

## Postulat Fraktion SP/JUSO (Michael Sutter, SP): Einführung einer Zweitwohnungssteuer

Gemäss der Statistik des Bundesamtes für Raumentwicklung<sup>1</sup> liegt der Anteil der Zweitwohnungen<sup>2</sup> in der Stadt Bern bei 18.1%. Dieser Wert liegt nicht nur nahe an der zulässigen Obergrenze von 20%, sondern ist auch deutlich höher als in anderen Schweizer Grossstädten wie Zürich (12.2%), Genf (15.3%), Basel (11.7%), Lausanne (8.3%) oder Luzern (10.3%). Durch die stetige Zunahme von Wohnungen, die auf Plattformen wie Airbnb angeboten werden, wird der Anteil an Zweitwohnungen tendenziell weiter zunehmen.

Gleichzeitig herrscht in der Stadt Bern mit einer Leerwohnungsziffer von 0.46%<sup>3</sup> nach wie vor akute Wohnungsnot. Unter diesen Umständen ist die Zahl von mehr als 15'500 Zweitwohnungen sehr hoch und die Stadt muss wirksame Massnahmen ergreifen, um den Zweitwohnungsanteil zu senken.

Eine solche Massnahme stellt die Einführung einer Zweitwohnungssteuer dar. Eine solche Steuer stellt einen Anreiz für Vermieterinnen und Liegenschaftseigentümerinnen dar, ihre Wohnungen an Personen mit Erstwohnsitz in der Stadt Bern zu vermieten und trägt somit dazu bei, die Wohnungsnot zu lindern und die Mietpreisentwicklung gegen oben zu bremsen.

Am 1. April 2017 wurden das revidierte kantonale Baugesetz (BauG) sowie die zugehörige Bauverordnung (BauV) in Kraft gesetzt. Im Zuge der Revision wurde auch das kantonale Steuergesetz (StG)<sup>4</sup> angepasst. Artikel 265a StG erlaubt es den Gemeinden, eine Steuer auf Zweitwohnungen zu erheben:

Art. 265a Zweitwohnungssteuer

<sup>1</sup> Gemeinden können eine Zweitwohnungssteuer erheben.

<sup>2</sup> Sie regeln die Erhebung der Zweitwohnungssteuer in einem Reglement.

<sup>3</sup> Steuerpflichtig sind natürliche und juristische Personen, die am Ende des Kalenderjahres als Eigentümerinnen einer Zweitwohnung im Grundbuch eingetragen sind.

<sup>4</sup> Der Steuerertrag ist in eine Spezialfinanzierung der Gemeinde einzulegen und für Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Erst- und Zweitwohnungen, zur Förderung der Hotellerie und zur besseren Auslastung von Zweitwohnungen zu verwenden.

Dass Bern als Bundesstadt und beliebte Tourismusdestination einen höheren Anteil an Zweitwohnungen aufweist als andere Städte, ist nachvollziehbar. Bisher wurde jedoch allgemein von einem viel tieferen Anteil Zweitwohnungen ausgegangen. So schätzte der Gemeinderat den Anteil an Zweitwohnungen im Begründungsbericht zur Motion «Zweitwohnungen in Bern vermeiden» (2015.SR.000215)<sup>5</sup> auf weniger als 5 Prozent und schrieb dazu: «Die Hauptstadt- und Zentrumsfunktionen generieren eine Nachfrage nach Zweitwohnungen und bedingen, dass dieser Bedarf gedeckt wird, solange er in einem vertretbaren Rahmen liegt.» Die ausgewiesenen 18.1% liegen jedoch kaum mehr im in der Antwort erwähnten «vertretbaren Rahmen». Und zwar unabhängig davon, bei wie vielen der betroffenen Wohnungen es sich um Zweitwohnungen handelt, die Erstwohnungen gleichgestellt sind (und damit von einer Zweitwohnungssteuer ausgenommen wären).

---

<sup>1</sup> <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/zweitwohnungen.html>

<sup>2</sup> Zum Begriff der Zweitwohnung siehe Artikel 2 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vom 20.03.2015: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20140036/index.html#a2>

<sup>3</sup> Stand 1. Juni 2016: <http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/bern-in-zahlen/publikationen/aktuellmm/2016/16-09-mm-lwz-juni-2016.pdf/view>

<sup>4</sup> <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1256?locale=de>

<sup>5</sup> [https://ris.bern.ch/Geschaef.aspx?obj\\_guid=c2938325553146e793e35a9b83b1bd8e](https://ris.bern.ch/Geschaef.aspx?obj_guid=c2938325553146e793e35a9b83b1bd8e)

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Gemeinderat:

1. Zu prüfen, dem Stadtrat ein Reglement zur Besteuerung von Zweitwohnungen gemäss Art. 265a des kantonalen Steuergesetzes vorzulegen.
2. Angaben darüber zu machen, wie viele Wohnungen in der Stadt Bern von einer Zweitwohnungssteuer betroffen wären.
3. Den ungefähren Ertrag einer Zweitwohnungssteuer sowie den zu erwartenden Aufwand bei der Erhebung zu schätzen.
4. Vorschläge zu machen, wie der Ertrag einer Zweitwohnungssteuer gemäss den kantonalen Vorgaben verwendet werden könnte.

Bern, 29. Juni 2017

*Erstunterzeichnende: Michael Sutter*

*Mitunterzeichnende:* Timur Akçasayar, Katharina Altas, Nadja Kehrl-Feldmann, Edith Siegenthaler, Barbara Nyffeler, Patrizia Mordini, Lena Sorg, Lukas Meier, Bettina Stüssi, Johannes Wartenweiler, Halua Pinto de Magalhães, Yasemin Cevik, Fuat Köçer

### **Antwort des Gemeinderats**

Das Postulat verlangt unter Hinweis auf den dem Bundesamt für Raumentwicklung gemeldeten Zweitwohnungsanteil in der Stadt Bern von 18,1 % und einer Leerwohnungsziffer von 0,46 % die Einführung einer Zweitwohnungssteuer auf der Grundlage von Artikel 265a des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11). Wohnen in der Stadt ist attraktiv. Die wachsende Bevölkerung sowie die trotz reger Wohnbautätigkeit nach wie vor tiefe Leerwohnungsziffer von 0,46 % belegen dies. Für viele, die gerne in der Stadt wohnen (bleiben) möchten, ist es schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Wie die Postulantinnen und Postulanten ist daher auch der Gemeinderat der Meinung, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, damit das Wohnungsangebot für Personen, die sich in der Stadt niederlassen wollen, möglichst gross ist und die Preise für Miete oder Kauf erschwinglich sind. Es braucht Massnahmen in verschiedenen Bereichen, dazu gehört auch, dafür zu sorgen, dass Wohnungen hauptsächlich als Erstwohnsitz vermietet und genutzt werden.

Der im Postulat genannte Zweitwohnungsanteil von 18,1 % entspricht nicht der Realität. Er wird ermittelt, indem man das Einwohnerregister der Stadt Bern (EWR) mit dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) abgleicht. In 18,1% der Wohnungen, die im GWR verzeichnet sind, wohnen keine Personen der ständigen Wohnbevölkerung der Stadt Bern. Es sind somit keine Erstwohnungen. Der Gesetzgeber hält aber in Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz; ZWG; SR 702) fest, welche Wohnungen den Erstwohnungen gleichgestellt sind und somit nicht als Zweitwohnungen im Sinne des Gesetzes gelten. Darunter fallen bspw. Dienstwohnungen oder Wohnungen, die von Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthaltern oder Diplomatinen und Diplomaten bewohnt werden. Eine 2014 im Rahmen der Behandlung der überwiesenen Motion "Zweitwohnungen in Bern vermeiden" (2012.SR.000050) erfolgte Annäherungsrechnung hat gezeigt, dass der effektive Zweitwohnungsanteil in der Stadt Bern maximal 5 % beträgt. Der Gemeinderat geht davon aus, dass dieser Wert nach wie vor den Gegebenheiten entspricht. Aus wohnpolitischer Sicht wird dieser Anteil für die Stadt als angemessen eingeschätzt, denn die Hauptstadt- und Zentrumsfunktionen generieren eine Nachfrage nach nicht ständig genutzten Wohnungen und erfordern, dass dieser Bedarf auch gedeckt wird.

Seit den Einwohnergemeinden die Möglichkeit eingeräumt worden ist, eine Zweitwohnungssteuer einzuführen, hat dies gemäss Auskunft des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) im Kanton Bern keine gemacht. Die in Artikel 265a StG normierte fakultative Zweitwoh-

nungssteuer ist für klassische Tourismusorte gedacht. Steuerpflichtig sind natürliche und juristische Personen, die am Ende des Kalenderjahrs als Eigentümerinnen beziehungsweise Eigentümer einer Zweitwohnung im Grundbuch eingetragen sind. Der Steuerertrag ist in eine Spezialfinanzierung der Gemeinde einzulegen und für Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Erst- und Zweitwohnungen, zur Förderung der Hotellerie und zur besseren Auslastung von Zweitwohnungen zu verwenden.

Hinsichtlich der Einführung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt müssten die für eine solche Steuer tatsächlich in Frage kommenden Wohnungen und deren Eigentümerinnen und Eigentümer zuerst eindeutig eruiert werden. Dafür fehlen aktuell allerdings die Datengrundlagen, womit eine äusserst aufwändige, detaillierte und entsprechend ressourcenintensive Abklärungsarbeit in Angriff genommen werden müsste. Auch bestehen keine Daten über die zur Anwendung zu gelangenden Bemessungsgrundlagen (z.B. Raumeinheiten, Bruttogeschossfläche), denn für eine Zweitwohnungssteuer dürften weder der amtliche Wert, noch der Eigenmietwert oder gar Steuerfaktoren (Einkommen/Vermögen) der Eigentümerschaft zur Anwendung gelangen. Steuerpflichtig würden gemäss Steuergesetz die Eigentümerinnen und Eigentümer von Zweitwohnungen, womit sich aufwändige und heikle Abgrenzungsfragen, beispielsweise bei Mehrfamilienhäusern und bei Untermietsverhältnissen, ergeben. Abgrenzungsfragen ergeben sich insbesondere auch dann, wenn nur Teile von Wohnungen und diese nur temporär von nicht in der Stadt gemeldeten Personen genutzt werden. Die schwierige Ermittlung und Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen, die Höhe der zu erwartenden Kosten, die nicht abschätzbare Ertragshöhe, aber auch die zu erwartenden rechtlichen Auseinandersetzungen sprechen gegen eine solche neue Steuer.

#### *Zu Punkt 1:*

Aus Sicht des Gemeinderats ist der Handlungsbedarf zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer in der Stadt Bern nicht gegeben. Er verzichtet aus den genannten Gründen auf die kostspielige Ausarbeitung eines entsprechenden Reglements. Er setzt sich aber im Rahmen seiner wohnbaupolitischen Möglichkeiten dafür ein, dass genügend und vor allem kostengünstiger Wohnraum geschaffen wird, und dass dieser anschliessend ausschliesslich als Erstwohnsitz genutzt wird. So hat der Gemeinderat kürzlich beschlossen, zukünftig bei der Abgabe von städtischen Grundstücken im Baurecht alle Baurechtnehmenden zu verpflichten, ihre Wohnungen nicht als Zweitwohnungen zu vermieten. Damit wird der erheblich erklärten Motion "Städtisches Land nur für als Erstwohnsitz genutzten Wohnraum abgeben" (2014.SR.000190) entsprochen. Zudem prüft der Gemeinderat aktuell eine Ergänzung der Bauordnung zum Erhalt der Wohnungen in der Altstadt als Erstwohnungen, wie dies in der überwiesenen Motion "Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt" (2015.SR.000215) gefordert wird.

#### *Zu Punkt 2:*

Der Gemeinderat geht unverändert davon aus, dass maximal 3 000 bis 4 000 Wohnungen als Zweitwohnungen gemäss der vom Bund bei der Zweitwohnungs-Initiative verwendeten Definition genutzt werden. Indessen stellt sich bei einer relativ geringen Anzahl Zweitwohnungen einerseits die Frage der juristischen sowie finanziellen Verhältnismässigkeit und damit andererseits auch die grundsätzliche Problematik der Rechtmässigkeit der Einführung einer Zweitwohnungssteuer.

#### *Zu Punkt 3:*

Der Ertrag einer Zweitwohnungssteuer kann aufgrund fehlender Bemessungsgrundlagen (z.B. Anzahl betroffene Wohnungen, Raumeinheiten, Bruttogeschossfläche) nicht geschätzt werden.

#### *Zu Punkt 4:*

Aufgrund der Stellungnahmen zu Punkt 1 bis 3 erübrigen sich Vorschläge über die Ertragsverwendung.

*Folgen für das Personal und die Finanzen*

Keine.

**Antrag**

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 6. Dezember 2017

Der Gemeinderat