

Bundesamt für
Raumentwicklung
3003 Bern

Bern, 21. Juni 2012

Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen; Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu können.

Die Grünen sind mit Nachdruck der Auffassung, dass in der Verordnung auch bestehende Wohnungen einbezogen und Regeln zu deren Umnutzung in Zweitwohnungen formuliert werden müssen. Ohne Bewilligungsverfahren würde Missbräuchen und Umgehungen Tür und Tor geöffnet und der neue Verfassungsartikel gegen den uferlosen Bau von Zweitwohnungen ausgehöhlt und damit der Volkswille missachtet werden. Die Grünen beantragen überdies, dass die Wirkung der getroffenen Massnahmen regelmässig in einem „Monitoring Zweitwohnungsbau“ überprüft wird.

Die offenen Fragen bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative müssen rasch geklärt werden. Die Grünen begrüssen deshalb ein frühes Inkrafttreten der Umsetzungsverordnung und fordern, dass die Arbeiten zum Ausführungsgesetz rasch begonnen werden. Die Grünen sind überdies der Überzeugung, dass das Ende des exzessiven Baus von Zweitwohnungen eine Chance ist für die nachhaltige Entwicklung der Berggebiete. Diese Entwicklung muss aktiv unterstützt werden. Die Umsetzungsverordnung allein kann diese Aufgabe nicht erfüllen, und Bund und Kantone müssen entsprechende bereichsübergreifende Strategien entwickeln und umsetzen.

Wir bitten Sie, die folgenden Anliegen und Anträge wohlwollend zu prüfen und den Entwurf entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Adèle Thorens
Co-Präsidentin



Urs Scheuss
Fachsekretär

Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen; Anhörung

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 wie insbesondere der Bau von „Ersatz-Erstwohnungen“ für in Zweitwohnungen umgewandelte bestehende Erstwohnungen sind zu unterbinden. An diesen Grundsätzen für die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative hat sich auch die vorliegende Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen zu orientieren.

Die Grünen sind überdies der Überzeugung, dass das Ende des exzessiven Baus von Zweitwohnungen eine Chance ist für die nachhaltige Entwicklung der Berggebiete. Diese Entwicklung muss aktiv unterstützt werden. Die Umsetzungsverordnung allein kann diese Aufgabe nicht erfüllen, und Bund und Kantone müssen entsprechende bereichsübergreifende Strategien entwickeln und umsetzen.

Dazu gehören bessere Rahmenbedingungen für die Hotellerie, eine an Qualität orientierte Strategie mit lokaler Versorgung und regionaler Ausrichtung sowie die Förderung energetischer Sanierungen und die Attraktivierung bestehenden Wohnraums zur besseren Auslastung. Dabei müssen die Menschen, die in den Tourismusdestinationen leben und arbeiten in die Entwicklung einbezogen, der soziale Zusammenhalt zwischen Personen aus unterschiedlichen Kulturen gestärkt und die Erwerbchancen mittels eines guten Ausbildungs- und Weiterbildungsangebots verbessert werden.

Viele Instrumente, um diese Chance für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete zu nutzen, sind bereits vorhanden oder finden sich in den Empfehlungen des Bundes zum Umgang mit Zweitwohnungen:

- Hotelzonen zum Erhalt und zur Förderung der Hotellerie
- Verbesserung der Auslastung durch Vermittlung von Mietangeboten
- Steuerung der Entwicklung durch aktive Bodenpolitik der öffentlichen Hand
- Erstwohnungsanteil zur Sicherung von Wohnraum für lokale Bevölkerung
- Förderung regionaler Erzeugnisse aus biologischem Anbau durch Direktvermarktungssysteme

Die öffentliche Hand ist gefordert, die Wende im Schweizer Bergtourismus voranzutreiben und zu unterstützen. Dazu sollen bestehende Instrumente und Massnahmen, bspw. des Gebäudeprogramms für energetische Sanierungen oder der neuen Regionalpolitik (NRP), angepasst werden. Die Grünen unterstützen auch die Entwicklung neuer zielgerichteter Instrumente. Ausserdem soll die öffentliche Hand den Aufbau von Strukturen unterstützen, welche die Vermietung bestehender Zweitwohnungen und somit deren Nutzung verbessert.

Zu einzelnen Punkten der Vorlage äussern wir uns wie folgt:

Bestehende Wohnungen (Art. 2)

Mit dem Art. 2 des Verordnungsentwurfs werden sämtliche Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 erstellt wurden, ohne grössere Differenzierung vom Geltungsbereich der Verordnung 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.

Zum Argument der Besitzstandgarantie vertreten die Grünen 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).

Statt die systematische Umgehung der Initiative zu riskieren, sollen die Voraussetzungen für die Umnutzung bestehender Wohnungen genau und überprüfbar definiert werden. Die Vorschrift im zweiten Absatz des Art. 2, wonach Kantone und Gemeinden zur Verhinderung von unerwünschten Entwicklungen und Missbräuchen raumplanerische Massnahmen ergreifen, ist völlig ungenügend. In den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf wird auf die Risiken bei der unbeschränkten Umnutzung bestehender Wohnungen hingewiesen und es werden konkrete Massnahmen genannt. Angesichts dessen, dass die Raumplanung bekanntermassen in der Umsetzung scheitert, fordern die Grünen hier klare Vorgaben an die Kantone und Gemeinden.

Unter Vorbehalt der im ersten Absatz von Art. 2 bereits genannten Einschränkungen sollen aus Sicht der Grünen bestehende Wohnungen nur in bestimmten Fällen in Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Weitere Voraussetzungen sind, dass a) sich die Wohnungen in der Bauzone befinden und dass b) ein Erstverkaufsrecht für die Nutzung als Erstwohnung besteht. Ausserdem bedarf die Umnutzung c) einer Bewilligung und die neu geschaffenen Zweitwohnungen müssen d) in hotelartige Strukturen zur kommerziellen Beherbergung von Feriengästen eingebunden sein.

Die Umnutzung unter den genannten Voraussetzungen soll namentlich in folgenden Fällen zulässig sein:

- bei Erbschaften in direkter Linie, wobei Weiterverkauf nur als Erstwohnung zulässig,
- zum Schutz der historischen Bausubstanz von Kulturgütern,
- in strukturschwachen, von Abwanderung bedrohten Gebieten, wenn die Eigentümer dafür keine Ersatz-Erstwohnung im betroffenen Gebiet bauen.

Damit kann gezielt den in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf gemachten Befürchtung begegnet werden, bestimmte Kategorien von Erstwohnungen könnten an Wert verlieren, wenn die Umnutzung in Zweitwohnungen generell ausgeschlossen ist, ohne dabei Gefahr zu laufen, neue kalte Betten zu schaffen.

Zweitwohnungen (Art. 3)

Die Grünen begrüssen ausdrücklich die weite Definition der Zweitwohnung.

Vermutung (Art. 4)

Im Art. 4 wird festgelegt, wie der Anteil der Zweitwohnungen in einer Gemeinde bestimmt wird. Angesichts der aktuellen Datenlage sind die Grünen mit der behelfsmässigen Methode zur Messung des Zweitwohnungsanteils einverstanden.

Ausdrücklich unter der Voraussetzung, dass der Umnutzung bestehender Erstwohnungen in Zweitwohnungen enge Grenzen gesetzt werden und dass ein „Monitoring Zweitwohnungen“ eingeführt wird (siehe unten Art. 6), schlagen die Grünen vor, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, bei der Berechnung des Anteils Zweitwohnungen jene Zweitwohnungen abzuziehen, die wenigstens 120 Tage pro Jahr belegt sind. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, bestehende Zweitwohnungen besser auszulasten. Voraussetzung ist, dass a) die Mindestbelegung überprüfbar kontrolliert wird. Dazu müssen die abgezogenen Zweitwohnungen in professionelle Bewirtschaftungsnetze zur Vermietung oder in Para-Hotellerie-Strukturen eingebunden sein. Diese Möglichkeit soll ausserdem b) nur für Bauten gelten, die am 11. März 2012 bereits bestanden. Danach erstellte Zweitwohnungen sind in jedem Fall der Zweitwohnungsquote anzurechnen.

Bau neuer Zweitwohnungen (Art. 5)

Die Grünen unterstützen ausdrücklich die Formulierung des ersten Absatzes des Art. 5, welcher den Grundsatz der Zweitwohnungsinitiative übernimmt: „In Gemeinden mit einem Anteil von mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen dürfen keine Bewilligungen für die Erstellung neuer Zweitwohnungen erteilt werden.“

Grundsätzlich nicht betroffen vom Bewilligungsstopp sollen Bauten der Hotellerie und der Para-Hotellerie (z.B. Ferienanlagen) sein. Diese müssen aber genauer definiert werden. Die Formulierung im Vernehmlassungsentwurf ist zu vage und anfällig für Missbräuche, da das Einhalten unklarer Kriterien kaum zu kontrollieren ist. Statt von „qualifiziert touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen“ soll wie weiter oben von „kommerzieller Beherbergung von Feriengästen im Rahmen hotelartiger Strukturen“ die Rede sein. Um die Folgen von Ausnahmeregelungen für Hotellerie und Para-Hotellerie eruieren zu können, muss begleitend ein „Monitoring Zweitwohnungen“ eingeführt werden, welches auch Hinweise für Anpassungen der rechtlichen Bestimmungen gibt (siehe unten Art. 6).

Klar abgelehnt wird der dritte Absatz des Art. 5. Darin sind Zweitwohnungen aufgrund von vor dem 11. März 2012 genehmigte projektbezogene Sondernutzungsplänen zulässig, wenn diese als baurechtliche Vorentscheide qualifiziert werden können. Die entsprechende Argumentation in den Erläuterungen ist rechtlich nicht haltbar. Ein Sondernutzungsplan kann lediglich Grundlage zur Beurteilung eines Baugesuches sein. Er ist aber keine Vorwegnahme der Bewilligung. Ein Vorentscheid ist ein Mittel im Baubewilligungsverfahren (vorweggenommene Abklärung der Bewilligungsfähigkeit von Einzelaspekten eines Vorhabens). Würde Art 5, Abs. 3 so in der Verordnung belassen, bräuchte es in der Konsequenz mit einem Sondernutzungsplan generell keine Baubewilligung mehr. Dazu kommt, dass mit dieser Bestimmung eine eigentliche

Ausnahmeregelung für das Tourismusprojekt in Andermatt, welches in der Abstimmungskampagne als wichtiges Argument für die Annahme der Zweitwohnungsinitiative war. Die Grünen lehnen die Einführung dieser Lex Sawiris auch aus diesem Grund ab.

Anmerkung im Grundbuch und Eröffnung (Art. 6)

Die Grünen stellen fest, dass wie oft im Bereich der Raumplanung auch in dieser Verordnung die Instrumente zur Überprüfung und Gewährleistung der Zielerreichung ungenügend sind. Aus diesem Grund wird der Antrag auf Schaffung eines „Monitoring Zweitwohnungen“ gestellt. Damit soll regelmässig geprüft werden, inwiefern die ergriffenen Massnahmen geeignet sind, die eingangs erwähnten Ziele der Initiative zu erreichen. Daraus müssen dann Schlüsse für einen allfälligen Rechtsetzungsbedarf gezogen werden.

Übergangsbestimmungen (Art. 7)

Der vorliegende Verordnungsentwurf schweigt sich über die zwischen dem 11. März 2012 und dem Inkrafttreten der Verordnung eingereichten Baubewilligungen aus. Dessen ungeachtet muss Art. 75b, Abs. 1 BV als zur Umsetzung genügend detailliert formuliert gelten und tritt gemäss Art. 195 BV per 11. März 2012 in Kraft. Da die Verordnung hier unvollständig ist, werden die Gerichte diese Frage beurteilen müssen.

Inkrafttreten (Art. 8)

Um eine bessere Rechtssicherheit zu gewährleisten fordern die Grünen ein möglichst baldiges Inkrafttreten der Verordnung zur Zweitwohnungsinitiative und unterstützen daher die Variante „Inkrafttreten am 1. September 2012“.