

Motion Fraktion SP/JUSO (Michael Sutter/Esther Muntwyler, SP/Mohamed Abdirahim, JUSO): Keine Verdrängung von Wohnungen durch kommerzielle Nutzungen; Begründungsbericht Punkt 1, 3, 5 und 7

Mit SRB Nr. 2022-519 vom 28. Oktober 2022 hat der Stadtrat die Punkte 1, 2, 3, 4, 5 und 7 der Motion Fraktion SP/JUSO (Michael Sutter/Esther Muntwyler, SP/Mohamed Abdirahim, JUSO) im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt. Die Punkte 2 und 4 hat er gleichzeitig abgeschrieben. Zudem wurde Punkt 6 als Postulat erheblich erklärt (2022.SR.000186).

Das Ziel der SP ist es, sicheren, bezahlbaren, sozial durchmischten und ökologisch nachhaltigen Wohnraum für alle in der Stadt Bern zu garantieren. Dazu müssen verschiedene Massnahmen ergriffen werden, unter anderem muss die Verdrängung von Wohnungen durch kommerzielle Nutzungen unterbunden werden.

Angesichts des angespannten Wohnungsmarkts in der Stadt Bern ist es zentral, dass Wohnungen hauptsächlich als Erstwohnsitz vermietet und genutzt werden. Der Trend, Wohnungen an touristisch attraktiven Lagen über Online-Vermittlungsplattformen regelmässig temporär zu vermieten, ist auch in Bern ungebrochen und betrifft nicht nur Wohnungen in der Altstadt. Deshalb müssen Massnahmen gegen diese Zweckentfremdung von Wohnungen auf die ganze Stadt angewendet werden. Mittlerweile sind es nicht mehr in erster Linie Einzelpersonen, die ihre Wohnungen nach der Idee der Sharing Economy dann temporär untervermieten, wenn sie selbst abwesend sind und dafür Online-Vermittlungsplattformen wie AirBnB, HomeAway, booking.com usw. nutzen. Es sind längst kommerzielle und professionelle Anbietende eingestiegen, da sich mit der temporären Vermietung mehr Geld verdienen lässt als mit der üblichen Vermietung. Indem die Wohnungen an Touristinnen und Touristen statt an in Bern Niedergelassene vermietet werden, wird die Wohnungsknappheit verstärkt. In der Folge steigen die Mietpreise und es entstehen unerwünschte Verdrängungseffekte im Mietwohnungsbestand. Zudem droht eine Zweckentfremdung von dringend benötigtem Wohnraum, die zu unterbinden ist. Die Stadt muss deshalb Massnahmen ergreifen, damit Wohnungen in der Stadt Bern nicht für kommerzielle Nutzungen zweckentfremdet werden, indem sie dauerhaft temporär vermietet werden.

Vor diesem Hintergrund wird der Gemeinderat aufgefordert:

1. Eine Bewilligungspflicht für die Vermietung von Wohnungen durch kommerzielle Anbietende an Touristinnen und Touristen einzuführen.
2. Eine Meldepflicht für die temporäre Vermietung von Zimmern und Wohnungen durch kommerzielle Anbietende einzuführen und eine periodisch zu überprüfende Prozentlimite (ähnlich Zweitwohnungsanteil) einzuführen.
3. Eine regelmässige Datenerhebung durchzuführen und fundierte Kontrollen betreffend Zweitwohnungen sowie allfällige Zweckentfremdung von Wohnraum durch temporäre Vermietungen vorzunehmen.
4. Sicherzustellen, dass alle Anbietenden von Wohnungen zur temporären Vermietung die Übernachtungsabgaben entrichten.
5. Vertragliche Vereinbarungen mit Vermittlungsplattformen zur Datenerhebung und Kontrolle der kommerziellen Anbietenden abzuschliessen.
6. Die für die Altstadt vorgesehene Begrenzung der Vermietdauer auf 90 Tage pro Jahr auf die ganze Stadt auszuweiten.
7. Weitere Massnahmen zu prüfen, um die temporäre Vermietung von Wohnungen einzuschränken (z.B. Einführung einer Steuer).

Bern, 30. Januar 2020

Erstunterzeichnende: Michael Sutter, Mohamed Abdirahim, Esther Muntwyler

Mitunterzeichnende: Johannes Wartenweiler, Rafael Egloff, Nadja Kehrl-Feldmann, Katharina Altas, Laura Binz, Ayse Turgul, Fuat Köçer, Bettina Stüssi, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Timur Akçasayar, Nora Krummen, Bernadette Häfliger, Martin Krebs, Yasemin Cevik, Benno Frauchiger, Edith Siegenthaler, Peter Marbet

Bericht des Gemeinderats

Wohnen in der Stadt Bern ist attraktiv. Die wachsende Bevölkerung sowie die trotz reger Wohnbautätigkeit nach wie vor tiefe Leerwohnungsziffer von unter 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 teilt deshalb das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, dass der in der Stadt Bern stark nachgefragte Wohnraum grundsätzlich Menschen zur Verfügung stehen soll, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben. Er hat diese Zielsetzung in seiner im April 2024 aktualisierten Wohnstrategie verankert (Ziel 4a). Gleichzeitig weist der Gemeinderat darauf hin, dass die für Bern wichtigen Hauptstadt- und Zentrumsfunktionen eine gewisse Anzahl Wohnungen für temporäre Aufenthalte bedingt. Auch der Tourismus generiert eine Nachfrage nach temporären Wohnformen.

Seit der Erheblicherklärung der Motion «Gegen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Altstadt» (2015.SR.000215) im Februar 2017 beobachtet und erfasst der Gemeinderat die Entwicklung der Angebote für Kurzzeitvermietungen auf entsprechenden Buchungsplattformen. Dabei hat sich gezeigt, dass Airbnb die mit Abstand grösste und für die Stadt Bern einzig relevante Onlineplattform für Kurzzeitvermietungen ist. Die Anzahl der Angebote auf anderen Vermietungsplattformen ist seit Beginn des Monitorings sehr gering, und in den allermeisten Fällen handelt es sich dabei um Angebote, die auch auf Airbnb inseriert sind. So sind aktuell bei booking.com, fewo-direkt.de oder vrbo.com lediglich zwischen zehn und 30 Angebote für Übernachtungsmöglichkeiten in Wohnungen aufgeschaltet.

Vor 2017 sind die Anzahl Angebote auf Airbnb gesamtstädtisch stark gewachsen. Zwischen 2017 und 2021 hat sich das Wachstum abgeschwächt bzw. ist während der Pandemiesituation teilweise sogar zurückgegangen (Datengrundlage: www.airdna.co):

- Juni 2017: 480 Angebote
- Juni 2018: 540 Angebote
- Juni 2019: 459 Angebote
- Juni 2020: 577 Angebote
- Juni 2021: 419 Angebote

Seit 2022 stehen die Daten von airdna nicht mehr im erforderlichen Detaillierungsgrad zur Verfügung. Das Walliser Tourismusobservatorium der Fachhochschule Westschweiz (www.tourobs.ch) bereitet seither die Datengrundlagen für die Stadt Bern auf. Da Tourobs im Gegensatz zu Airdna nur die aktiven Inserate auf Airbnb erfasst, sind diese Zahlen nicht mehr 1:1 mit den Zahlen vor 2022 vergleichbar (aktive Inserate sind während des betrachteten Zeithorizontes mindestens einmal gebucht oder während mindestens einem Tag buchbar). Seit 2022 steigen die Anzahl Angebote auf Airbnb wieder an:

- Juni 2022: 286 Angebote
- Juni 2023: 337 Angebote
- Juni 2024: 395 Angebote

Der Anteil der Airbnb-Angebote in Relation zur Anzahl Einwohnerinnen/Einwohner und zum Wohnungsbestand lag während des gesamten Beobachtungszeitraums (2017 bis 2024) in der Altstadt (Stadtteil I Innere Stadt) deutlich höher als in allen anderen Stadtteilen. Nachfolgend sind die beiden aktuellen Auswertungen vom Juni 2023 und Juni 2024 aufgeführt:

Stadtteil	Anzahl aktive Airbnb Angebote in Wohnungen	Anzahl aktive Angebote / 1000 Einwohner*innen	Anzahl aktive Angebote / 1000 Wohnungen
I Innere Stadt	48	11.9	15.9
II Länggasse-Felsenau	32	1.6	2.9
III Mattenhof-Weissenbühl	96	3.0	5.3
IV Kirchenfeld-Schosshalde	55	2.0	3.9
V Breitenrain-Lorraine	64	2.4	4.2
VI Bümpliz-Oberbottigen	42	1.2	2.4
Stadt Bern	337	2.3	4.3

Tab. 1: Aktive Airbnb-Angebote Stadt Bern pro Stadtteil, Juni 2023 (Quelle: Tourobs HES-SO Wallis)

Stadtteil	Anzahl aktive Airbnb Angebote in Wohnungen	Anzahl aktive Angebote / 1000 Einwohner*innen	Anzahl aktive Angebote / 1000 Wohnungen
I Innere Stadt	54	13.1	17.8
II Länggasse-Felsenau	42	2.1	3.8
III Mattenhof-Weissenbühl	139	4.2	7.6
IV Kirchenfeld-Schosshalde	59	2.1	4.2
V Breitenrain-Lorraine	60	2.3	3.9
VI Bümpliz-Oberbottigen	40	1.2	2.3
Stadt Bern	394	2.7	5.0

Tab. 2: Aktive Airbnb-Angebote Stadt Bern pro Stadtteil, Juni 2024 (Quelle: Tourobs HES-SO Wallis)

Insgesamt ist der Handlungsbedarf für die Stadt Bern weniger gross als in anderen Schweizer Städten und Gemeinden. Beispielsweise waren im Juni 2024 auf Airbnb in etwa gleich viele aktive Inserate für die drei Bördeli-Gemeinden Interlaken, Unterseen und Matten bei Interlaken (397) geschaltet wie für die Stadt Bern (394); diese drei Gemeinden verfügten Ende 2023 über einen Bruchteil der Einwohner*innen (Bördeli Gemeinden: 16 062, Bern: 145 873) und Wohnungen (Bördeli Gemeinden: 9 372, Bern: 79 578) im Vergleich zur Stadt Bern.

Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Gemeinderats bisher einzig für den Stadtteil I – Innere Stadt. Mit einem Ja-Stimmenanteil von 81.7 Prozent hat die Stimmbevölkerung der Stadt Bern am 13. Februar 2022 der Teilrevision der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB 721.1) betreffend Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt zugestimmt und damit die gewerbsmässige Vermietung von Zweitwohnungen beschränkt. In Zukunft wird es in der Altstadt nicht mehr erlaubt sein, eine Zweitwohnung wiederholt für weniger als drei Monate und insgesamt für mehr als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr zu vermieten. Diese Teilrevision der Bauordnung konnte allerdings noch nicht in Kraft gesetzt werden. Der Genehmigungsentscheid des Amts für Gemeinden und Raumordnung vom 17. April 2023 wurde mit Beschwerde bei der Direktion des Innern und Justiz des Kantons Bern angefochten. Deren Entscheid erfolgte am 29. August 2024 und wurde in der Zwi-

schenzeit mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern weitergezogen. Dieser Entscheid könnte noch beim Schweizerischen Bundesgericht angefochten werden.

Seit der durchgeführten Mitwirkung zur Teilrevision der Bauordnung betreffend Zweitwohnungen im Mai 2018 ist keine Verlagerung der Angebote von der Altstadt in die Wohngebiete der anderen Stadtteile erkennbar. Hingegen haben in diesem Zeitraum kommerzielle Anbietende ausserhalb der Altstadt grössere Projekte mit möblierten Wohnungen in der Dienstleistungszone realisiert, zum Beispiel StayKooook Wankdorfcity, CityPop Belpstrasse 23, Umnutzung Hotel Alpenblick Kaserenstrasse 29, Evis Home Stauffacherstrasse 60, Los Lorentes Residences Murtenstrasse 147. Im Sommer 2024 eröffnete zudem ein Aparthotel in der Industrie- und Gewerbezone Galgenfeld (Il Momento Apartments Hotel Ostermundigenstrasse 69) In den Arbeitszonen sind diese Angebote erwünscht. Sie decken die Nachfrage nach temporären Wohnformen ab, ohne klassischen Wohnraum zu konkurrenzieren.

Aus Sicht des Gemeinderats besteht nach wie vor kein weitergehender Handlungs- und Regelungsbedarf für das ganze Stadtgebiet. Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat zur Abstimmungsvorlage als auch in der Antwort zu verschiedensten Vorstössen (z. B. Motion 2021.SR.000196, Interpellation 2023.SR.0096) ausgeführt, wird der Gemeinderat die Entwicklung der gewerbsmässigen Zweitwohnungsnutzung in der Altstadt und in den anderen Stadtteilen weiter beobachten und bei Bedarf darauf reagieren. Die als Richtlinie überwiesenen Punkte beurteilt er wie folgt:

Zu Punkt 1:

Bereits im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage und Teilrevision der Bauordnung (BO) betreffend die Nutzung von Zweitwohnungen in der Altstadt hat sich gezeigt, in welchem engen rechtlichen Rahmen eine (baurechtliche) Regulierung bzw. Einschränkung der gewerbsmässigen Nutzung von Wohnraum überhaupt möglich ist. Die zusätzlich geforderte und für das ganze Stadtgebiet geltende Bewilligungspflicht wirft zum einen die Frage betreffend die Zuständigkeit der Gemeinde auf, da vorab der Kanton Bern beispielsweise für die Regelung der Frage der Bewilligungspflicht von Gastgewerbebetrieben zuständig ist (vgl. Gastgewerbegesetz vom 11. November 1993, GGG; BSG 935.11). Die geforderte Bewilligungspflicht stellt eine Einschränkung der gemäss Artikel 27 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) und Artikel 23 Kantonsverfassung (KV; BSG 101) geschützten Wirtschaftsfreiheit dar. Einschränkungen von verfassungsmässigen Rechten bedürfen nach Artikel 36 BV und Artikel 28 KV einer (hinreichend bestimmten) gesetzlichen Grundlage. Zudem müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (vgl. zum Ganzen PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, § 7 N. 357 ff.). Die Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Grundrechtseingriffs verlangt, dass der vorgesehene Eingriff geeignet sein muss, das angestrebte, im öffentlichen Interesse stehende Interesse zu erreichen. Zudem muss der Eingriff erforderlich sein bzw. dieser hat zu unterbleiben, wenn er für das angestrebte, im öffentlichen Interesse liegende Ziel nicht erforderlich ist. Schliesslich muss der Eingriff eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation wahren bzw. zumutbar sein. Der Gemeinderat erachtet die Einführung der geforderten Bewilligungspflicht – nebst dem grundsätzlichen Vorbehalt bezüglich Zuständigkeit der Gemeinde – im Lichte der genannten Vorgaben als unverhältnismässig. Auch mit Blick auf den mit einer solchen Regelung verbundenen personellen und finanziellen Ressourcenbedarf lehnt der Gemeinderat die geforderte städtische Bewilligungspflicht aus heutiger Sicht ab. Sollten sich die Verhältnisse jedoch massgeblich verändern, würde der Gemeinderat allfällige Massnahmen prüfen, darunter auch die hier angesprochene Bewilligungspflicht,

Zu Punkt 3:

Statistik Stadt Bern hat im Jahr 2014 eine ressourcenintensive Erhebung zur näherungsweisen Ermittlung des Zweitwohnungsbestands in der Stadt Bern durchgeführt. Zu diesem Zweck wurden

das Eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) mit dem städtischen Einwohnerregister verknüpft. Es resultierten rund 12 000 Wohnungen aus dem GWR, welche nicht von in der Stadt Bern registrierten Personen (inkl. Wochenaufenthalter*innen) belegt waren. Aus diesem Pool wurde eine Stichprobe gezogen, um Abklärungen vor Ort vorzunehmen. Dies führte zum Aufsuchen von 570 Gebäuden. Die so gesammelten Informationen wurden auf den Wohnungsbestand der Stadt Bern hochgerechnet. Daraus ergab sich ein vermuteter Zweitwohnungsanteil von rund 5 Prozent. Insgesamt verursachte diese Erhebung einen Aufwand von 150 Personentagen. Aus Ressourcengründen wurde die Erhebung zur näherungsweisen Ermittlung des Zweitwohnungsanteils nicht wiederholt.

Die Motion fordert eine regelmässige Datenerhebung, um fundierte Kontrollen betreffend Zweckentfremdung von Zweitwohnungen durchführen zu können. Ziel dieser Erhebung wäre also nicht einfach die Ermittlung des Zweitwohnungsbestands, sondern die Kontrolle von Zweitwohnungen durch die Behörden. Dazu würde die Schätzung eines Zweitwohnungsanteils nicht ausreichen. Eine solche Gesamterhebung würde bedingen, dass der gesamte Zweitwohnungsbestand erhoben wird. Dabei müssten über Wohnungseigentümer*innen und Hausverwaltungen Angaben erfragt und ein Register angelegt werden, das in Zukunft ebenso bewirtschaftet werden müsste. Im GWR wird seit ein paar Jahren das Merkmal Nutzungsart der Wohnung geführt, welches auch den Status Zweitwohnung aufweist. Eine Auswertung der Daten vom 19. September 2024 hat ergeben, dass für die Stadt Bern elf Zweitwohnungen verzeichnet sind und über 11 000 keinen Status aufweisen. Für die Abklärung dieses Bestands wäre ein geschätzter Aufwand von mindestens 500 Personentagen nötig. Zudem besteht für Wohnungseigentümer*innen keine Auskunftspflicht. Der Gemeinderat erachtet deshalb aus heutiger Sicht die regelmässige Erhebung des Zweitwohnungsbestands als zu aufwändig und nicht praktikabel. Aus diesen Gründen lehnt er zurzeit eine regelmässige Datenerhebung und fundierte Kontrolle betreffend Zweitwohnungen sowie allfällige Zweckentfremdung von Wohnraum durch temporäre Vermietungen ab. Sollte sich die Situation jedoch massgeblich verschlechtern, würde er auch seine diesbezügliche Haltung nochmals überprüfen.

Zu Punkt 5:

Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat vom 3. Juni 2020 ausgeführt, ist es aus Sicht des Gemeinderats nicht realistisch, mit einzelnen Vermietungsplattformen Vereinbarungen zur Datenerhebung und Kontrolle der Regeln für kommerzielle Anbietende abzuschliessen. Aus Gründen der Konkurrenzsituation mit anderen Plattformen ist z. B. Airbnb sehr zurückhaltend bei der Herausgabe von Daten. Der Gemeinderat erachtet deshalb Punkt 5 der Richtlinienmotion als nicht umsetzbar.

Die Stadt Bern setzt sich jedoch gezielt bei Vermietungsplattformen dafür ein, dass diese die rechtlichen Rahmenbedingungen von Kurzzeitvermietungen aktiv bei den inserierenden Gastgeber*innen kommunizieren. Diesbezüglich hat am 6. September 2024 ein Austausch mit Vertreter*innen von Airbnb und der Stadt Bern stattgefunden. Dabei konnte vereinbart werden, dass das [Hilfe-Center](#) auf der Webseite von Airbnb mit den lokalen Vorschriften, die in der Stadt Bern gelten, ergänzt wird (u. a. zu Übernachtungsabgabe und den neuen Regeln für die Altstadt) und so transparent für Inserierende ersichtlich sind.

Des Weiteren tauscht sich die Stadt Bern nach wie vor regelmässig mit anderen Schweizer Städten (z. B. Luzern, Zürich) und dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) über den Umgang mit Vermietungsplattformen aus. In diesem Zusammenhang hat sich die Stadt Bern auch beim Aufbau einer Informationsplattform zum Thema Kurzzeitvermietung und Buchungsplattformen des BWO engagiert (www.bwo.admin.ch/home-sharing).

Zu Punkt 7:

Der Gemeinderat beurteilt die Einführung einer Zweitwohnungssteuer nach wie vor als nicht zielführend bzw. nicht umsetzbar. Er verweist diesbezüglich erneut auf die Antwort bzw. den Prü-

fungsbericht zum Postulat «Einführung einer Zweitwohnungssteuer (2017.SR.000169) vom 6. Dezember 2017. Sollte sich die Situation massgeblich verändern bzw. verschlechtern, würde der Gemeinderat aber allfällige weitere Massnahmen prüfen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Bern, 16. Oktober 2024

Der Gemeinderat