

Motion Fraktion AL/GPB-DA/PdA (Luzius Theiler GPB-DA): Alkoholi zum Wohnen – Business-Wohnungen nur in Gewerbezonon!

Durch einen Bericht im «Bund» wurde bekannt, dass die Eidgenossenschaft das Gebäude der wegziehenden Alkoholverwaltung (Alkoholi) der meistbietenden Firma Glandon Apartments AG aus Meggen Luzern für mindestens 35 Mio. Franken verkauft hat. Diese will dort Business-Apartments für gutbetuchte Manager einrichten. Dieselbe Firma bietet u.a. bereits an der Rathausgasse 57 und im Haus des Restaurants Kirchenfeld 1 1/2 Zimmer-Wohnungen für 2000 Franken und 3-Zimmerwohnungen für 4500 Franken an.

Auch andere Firmen sind in das offensichtlich sehr lukrative Geschäft eingestiegen. Eine Zuger Firma namens Le Bijou, die nach eigenen Angaben auch in Bern tätig ist, wirbt seit einiger Zeit im Internet intensiv bei Kapitalanlegern mit einem fixen Zinsversprechen von 7.125% pro Jahr.

Gemäss Bericht der «BZ» haben sogar zwei Genossenschaften, an denen die Stadt beteiligt ist (in einem Fall zu 25%), auf drei Baufeldern in Brünnen, die gemäss Überbauungsplan von 1999 dem Wohnen vorbehalten sind, «serviced apartments» für temporäre Nutzung realisiert.

Schon wiederholt hat sich der Stadtrat mit der Zweckentfremdung von Wohnraum befasst. Anfangs 2013 lehnte der Stadtrat eine Ausweitung des Umwandlungsverbotes in der Altstadt auf Zweitwohnungen ab, nachdem der damalige Stadtpräsident befand, «die Forderungen seien zwar sympathisch, jedoch zum falschen Zeitpunkt und am falschen Ort eingebracht, der Antragsteller solle doch eine Motion einreichen». Die daraufhin vom Unterzeichneten eingereichte Motion wollte der Gemeinderat nur als Postulat annehmen, um das Problem zuerst «aus einer Gesamtsicht heraus zu bearbeiten». Dennoch erklärte der Stadtrat die Motion anfangs 2017 mit 45:18 Stimmen für erheblich.

Inzwischen zeigt es sich, dass die Vermietungen über die Internetplattform Airbnb im ganzen Stadtgebiet stark zugenommen haben und dass finanzkräftige Investoren nicht nur in der Altstadt fast jeden Preis bezahlen, um in das lukrative Geschäft der Kurzzeit-Vermietungen einzusteigen.

Der Gemeinderat wird beauftragt:

1. In einem Grundsatzentscheid klar festzuhalten, dass es sich bei überteuerten Kurzzeit-Appartements, wie sie die Erwerberin des Alkoholverwaltungs-Gebäudes planen, nicht um Wohnraum im Sinne des Mietrechtes und der Bauordnung handelt und dass diese folglich weder in der Wohn- noch in der Dienstleistungszone, sondern nur in der Gewerbezone zonenkonform sind.
2. In diesem Sinne festzuhalten, dass die von der Glandon Apartments AG geplanten Business-Apartments sowie analoge Vorhaben nicht genehmigungsfähig sind.
3. Im Falle, dass rechtliche Unsicherheiten über die neue Auslegung der Artikel 19 und 22 der Bauordnung bestehen, ist dem Stadtrat unverzüglich noch im Rahmen der laufenden Bauordnungsrevision eine Präzisierung der erwähnten BO-Artikel mit Vorwirkung zu beantragen.

Bern, 31. August 2017

Erstunterzeichnende: Luzius Theiler

Mitunterzeichnende: Zora Schneider, Tabea Rai, Christa Ammann, Franziska Grossenbacher, Leena Schmitter, Stéphanie Penher, Lea Bill, Rahel Ruch, Katharina Gallizzi, Ursina Anderegg, Regula Tschanz, Regula Bühlmann

Antwort des Gemeinderats

Mit der Motion wird die kurzfristige Vermietung von Liegenschaften und Wohnungen, zum Beispiel als Zweit- oder Businesswohnungen, thematisiert. Anlass dazu bildet ein Bericht in der Tagespresse,

wonach die ehemalige Alkoholverwaltung an der Länggassstrasse an eine Firma verkauft worden sei, die dort Business-Apartments einrichten wolle.

Der Gemeinderat teilt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre voll und ganz, dass der Wohnraum in der Stadt Bern grundsätzlich der ständigen Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen soll. 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. Auch der Tourismus generiert eine Nachfrage nach neuen Formen temporären Wohnens. Die Abgrenzung zwischen klassischen Business-Apartments für Geschäftsleute, Aparthotels und Wohnraum, der über Vermietungsplattformen wie Airbnb vermietet wird, ist fließend.

Die statistische Erfassung von hotelähnlichen Nutzungen wie Business-Apartments oder die Vermietung von Wohnungen und Zimmern für Kurzaufenthalte über Onlineplattformen stellt eine Herausforderung dar. So lassen sich Business-Apartments sowohl als Erst- oder Zweitwohnung nutzen. Eine Annäherungsrechnung, die 2014 im Rahmen der Behandlung der überwiesenen Motion «Zweitwohnungen in Bern vermeiden» (2012.SR.000050) erfolgte, hat gezeigt, dass der Zweitwohnungsanteil in der Stadt Bern maximal fünf Prozent beträgt. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Wert in etwa nach wie vor die Realität abbildet.¹ Aus wohnpolitischer Sicht wird dieser Anteil für die Stadt als angemessen eingeschätzt, denn die Hauptstadt- und Zentrumsfunktionen generieren eine Nachfrage nach Zweitwohnungen und erfordern, dass dieser Bedarf auch gedeckt wird.

Umfassendes Datenmaterial gibt es lediglich zum Angebot von Airbnb, der grössten und bekanntesten digitalen Vermittlungsplattform für temporären Wohnraum. Untersuchungen für die Stadt Bern zeigen, dass die auf Airbnb ausgeschriebenen Unterkünfte in den letzten fünf Jahren stark zugenommen haben. Ende Mai 2017 konnten auf der Webseite von Airbnb 480 Übernachtungsmöglichkeiten gebucht werden. Diese Angebote verteilen sich über die ganze Stadt. Relativ betrachtet liegen jedoch überdurchschnittlich viele inserierte Wohnungen bzw. Zimmer in der Altstadt.

Stadtteil	Anzahl Airbnb-Angebote	Angebote/1000 Einwohner	Angebote/1000 Wohnungen
I Innere Stadt	47	10.3	16.2
II Länggasse-Felsenau	64	3.3	5.9
III Mattenhof-Weissenbühl	138	4.5	8.0
IV Kirchenfeld-Schosshalde	84	3.1	6.1
V Breitenrain-Lorraine	101	4.0	6.8
VI Bümpliz-Oberbottigen	46	1.3	2.7
Stadt Bern	480	3.4	6.3

Tab. 1: Airbnb-Angebote pro Stadtteil, Mai 2017 (Quelle: www.airdna.co)

Die knapp 500 Angebote in der Stadt Bern werden von rund 370 sogenannten Hosts vermittelt. Nur wenige dieser Gastgeber verwalten zwei oder mehr Angebote und können mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit als gewerbsmässige Anbieter eingestuft werden. Zudem sind auch nur etwa zehn Prozent der Angebote dauernd zur Vermietung ausgeschrieben und haben damit einen gewerblichen Charakter. Das heisst, beim weitaus grössten Teil der Angebote handelt es sich um private Anbietende, die ihre Wohnung, ihr Zimmer während einer Abwesenheit untervermieten.

¹ Aktuelle Zahlen liegen nicht vor, und eine erneute Auswertung des gesamtstädtischen Zweitwohnungsangebots wäre gemäss mündlicher Auskunft von Statistik Stadt Bern mit einem grossen Aufwand verbunden.

Eine Internetrecherche im November 2017 hat zudem gezeigt, dass es in der Stadt Bern nur sehr wenige Wohnungen gibt, die als Business- oder Serviced Apartments vermarktet werden.² Insgesamt sind es etwa ein Dutzend Objekte mit rund 200 Wohneinheiten. Diese Apartmenthäuser verteilen sich über das ganze Stadtgebiet und liegen meistens in Wohnzonen (Wohnzone W, Obere und Untere Altstadt). Aktuell gibt es in der Stadt Bern zudem drei grössere Neubauprojekte in diesem Segment: Ein Apartmenthaus mit 180 Wohneinheiten an der Murtenstrasse, ein Projekt mit rund 80 Longstay-/Mikro-Apartments in der Wankdorfcity sowie der Umbau eines Gewerbegebäudes an der Stauffacherstrasse in 30 Studiowohnungen mit hotelähnlichem Service. Alle drei Projekte liegen in der Dienstleistungszone und nicht in der Wohnzone.

In der Stadt Bern gibt es einen ausgewiesenen Bedarf nach temporären Wohnnutzungen im Allgemeinen und Business-Apartments im Speziellen. Aus Sicht des Gemeinderats generieren diese auch positive Effekte für die Stadt Bern (z.B. Diversifizierung des Tourismusangebots). Zudem zeigen die vorliegenden Zahlen keine besorgniserregende Situation, die eine flächendeckende Regulierung des Zweitwohnungsmarkts erfordern würde. Der grösste Handlungsbedarf zeigt sich in der Altstadt, wo momentan Lösungen im Rahmen der Revision der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1) geprüft werden. Der Gemeinderat ist sich der grossen Sensibilität der Thematik bewusst und wird die Situation im Auge behalten. So soll im Sommer 2018 eine zweite Erhebung zur Überprüfung der Entwicklung des Airbnb-Angebots in der Stadt Bern durchgeführt werden.

Zu den einzelnen Punkten:

Zu Punkt 1 und 2:

Mit dem ersten bzw. zweiten Punkt der Motion wird beantragt, der Gemeinderat solle festhalten, dass es sich bei überteuerten Kurzzeit-Apartments, wie sie die Erwerberin des Alkoholverwaltungsgebäudes plane, nicht um Wohnraum im Sinne des Mietrechts und der Bauordnung handle und dass solche Apartments folglich weder in der Wohn- noch in der Dienstleistungszone, sondern nur in der Gewerbezone zonenkonform seien.

Vorausschickend ist festzuhalten, dass grundsätzlich von der Baubewilligungsbehörde jeweils anhand eines konkreten Baugesuchs zu entscheiden ist, ob eine Nutzung in einer bestimmten Zone zonenkonform ist oder nicht. Baubewilligungsbehörde ist in der Stadt Bern entweder der Stadtpräsident (Art. 89 Bauordnung der Stadt Bern) bzw. seit dem Wechsel des Bauinspektorats in die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) deren Direktor, oder in bestimmten Fällen das Regierungsstatthalteramt (Art. 8 Abs. 2 Baubewilligungsdekret). Der Gemeinderat ist nicht Baubewilligungsbehörde und somit nicht zuständig, über die Frage der Zonenkonformität und Bewilligungsfähigkeit von bestimmten Bau- oder Umnutzungsprojekten zu entscheiden.

In der Stadt Bern gibt es keine reinen Gewerbebezonen. Die Zonenordnung der Stadt Bern sieht, soweit hier interessierend, folgende Zonen vor:

- Die Wohnzonen, in denen neben dem Wohnen bis zu 10 Prozent der Bruttogeschossfläche (BGF) nicht störende Arbeitsnutzungen zulässig sind.
- Die gemischten Wohnzonen WG, in denen neben dem Wohnen bis zu 50 Prozent der BGF nicht störende Arbeitsnutzungen zulässig sind.
- Die Dienstleistungszonen D, die für Arbeitsnutzungen bestimmt sind. Ausgeschlossen sind hier Werkhöfe und offene Materiallager. Wohnnutzungen sind bis zu 50 Prozent der BGF zulässig,

² Bei der Recherche wurden Objekte berücksichtigt, die mindestens 3 Wohneinheiten umfassen, komplett möbliert sind und über eine Kocheinrichtung sowie eigenes Bad/Dusche verfügen. Derartige Objekte werden auch unter den Begriffen Longstay-Apartments, boardinghouse, möblierte Apartments etc. vermarktet.

bzw. bis zu 100 Prozent, wenn das Gebäude in der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) II liegt. Zulässig ist aber auch, die Parzelle zu 100 Prozent für Arbeitsnutzungen zu gebrauchen. Als Beispiel für eine typische Dienstleistungsnutzung, welche in die Zone D gehört, gilt insbesondere die Hotellerie.

- Und schliesslich die Industrie- und Gewerbezone IG, die für Produktions-, Reparatur- und Lagernutzungen bestimmt ist. Hotels und betrieblich nicht erforderliche Wohnungen sind hier nicht zonenkonform.

Das Grundstück, auf dem die ehemalige Alkoholverwaltung steht, liegt in einer Dienstleistungszone. Ein Streifen der Parzelle entlang der Länggassstrasse ist der ES III zugewiesen, der (deutlich grössere) Rest der Parzelle der ES II. Die Liegenschaft darf also nach der geltenden Zonenordnung vollständig für Arbeits- oder Dienstleistungszwecke – z.B. eben als Hotel oder Business Apartments – genutzt werden; oder aber – wenigstens im hinteren, von der Länggassstrasse abgewandten Teil – auch vollständig zu Wohnzwecken.

Nach Verwaltungs- und Gerichtspraxis ist es so, dass aus raumplanungsrechtlicher Sicht Wohnen = Wohnen ist, unabhängig davon, ob die Wohnung kurz- oder langfristig vermietet wird. Wenn die Vermieterschaft zusätzlich Serviceleistungen zur Wohnung anbietet und die Mieterinnen und Mieter nur für kurze Zeit in der gleichen Wohnung wohnen (um dann an einen anderen Arbeitsort weiterzuziehen oder weil sie hier nur Ferien verbracht haben), nähert sich die Wohnnutzung der Hotelnutzung an, die dann nur noch in einer Dienstleistungszone zulässig ist. Der Übergang von wohn- zu hotelartigen Dienstleistungsnutzungen ist bei solchen Angeboten fließend und kann nicht anhand eines einzelnen Kriteriums beurteilt werden. Immerhin kann aber grundsätzlich gesagt werden, dass hotelartige Nutzungen in der Zone D zonenkonform und in der Zone IG nicht zonenkonform sind. Hinsichtlich Zonenkonformität gilt in den Zonen D oder IG also gerade das Gegenteil von dem, was der Motionär in Punkt 1 der Motion fordert.

Aus den dargelegten Gründen sind Punkt 1 und Punkt 2 der Motion abzulehnen.

Zu Punkt 3:

Mit Punkt 3 der Motion wird verlangt, unverzüglich, noch im Rahmen der laufenden Bauordnungsrevision, eine Präzisierung der Artikel 19 und 22 BO vorzulegen, «im Falle, dass rechtliche Unsicherheiten über die neue Auslegung der Artikel 19 und 22 der Bauordnung bestehen».

Der Stadtrat hat am 2. Februar 2017 mit SRB 2017-54 die Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» (2015.SR.000215) für erheblich erklärt. Danach soll Artikel 16a BO so angepasst werden, dass die Umnutzung von Erstwohnungen zu Zweitwohnungen als unzulässige Zweckänderung von Wohnraum definiert wird. Die Umsetzung dieser Motion erfolgt mit dem ersten Paket der materiellen Bauordnungsrevision.³ Die öffentliche Mitwirkung für das erste Paket ist für das 2. Quartal 2018 vorgesehen. In diesem Rahmen wird der Gemeinderat einen Vorschlag unterbreiten, wie die Zweitwohnungsproblematik in der Altstadt mit einer Anpassung der BO geregelt werden kann.

Wie bereits oben zu den Punkten 1 und 2 ausgeführt, kann sich die Stadt Bern nicht durch Auslegung der Artikel 19 und 20 BO über die geltende Verwaltungs- und Gerichtspraxis hinwegsetzen. Die Themen, welche mit der vorliegenden Motion angesprochenen werden, sind jedoch mit der Zweitwohnungsproblematik eng verknüpft. Der Gemeinderat wird dem Stadtrat im Rahmen der Umsetzung der Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» (2015.SR.000215) einen

³ Vgl. dazu die Antwort des Gemeinderats zur Interfraktionellen Motion «Rasche Bauordnungs-Revision unter Berücksichtigung aller hängigen Pendenzen zum Altstadt-Schutz» vom 26. April 2017.

Vorschlag unterbreiten, welcher auch die sogenannten Business-Apartments zumindest teilweise umfasst sind. Punkt 3 der Motion ist deshalb abzulehnen.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 2. Mai 2018

Der Gemeinderat