

Bundesamt für  
Raumentwicklung  
3003 Bern

Bern, 17. Oktober 2013

## **Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Bundesgesetz und der Verordnung über Zweitwohnungen haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu den Vorlagen zu äussern.

Die Grünen begrüssen die rasche Erarbeitung der Gesetzgebung zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative. Die rechtlichen Unsicherheiten, die bereits bei der Annahme der Initiative am 11. März 2012 deutlich wurden, konnten leider auch mit der Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen nicht aus der Welt geschaffen werden. Allerdings stellen die Grünen fest, dass der Gesetzesentwurf in mehreren Punkten den Verfassungsartikel 75b über die Zweitwohnungen nicht respektiert. Die Grünen können das nicht akzeptieren und fordern den Bundesrat auf, dem Parlament eine verfassungskonforme Vorlage zu präsentieren, welche insbesondere die Umnutzung von Wohnungen in bestehenden Bauten einschränkt.

Sehr begrüsst wird dagegen die gesetzliche Verankerung der Wirkungsüberprüfung. Diese haben die Grünen bereits nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative gefordert.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen wohlwollend zu prüfen und die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Adèle Thorens  
Co-Präsidentin



Urs Scheuss  
Fachsekretär

# **Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen; Vernehmlassung**

## **Antwort der Grünen Partei der Schweiz**

### **Einleitend**

Die Annahme der Initiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ ist ein grosser Erfolg sowohl für Umwelt und Landschaft als auch für den Erhalt der heute schnell verschwindenden, historisch gewachsenen Lebensweisen in den Berggebieten. Die Initiative leistet so einen wichtigen Beitrag zur touristischen Attraktivität und der geordneten dezentralen Besiedlung unseres Landes. In diesem Sinne sind die Kernanliegen der Zweitwohnungsinitiative wie folgt zu verstehen:

1. Die Zweitwohnungsinitiative richtet sich gegen den exzessiven Bau von Zweitwohnungen.
2. Die Zweitwohnungsinitiative bekämpft die Verdrängung der lokalen Bevölkerung aufgrund überhöhter Boden- und Wohnungspreise als Folge des knappen Wohnraumangebotes.
3. Die Zweitwohnungsinitiative ist eine Chance für einen nachhaltigen Tourismus, der die Umwelt schont, Arbeitsplätze schafft und den sozialen Zusammenhalt stärkt.

Diese Anliegen dienen den Grünen als Richtschnur für die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative und dürfen nicht verwässert werden. Der Volkswille ist zu respektieren und Umgehungen sind zu unterbinden. An diesen Grundsätzen für die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative hat sich auch das vorliegende Gesetz und die neue Verordnung über Zweitwohnungen zu orientieren.

Die Grünen begrüssen, dass die Gesetzgebungsarbeiten zur Umsetzung des Zweitwohnungsartikels vorankommen. Die rechtlichen Unsicherheiten, die bereits bei der Annahme der Initiative am 11. März 2012 deutlich wurden, konnten leider auch mit der Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen nicht aus der Welt geschaffen werden. Wichtige Fragen wie der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verfassungsartikels mussten abschliessend vom Bundesgericht geklärt werden. Diese Situation hat zu Unsicherheiten bei den Investitionen in den Berggebieten geführt. Eine Klärung der Rechtslage und gesetzliche Regelungen sind daher dringend nötig.

Allerdings stellen die Grünen fest, dass der Gesetzesentwurf in mehreren Punkten den Verfassungsartikel 75b über die Zweitwohnungen nicht respektiert. Für die Grünen ist dies inakzeptabel und sie fordern den Bundesrat auf, in der Botschaft ans Parlament eine verfassungskonforme Vorlage zu präsentieren.

Die Grünen anerkennen jedoch, dass die Komplexität der Zweitwohnungsproblematik eine wirksame Gesetzgebung erschwert. Aus diesem Grund begrüssen sie ganz besonders den Art. 21 der Gesetzesvorlage, in welchem der Bund ausdrücklich dazu verpflichtet wird, die Wirkungen des Gesetzes zu untersuchen. Ein solches „Monitoring Zweitwohnungen“ haben die Grünen mehrmals gefordert. Selbstverständlich müssen die Massnahmen aufgrund der Ergebnisse des Monitorings falls nötig angepasst und verschärft werden.

Zu einzelnen Punkten äussern wir uns wie folgt.

## **Bundesgesetz über Zweitwohnungen**

### *Art. 2 Begriffe*

Die Grünen unterstützen ausdrücklich den weiten Zweitwohnungsbegriff, der im Abs. 4 wie folgt definiert ist: „Eine Zweitwohnung (...) ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.“

Die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen werden abschliessend im gleichen Gesetzesartikel unter Abs. 3 aufgezählt. Dazu ist zu bemerken, dass in verschiedenen grösseren Städten Wohnungen, die zu Erwerbszwecken bewohnt werden, einen nicht zu vernachlässigenden Anteil aller Wohnungen ausmachen. Solche Wohnungen führen zu einer Vergrösserung des Wohnflächenbedarfs pro Person, und die entsprechende Wohnungsnachfrage trägt zu einer Preissteigerung auf dem städtischen Wohnungsmarkt bei. Die Grünen erwarten, dass dieser Aspekt in die Wirkungsprüfung gemäss Art. 21 einfliesst und die Bestimmungen in Abs. 3 gegebenenfalls angepasst werden.

### *2. Kapitel: Festlegung des Zweitwohnungsanteils (Art 4 und 5)*

Anders als im Zweitwohnungsartikel 75b explizit festgehalten, wird im Gesetzesentwurf darauf verzichtet, auch die für Wohnzwecke genutzte Bruttogeschossfläche einer Gemeinde als Kriterium für die Ermittlung des Zweitwohnungsanteils zu verwenden. Dies fusst auf der Annahme, dass die Wohnfläche von Zweitwohnungen kleiner ist als die Fläche von Erstwohnungen. Ob diese Annahme zutrifft, muss bei der Wirkungsprüfung gemäss Art. 21 kontrolliert werden. Sollte die Annahme nicht in jeder Gemeinde bestätigt werden, müsste das Gesetz entsprechend geändert werden.

### *Art. 8 Besondere Bewilligungsvoraussetzungen für touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c*

Vertriebsplattformen und attraktive strukturierte Beherbergungsbetriebe nützen nichts, wenn neue touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen an Orten errichtet werden, wo kein Bedarf vorhanden ist. Die Grünen begrüssen daher den Bedarfsnachweis nach Art. 8 des Gesetzesentwurfs mit Nachdruck. Allerdings sollte der Nachweis für den Bedarf auf alle Kategorien touristisch bewirtschafteter Wohnungen ausgeweitet werden und nicht nur für Wohnungen gelten, die auf Vertriebsplattformen angeboten werden, denn wo die bestehenden Zweitwohnungen nicht ausgelastet sind, werden auch Betten in neuen Zweitwohnungen kalt bleiben. Zum Bedarfsnachweis siehe weiter unten auch die Bemerkungen zum Art. 6 des Entwurfs der neuen Zweitwohnungsverordnung.

## *2. Abschnitt: Neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung*

Die Schaffung neuer Zweitwohnungen ohne Nutzungseinschränkung in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent widerspricht dem Verfassungsauftrag klar. Sie ist somit grundsätzlich unzulässig. Ein Abweichen vom Verfassungsgrundsatz kann nur in Fällen begründet werden, wo ebenfalls ein expliziter Verfassungsauftrag vorliegt oder wo ein Abweichen den eingangs erwähnten Zielen der Zweitwohnungsinitiative nicht widerspricht. Daraus folgen in den Art. 9 bis 11 folgende Anpassungen.

### *Art. 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben*

*Abs. 1:* Zweitwohnungen zur Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben sind manchmal nötig, weil ansonsten ein Hotelbetrieb in Berggebieten nicht möglich ist. In diesem Sinne dürfen solche Zweitwohnungen nur unter strengen Auflagen bewilligt werden. Die im Abs. 1 angegebenen Rahmenbedingungen sind zweckmässig und werden von den Grünen unterstützt. Allerdings reichen die Voraussetzungen nicht, um die Landschaft in den Tourismusgebieten vor einer überbordenden Überbauung zu schützen. Zweitwohnungen, die der Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben dienen, müssen sich zusätzlich zu den vorgeschlagenen Bestimmungen gemäss Bst. a bis b auch im selben Gebäude befinden wie der restliche Betrieb (bauliche Integration) und dürfen insbesondere nicht in neuen freistehenden Bauten erstellt werden.

*Abs. 2:* Die vollumfängliche Umnutzung nach 25 Jahren von am 11. März 2012 bestehenden Beherbergungsbetrieben lehnen die Grünen ab. Allerdings sollen bei Hotels, bei denen ein langfristiger Betrieb und notwendige Sanierungen anders nicht möglich sind, maximal 20 Prozent der bestehenden Fläche als Zweitwohnung verkauft werden können. Dies führt nicht zu neuen Bauten und schafft dennoch einen Anreiz, weiter in den Fortbestand und die Substanz eines Hotels zu investieren, anstatt es verlottern zu lassen.

*Art. 3:* Es ist unklar, was als unabhängiges Gutachten gilt und auch der Verordnungsentwurf bringt hier keine Klärung. Im erläuternden Bericht wird lediglich beispielhaft auf die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) als Verfasserin eines solchen Gutachtens hingewiesen. Die Grünen bitten, diesen Punkt in der Botschaft ans Parlament zu klären.

### *Art. 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten*

Geschützte Kulturdenkmäler sowie ortsbild- und landschaftsprägende Bauten zu erhalten ist ein wichtiges Anliegen. Aus diesem Grund unterstützen die Grünen die im Art. 10 vorgeschlagenen Bestimmungen und Voraussetzungen zur Umnutzung in solchen Bauten oder zur Schaffung von Zweitwohnungen darin. Allerdings setzt dies voraus, dass im Art. 12 die Variante Abs. 2 bis 4 gilt (siehe unten).

### *Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne*

In der Antwort auf die Frage 12.5282 Thorens „Wie wirken sich Sondernutzungspläne auf die Anwendung des Verfassungsartikels zum Zweitwohnungsbau aus?“<sup>1</sup> stellte der Bundesrat am 17. September vergangenen Jahres in Aussicht, Angaben zur Anzahl von Sondernutzungsplänen und davon betroffene Zweitwohnungen erst ab dem 1.1.2013 machen zu können. Ab diesem Zeitpunkt ist die Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 in Kraft, welche die Erhebung entsprechender Daten ermöglicht. Im erläuternden Bericht fehlen allerdings entsprechende Angaben, sodass es nicht möglich ist, das Ausmass und die Auswirkungen der Bestimmungen von Art. 11 des Gesetzesentwurfs abzuschätzen. Die Grünen bitten daher den Bundesrat, in der Botschaft ans Parlament darüber zu informieren.

Grundsätzlich ist allerdings zu bemerken, dass ein Sondernutzungsplan lediglich Grundlage zur Beurteilung eines Baugesuches sein kann. Er ist aber keine Vorwegnahme der Bewilligung. Ein Vorentscheid ist ein Mittel im Baubewilligungsverfahren (vorweggenommene Abklärung der Bewilligungsfähigkeit von Einzelaspekten eines Vorhabens). Mit dem Art. 11 bräuchte es mit einem Sondernutzungsplan in der Konsequenz generell keine Baubewilligung mehr. Dazu kommt, dass mit dieser Bestimmung eine eigentliche Ausnahmeregelung für das Tourismusprojekt in Andermatt geschaffen wird, welches in der Abstimmungskampagne als wichtiges Argument für die Annahme der Zweitwohnungsinitiative war. Aus diesen Gründen lehnen die Grünen den Art. 11 ab.

### *5. Kapitel: Änderung von Wohnungen in Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent*

Mit einer unbeschränkten Umnutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen würden sämtliche Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 erstellt wurden, ohne grössere Differenzierung vom Geltungsbereich der Zweitwohnungsinitiative ausgenommen. Bestehende Erstwohnungen könnten so praktisch unbeschränkt in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Damit wird ein hohes Risiko für die Umgehung der Initiative geschaffen, denn der generelle Ausschluss bestehender Bauten führt dazu, dass bei grosser Nachfrage Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt und Ersatz-Erstwohnungen am Siedlungsrand gebaut werden. In der Folge würde die einheimische Bevölkerung an die Peripherie der Gemeinden verdrängt, es würde weiter schrankenlos gebaut und der Anteil leerer Betten würde noch mehr zunehmen. Die freie Umnutzung zu Zweitwohnungen würde zudem in touristischen Gemeinden zur Verknappung von Erstwohnungen und somit zu unerwünschten Preissteigerungen führen.

Zum Argument der Besitzstandgarantie vertreten die Grünen in diesem Zusammenhang die folgende Interpretation: Besitzstandgarantie bedeutet, dass der Charakter der Wohnung gewahrt bleibt (Erstwohnung bleibt Erstwohnung, Zweitwohnung bleibt Zweitwohnung). Auch wenn eine Wohnung vorübergehend als Erstwohnung vermietet wird, bleibt der Besitzstand als Zweitwohnung gewahrt. Wie eine Wohnung am 11. März 2012 genutzt war, lässt sich gut eruieren (Definition nach Art. 3).

---

<sup>1</sup> [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20125282](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20125282)

### *Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen*

Beim Art. 12 bevorzugen die Grünen klar den Variantenvorschlag zu den Abs. 2 bis 4. Andernfalls könnten Wohnungen, die am 11. März 2012 bestanden oder rechtskräftigt bewilligt waren, beliebig in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Für die Gründe, weshalb eine solche Regelung gegen die Verfassung verstösst, wird auf den vorangegangenen Abschnitt verwiesen.

### *Art 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen*

Der Art. 13 ist zwingend, wenn sich im Art. 12 die unbeschränkte Umnutzung alt-rechtlicher Wohnungen durchsetzt. Der Art. 13 müsste dann aber weiter verschärft werden. Die Kontrolle allein durch die Gemeinden und Kantone reicht nicht.

Allein die Tatsache, dass der Art. 13 mit der Überschrift „Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen“ betitelt ist, macht deutlich, dass beim Art. 12 ohne die Variante zu den Abs. 2 bis 4 mit Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen gerechnet wird. Eine Gesetzgebung, die bereits beim Erlass mit einem missbräuchlichen Vollzug und unerwünschten Entwicklungen rechnet, ist keine gute Gesetzgebung. Dies umso mehr, als nur schon der korrekte Vollzug der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Bestimmungen bereits zu einer Verletzung der Verfassungsvorschriften führt.

### *Art. 19 Amtliche Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung*

Der erläuternde Bericht hält wörtlich fest: „Der Entwurf verzichtet auf besondere Kontrollinstrumente, um die Einhaltung der Nutzungsaufgaben zu kontrollieren.“ Die einzige im Gesetzesentwurf vorgesehene Möglichkeit, rechtswidriges Verhalten aufzudecken und zu ahnden besteht darin, dass die Mitglieder der zuständigen Baubehörde und deren Angestellte in ihrer amtlichen Eigenschaft Kenntnis von Widerhandlungen erhalten und diese der Strafverfolgungsbehörde und dem Bundesamt für Raumentwicklung melden.

Angesichts der im vorliegenden Gesetzesentwurf grossen, zum Teil verfassungswidrigen Freiräume für die Erstellung von Zweitwohnungen und die Umnutzung bestehender Wohnungen in Zweitwohnungen ist diese lasche Kontrolle unhaltbar.

### *Art. 21 Untersuchung der Wirkungen*

Bereits in der Anhörung zur Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 stellten die Grünen fest, dass wie oft im Bereich der Raumplanung auch im damaligen Verordnungsentwurf die Instrumente zur Überprüfung und Gewährleistung der Zielerreichung ungenügend sind. Aus diesem Grund wurde der Antrag auf Schaffung eines „Monitoring Zweitwohnungen“ gestellt. Damit soll regelmässig geprüft werden, inwiefern die ergriffenen Massnahmen geeignet sind, die Ziele der Initiative zu erreichen. Daraus wären dann Schlüsse für einen allfälligen Rechtsetzungsbedarf zu ziehen.

Die Grünen begrüßen es daher sehr, dass dieser Vorschlag ins Zweitwohnungsgesetz aufgenommen wird. Die Grünen erwarten, dass die Ergebnisse der Wirkungsüberprüfung der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht und vom Bundesrat gewürdigt werden, indem dieser sich zu einem allenfalls erforderlichen Anpassungsbedarf äussert.

#### *Art. 22 Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz*

Das Bundesgericht hat am 22. Mai 2013 festgestellt, dass die Sicherstellung der Plafonierung des Zweitwohnungsbaus eine Bundesaufgabe darstellt (BGE 139 II S. 277f). Damit der Bund seine Aufgabe tatsächlich wahrnehmen kann, sollten die Bewilligungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent vom Bund zumindest überprüft werden können. Ausserdem müssen Vollzugskontrollen für beschwerdeberechtigte Organisationen und weitere Betroffene ermöglicht werden.

Der Art. 22 ist dahingehend zu ändern, dass Zuständigkeiten, Verfahren und Rechtsschutz dem Bund die Wahrnehmung der Bundesaufgabe ermöglichen. Gesuche und Bewilligungen für neue Zweitwohnungen oder für Umnutzungen von Wohnungen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen sollen veröffentlicht werden und anfechtbar sein. Schliesslich sollen entsprechende Bewilligungen von einer kantonalen Behörde unter Benachrichtigung der Bundesstelle erteilt werden.

#### *7. Kapitel: Strafbestimmungen*

Wie bereits beim Art. 19 des Gesetzesentwurfs bemängelt, sind die Kontrollmassnahmen gänzlich ungenügend. Stattdessen wird auf strenge Sanktionen zur Abschreckung gesetzt. Damit die Sanktionen aber überhaupt angewendet werden können, muss die rechtswidrige Nutzung als Zweitwohnung zuerst festgestellt werden. Schärfere Strafbestimmungen können die Mängel im Art. 19 nicht aufwiegen.

### **Verordnung über Zweitwohnungen**

#### ***Art. 6 Bedarfsnachweis für touristisch bewirtschaftete Wohnungen***

Der Bedarfsnachweis in der Verordnung sollte sich nicht nur auf die wenigen Spitzenwochen des Tourismusjahres abstützen. Wäre dies der Fall, könnte ein Bedarf an neuen Zweitwohnungen aufgezeigt werden, obwohl die bestehenden Betten während den meisten Wochen des Jahres nicht warm sind und auch zusätzliche Betten ebenso oft kalt blieben. Die nötige mittlere Jahresauslastung soll deshalb in der Verordnung angegeben werden und mindestens 50 Prozent betragen.