

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Ponte Tresa, 8. Juli 2013
TE / H10

Bundesamt für Raumentwicklung

3003 Bern

info@are.admin.ch

(Avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zum Zweitwohnungsgesetz und zur Zweitwohnungsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) ist die gesamtschweizerische Dachorganisation der Berggebiete und ländlichen Räume. Die SAB vertritt die Interessen der angeschlossenen Mitglieder in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Die SAB hat im Abstimmungskampf die Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ aktiv bekämpft. Nach dem knappen Volksentscheid hat sich die SAB in der Arbeitsgruppe des UVEK für eine berggebietsverträgliche Ausarbeitung der Zweitwohnungsverordnung eingesetzt. Dieses Engagement hat sie auch weiter geführt in der Arbeitsgruppe, welche mit der Ausarbeitung des Zweitwohnungsgesetzes beauftragt war.

Aus Sicht der SAB war die Diskussion in der Arbeitsgruppe des UVEK von einer konstruktiven Grundstimmung geprägt. Gemeinsam konnten in der Arbeitsgruppe Lösungen und Kompromisse ausdiskutiert werden. Die Initianten waren an diesen Diskussionen beteiligt und konnten sich gleichberechtigt einbringen.

Seit der Volksabstimmung herrscht in den schweizerischen Berggebieten eine sehr grosse Unsicherheit. Diese Unsicherheit konnte durch die Zweitwohnungsverordnung etwas gedämpft werden. Der Entscheid des Bundesgerichts vom 22. Mai 2013 hat zwar einerseits Klarheit geschaffen, was den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsbestimmung und die mit Beschwerden behafteten Baugesuche anbelangt. Der Entscheid weist aber andererseits auch auf dringenden Klärungsbedarf zu den Ausführungsbestimmungen durch den Gesetzgeber hin. Es ist deshalb erforderlich, so rasch als möglich ein Zweitwohnungsgesetz zu erlassen, welches so weit als nach heutigem Kenntnisstand möglich Klarheit verschafft. Hierzu muss einschränkend angeführt werden, dass die Zweitwohnungsproblematik derart komplex ist, dass laufend neue Fragen auftauchen und auf absehbare Zeit wohl keine umfassende Regelung gefunden werden kann, die jeden einzelnen Aspekt abdeckt.

I. Grundsätzliche Beurteilung der Vorlage

Nach dem Entscheid des Bundesgerichtes ist wichtig, dass das Parlament rasch Klarheit schafft, wie mit der Zweitwohnungsthematik weiter verfahren werden kann. Der nun vorliegende Gesetzesentwurf stellt dafür eine gute Grundlage dar. Die wesentlichsten Forderungen der SAB sind im Gesetz aufgenommen worden. Für die SAB von zentraler Bedeutung sind dabei insbesondere die nachfolgenden Punkte.

Besitzstandsgarantie

Für altrechtliche Wohnbauten gilt die Besitzstandsgarantie. Das bedeutet, dass diese Wohnbauten jederzeit von Erst- in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Wäre dies nicht möglich, so würden verfassungsmässige Rechte wie die Eigentumsgarantie verletzt. Unter bestimmten Bedingungen muss es ferner möglich sein, auch in Zukunft neue Erstwohnungen in Zweitwohnungen umzunutzen. Denn wenn sich heute eine Familie in einer strukturschwachen Region niederlässt, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie später aus beruflichen oder familiären Gründen wieder auswandern muss. Für derartige Fälle muss eine Umnutzungsmöglichkeit vorgesehen werden, da in den betroffenen Regionen kaum eine Nachfrage nach Erstwohnungen besteht.

Erhalt der Ortskerne

Viele Ortskerne kleiner ländlicher Gemeinden im Alpenraum sind geprägt durch landwirtschaftliche Ökonomiegebäude. In Folge des tiefgreifenden Strukturwandels in der Landwirtschaft werden diese Gebäude oft nicht mehr genutzt und drohen zu zerfallen. Damit zerfällt aber auch das Ortsbild. Einheimische lassen sich am Ortsrand nieder. Die Ortskerne verlieren zunehmend an Attraktivität. Eine der wenigen Möglichkeiten zur Erhaltung dieser Ortsbildprägenden Gebäude ist deren Umnutzung in Zweitwohnungen. Das Zweitwohnungsgesetz sieht diese Möglichkeit nun vor. Damit wird auch ein Beitrag zur Umsetzung der neuen Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes geleistet, welches die Siedlungsentwicklung nach innen fördern will.

Strukturwandel in der Tourismuswirtschaft ermöglichen

Der Tourismus unterliegt im Alpenraum einer harten Konkurrenzsituation. Diese wurde durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative weiter verschärft. Das Zweitwohnungsgesetz muss deshalb so ausgestaltet werden, dass sich die Tourismuswirtschaft neu positionieren kann. Dazu gehört, dass nicht mehr rentable

Hotels aus dem Markt austreten und in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Angesichts der erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten in der Hotellerie muss bei Hotelneubauten die Möglichkeit gegeben sein, dass sie weiterhin über den Verkauf eines Teils der Fläche als Zweitwohnungen das nötige Eigenkapital beschaffen können. Bestehende Zweitwohnungen müssen zudem besser bewirtschaftet werden. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil des Beherbergungsangebots im alpinen Tourismus. Zudem sollen die Kantone Gebiete bezeichnen können, in denen weiterhin der Bau neuer, bewirtschafteter Zweitwohnungen erwünscht ist, um eine touristische Entwicklung zu ermöglichen. Dies wird in erster Linie in strukturschwachen Gebieten der Fall sein, in denen Hotels nicht rentabel betrieben werden können. Wichtig ist, dass diese Gebietsbezeichnung auf kantonaler Ebene erfolgt, da die Kantone zuständig sind für die Tourismuspolitik auf ihrem Gebiet.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen abfedern

Die Zweitwohnungsinitiative hat erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen. Im Extremfall droht gemäss den Analysen von BAKBasel der Verlust von bis zu 13'000 Arbeitsplätzen. Die SAB begrüsst in diesem Zusammenhang ausdrücklich den nun vorliegenden Tourismusbericht des Bundes. Der Tourismusbericht greift die verschiedenen Vorstösse des Parlamentes auf und schlägt konkrete Massnahmen vor. Diese sind nötig um die dringend nötige Neupositionierung des alpinen Tourismus in der Schweiz unterstützen zu können. Diese flankierenden Massnahmen müssen über die Regional- und Tourismuspolitik sowie allfällige weitere Politikbereiche umgesetzt werden. Es ist zudem unerlässlich, das Zweitwohnungsgesetz so auszugestalten, dass der volkswirtschaftliche Schaden der Zweitwohnungsinitiative möglichst gering gehalten wird.

Die SAB begrüsst grundsätzlich das nun vorliegende Zweitwohnungsgesetz und die dazugehörige Verordnung. Die Stossrichtung von Gesetz und Verordnung stimmt auch Sicht der SAB. Bei einigen Punkten sind aber noch Korrekturen erforderlich. Wir gestatten uns nachfolgend, einzelne Artikel zu kommentieren und weitere Ergänzungsvorschläge einzubringen.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die SAB begrüsst es, dass das Zweitwohnungsgesetz die Zweitwohnungsthematik umfassend regelt. Ein Teil der Thematik ist heute im Raumplanungsgesetz behandelt. Der entsprechende Art. 8, Abs. 2 und 3 stellte den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative dar. Nach der Annahme der Volksinitiative ist es richtig, dass dieser Artikel in das neue Zweitwohnungsgesetz überführt wird. Das hat zur Konsequenz, dass sich das Zweitwohnungsgesetz auch mit dem Umgang mit bestehenden Zweitwohnungen, insbesondere deren besseren Auslastung, befasst.

Art. 1 Gegenstand

Gemäss Art. 1 ist das Gesetz nur anwendbar auf Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20%. Die SAB ist mit diesem Anwendungsbereich einverstanden. Das hat aber auch zur Konsequenz, dass der Bund keine einschränkenden Vorschriften erlassen kann für Gemeinden mit einem Anteil unter 20%. Siehe dazu unsere Ausführungen zu Art. 3, Abs. 2.

Art. 2 Begriffe

Das Zweitwohnungsgesetz verzichtet auf eine Definition des Begriffs der Zweitwohnungen. In Art. 2 wird lediglich eine Negativumschreibung gewählt. Definiert werden die Erstwohnungen und die den Erstwohnungen gleich gestellten Wohnungen. Dieses Vorgehen über eine Negativumschreibung ist begründet mit der mangelnden nationalen statistischen Grundlage für die Erfassung des Zweitwohnungsbestandes. Die SAB hätte eine einfache Definition bevorzugt. Man spricht in diesem Zusammenhang vom engen Zweitwohnungsbegriff. Demnach gelten als Zweitwohnungen im Sinne der Initiative nur die vom Eigentümer selber genutzten, nicht vermieteten Zweitwohnungen. Diese Definition wurde von den Initianten im Abstimmungskampf selber verwendet und diente damit auch als Entscheidungsgrundlage in der Volksabstimmung (in seiner Entscheidung vom 22. Mai 2013 hat das Bundesgericht ebenfalls Argumente der Befürworter und Gegner als Beurteilungsgrundlage beigezogen). Aus Sicht der SAB hätte es dieser enge Zweitwohnungsbegriff ermöglicht, ein einfacheres und schlankeres Gesetz mit weniger Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Dies würde aber den Aufbau einer nationalen Statistik erfordern. Das Parlament könnte einen derartigen Auftrag formulieren, müsste aber gleichzeitig die entsprechenden Mittel freigeben.

Aus pragmatischen Überlegungen kann sich die SAB deshalb mit dem nun gewählten Vorgehen über einen weiten Zweitwohnungsbegriff einverstanden erklären. Voraussetzung ist, dass das Endergebnis wieder mit dem engen Zweitwohnungsbegriff übereinstimmt. Das bedeutet, dass eine Reihe von Ausnahmen definiert werden müssen, insbesondere betreffend der touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen (Art. 7).

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

Art. 3 greift in Abs. 1 und 3 weitgehend die Bestimmungen des bisherigen Art. 8, Abs. 2 und 3 des Raumplanungsgesetzes (indirekter Gegenvorschlag) auf. Die SAB ist mit diesem Vorgehen einverstanden. Insbesondere die bessere Bewirtschaftung des bestehenden Immobilienparks von rund 500'000 Zweitwohnungen in der Schweiz ist sehr wichtig. Diese Zweitwohnungen sind ein wichtiges Segment der touristischen Beherbergungsinfrastruktur in der Schweiz.

Aus Sicht der SAB ist jedoch Art. 3, Abs. 2 unnötig. Erstens haben die Gemeinden ein inhärentes Interesse, nicht über die 20%-Marke zu geraten und werden alles daran setzen, damit dies nicht geschieht. Das muss man ihnen nicht auch noch in einem Bundesgesetz sagen. Zweitens gilt das Gesetz nur für Gemeinden mit einem Anteil von über 20% Zweitwohnungen. Das Gesetz kann deshalb keine Vorschriften erlassen für Gemeinden unter 20%.

Antrag: Art. 3, Abs. 2 streichen.

Art. 4 Erstwohnungsinventar

Es mag seltsam erscheinen, dass in einem Zweitwohnungsgesetz der Begriff des Erstwohnungsinventars auftaucht. Dies ergibt sich aber aus den statistischen Grundlagen, die nur die Erstwohnungen erfassen. Der Verfassungsartikel schreibt vor, dass jede Gemeinde in der Schweiz ihren Erstwohnanteilsplan publizieren muss. Der Begriff des Erstwohnanteilsplanes ist in der Raumplanung bereits besetzt und meint etwas anderes, als die Initianten beabsichtigten. Den Initianten geht es lediglich um die Beschreibung des Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen (20%-Quote). Der Begriff Erstwohninventar ist deshalb aus Sicht der SAB richtig gewählt. Auf Grund der Verfassungsbestimmung ist es auch unumgänglich, dass jede Gemeinde in der Schweiz dieses Inventar erstellt, unabhängig davon, ob sie im Geltungsbereich des Gesetzes liegt oder nicht.

Gemeinden, die mehr als 80% Erstwohnungen haben, können in der Regel einfach die Daten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister verwenden. Für sie ist der Aufwand damit sehr bescheiden. Gemeinden mit weniger als 80% Erstwohnungen können aber auch in Zukunft eine detailliertere Statistik nach Nutzungsarten der Wohnungen führen, insbesondere betreffend den den Erstwohnungen gleich gestellten Wohnungen und den touristisch bewirtschafteten Wohnungen

Im Verfassungsartikel taucht zudem auch der Begriff der Bruttogeschossfläche auf. Auch dieser Begriff ist unscharf. Er wird in der Raumplanung nicht verwendet. Es gibt keine bundesweite Statistik zur Erfassung der Bruttogeschossfläche. Diese müsste erst noch aufgebaut werden. Das würde bedeuten, dass für jedes Gebäude in der Schweiz nachträglich die Geschossfläche erfasst wird. Dies ist ein enormer Aufwand, der mit erheblichen Kosten verbunden ist und mehrere Jahre dauern würde. Ein Nutzen ist demgegenüber kaum vorhanden. Die SAB unterstützt deshalb das gewählte, pragmatische Vorgehen, dass das Gesetz bestätigt, dass dieses Kriterium der Bruttogeschossfläche nicht weiter verfolgt wird.

Art. 5 Festlegung des Zweitwohnungsanteils

Keine Bemerkungen

Art. 6 Verbot neuer Zweitwohnungen

Dieser Artikel, wonach der Bau neuer Zweitwohnungen verboten ist, ergibt sich unmittelbar aus der neuen Verfassungsbestimmung. Wichtig ist der Hinweis auf die Ausnahmebestimmungen in Abs. 2.

Art. 7 Nutzungsbeschränkung

Art. 7 ist eine aus Sicht der SAB zentrale Bestimmung. Mit dieser Bestimmung wird vorgesehen, dass touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen weiterhin erstellt werden können. Die Initianten hatten im Abstimmungskampf immer betont, dass es ihnen um den Kampf gegen kalte Betten gehe. Der Bau warmer Betten muss deshalb im Umkehrschluss möglich sein. Zudem haben die Initianten im

Abstimmungskampf eine enge Definition des Zweitwohnungsbegriffs verwendet. Von der Initiative betroffen seien nur vom Eigentümer selber genutzte, nicht vermietete Zweitwohnungen. Auch daraus lässt sich ableiten, dass der Bau neuer, bewirtschafteter Zweitwohnungen zulässig sein muss und mit den Absichten der Initianten übereinstimmt. Ferner sprechen regional- und tourismuswirtschaftliche Überlegungen für diese Ausnahmeregelungen. Das Beherbergungsangebot im alpinen Tourismus beruht zu einem wesentlichen Teil auf der Parahotellerie, insbesondere den Zweitwohnungen, Die Parahotellerie generiert rund die Hälfte aller Logiernächte im Alpenraum.

Warme Betten liegen im Interesse des Tourismus. Die entscheidende Frage ist, wie ein warmes Bett definiert werden kann. Ein möglicher Ansatz könnte die Zahl der Belegungstage sein. Doch dieser Ansatz ist nicht zielführend. Dies aus verschiedenen Gründen: zum Zeitpunkt der Baubewilligung kann die voraussichtliche Belegung unmöglich abgeschätzt werden. Zudem hängt die Belegung von zahlreichen Faktoren, ab, die der Besitzer nicht selber beeinflussen kann, so z.B. dem Wetter oder dem Wechselkurs. Würde eine feste Belegungsdauer festgeschrieben, so könnte diese in einem Jahr erreicht, im nächsten Jahr aber wieder unterschritten werden. Dies führt zu zahlreichen Abgrenzungsproblemen. Entscheidend ist letztlich, ob ein Bett auf dem Markt angeboten wird.

Um Missbräuche zu vermeiden ist entscheidend, dass die Wohnung zu markt- und ortsüblichen Tarifen auf den Markt gebracht wird. Zudem muss sie einem anerkannten Reservationssystem dauerhaft zur Vermietung übergeben werden. Eine derartige Anerkennung existiert heute noch nicht und muss neu aufgebaut werden. Diese Anerkennung muss auf kantonaler Stufe erfolgen, da die Tourismuspolitik im Wesentlichen in der Kompetenz der Kantone liegt. Denkbar ist beispielsweise, dass die Kantone eine Liste der anerkannten Reservationssysteme führen. Dabei muss ausgeschlossen werden, dass Wohnungen über eine von Privaten selbstgebastelte Webseite zur Vermietung gebracht werden.

Nicht nachvollziehbar ist für die SAB, weshalb die touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten Plattform angeboten werden sollen. Ein Grossteil der Gäste in den Zweitwohnungen sind Schweizer. Diese stellen ein treues und stabiles Kundensegment dar. Aus tourismuswirtschaftlicher Sicht macht die Ausrichtung auf den internationalen Markt keinen Sinn, da sie einen erheblichen Teil des Marktes ausblenden würde. Wir schlagen deshalb vor dass die Zweitwohnungen auf anerkannten Plattformen angeboten werden müssen. Der Begriff zertifiziert ist dabei zu vermeiden, da mit einer Zertifizierung ein erheblicher Kontrollaufwand verbunden wäre.

Antrag: Art. 7, Abs. 2, Bst. c: auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten anerkannten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten wird.

Die übrigen Ausnahmebestimmungen in Art. 7, Abs. 2 Bst. a und b entsprechen der derzeit gültigen Verordnung. Damit wird bestätigt, dass touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen in Einliegerwohnungen (Bst. a) und strukturierten Beherbergungsbetrieben (Bst. b) weiterhin möglich sind. Dies wird von der SAB ausdrücklich begrüsst.

Art. 8 Besondere Bewilligungsvoraussetzungen

Der Neubau von touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen soll nur in Gebieten möglich sein, die vom Kanton bezeichnet werden (Art. 8, Abs. 1). Es geht dabei in erster Linie um Gebiete, in denen die Hotellerie nicht rentabel betrieben werden könnte. Zudem muss der Nachweis erbracht werden, dass die Nutzungspotenziale bestehender Zweitwohnungen ausgeschöpft sind (Art. 8, Abs. 3 und Art. 6 Zweitwohnungsverordnung). Damit besteht die Möglichkeit für die Kantone, die weitere Entwicklung des Baus neuer, bewirtschafteter Zweitwohnungen mit raumplanerischen Instrumenten (Richtplan) und gestützt auf eine kantonale Tourismusstrategie zu lenken. Mit Art. 8, Abs. 3 wird klar zum Ausdruck gebracht, dass die Siedlungsentwicklung nach innen Vorrang hat vor Neubauten ausserhalb der Ortskerne. Diese Prioritätensetzung wird von der SAB begrüsst. Sie trägt dazu bei, dass Ortskerne in ländlichen Gemeinden erhalten werden können und attraktiver werden (siehe dazu auch Art. 10 betreffend der Umnutzung ortsbildprägender Bauten in den Ortskernen). Die Bestimmungen von Art. 8 und 10 tragen somit dazu bei, dass auch ländliche Gemeinden einen Beitrag zur Umsetzung der neuen Bestimmungen des RPG zur Siedlungsentwicklung nach innen leisten können.

Art. 9 Wohnungen in Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Dieser Artikel ist zentral, damit die Zweitwohnungsinitiative keine nachteiligen Auswirkungen auf die Hotellerie und den nötigen Strukturwandel im Tourismus hat. Die Hotellerie ist im schweizerischen Alpenraum geprägt durch zersplitterte, sehr kleine Angebotsstrukturen. Knapp 90% der Hotelbetriebe verfügen über weniger als 50 Zimmer. Drei-Sterne-Betriebe verschwinden immer öfter vom Markt. Sie werden herabklassiert in tiefere Kategorien oder ganz geschlossen. Demgegenüber entstehen nur sehr wenige neue Betriebe im Vier- und Fünfsterne-segment. Obwohl in den Medien immer wieder über Projekte in diesem Bereich berichtet wird, werden nur wenige Neubauten realisiert. Die Neubauprojekte scheitern oft an der fehlenden Finanzierung. Hotelbauten im Vier- und Fünfsterne-Bereich sind in der Regel Leuchttürme für die jeweiligen Destinationen. Sie tragen wesentlich zur Wahl der Destinationen als Reiseziel bei. Sie vermögen die hohen Ansprüche der Kunden an die Qualität des Angebotes in einem hart umkämpften Wettbewerbsmarkt zu befriedigen. Wie die Studie von BHP vom Februar 2013 belegt wurden in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 15 – 30% des Investitionsvolumens durch den Verkauf von Zweitwohnungen querfinanziert. Dies entspricht einer Querfinanzierung im Umfang von 60 – 120 Mio. Fr. pro Jahr. Bei einer restriktiven Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative würde diese Querfinanzierungsmöglichkeit wegfallen. Dies hätte zur Konsequenz, dass auf absehbare Zeit kaum neue Hotelneubauten entstehen würden, Der Hotelpark würde weiter überaltern, die Schweiz weiter an Attraktivität gegenüber dem Ausland einbüssen. Hierzu sei bemerkt, dass beispielsweise Österreich den Bau und die Erneuerung von Hotels massiv mit finanziellen Mitteln unterstützt. Die Gäste treffen dafür moderne Infrastrukturen vor – und kommen wieder. Um diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen hatte die SAB mit dem Postulat Baumann vorgeschlagen, auch in der Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild einzurichten. Die SGH hätte dabei als Ausgangspunkt

für ein PPP mit den Privatbanken dienen können. Diese Tourismusbank hätte eine wesentlich grössere Hebelwirkung erzielen und den Investoren als One-Stop-Shop, d.h. alleiniger Ansprechpartner dienen können. Der Bundesrat war in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik vom Juni 2013 leider nicht bereit, dieses Postulat weiter zu verfolgen. Immerhin hat es dazu geführt, dass die Aktivitäten der SGH ausgeweitet werden. Auch das Zweitwohnungsgesetz muss die nötigen Rahmenbedingungen für die dringend nötige Erneuerung der Hotellerie schaffen. Die SAB begrüsst es deshalb ausdrücklich, dass im Gesetz die Möglichkeit geschaffen wird, durch den Verkauf von bis zu 20% der Geschossfläche als Zweitwohnungen ohne Nutzungsbeschränkung die Querfinanzierungsmöglichkeit aufrecht zu erhalten (Art. 9, Abs. 1). Ebenfalls aus der Überlegung des Strukturwandels in der Hotellerie muss es zudem möglich sein, dass nachweislich nicht mehr rentable Hotels aus dem Markt ausscheiden können (Art. 9, Abs. 2). Die SAB unterstützt somit vorbehaltlos Art. 9 des Zweitwohnungsgesetzes.

Art. 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

Die Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 sieht lediglich vor, dass in landschaftsprägenden Bauten ausserhalb der Bauzonen (Rustici und Maiensässe) Zweitwohnungen gemäss den Umnutzungsbestimmungen des RPG errichtet werden können. Für ortsbildprägende Bauten innerhalb der Bauzonen ist diese Möglichkeit aber nicht vorgesehen. Dies ist ein Fehler. Die Ortskerne vieler ländlicher Gemeinden im Alpenraum sind geprägt durch landwirtschaftliche Ökonomiegebäude, aber auch andere ortsbildprägende Bauten wie eine alte Mühle oder Sägerei. Infolge des Strukturwandels werden diese aber oft nicht mehr genutzt und drohen zu zerfallen. Dies hat negative Auswirkungen auf das Ortsbild und damit auf die Attraktivität des Ortes für Einheimische und Touristen. Da in den entsprechenden Ortschaften oft kaum eine Nachfrage nach Erstwohnungen besteht und die Gebäude nicht mehr für den ursprünglichen Zweck genutzt werden, besteht eine der wenigen Möglichkeiten zum Erhalt dieser Gebäude in deren Umnutzung in Zweitwohnungen. Die SAB begrüsst es ausdrücklich, dass nun mit Art. 10 diese Umnutzungsmöglichkeit vorgesehen wird. In Zusammenhang mit Art. 8 wird auch klar die Priorität auf diese Erneuerung der Ortskerne gelegt, bevor neue, touristisch bewirtschaftete Zweitwohnung erstellt werden können. Dies liegt im Sinne der Revision des Raumplanungsgesetzes mit der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen.

Es liegt auf der Hand, dass die Gemeinden mit den Instrumenten der Raumplanung (Nutzungsplanung) den schützenswerten Charakter des Ortsbildes nachweisen müssen. Dies setzt voraus, dass sich die Gemeinde strategische Gedanken macht über die Weiterentwicklung ihres Ortskernes, z.B. im Sinne eines Masterplanes, eines Leitbildes o.ä. Eine derartige strategische Leitlinie kann gleichzeitig dazu beitragen, auch andere Aspekte der Ortskernerneuerung wie z.B. Dorfläden, Dorfplatzgestaltung usw. an die Hand zu nehmen und stellt somit eine Chance für die betroffenen Gemeinden dar. Dies entspricht im Übrigen auch den Ergebnissen der Fachtagung der SAB vom 28. Mai 2013 zur Siedlungsentwicklung nach innen in ländlichen Gemeinden.

Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne

Projektbezogene Sondernutzungspläne kommen zur Anwendung für grössere Überbauungen, namentlich für Resorts wie in Andermatt. Diese Sondernutzungspläne haben einen hohen Detaillierungsgrad, der einem Baugesuch sehr nahe kommt. Investitionsentscheide werden nach Vorliegen der Bewilligung dieses Sondernutzungsplanes gefällt und in der Regel in Etappen umgesetzt. Im Sinne des Vertrauens- und Investitionsschutzes muss es deshalb möglich sein, dass Sondernutzungspläne, die vor dem 11. März 2012 genehmigt wurden, weiterhin realisiert werden können. Diese Möglichkeit wurde bereits mit der Verordnung vom 22. August 2012 gegeben und wird im Gesetz nun bestätigt. Von einer zeitlichen Befristung wie in der Ergänzungsvariante vorgeschlagen ist dabei abzusehen. Denn die Realisierung eines derartigen Vorhabens kann sich über etliche Jahre hinziehen.

Antrag: Art. 11 gemäss Hauptvariante, Verzicht auf die Ergänzungsvariante.

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen (von altrechtlichen Wohnungen)

Bei diesem Artikel geht es um die Wahrung der Besitzstandsgarantie. Altrechtliche Wohnungen unterliegen keiner Nutzungseinschränkungen und können jederzeit in eine Zweitwohnung umgewandelt werden und umgekehrt. Gemäss der vorgeschlagenen Hauptvariante können altrechtliche Wohnbauten erneuert, umgebaut, geringfügig erweitert und allenfalls abgebrochen und wieder aufgebaut werden. Unter geringfügiger Erweiterung wird in der Verordnung eine Erweiterung um 30% der Hauptnutzfläche oder maximal um 30m² umschrieben. Damit wird dem in der Verfassung verankerten Kriterium der Bruttogeschossfläche implizit Rechnung getragen. Aus Sicht der SAB dürfte eigentlich bei altrechtlichen Erstwohnungen keine Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten festgelegt werden. Die SAB kann sich aber im Sinne eines Kompromisses mit dieser einschränkenden Bestimmung einverstanden erklären. Entschieden abgelehnt wird aber die Ergänzungsvariante, welche keine Erweiterungsmöglichkeiten vorsieht.

Antrag: Art. 12 gemäss Hauptvariante, Verzicht auf die Ergänzungsvariante.

Weiterhin muss es aus Sicht der SAB möglich sein, in einer altrechtlichen Erstwohnung innerhalb des bestehenden Bauvolumens zusätzliche Wohneinheiten zu schaffen. Denn dadurch entstehen ja keine neuen Gebäude. Die Landschaft wird nicht weiter zersiedelt. Art. 12, Abs. 5 muss deshalb wie folgt geändert werden:

Antrag: Art. 12, Abs. 5: ~~Werden altrechtliche Wohnungen so geändert, dass zusätzliche Wohnungen entstehen, so gelten für diese zusätzlichen Wohnungen die Nutzungsbeschränkungen nach Art. 7, Absatz 1 des Gesetzes. Dies ist von den zuständigen Behörden mittels Nutzungsaufgabe in der Baubewilligung festzustellen.~~

In altrechtlichen Wohnungen können innerhalb des bestehenden Bauvolumens zusätzliche Wohnungen eingerichtet werden.

Bei Art. 12 gilt es auch Klarheit zu schaffen, wie Wohnungen behandelt werden, die zwischen dem 11. März und 31. Dezember 2012 rechtmässig bewilligt wurde, gegen die also keine Einsprache hängig ist. Das Bundesgericht hat sich in seinem Entscheid vom 22. Mai 2013 nur vage zu diesem Bereich geäussert. Der Bundesgesetzgeber muss hier Klarheit schaffen. Aus Gründen des Vertrauensschutzes liegt es auf der Hand, dass sich die Bauherren auf eine rechtskräftig erteilte Baubewilligung verlassen müssen. Im Zweitwohnungsgesetz muss deshalb unmissverständlich festgeschrieben werden, dass diese Bewilligungen rechtskräftig sind und nicht nachträglich angefochten werden können. Die SAB schlägt deshalb folgende Ergänzung von Art. 12 vor:

Antrag: Art. 12, Abs. 1 Eine altrechtliche Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtskräftig bestand oder bis zum 31. Dezember 2012 rechtskräftig bewilligt war.

Art. 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen

Bereits die Verordnung vom 22. August 2012 enthält eine Bestimmung zur Vermeidung von Missbrauch, Dies wird mit dem nun vorliegenden Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes nochmals aufgenommen und steht in engem Zusammenhang zum vorhergehenden Art. 12. Die SAB ist mit den vorgeschlagenen Bestimmungen einverstanden.

Art. 14 Änderung der Nutzungsbeschränkung

Keine Bemerkungen

Art. 15 Sistierung der Nutzungsbeschränkung

Mit Art. 15 wird die Möglichkeit geschaffen, damit in Ausnahmefällen neurechtliche Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Diese Ausnahmefälle beziehen sich insbesondere auf Todesfall, Wohnsitzwechsel oder Zivilstandsänderungen. In diesen Fällen besteht die Möglichkeit der befristeten Sistierung der Nutzungsbeschränkung, d.h. die Erstwohnung kann während maximal dreier Jahre als Zweitwohnung vermietet werden. Wenn nachweislich auch nach dieser Zeit kein neuer Erstwohnungsbesitzer gefunden werden kann, kann auch eine unbefristete Sistierung erfolgen. Diese unbefristete Sistierung wird in der Regel vor allem in strukturschwachen Gebieten und nicht in den Tourismuszentren zur Anwendung gelangen. Denn in den Tourismuszentren besteht eine genügend grosse Nachfrage nach Erstwohnungen durch Einheimische und nach den Erstwohnungen gleich gestellten Wohnungen (insbesondere Personalwohnungen).

Die SAB kann diese Sistierungsmöglichkeit nachvollziehen. Damit wird den Besonderheiten von strukturschwachen Gebieten im Alpenraum Rechnung getragen. Ohne diese Bestimmungen würden neurechtliche Erstwohnungen in diesen Gebieten einen massiven Wertzerfall erfahren.

Die Sistierung nimmt in Kauf, dass während bis zu drei Jahren kein neuer Eigentümer für die Erstwohnung gefunden wird. Dies kann einen erheblichen Wertzerfall bedeuten. Die SAB schlägt deshalb eine Ergänzung vor. Der Verkauf einer Erstwohnung muss in den genannten Ausnahmefällen möglich sein, ohne den Umweg über eine Sistierung zu beschreiten. In diesem Fall soll aber eine Mehrwertabschöpfung erfolgen. Die Einzelheiten sind in der Verordnung festzulegen.

Wir schlagen diesbezüglich folgenden neuen Art. 15, Abs. 4 vor:

Art. 15, Abs 4(neu): Auf Antrag der Eigentümerin oder des Eigentümers kann die Baubewilligungsbehörde oder die vom Kanton bezeichnete Behörde den Verkauf der Wohnung und deren Umnutzung in eine Zweitwohnung bewilligen, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer keinen Käufer für eine Erstwohnung zu einem angemessenen Preis gefunden hat und für die Wertsteigerung eine Mehrwertabschöpfung leistet.

Art. 16 Ersatzabgabe

Mit diesem Artikel soll eine Ersatzabgabe für die unbefristete Sistierung eingeführt werden. Damit soll verhindert werden, dass Wohnungen vorübergehend als Erstwohnungen deklariert werden, anschliessend aber zu Spekulationszwecken als Zweitwohnungen weiter verkauft werden. Aus Sicht der SAB ist diese Ersatzabgabe abzulehnen. Für die SAB ist nicht ersichtlich, warum jemand der sein Haus gezwungenermassen aufgeben muss, dafür auch noch mit einer Ersatzabgabe bestraft werden muss. Wie bei Art. 15 ausgeführt wird die unbefristete Sistierung unseres Erachtens praktisch nur in strukturschwachen Räumen zur Anwendung kommen. In diesen Räumen ist kaum zu erwarten, dass der Mieterlös den Eigenmietwert übersteigen wird und damit überhaupt die Voraussetzungen für die Leistung einer Ersatzabgabe gegeben sind. Zudem stellt die Ersatzabgabe eine neue Steuer ohne Zweckbindung vor und ist auch aus steuerrechtlichen Überlegungen abzulehnen.

Antrag: Art. 16 streichen.

Art. 17 Aufsichtsbehörde

Keine Bemerkungen

Art. 18 Meldepflichten der Einwohnerkontrolle und des Grundbuchamts

Keine Bemerkungen

Art. 19 Amtliche Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung

Das Zweitwohnungsgesetz sieht eine Reihe von Ausnahmen von der strikten 20%-Quote vor. Diese Ausnahmen sind aus den dargelegten Gründen erforderlich und werden von der SAB unterstützt. Umgekehrt müssen Missbräuche verhindert werden. Die SAB ist deshalb auch mit weitergehenden Bestimmungen zur Vermeidung von Missbräuchen einverstanden. In Art. 19 wird eine Kaskade vorgesehen: Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes – Untersagung der Nutzung – Versiegelung – Zwangsvermietung. Die SAB erachtet diese Massnahmen als angemessen. Weitergehende Massnahmen würden hingegen abgelehnt.

Art. 20 Durchführung der amtlichen Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung

Keine Bemerkungen

Art. 21 Untersuchung der Wirkungen

Es ist wichtig, dass die Wirkungen dieses Gesetz auf die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung der betroffenen Gebiete regelmässig untersucht werden. Wie wichtig derartige Untersuchungen sind, haben die beiden Berichte von BHP und BAKBasel vom Februar 2013 gezeigt. Diese müssen periodisch aktualisiert werden und stellen die Grundlage für die Beurteilung weiterer flankierenden Massnahmen und allfälliger späterer Anpassungen des Zweitwohnungsgesetzes resp. Der Verordnung dar.

Art. 22 Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz

Keine Bemerkungen

Art. 23 Missachtung von Nutzungsbeschränkungen

Das Strafmass für vorsätzliche Zuwiderhandlungen von bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe erscheint aus Sicht der SAB übertrieben.

Antrag: Art. 23, Abs. 1: wer vorsätzlich eine Nutzungsbeschränkung nach diesem Gesetz missachtet, wird mit Freiheitsstrafe bis drei einem Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Art. 24 Unrichtige Angaben

Keine Bemerkungen

Art. 25 Übergangsbestimmungen

Abs. 1 der Übergangsbestimmungen äussert sich nur zu den Baugesuchen, welche bis zum Inkrafttreten noch nicht rechtskräftig sind. Um Klarheit zu schaffen, sollte aber auch unmissverständlich festgehalten werden, dass Bewilligungen, welche bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gestützt auf die Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 erteilt werden, rechtskräftig sind. Wir beantragen deshalb folgende Ergänzung:

Art. 25, Abs. 1: Dieses Gesetz findet auf alle bis zu seinem Inkrafttreten noch nicht rechtskräftig bewilligten Baugesuche Anwendung. Die nach dem 1. Januar 2013 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes rechtskräftig erteilten Baubewilligungen bleiben gültig, soweit sie sich auf die Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 abstützen.

Es kann vorkommen, dass in Zukunft Gemeinden, die aktuell mehr als 20% Zweitwohnungen haben, unter diesen Anteil fallen. Da das Zweitwohnungsgesetz nur auf Gemeinden mit einem Anteil von über 20% Zweitwohnungen anwendbar ist, müssten eigentlich die Nutzungsaufgaben unmittelbar entfallen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen in derartigen Grenz-Gemeinden relativ rasch wieder ändert. Es ist deshalb richtig, dass die Nutzungsbeschränkungen nur aufgehoben werden, wenn die betroffene Gemeinde dies effektiv beantragt. Sie kann am besten abschätzen, ob sich die Quote in absehbarer Zeit wieder ändert. Denn die Änderung der entsprechenden Einträge im Grundbuch ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Art. 26 Änderung bisherigen Rechts

Das Zweitwohnungsgesetz ersetzt den bisherigen indirekten Gegenvorschlag zur Zweitwohnungsinitiative, d.h. Art. 8, Abs. 2 und 3 des RPG. Diese werden folgerichtig aufgehoben und deren Bestimmungen sinngemäss ins Zweitwohnungsgesetz übernommen.

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat in den Berggebieten zu erheblichen Unsicherheiten und einem enormen volkswirtschaftlichen Schaden geführt. Das Zweitwohnungsgesetz sollte deshalb möglichst rasch vom Parlament beraten und in Kraft gesetzt werden um diese Phase der Unsicherheit zu beenden und dem Wunsch des Bundesgerichts nach Schaffung von Klarheit zu entsprechen.

Verordnung über die Zweitwohnungen

Die SAB ist mit der Verordnung weitgehend einverstanden. Wir haben folgende Änderungsanträge:

- Art. 6 der Verordnung ist zu streichen, da unnötig. Art. 8, Abs. 3 umschreibt den Bedarfsnachweis bereits auf Gesetzesstufe ausführlich genug.
- Art. 7, Abs. 1 – 3 sind erforderlich, da die SAB bei Art. 12 des Gesetzes die Hauptvariante unterstützt. Die SAB fordert weiter oben, dass auch zwischen dem 11. März und 31. Dezember 2012 rechtskräftig bewilligte Wohnungen zu den altrechtlichen Wohnungen zugerechnet werden. Diese sollen jedoch nicht erweitert werden können, da davon ausgegangen werden darf, dass diese Neubauten modernen Nutzungsansprüchen entsprechen. Der Referenzzeitpunkt für Erweiterungen in Art. 7, Abs. 3 ist deshalb korrekt (11. März 2012).
- Art. 10 ist zu streichen, da die SAB die Ersatzabgabe grundsätzlich ablehnt.

III. Zusammenfassung

Die SAB ist mit dem vorliegenden Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes und der Zweitwohnungsverordnung weitgehend einverstanden. Die in die Vernehmlassung gegebenen Fassungen entsprechen weitestgehend den Diskussionen in der Arbeitsgruppe des UVEK und sind damit Ergebnis eines konstruktiven Dialogs zwischen Bundesverwaltung, Berggebietsvertretern und den Initianten.

Aus Sicht der SAB besonders wichtig sind:

- Die Besitzstandsgarantie für altrechtliche Wohnbauten.
- Die ausnahmsweisen Umnutzungsmöglichkeiten für neurechtliche Erstwohnungen.
- Die Möglichkeit zur Umnutzung ortsbildprägender Bauten in den Ortskernen.
- Die Möglichkeit, neue bewirtschaftete Zweitwohnungen zu erstellen, die auf anerkannten Plattformen zu markt- und ortsüblichen Konditionen auf dem Markt angeboten werden.
- Die Möglichkeit, weiterhin Hotelprojekte durch den Verkauf eines Anteils an Zweitwohnungen zu finanzieren und gleichzeitig den Marktaustritt von nicht mehr rentablen Hotelbauten nicht zu behindern.

Diese Anliegen sind mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erfüllt. Die SAB steht deshalb grundsätzlich zum Gesetzesentwurf und zur Verordnung.

Korrekturen sind erforderlich in folgenden Punkten:

- Das Gesetz muss Rechtsschutz gewähren für Wohnungen, die zwischen dem 11. März und 31. Dezember 2012 rechtskräftig bewilligt wurden.
- Zudem muss das Gesetz unmissverständlich klarstellen, dass Bewilligungen welche rechtskräftig gestützt auf die Verordnung vom 22. August 2012 erteilt wurden, gültig sind und nicht nachträglich angefochten werden können.
- Touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen müssen auf anerkannten Plattformen angeboten werden. Eine internationale Ausrichtung dieser Plattformen als Kriterium darf kein Kriterium sein, da ansonsten der einheimische Markt ausgeblendet würde.
- Die massvolle Erweiterung altrechtlicher Wohnbauten muss möglich sein. Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens muss es jederzeit möglich sein, neue Wohnungen zu erstellen.
- Auf eine Ersatzabgabe bei der unbefristeten Sistierung der Nutzungsbeschränkung ist zu verzichten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Ständerat Isidor Baumann

Thomas Egger

Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) soutient les propositions contenues dans la loi et l'ordonnance sur les résidences secondaires. En effet, ces deux textes mis en consultation sont le résultat d'un compromis élaboré dans le cadre de groupes de travail, auxquels le SAB a collaboré. Pour le SAB, il était important d'intégrer les points suivants :

- La garantie de propriété est maintenue pour les constructions existantes
- Des exceptions peuvent être accordées pour les nouveaux logements
- La possibilité de transformer d'anciens bâtiments situés dans le centre des villages
- La possibilité de construire de nouvelles résidences secondaires exploitées commercialement
- La possibilité, pour les hôtels, de se financer par le biais de la vente partielle de logements de vacances. Lorsqu'ils ne sont plus rentables, ils peuvent être entièrement transformés en résidences secondaires.

Dans sa prise de position, le SAB demande plusieurs précisions, en particulier en ce qui concerne les permis de construire qui ont été délivrés entre le 11 mars et le 31 décembre 2012. En effet, la décision du Tribunal fédéral concernant ce sujet reste très vague.