

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

Barbara Zibell, Geschäftsführung FSU
geschaeftsstelle@f-s-u.ch
Zürich, 20.10.2013

Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat am 26. Juni 2013 in der einleitend erwähnten Angelegenheit eine Vernehmlassung eröffnet und den Verband Schweizer Raumplaner FSU zur Stellungnahme bis zum 20. Oktober eingeladen. Der FSU macht gerne von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Zusammenfassung

Der FSU hat den vorliegenden Gesetzesentwurf aus Sicht der zentralen raumplanerischen Zielsetzungen (geordnete Siedlungsentwicklung, Innen- vor Aussenentwicklung, häuslicher Umgang mit dem Boden, Nachhaltigkeit) und eines möglichst einfachen und klar geregelten Vollzugs geprüft.

Die Umsetzungsgesetzgebung hat nebst den raumplanerischen Zielsetzungen im engeren Sinne auch der Anforderung gerecht zu werden, dass trotz der neuen baulichen Einschränkungen in den betroffenen touristischen Gebieten eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht wird, die primär auf eine wiederkehrende Wertschöpfung ausgerichtet ist. Ein Kernelement einer solchen touristischen Entwicklung ist eine Beherbergung, die darauf abzielt, die Betten möglichst gut auszulasten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt zu wenig konsequent eine touristische Entwicklung im obigen Sinne und enthält aufgrund der vorgesehenen Ausnahmen zur Erstellung von nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen sogar Mechanismen, die dem Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen im bestehenden Siedlungsgebiet explizit entgegenlaufen und eine Verdrängung von Erstwohnen aus den Kernen und dem Bestand bewirken.

Mit der Einführung der vorgesehenen Kategorie der „touristisch bewirtschafteten Wohnungen“ wird im Gesetz eine Wohnungskategorie geschaffen, welche der primären Forderung nach touristischen Strukturen, die eine wiederkehrende Wertschöpfung generieren, abschliessend gerecht wird. Weitere Wohnungskategorien sind nicht erforderlich. Mit der Reduktion auf diese eine Wohnungskategorie lässt sich der Gesetzesentwurf ganz wesentlich vereinfachen und die entsprechenden Artikel zu anderen Kategorien entfallen.

Grundsätze

Für den FSU sind die vier nachstehenden Punkte wichtig:

1. Die Verordnung ist im Zusammenhang mit Artikel 8 Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) zu beurteilen. Artikel 8 Absatz 2 RPG verlangt seit der am 1. 7. 2011 in Kraft getretenen Revision als Mindestinhalt der Richtlinienpläne u.a. die Sicherstellung eines „ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen“. Ziel ist die Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen (Art. 8 Abs. 3 Bst. a RPG). Mit der Annahme von Artikel 75b der Bundesverfassung bestimmt nun das Bundesrecht das ausgewogene Verhältnis von Erst- und Zweitwohnungen präzise als Anteil von höchstens 20% Zweitwohnungen.
2. Zwei Studien mit volks- bzw. betriebswirtschaftlichem Fokus (Auftragnehmer: BAK-BASEL und BHP Hanser und Partner) kommen zusammengefasst zu folgenden Schlüssen:
 - a. Die Auswirkungen hängen entscheidend von der Ausführungsgesetzgebung ab (vorhandene Unsicherheiten!)
 - b. Die Auswirkungen dürften volkswirtschaftlich verkraftbar sein, regionale Schocks können nicht ausgeschlossen werden. Die Auswirkungen werden zeitverzögert spürbar sein
 - c. Langfristeffekte Alpenraum: Reduktion der Bauinvestitionen um 800 Mio. und Zahl der Erwerbstätigen um ca. 5'000
 - d. Verschärfung der Finanzierungssituation für die gehobene Hotellerie aufgrund wegfallender Querfinanzierungsmöglichkeiten, verstärkter Trend zu low-cost Hotellerie. Es ist eine Anpassung am Destinationsmodell im Alpenraum erforderlich.
 - e. Die Politik ist gefordert, primär die Rahmenbedingungen optimal auszugestalten («tourismusfreundliche Regulierung»)
 - f. Flankierende Massnahmen im Rahmen der Standortförderung des Bundes sind subsidiär auszugestalten; sie sollten (im Sinne von «Hilfe zur Selbsthilfe») den Anpassungsprozess unterstützen und bei den bestehenden Instrumenten anknüpfen

3/8

3. Der FSU fordert im Sinn der häuslicher Bodennutzung, dass ein Gesetz geschaffen wird, welches eine wirtschaftliche Entwicklung in den Tourismusgebieten unterstützt, die auf Strukturen basiert, die auf eine *wiederkehrende* Wertschöpfung ausgerichtet sind. Übernachtungsformen, auch neue, die konsequent auf diese Zielsetzung ausgerichtet sind, sollen im Grundsatz zulässig sein. Dazu gehören auch Zweitwohnungen, sofern sie auf eine kommerzielle Beherbergung, d. h. auf eine bestmögliche Auslastung, ausgerichtet sind.
Das Gesetz erfährt eine deutliche Vereinfachung, wenn der Bau neuer Zweitwohnungen nur noch in Form touristisch bewirtschafteter Wohnungen erlaubt wird.
4. Die Ursachen für hohe Zweitwohnungsanteile sind unterschiedlich. Zu unterscheiden sind grundsätzlich zwei Fälle: Zweitwohnungen als Folge einer touristischen Nachfrage (namentlich in den Tourismusgebieten) und Zweitwohnungen infolge Abwanderung in peripheren Dörfern und Talschaften. Diesen grundsätzlich verschiedenen Ursachen gilt es im Gesetz gerecht zu werden und es sind Bestimmungen zu erlassen, die diese zwei Gegebenheiten unterscheiden.

Anträge

Der FSU stellt die nachstehend formulierten und begründeten Anträge:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Der FSU unterstützt die Überlegungen, dass Wohnungen für Wochenaufenthalter, Wohnungen von Firmen, die den Mitarbeitenden kurzfristig zur Verfügung gestellt werden, und Wohnungen, die während der Dauer der Ausbildung bewohnt werden, auch weiterhin für diese Nutzungen zur Verfügung stehen und dass derartige Wohnungen nicht als Zweitwohnungen gelten.

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

Der FSU beantragt, Absatz 1 und 2 zu streichen und dafür die Absätze 2 und 3 des Artikels 8 Raumplanungsgesetz nicht zu streichen.

2. Kapitel: Festlegung des Zweitwohnungsanteils

Art. 4 Erstwohnungsinventar

Aufgrund des Wortlautes von Artikel 75b müssten die Gemeinden nicht nur die Zahl der Erstwohnungen erfassen, sondern auch die Flächen der Erst- und der Zweitwohnungen.

Der FSU beantragt, dass im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen in der Schweiz auch eine einheitliche Definition der Begriffe zur Geschossfläche gemäss der SIA Norm 416 und der IVHB eingeführt wird.

4/8

3. Kapitel: Verbot neuer Zweitwohnungen

Eigentlicher Kernpunkt des Gesetzes ist Artikel 6 Absatz 1 mit der klaren Vorgabe, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen. Dazu gibt es nun eine Vielzahl von Vorbehalten und Ausnahmen – geregelt in den Artikeln 7 und 9 bis 11.

Der FSU stellt den folgenden Antrag zur Vereinfachung:

Art. 6 Abs. 2 ist dahingehend zu ändern, dass der Bau neuer Zweitwohnungen nur noch erlaubt ist, wenn es sich um kommerziell bewirtschaftete Wohnungen handelt. Der Begriff „touristisch“ alleine ist nicht tauglich und unklar.

Alle folgenden Ausnahmeartikel sind entsprechend anzupassen bzw. zu streichen.

4. Kapitel: Erstellung neuer Wohnungen in Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent

Art. 7: Nutzungsbeschränkung

Der FSU stellt den Antrag, Art. 7 wie folgt anzupassen:

Art. 7 Erstellung neuer Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung

1 In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen neue Wohnungen nur bewilligt werden, wenn sie wie folgt genutzt werden:

- a. Als Erstwohnung oder als Wohnung, die nach Artikel 2 Absatz 3 einer Erstwohnung gleichgestellt ist; oder
- b. Als **kommerziell** touristisch bewirtschaftete Wohnung

Absatz 2 lit. c) ist ersatzlos zu streichen.

Allein das Aufschalten auf eine kommerzielle Plattform gewährt keine Sicherheit, dass eine kommerzielle Absicht dahinter steht. Wesentliche Voraussetzung für eine kommerziell touristisch bewirtschaftete Wohnung ist hingegen lit. b).

Wohnungen gemäss Artikel 9 Absatz 1 und 2 können mit dieser Regelung bewilligt werden, wenn der Bedarf dafür nachgewiesen ist und sie kommerziell touristisch bewirtschaftet werden, dies allerdings nur mit einer Nutzungsbeschränkung. Ebenfalls ist die Quersubventionierung von Hotelbetrieben durch den Bau neuer Wohnungen (Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben) weiterhin möglich, allerdings ebenfalls unter der Voraussetzung dass diese kommerziell touristisch bewirtschaftet werden und der Bedarf nachgewiesen ist. Das gleiche gilt für die Erstellung neuer Wohnungen in geschützten Bauten, Artikel 10.

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

Eine explizite Richtplanbezeichnung von Gebieten, wo **kommerziell bewirtschaftete Wohnungen** zulässig sind, ist nicht erforderlich. Ist die Wohnung auf eine kommerzielle Bewirtschaftung ausgerichtet, dient sie der regionalen Wertschöpfung ebenso wie

5/8

eine dauerhaft bewohnte Wohnung. Auf eine Gebietsbezeichnung kann verzichtet werden, zumal die Kantone voraussichtlich ohnehin eine sehr grossflächige Gebietsbezeichnung vornehmen würden.

**Der FSU stellt den Antrag, Artikel 8 wie folgt anzupassen:
Anstelle von einer Gebietsbezeichnung ist auf Stufe Richtplan einzufordern, dass der Kanton diejenigen Gemeinden bezeichnet, in denen die Gefahr der Verdrängung von Erstwohnen aus dem Ortskern besteht, und dass diese auf Stufe Nutzungsplanung entsprechende Massnahmen vorzusehen haben (mit Bezug zu Art. 8 RPG).**

Abs. 3. Umnutzungsreserven können in der Realität im vollen Umfang gar nicht ausgeschöpft werden.

Der FSU stellt den Antrag, Absatz 3 ersatzlos zu streichen.

Art. 9: Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Dieser Artikel umfasst Bestimmungen, die der Stützung der Hotellerie teils entgegenlaufen.

Querfinanzierung: Wie die Praxis zeigt, gibt es immer einen Gutachter, der den Bedarf einer Querfinanzierung bestätigt. Im Grundsatz ist ja auch immer eine Finanzierung erforderlich. Im Endeffekt werden alle Betriebe, ob bestehende, die erhalten werden sollen, oder Neubauten, diese Möglichkeit ausschöpfen.

Ein Betrieb muss sich selber aus dem Ertrag finanzieren können. Wenn einmal eine Querfinanzierung erforderlich ist, so wird sie auch später bei der nächsten Renovation erforderlich sein. Es werden falsche Strukturen gefestigt. Im Sinne der bisherigen Ausführungen und Anträge des FSU können die Hotels ja einen unbestimmten Anteil an kommerziell touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen erstellen. Auch über solche Wohnungen lässt sich eine Finanzierung bewerkstelligen. Funktionierende Konzepte in der Schweiz belegen dies.

Der FSU stellt den Antrag, auf die Möglichkeit der Querfinanzierung von Hotels mit nicht kommerziell touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen zu verzichten und Absatz 1 zu streichen.

Umnutzung bestehender Hotels: Die im Entwurf vorgesehene Regelung führt langfristig mit Sicherheit zur Aufgabe vieler Hotels. Unter den hier eröffneten Möglichkeiten wird sich kein Hoteleigentümer bei anstehenden Herausforderungen die Mühe machen, andere Lösungen zu suchen. Zudem ist es unverständlich, warum gerade die Kategorie Hotel von diesem Privilegium profitieren sollte. Mit der gleichen Begründung könnten auch nicht mehr rentable Gewerbebetriebe zu Zweitwohnungen umgenutzt werden. Wenn ein Betrieb nicht mehr rentabel geführt werden kann, so ist dieser zu schliessen und zu beseitigen oder einer anderen rechtmässigen Nutzung zuzuführen.).

Der FSU stellt den Antrag, Absatz 2 zu streichen.

Art. 10: Neue Wohnungen in geschützten Bauten

6/8

Artikel 10 berücksichtigt die grundsätzlich verschiedenen Ursachen für den Zweitwohnungsanteil in Tourismusgebieten und in peripheren von der Abwanderung bedrohten Talschaften nicht.

Wenn durch eine Unterschutzstellung die Möglichkeit zur Erstellung von Zweitwohnungen ohne die Auflage einer kommerziellen Bewirtschaftung geschaffen wird, dann wird diese Regelung in touristischen Destinationen und unmittelbar angrenzenden Orten mit einer grossen Nachfrage (und hohen Preisen) zu einer Grosszahl von Unterschutzstellungen führen, ungeachtet der Frage des Ortsbildschutzes an und für sich. Ob damit dem Ortsbildschutz gedient wird, ist zweifelhaft.

Soweit diese Bestimmung Wohnbauten betrifft (Grundsatz Wohnen = Wohnen), ist dagegen nichts einzuwenden. Wenn die Bestimmung aber, wie im Entwurf vorgesehen, auch die Vielzahl von landwirtschaftlichen Ökonomiebauten oder andere gewerbliche Bauten umfasst, dann ist das geschaffene Potential für zusätzliche Zweitwohnungen immens. Damit wird ein Grossteil der inneren Nutzungsreserven dem Zweitwohnungsbau gewidmet und steht nicht mehr dem Erstwohnen oder den kommerziellen Beherbergungsformen zu Verfügung. Als Folge davon wird der Druck auf das Bauen auf der grünen Wiese und damit die Zersiedlung erhöht (Ersatznutzungen).

In der Kombination, dass altrechtliche Wohnungen auch zu Zweitwohnungen umgenutzt werden können, sterben die Ortskerne fast vollständig aus.

Zweckmässig und raumplanerisch vertretbar ist die Möglichkeit der Umnutzung geschützter Objekte in historischen Orten, die von der Abwanderung betroffen sind und in denen ein Interesse besteht, Anreize zu schaffen, dass in die historische Substanz investiert wird. Gebiete, wo dies der Fall ist, sind im Richtplan zu bezeichnen. In diesen Ortskernen geht es zudem nicht nur um den Erhalt geschützter Bauten, sondern um den Kern als Ganzes. Es ist eine Formulierung zu suchen, die auch diesem Ziel des Erhalts des gesamten Kerns genügend Rechnung trägt.

Der FSU stellt den Antrag, Artikel 10 wie folgt anzupassen:

Art. 10 ist ausschliesslich auf Gebiete beschränkt, welche von der Abwanderung bedroht sind. Die Gebiete sind im Richtplan zu bezeichnen. Art. 10 ist insofern anzupassen, dass der Erhalt des ganzen Ortskerns ermöglicht wird.

Gemäss den Anträgen des FSU zu Artikel 6 und 7 sind kommerziell touristisch bewirtschaftete Wohnungen auch in anderen Gebieten möglich.

Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne

Der FSU beantragt, Artikel 11 zu präzisieren:

Diese Möglichkeit zur Erstellung von Zweitwohnungen kann höchstens für Sondernutzungspläne in Frage kommen, die einen sehr konkreten Projektcharakter haben. Es müssen ausdrücklich projektbezogene Planungen sein, die auf der Grundlage eines relativ detaillierten Bauprojektes erlassen worden sind und somit den Charakter einer Baubewilligung haben bzw. diese praktisch vorweg nehmen. Übliche Überbauungspläne oder Quartierpläne mit schematischen Baufenstern zählen nicht dazu. Hier muss im Gesetz eine deutliche Abgrenzung getroffen werden. Ansonsten wird auch

7/8

hier die Möglichkeit eröffnet, dass innerhalb der bestehenden Bauzone neu Zweitwohnungen realisiert werden.

Der FSU beantragt, Artikel 11 in der Abgrenzung so zu formulieren, dass Sondernutzungspläne, welche lediglich schematische Baufenster ausweisen und nicht explizit projektbezogen sind, nicht in den Geltungsbereich dieses Artikels fallen.

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

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

Richtigerweise sollen gemäss der Hauptvariante Umnutzungen von altrechtlichen Wohnungen samt Erneuerung, Umbau, geringfügiger Erweiterung und Wiederaufbau zulässig bleiben. Unseres Erachtens handelt es sich diesbezüglich um eine zwin- gende Konsequenz aus der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie. Würden beste- hende altrechtliche Wohnungen in einer Nutzungszone ohne bestehende Vorschriften in Bezug auf die Wohnnutzung, welche also ohne Unterscheidung Erst- oder Zweit- wohnung bewilligt wurden, hinsichtlich der Art der künftigen Wohnnutzung einge- schränkt, liefe dies auf eine eigentliche Wertvernichtung hinaus und hätte grosse Rechtsungleichheiten zur Folge. Denn oft beruht es auf Zufälligkeit, ob eine Wohnung an einem bestimmten Stichtag als Erst- oder Zweitwohnung genutzt wurde. **Aus die- sen Gründen lehnt der FSU die restriktivere Fassung im Sinne der Variante zu Art. 12 Abs. 2 bis 4 ab, zumal die Entscheidung, ob ein besonderer Rechtferti- gungsgrund vorliegt, zu grossen Auslegungsproblemen, Rechtsunsicherheiten und damit Vollzugsschwierigkeiten führen würde.**

Absatz 5 verbietet die Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten, auch wenn die beste- hende Nutzfläche dadurch nicht erweitert wird. Dies ist zu überdenken und die Be- stimmung differenzierter auszugestalten.

Art. 16 Ersatzabgabe

Diese Abgabe ist nicht gerechtfertigt, da die Eigentümerschaft ja *erfolglos* versucht haben muss, die Wohnung einer rechtmässigen Nutzung zuzuführen (vgl. Art. 15 Abs. 2; Erläuternder Bericht S. 11). Gemäss den Ausführungen im Erläuternden Be- richt soll die Ersatzabgabe den Anreiz dämpfen, „aufs Geratewohl beispielsweise Wohnungen mit der Nutzungsaufgabe „touristisch bewirtschaftete Wohnung“ zu erstel- len (S. 11). Dies ist aber aufgrund der restriktiven Voraussetzungen in Artikel 7 Ab- satz 2 gar nicht möglich, da an die Qualifizierung als „touristisch bewirtschaftete Woh- nung“ hohe Anforderungen gestellt werden (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 6 und Art. 8 des Gesetzesentwurfs). Hinzu kommt, dass eine zuverlässige Berechnung der Ertragsdifferenz mit und ohne Nutzungsbeschränkung entweder gar nicht oder nur mit unverhältnismässig hohem administrativen Aufwand möglich sein würde.

8/8

Der FSU lehnt die vorgeschlagene Ersatzabgabe ab und beantragt, den Artikel 16 zu streichen

6. Kapitel: Vollzugsvorschriften

Keine Anträge

7. Kapitel: Strafbestimmungen

Keine Anträge

8. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 26 Änderung des bisherigen Rechts

Gestützt auf die grundlegenden Positionen des FSU (vgl. Grundsätze und Ausführungen zu den Allgemeinen Bestimmungen Art. 1 bis 3) wird hier abschliessend nochmals darauf hingewiesen, dass mit der am 01.07.2011 in Kraft getretenen Revision des RPG Artikel 8 Absatz 2 als Mindestinhalt der Richtpläne u.a. die Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen verlangt. Mit der Annahme von Artikel 75b der Bundesverfassung bestimmt nun das Bundesrecht dieses Verhältnis präzise als Anteil von höchstens 20% Zweitwohnungen. Gemäss Artikel 3 Absatz 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs soll es möglich sein, Vorschriften zur Beschränkung des Baus neuer Zweitwohnungen zu erlassen, die weiter gehen als das neue Gesetz. Das RPG umreisst mit der bestehenden Vorschrift des Artikel 8 und der Formulierung von möglichen Massnahmen auf einfache Art und Weise den gesetzlichen Spielraum.

Der FSU beantragt daher, Artikel 8 Absätze 2 und 3 des Raumplanungsgesetzes nicht aufzuheben, sondern unbedingt beizubehalten.

Sehr geehrte Damen und Herren, der FSU als massgebender Fachverband für Raumplanung bittet Sie um Berücksichtigung der dargelegten Anliegen und der formulierten Anträge.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
FSU



Katharina Ramseier
Präsidentin