung

3.1 Titel

Gemäss Art. 2 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) ist eine Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist. Die Erstwohnungen werden in Abs. 2 (Erstwohnung) und 3 (Erstwohnung gleichgestellt) definiert.

Die vorliegende Bauordnungsänderung regelt nicht wirklich Zweitwohnungen, wie der Titel sagt. Die Aussagen betreffen auch oder vorwiegend Wohnungen, die von einer Person genutzt werden, die in der Stadt niedergelassen ist, also um Erstwohnungen. Die Formulierung des Titels ist anzupassen.

3.2 Art. 4 Abs. 5

Gemäss unseres Ermessens handelt es sich nicht um einen Fall des Besitzstandes. Vorliegend wird nicht die baubewilligte Nutzung unrechtmässig. Die Nutzung bleibt nach wie vor Wohnen. Die Anwendbarkeit der Regelung zur Besitzstandsgarantie ist zu überprüfen.

Die **Besitzstandsgarantie** kann kommunal abweichend geregelt werden. Gemäss ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 8, kann dies bspw. bei einem schützens- oder erhaltenswerten Quartier oder bei einer bestimmten Wohnzone der Fall sein. Dies trifft bei der «Altstadt» von Bern zu, weshalb eine kommunale Regelung grundsätzlich möglich ist. Gemäss ZAUGG/LUDWIG, BauG-Kommentar, 4. Auflage, Art. 3 N. 2a (S. 76) schützt die Besitzstandsgarantie nicht die Nutzung als solche, sondern nur die für die Nutzung getätigte Investition (BVR 2001 S. 125 E. 3). Die widerrechtlich gewordene Nutzung sei somit nur insoweit geschützt, als bei ihrer Aufgabe oder Änderung eine wesentliche bauliche Investition preisgegeben werden müsste.

3.3 Art.78 Abs.2

Der Begriff «regelmässig» ist zu ergänzen mit dem Kommentar des Gesetzes «mehr als vier Mal pro Jahr». Die Bestimmung ist sonst zu unbestimmt.

Die Begründung der vorliegenden Regelung steht im Widerspruch zur Definition der Zweitwohnungsgesetzgebung: Zweitwohnungen sollen häufig und kurzzeitig vermietet werden, damit sie nicht als «kalte Betten» taxiert werden. Nur eine regelmässige Vermietung für eine kurze Zeit ist im Sinne der schweizerischen Gesetzgebung gemeint.

Art. 75b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie der Zweitwohnungsgesetzgebung (Botschaft zum ZWG, Kap. 5.1; <https://www.ad-min.ch/ch/d/ff/2014/2287.pdf>; FABIAN MÖSCHING, in: Stephan Wolf/Aron Pfammatter (Hrsg.), Zweitwohnungsgesetz – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung, Stämpflis Handkommentar, Bern 2017, Art. 2 ZWG N. 27f.

Im Gegensatz zur Zweitwohnungsproblematik in touristischen Gemeinden des Berner Oberlandes sind es in der Stadt weniger die unternutzten und unbewirtschafteten Zweitwohnungen, sondern die regelmässig kurzfristig vermieteten Zweitwohnungen, welche die Erstwohnungen verdrängen. Die vorliegende Regelung basiert auf einer plausibel dargelegten Problematik, wird aber mit dem Zweitwohnungsgesetz unzweckmässig begründet.

Eine korrekte Begründung muss diesen Widerspruch zum ZWG ausführen und Bezug nehmen zur konkreten Ausprägung in der Stadt Bern. Eine Abschätzung der Auswirkungen der vorliegenden Regelung auf den Verdrängungseffekt für Erstwohnungen ist Teil der Begründung.

Im Rahmen von Art. 71a BauG ist die Gemeinde frei, bei Bedarf geeignete Massnahmen zur Steuerung des Zweitwohnungsbestandes zu ergreifen. Die Regelung ist unter Vorbehalt der oben ausgeführten Bemerkungen genehmigungsfähig.

3.4 **Art. 80 Abs. 5:**

Es gilt hier der gleiche Vorbehalt wie unter Art.78 Abs. 2.

3.5 Übergangsbestimmungen

«Regelmässig»: Der Kommentar (mehr als vier Mal pro Jahr) ist grundeigentümergebunden festzulegen, da der Begriff «regelmässig» sonst zu unbestimmt ist.

II. (Inkrafttreten)

Es fehlt der Verweis auf Art. 45 der Gemeindeverordnung vom 16.12.1998 (GV; BSG 170.111). Es fehlen die Genehmigungsvermerke.

4. **Empfehlungen und Hinweise**

4.1 **Grundlagen**

Der Zweitwohnungsanteil wird in der Stadt auf max. 5% geschätzt. Die statistische Erfassung sowohl der Zweitwohnungen wie auch der neuen Formen von temporären Wohnnutzungen ist mit grosser Unsicherheit belastet. Die im Erläuterungsbericht zur Begründung des Handlungsbedarfs aufgeführten Daten erfassen das Problem nur ansatzweise. Das Datenmaterial zum Angebot auf den Internetplattformen basiert offenbar auf Momentaufnahmen, welche nach einer kurzen Überprüfung unsererseits ein bis zu 25% niedrigeres Resultat zeigten.

Wir empfehlen, die Aussagen zu den statistischen Untersuchungen im Hinblick auf die öffentliche Auflage zu ergänzen. Die bisherige und künftige Entwicklung ist besser zu dokumentieren (u.a. auch differenzierte Führung des GWR mit Erfassung der Wohnungen, die gemäss ZWG den Erstwohnungen gleichgestellt sind). Wurden die Angebote der temporären Wohnnutzungen über einen bestimmten Zeitrahmen analysiert? Gibt es Schwankungen im Jahresverlauf? Zu definieren ist auch, was unter neuen temporären Wohnformen, welche in Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen oder in Zweitwohnungen stattfinden, zu verstehen ist und wie sie erfasst werden.

4.2 **Änderung Bauordnung**

Art. 4 Abs. 5

Der Perimeter der «Altstadt», in welchem die Regelung Gültigkeit haben soll, ist unklar. Was gehört alles zur Altstadt? Ohne Festlegung des Perimeter in einem grundeigentümergebundenen Plan oder einem Verweis auf eine andere, bereits bestehende Grenzziehung ist der Artikel zu unbestimmt.

Art. 78 Abs. 2

Wohnungen, die weiterhin vom Mieter oder Eigentümer bewohnt werden (Art. 2 Abs. 2 ZWG) und solche in denen bspw. nur ein Zimmer angeboten bzw. (unter-)vermietet wird oder sofern jemand eine zweite Wohnung im von ihm bewohnten Haus anbietet (Art. 2 Abs. 3 Bst. b ZWG; Einliegerwohnung) oder eine Studentenwohnung, die nur am Wochenende oder während der Semesterferien vermietet wird (Art. 2 Abs. 3 Bst. a ZWG), sind von der Bestimmung gar nicht erfasst, da sie gemäss ZWG weiterhin eine Erstwohnung sind oder ihnen gleichgestellt werden. Auch «echte Zweitwohnungen» werden nicht verhindert (Art. 2 Abs. 4 ZWG; siehe zum Ganzen auch FABIAN MÖSCHING, a.a.O., Art. 2 ZWG, N. 1, 10 ff.).

Ob die Gemeinde mit der vorgeschlagenen Regelung – welche weder die unvermieteten Zweitwohnungen noch die neueren temporären Wohnformen betrifft - den Verdrängungseffekt der Erstwohnungen in den Griff bekommt, ist abzuwarten.

Übergangsbestimmungen

Die Verknüpfung der Besitzstandesgarantie mit der Bezahlung einer Übernachtungsabgabe ist u.E. zu überprüfen. Jemand müsste sich ja selbst belasten, wenn er die Abgabe bisher nicht bezahlt hatte.

4.3 Kantonale Statistik

Im Rahmen des Zweitwohnungs-Monitoring hat die Kantonsplanung beobachtet, dass zwischen 2012 und 2016 die in der Wohnungsstatistik erfassten Wohnungen in der Stadt Bern insgesamt von 76'400 auf 78'000 zugenommen haben (plus 1'600), dass im gleichen Zeitraum aber die als Erstwohnungen identifizierten Wohnungen um rund 400 abgenommen haben. Im gleichen Zeitraum hat die Summe von Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen gemäss Zweitwohnungsgesetz um rund 2'000 zugenommen. Grundsätzlich bestätigt dieses Monitoring die Aussagen der Stadt zu den Zweitwohnungen. Die neuen temporären Wohnformen sind damit nicht erfasst.

4.4 Vollzug

Bei der Steuerung des Zweitwohnungsbaus in den touristischen Gemeinden und im Vollzug des ZWG haben sich verschiedene Vollzugsinstrumente als nützlich erwiesen, um eine einheitliche und effiziente Umsetzung zu ermöglichen:

- Erstellen eines internen Kontrollsystems;
- Führen einer Wohnungsdatenbank;
- standardisierte Auflagen in die Baubewilligungen/Anmerkung im Grundbuch;
- Schaffen einer Rechtsgrundlage, damit die Baubewilligungsbehörde die zum Vollzug nötigen Informationen und Auskünfte von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einfordern sowie auf die dahingehenden Daten der Einwohnerkontrolle sowie der kommunalen Steuerbehörde zugreifen kann.

Hat die Stadt Bern solche Ansätze geprüft?

4.5 Erläuterungsbericht

Kapitel 1 / S. 4

Die Aussage im letzten und zweitletzten Satz, wonach ein Vollzug kaum möglich sei, ist nicht nachvollziehbar. Wird die Regelung umgesetzt, braucht es einen einheitlichen und effizienten Umsetzungsmechanismus, der den Vollzug sicherstellt (siehe Instrumente Punkt 4.4.). Der Vollzug ist zu konkretisieren und die Bevölkerung korrekt und vollständig über die Auswirkungen und den Mehraufwand zu informieren.

Kapitel 3a / S. 8

Es fehlt in der Begründung/Übersicht der gesetzlichen Grundlagen der Verweis auf Art. 71a Abs. 1 bis 3 BauG und das Massnahmenblatt D_06 des Richtplans des Kantons Bern 2030. Bitte die Rechtsgrundlage(n) entsprechend ergänzen lassen; hängt auch mit Kap. 4a (Verfassungsmässigkeit der Regelung; S. 11) zusammen.

5. Weiteres Vorgehen

Die Änderung der Bauordnung kann nach deren Bereinigung gemäss Art. 60 BauG öffentlich aufgelegt werden. Nach allfälligen Einspracheverhandlungen ist die Bauordnungsänderung vom zuständigen Gemeindeorgan zu beschliessen und an uns in 6-facher Ausführung zur Genehmigung nach Art. 61 BauG einzureichen. Eine Kopie des Überweisungsschreibens ist dem Regierungstatthalteramt zuzustellen.

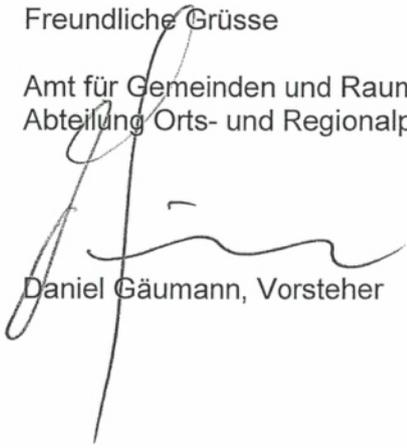
Vorlagen zu Publikationstexten, zur Behandlung von Einsprachen und weitere Checklisten finden Sie auf unserer Homepage unter Arbeitshilfen/Muster und Checklisten.

Die digitalen Daten sind gleichzeitig mit der Genehmigungseingabe gestützt auf Art. 61 Abs. 6 BauG im Datenmodell DM.16-Npl-BE dem Amt für Geoinformation (AGI) zum Download und zur weiteren Verarbeitung zur Verfügung zu stellen (Erfassungsvorschriften und Datenmodell siehe www.geo.apps.be.ch - Datenmodell).

Für Fragen beraten wir Sie gerne. Wir stehen Ihnen auch gerne für eine Bereinigungssitzung zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Amt für Gemeinden und Raumordnung
Abteilung Orts- und Regionalplanung



Daniel Gäumann, Vorsteher

Fachberichte

- Städt. Denkmalpflege

Kopie mit Beilagen (Fachbericht)

- Stadtplanungsamt z.Hd. Heidi Walter

Kopie per E-Mail

- Regierungstatthalteramt Bern Mittelland
- KPL\LIE