

BPUK, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7

An das
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zusätzlich per Mail: info@are.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2013

Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen. Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit bis am 20. Oktober 2013. Grundlage dieser Stellungnahme ist der Mitbericht der Kantonsplanerkonferenz (KPK). Wir nehmen zu ausgewählten Punkten Stellung.

Die von der Stiftung Helvetia Nostra eingereichte Volksinitiative „Stopp mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ wurde von den Stimmberechtigten im März 2012 mit 50,6 Prozent angenommen. Das Ziel der Initiative ist es, in Gemeinden mit eindeutig überschüssendem Zweitwohnungsanteil (> 20%) den weiteren Bau von „kalten Betten“, d.h. von klassischen Zweitwohnungen zu verbieten. Die neue Verfassungsbestimmung (Art. 75b Abs. 1 BV) hat zum Ziel, den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent zu beschränken.

Für die Kantone (insbesondere für die direktbetroffenen) ist eine vollständige, jedoch möglichst verträgliche Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ein grosses Anliegen. Dies auch unter dem Eindruck, dass die Verfassungsbestimmung in den einzelnen Kantonen unterschiedliche Auswirkungen haben wird. Die Umsetzung der Zweitwohnungsgesetzgebung kann nur gelingen, wenn sie vollzugstauglich ausgestaltet wird, und die Kantone und Gemeinden ihre Aufgaben in angemessener Weise gerecht werden können.

Der nun vorliegende Gesetzesentwurf stellt dafür eine gute Grundlage dar. Jedoch haben wir folgende Bemerkungen und beantragen folgende Anpassungen:

Begriffe (Art. 2 Abs. 3 E-ZWG)

In Art. 7 Abs. 1 lit. b des Entwurfs zum Zweitwohnungsgesetz (E-ZWG) wird ausgeführt, dass die Erstellung einer neuen touristisch bewirtschafteten Wohnung als neue Wohnung mit Nutzungsbeschränkung gilt. Es ist in diesem Zusammenhang unklar, ob eine solche Wohnung als die den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnung angesehen wird. Dies würde der Absicht der Initianten entsprechen. Es stellt sich in diesem Fall die Frage, ob Art. 2 Abs. 3 mit den touristisch bewirtschafteten Wohnungen ergänzt werden müsste. Ansonsten würde der Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde bei jeder Bewilligung einer touristisch bewirtschafteten Zweitwohnung ansteigen, was dem Verfassungsartikel 75b Abs. 1 BV widersprechen würde.

Ausweisung von Gebieten im kantonale Richtplan (Art. 8 E-ZWG)

Der Richtplan ist das zentrale Raumplanungsinstrument der Kantone und sollte auch Grundsätze betreffend Lenkung des Zweitwohnungsbaus enthalten. In den meisten touristisch geprägten Kantonen ist dies bereits der Fall. Mehrere Kantone haben die Arbeiten an den Richtplänen bereits früh begonnen bzw. abgeschlossen und den Bau von „kalten Betten“ stark eingeschränkt. Der Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen (mit „warmen Betten“) ist für die ökonomische Entwicklung der touristisch geprägten Kantone von grosser Bedeutung und bedarf in den betroffenen Kantonen nicht einer expliziten Zustimmung im kantonalen Richtplan. Es ist davon auszugehen, dass die touristisch geprägten Kantone daher den Bau von touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen grundsätzlich weiterhin zulassen werden und allenfalls Gebiete bezeichnen werden, in denen Lenkungsbedarf besteht, bzw. keine touristisch bewirtschafteten Wohnungen zugelassen sind.

Damit die unterschiedliche Ausgangslage in den Kantonen berücksichtigt werden kann, scheint es uns sinnvoller die Art und Weise der Gebietsausweisung den Kantonen zu überlassen. Um allfällige Richtplananpassungen zu vereinfachen, beantragen wir Art. 8 E-ZWG entsprechend umzuformulieren.

¹ ~~Im kantonalen Richtplan können Gebiete bezeichnet werden, in denen ein Bedarf an touristisch bewirtschafteten Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c ausgewiesen ist. Die Kantone können im kantonalen Richtplan Regelungen treffen in Bezug auf touristisch bewirtschaftete Wohnungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c dieses Gesetzes. Verzichtet ein Kanton auf eine solche Planung, gelten touristisch bewirtschaftete Wohnungen als zulässig.~~

~~Absätze 2 und 3 streichen.~~

Erhalt der geschützten ortsbild- oder landschaftsprägenden Bauten (Art. 10 E-ZWG)

Bestehende Bauten und Anlagen, die bisher landwirtschaftlich genutzt wurden und erhaltenswert sind, können in den Ortskernen (innerhalb der Bauzonen) zu Wohnzwecken umgenutzt werden. Dies trägt zur Nutzung des Innenentwicklungspotentials bei. Diese Möglichkeit muss weiterhin gewährleistet sein, insofern die Bauten und Anlagen ortsbildprägend sind, das Ortsbild bedeutend ist und von der entsprechenden Behörde unter Schutz gestellt wird, oder wenn eine Umnutzung zur Revitalisierung des Ortskerns beiträgt. Ein bedeutendes Ortsbild liegt vor, wenn das Ortsbild im ISOS aufgeführt wird, oder von der zuständigen kantonalen Behörde unter Schutz gestellt wird. Dies sollte entsprechend in den Erläuterungen zum Artikel 10 ZWG ergänzt werden.

Art. 10 Abs. 1 E-ZWG nimmt Bezug auf neue Wohnungen in geschützten Bauten. Dabei wird die Formulierung „...geschützte Kulturdenkmälern sowie in ortsbild- und in landschaftsprägende Bauten...“ verwendet. Dieser Wortlaut weicht jedoch stark von Art. 24d Abs. 2 RPG ab, welcher von „...schützenswert anerkannte Bauten und Anlagen...“ spricht. Um Missverständnisse oder unterschiedliche Auslegungsweisen zu vermeiden, beantragen wir in Art. 10 Abs. 1 E-ZWG dieselbe Formulierung wie in Art. 24d Abs. 2 RPG zu verwenden:

Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen in ~~geschützten Kulturdenkmälern~~ schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen, sowie in ...

Innenentwicklungspotential sicherstellen (Art. 7 E-ZWV)

Die bestehende Bausubstanz muss in ihrer Nutzung frei bleiben, soweit die Zonenkonformität gegeben ist. Aus Sicht der Raumplanung sind Einschränkungen bezüglich Umnutzung bzw. Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen innerhalb der Bauzone in einem Bundesgesetz nicht sinnvoll, solange keine neue Wohneinheit entsteht. Die Kantone und die Gemeinden können weitergehende Vorschriften zur Beschränkung von Umnutzungen bestehender Wohnungen erlassen, wo dies situationsbedingt sinnvoll und notwendig ist. **Bei Erweiterungen bestehender Wohnungen innerhalb der Bauzone sind die bestehenden Bau- und Zonenvorschriften massgebend. Eine weitergehende Beschränkung von Erweiterungen (solange keine neue Wohneinheit entsteht) auf maximal 30 Prozent bzw. höchstens 30 m² (Artikel 7 Absatz 1 E-ZWV) ist willkürlich und widerspricht den raumplanerischen Grundsätzen einer geordneten Besiedelung und der anzustrebenden Nutzung des Innenentwicklungspotentials. Wir beantragen folgende Änderung:**

Innerhalb der Bauzonen ist eine Erweiterung einer altrechtlichen Wohnung im Rahmen der Bau- und Zonenordnung zulässig, wenn keine neue Wohneinheit geschaffen wird.

Bewilligungen im Sinne des BewG (Art. 11a E-ZWG)

Der Erwerb von Bauland durch Personen im Ausland darf nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der geplante Bau innert nützlicher Frist realisiert wird (Art. 11 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, BewV). Im Kanton Waadt beispielsweise wurden auf diese Weise mehrere Bewilligungen mit der Auflage erteilt, innerhalb einer bestimmten Frist eine Zweitwohnung zu errichten. Der Erfüllung dieser Auflage steht jedoch heute Artikel 75b der Bundesverfassung (BV) entgegen, der die Errichtung von Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Anteil von über 20 Prozent untersagt. Mit anderen Worten, eine Person, die durch die BewG-Bewilligung zur Errichtung verpflichtet wäre, könnte heute aufgrund des genannten Verfassungsartikels und seiner Ausführungsbestimmungen diese Auflage nicht erfüllen. Dies könnte entweder zum Widerruf der Auflage gemäss Art. 11 Abs. 4 BewV oder zum Widerruf der Erwerbsbewilligung führen, mit den Folgen, die in den Art. 25 ff. BewG vorgesehen sind. Im einen wie im anderen Fall sähen sich die Kantone mit äusserst komplexen Rechtssituationen konfrontiert.

Bei den Bewilligungen, die vor dem 11. März 2012 erteilt wurden, kommt hinzu, dass der Erwerber, der eine Bewilligung im Sinne des BewG erhalten hat, nicht damit rechnen konnte, dass die Parzelle, die er gekauft hatte, unbebaubar wird. Es geht somit auch um den Schutz von Treu und Glauben.

Aus all diesen Gründen und angesichts der geringen Zahl der betroffenen Dossiers beantragen wir einen neuen Artikel 11a mit folgendem Wortlaut:

Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent können Wohnungen, deren Errichtung auf einer Verpflichtung beruht, die von einer Bundes- oder Kantonsbehörde in einer vor dem 11. März 2012 ergangenen Verfügung auferlegt wurde, ohne Nutzungsbeschränkung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 bewilligen.

Mit einer solchen Bestimmung liesse sich das oben erwähnte Problem bei den BewG-Bewilligungen lösen, die vor der Volksabstimmung über die Einführung von Beschränkungen für den Bau von Zweitwohnungen erteilt wurden.

Besitzstandsschutz garantieren (Art. 12 E-ZWG)

Die Umsetzung des Zweitwohnungsartikels darf keinen Wertzerfall bei den bestehenden Gebäuden im Berggebiet bewirken. Rechtlich gibt es im Altbestand keinen Unterschied zwischen Erst- und Zweitwohnungen – alle diese Wohnungen sind solche die gemäss Baubewilligung frei genutzt werden können.

Deshalb unterstützen wir Artikel 12 ZWG. Dieser garantiert den Bestandsschutz, indem der heutige Gebäudebestand gesichert wird und mittels „geringfügige Erweiterungen“ auch Entwicklungsmöglichkeiten offen bleiben (Sanierungen, zweckmässige Raumeinteilungen,

Verdichtungen etc.). Um allfällige Missbräuche zu verhindern, müssen Kantone und Gemeinden Massnahmen ergreifen (Art. 13 E-ZWG).

Die Variante zu Art. 12 Abs. 2 bis 4 ist abzulehnen, da sie dem Grundsatz des Besitzstandsschutzes nicht Rechnung trägt und zu ungerechtfertigten Wertminderungen altrechtlicher Erstwohnungen führen würde.

Sinnvolle Änderungen des bisherigen Rechts

Die Aufhebung der Absätze 2 und 3 von Artikel 8 RPG ist sinnvoll, da die Bestimmungen bzw. die von Artikel 8 Absätze 2 und 3 RPG verfolgten Ziele der Förderung von Hotellerie und der preisgünstigen Erstwohnungen sowie der besseren Auslastung der Zweitwohnungen im vorliegenden ZWG integriert werden.

Zusätzlich sind die entsprechenden Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010 im RPG zu streichen.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Der Präsident



Dr. Jakob Stark

Der Generalsekretär



Dr. Benjamin Wittwer

Kopie:

- RKGK, KPK