



Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse
Zentralsekretariat / Secrétariat central
Spitalgasse 34, 3011 Bern
Postfach / Case postale, 3001 Bern
Tel. 031 329 69 69 / www.spschweiz.ch / www.pssuisse.ch

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

3003 Bern

Bern, 19. Oktober 2013

Bundesgesetz über Zweitwohnungen: Vernehmlassungsantwort SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- **Die SP Schweiz hat die Zweitwohnungsinitiative unterstützt und sieht in deren Annahme den Auftrag, den Bau von Zweitwohnungen einzudämmen und der landschafts- und umweltbelastenden Zersiedelung Einhalt zu gebieten.** Das Urteil des Bundesgerichts vom 22. Mai 2013 stellte klar, dass der Verfassungsartikel nach der Annahme in Kraft getreten und direkt anwendbar ist. Die Beschränkungen gemäss Artikel 75b und deren zwingender Charakter wurden bestätigt.
- Die Ausführungsgesetzgebung muss die Grundlage bieten, um die Verfassungsbestimmung effektiv umzusetzen. **Der vorgelegte Entwurf zu Gesetz und Verordnung vermag diesem Anspruch nicht gerecht zu werden, da zu viele Schlupflöcher geschaffen werden.** Einige Artikel unterlaufen direkt die beabsichtigte Wirkung des neuen Verfassungsartikels. Aufgrund der Vorlage verschlechtert sich zudem teilweise die aktuelle Situation, da die weitergehenden Beschränkungen gewisser Gemeinden aufgehoben würden. Lockerungen müssen auf jeden Fall raumplanerisch eingebettet werden.
- **Positiv zu vermerken ist, dass grundsätzlich von einem weiten Zweitwohnungsbegriff ausgegangen wird.** Wir erachten es als zentral, dass bewirtschaftete Wohnungen angerechnet werden. **Daran ist festzuhalten.**
- Es ist uns bewusst, dass die Bauwirtschaft der Alpenregionen besonders betroffen ist. **Wir betonen aber, dass gerade wegen des Zweitwohnungsstopps ein nachhaltiger Tourismus und Arbeitsplätze in der klassischen Tourismusindustrie im Alpenraum erhalten und ausgebaut werden können.** Die veränderten Rahmenbedingungen bieten Chancen für den nötigen Innovationsschub im Tourismus. **Das Zweitwohnungsgesetz kann und muss zu einem Nachhaltigkeitsschub im Berggebiet führen, dies darf nicht vergessen werden.**
- **Notwendig sind begleitende Massnahmen zur besseren Auslastung bestehender Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen, wie**

dies in Artikel 3 des Entwurfs auch festgehalten wird. Die Initiative lässt die **bauliche Entwicklung nach Innen** explizit zu. Zu sagen ist auch, dass sich die Problematik ebenso in **urbanen Gebieten** zeigt, wo keine touristischen Zweitwohnungen anzutreffen sind.

- Artikel 75b BV ist eine raumplanerische Massnahme und damit der verfassungsmässig garantierten **Eigentumsgarantie** mindestens gleichgestellt oder sogar als Inhaltsbestimmung derselben zu sehen. Die **Besitzstandsgarantie** wiederum schützt **bestehende** Nutzungsarten. Potentielle Entwicklungen können nicht unter dem Aspekt der Bestandesgarantie aufgeführt werden. Artikel 75b BV enthält gemäss Botschaft des Bundesrats ein Umnutzungsverbot.
- Es soll möglichst wenig auf das Ermessen der Gemeinden abgestellt werden. Diese werden kaum restriktive Bestimmungen erlassen. Der Entwurf verzichtet auf besondere Instrumente, um die Einhaltung der Nutzungsaufgaben zu kontrollieren. **Diese fehlende Kontrolle der Umsetzung kritisieren wir mit Nachdruck.** Wie vor einigen Monaten in der NZZaS zu lesen war, hatte das ARE den Vorschlag einer strafrechtlichen Verfolgung von fehlbaren Gemeinden in den ersten Entwurf der Verordnung zur Umsetzung der Initiative aufgenommen. **Wir beantragen, dass eine in diese Richtung gehende Bestimmung in den aktuellen Entwurf aufgenommen wird.** Jede Vorschrift ist zudem auf ihren Vollzugs- und Kontrollaufwand sowie ihr Umgehungspotenzial zu überprüfen.

Ermittlung der Bruttogeschossfläche ist ein wichtiges Erfordernis

- Auf eine Ermittlung der durch Zweitwohnungen belegten Bruttogeschossflächen wird im vorliegenden Entwurf verzichtet, da vorausgesetzt wird, dass Zweitwohnungen kleinere Flächen aufweisen als Erstwohnungen. Da es aber keine Daten über die Wohnflächennutzung gibt, schon gar nicht differenziert nach Erst- und Zweitwohnungen, ist dies eine gewagte Annahme und **wir lehnen diese Nichtumsetzung der Verfassungsbestimmung mit aller Deutlichkeit ab.**
- Die **Bruttogeschossfläche ist keine zufällige Vorgabe, sondern dient der Begrenzung der Erweiterung von altrechtlichen Zweitwohnungen und einer Verhinderung von Umgehungen.** Im Nachhinein mit der Wirkungskontrolle (Artikel 21) korrigieren zu wollen, sollte sich herausstellen, dass die Annahme, dass Zweitwohnungen in der Regel kleiner sind als Erstwohnungen, nicht gerechtfertigt ist, ist eine falsche Logik. Vielmehr wäre der umgekehrte Ansatz zu wählen: Sollte sich zeigen, dass die Flächen wirklich kleiner sind, kann Artikel 21 als „Korrektur“ dienen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Vorbemerkung: Artikel 12 erachten wir neben Artikel 9 und Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c als „Schicksalsartikel“, die über die Akzeptanz der ganzen Vorlage entscheiden werden.

Artikel 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

- **Artikel 12, der eine uneingeschränkte freie Umnutzung von Erstwohnungen sowie geringfügige Erweiterungen zulässt, lehnen wir dezidiert ab.** Aufgrund der Besitzstandsgarantie ergibt sich verfassungsmässig kein Anspruch auf ein generelles, uneingeschränktes Umnutzungsrecht von Erst- in Zweitwohnungen. In den Tourismusorten stünden Erstwohnungen unter einem enormen Umwandlungsdruck, da nach Artikel 6 keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen. Ein weiterer unerwünschter Nebeneffekt wäre, dass die **Preise für Erstwohnungen stiegen**, da darauf spekuliert würde, dass diese vielleicht einmal als Zweitwohnungen genutzt werden könnten.
- **Die Variante zu Artikel 12 (betrifft Absätze 2 bis 4) können wir akzeptieren.** Sie sieht vor, dass altrechtliche Wohnungen nur im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche geändert werden dürfen und dass Umnutzungen nur zulässig sind, wenn sie durch besondere Gründe bedingt sind (Todesfall, Zivilstandsänderung, Wegzug, Erhaltung von Dorfkernen, raumplanerische Verbesserungen und allfällige weitere in der Verordnung zu definierende Gründe). Die

Umnutzung einer am 11. März 2012 als Erstwohnung genutzten Wohnung muss der Baubewilligungspflicht unterliegen. Begründete Ausnahmen werden in den Artikeln 15 und 16 geregelt.

- **Wir beantragen, dass die Variante einen weiteren „besonderen Grund“ explizit aufnimmt:** Gewisse periphere, nicht touristische Gemeinden, die unter Abwanderung leiden, weisen heute einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% auf, weil keine Nachfrage nach Erstwohnungen besteht. Dieser Problematik sollte im Zweitwohnungsgesetz ersichtlich mit einem Absatz 3c in der Variante Rechnung getragen werden. **Artikel 7 der Verordnung sollte in diesem Sinne ebenfalls angepasst werden. Die peripheren Gemeinden ohne Nachfrage nach Erstwohnungen müssten vom Bundesrat auf Antrag des jeweiligen Kantons bezeichnet werden.** Grundsätzlich gilt: Der Bauspekulation muss entgegengewirkt werden, der Besitz muss bei den Ortsansässigen bleiben und nicht in die Hände von InvestorInnen gelangen.
- Die wirkungslose, lediglich als Kann-Formulierung definierte Schutzbestimmung gemäss Artikel 13 (Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen) fällt selbstredend weg bei der Variante.
- **Antrag: Ergänzung der Variante zu Artikel 12 mit einem neuen Absatz 3c „oder wenn in peripheren ländlichen Gemeinden keine Nachfrage nach Erstwohnungen besteht“ sowie Ergänzung der Verordnung im Sinne der Artikel 15 und 16 ZWG.**

Artikel 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

- **Hier handelt es sich um einen zentralen Artikel, den wir als besonders kritisch erachten und in dieser Form ablehnen.** Gemäss Absatz 1 sollen Zweitwohnungen zur Querfinanzierung erstellt werden dürfen, für die die Nutzungsbeschränkungen gemäss Artikel 7 Absatz 1 nicht gelten, um damit sowohl einen Neubau als auch einen Umbau zur Weiterführung eines Betriebs zu ermöglichen. **Die Erstellung von Wohnungen mit überwiegend kalten Betten ist damit immer noch möglich. Das kann nicht im Sinne der Verfassungsbestimmung sein.**
- **Eine Querfinanzierung könnte für die SP allerhöchstens in Frage kommen, wenn die Wohnungen im Beherbergungsbetrieb baulich integriert sind und durch das Hotel bewirtschaftet werden.** Eine solche Bewilligung dürfte nur einmal pro Betrieb erteilt werden. **Absatz 1 Buchstabe b müsste eine klare Einschränkung in diesem Sinn vornehmen (oder alternativ ein neuer Buchstabe d).** Ist das nicht der Fall, würden solche Privatwohnungen je nachdem auch über Einzonungen bewilligt und abseits vom Hotelbau errichtet. Das wäre ein raumplanerisches Eigengoal.
- Zweitwohnungen fördern den Tourismus nicht, im Gegenteil. Ein Blick ins nahe Ausland zeigt: In Österreich z.B. werden Zweitwohnungen stark eingeschränkt. Auch das Thema Gemeindefinanzen ist genauer anzuschauen. Die Gemeinden haben zwar teilweise viel Geld eingenommen durch Neubauten von Zweitwohnungen. Nun müssen sie aber hohe Infrastrukturkosten tragen.
- **Die vollumfängliche Umnutzung unrentabler Hotels zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 lehnen wir dezidiert ab und beantragen darum die Streichung von Absatz 2.** Ansonsten würden Hotelzonen ausgehöhlt, und Hotels zu Parzellen für neue Zweitwohnungen. Das wäre auch volkswirtschaftlich unsinnig.
- Hotels stehen oft an privilegierten Aussichtslagen oder an zentraler Lage mitten im Dorf und sind entsprechend gut erschlossen. Genau dort sollen kalte Betten entstehen? Hotels sind die wichtigsten Säulen des Tourismus, deren Umbau und Sanierung sollen besser gefördert werden. Der Marktaustritt unrentabler Betriebe ist auch durch Umnutzung in Erstwohnungen, öffentlichen Einrichtungen oder Abriss möglich.
- Analysen des SECO zeigen, dass kein grundsätzlicher Anpassungsbedarf bei den tourismuspolitischen Förderinstrumenten des Bundes erforderlich ist. Wir teilen diese Haltung nicht.

Strukturbereinigung ist kein Ziel an sich, das Gesetz kann und muss als Chance für die nachhaltige, regionalpolitisch abgestützte Tourismusförderung genutzt werden.

- **Gemeinden, welche von den Auswirkungen von Artikel 75b BV betroffen sind, können bereits heute in ihren Bauzonen Hotelzonen erlassen. Diese Möglichkeit sollte verstärkt genutzt werden. Für Bau-, Sanierungs- und Betriebsinvestitionen von Pensions- und Hotelbetrieben in diesen Hotelzonen könnte der Bund z.B. zinslose Investitionskredite für 15 bis 20 Jahre zur Verfügung stellen, sofern diese Betriebe realistische Businesspläne vorlegen. Das Instrumentarium zur Förderung der Hotellerie muss und kann in der Schweiz, wie in unseren Nachbarländern, weiterentwickelt werden. Eine Umnutzung der entsprechenden Liegenschaften zu Zweitwohnungen darf nicht im Vordergrund stehen.**
- **Antrag: Ergänzung Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d (kumulativ) "die Wohnungen baulich in den Beherbergungsbetrieb integriert sind und bewirtschaftet werden." Absatz 3 in Zusammenhang mit Artikel 1 bleibt bestehen. Artikel 9 Absatz 2 streichen.**

Artikel 7 Nutzungsbeschränkung

- **Die Regelung zu den Einliegerwohnungen in Absatz 2 Buchstabe a können wir grundsätzlich unterstützen. Die Obergrenze von vier Wohnungen erachten wir aber als zu hoch. Wir beantragen, dass die Zahl verbindlich auf zwei begrenzt wird.**
- **Der Bestimmung in Absatz 2 Buchstabe b (im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftete Wohnungen) können wir zustimmen.**
- **Absatz 2 Buchstabe c lehnen wir dezidiert ab. Das Erfordernis des Anbietens auf einer international ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform als Minimalanforderung ist ungenügend, selbst in Kombination mit Artikel 8. Die Bestimmung verhindert nicht, dass Zweitwohnungen bewilligt werden, die zwar zur Miete angeboten werden, für die es aber keine Nachfrage gibt und die bestehende, touristisch bewirtschaftete und regional abgestützte Angebote konkurrenzieren. Die Fehler der Apparthotellerie dürfen nicht wiederholt werden.**
- **Antrag: Streichung von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c und somit auch von Artikel 8.**

Artikel 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

- **Wir können uns mit der Bestimmung in Artikel 10 grundsätzlich einverstanden erklären. Alpenweit geht es um einen Gebäudepark von schätzungsweise 100'000 Bauten, der von der Umnutzung zu Zweitwohnungen betroffen wäre.**
- **Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für die Umnutzung einer geschützten Baute muss gemäss Gesetzesentwurf der Nachweis erbracht werden, dass die dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann. Der Schutzwert der Baute darf durch die Massnahme nicht beeinträchtigt werden. Wir beantragen, dass neben der Erhaltung der Bauten auch die Pflege der Landschaft als Kriterium genannt wird. Artikel 10 Absatz 3 soll so ausgestaltet werden, dass landschaftsprägende Bauten ausserhalb der Bauzonen, die nicht als Wohnungen genutzt wurden, umgenutzt werden dürfen, wenn Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sind und die Erhaltung nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann. Damit soll bei landschaftsprägenden Bauten auch eine Landschaftspflicht eingefordert werden. Dies entspricht der „Rustici-Lösung“ im Kanton Tessin sowie dem Richtplan Graubünden 2000.**
- **Absatz 2 soll für ortsbildprägende Bauten einen Nutzungsplanungsvorbehalt vorsehen, um zu verhindern, dass alle Stallbauten zu Wohnungen umgebaut werden. In der Nutzungsplanung soll die Umnutzungsmöglichkeit auf die Gebiete des geschützten Ortsbilds beschränkt werden, wo dies aus Schutz- und Raumplanungsgründen sinnvoll ist.**
- **Antrag: Artikel 10 Absatz 3 soll so ausgestaltet werden, dass landschaftsprägende Bauten ausserhalb der Bauzonen, die nicht als Wohnungen genutzt wurden, umgenutzt wer-**

den dürfen, wenn Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sind und die Erhaltung nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann. Absatz 2 soll für ortsbildprägende Bauten einen Nutzungsplanungsvorbehalt vorsehen.

Artikel 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne

- **Wir können diesem Artikel im Sinne des Vertrauensschutzes zustimmen, sofern die Voraussetzungen gemäss Buchstabe b beibehalten werden.** Im Sondernutzungsplan müssen die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart (Erst- und/oder Zweitwohnung) und Nutzungsmass verbindlich geregelt sein.
- **Antrag:** Die Realisierungsmöglichkeit für neue Zweitwohnungen muss befristet werden (5 bzw. maximal 10 Jahre). Artikel 11 ist deshalb mit der Ergänzungsvariante (betrifft Absatz 2) vorzusehen.

Den übrigen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs können wir zustimmen.

3. Weitere Bemerkungen

Artikel 17 Aufsichtsbehörde

- Es braucht ein **Aufsichtsorgan auf Bundesebene (EJPD)**, damit eine verfassungskonforme, einheitliche Umsetzung des ZWG gewährleistet wird.
- **Antrag:** Artikel 17 ist mit einer entsprechenden Bestimmung zu ergänzen.

Raumplanungsgesetz Artikel 8 Absatz 2 und 3: Aufhebung überdenken

- Der Verfassungsartikel erteilt auch einen Auftrag an den Gesetzgeber in Bezug auf Gemeinden, deren **Zweitwohnungsquote unter 20% liegt. Aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass die beantragte Streichung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 des Raumplanungsgesetzes überdacht werden sollte.** Die Bestimmungen im Gesetzesentwurf (Artikel 3) scheinen uns nicht griffig genug, um zu verhindern, dass die Gemeinden mit einem Anteil unter 20% die Zweitwohnungsquote überschreiten.

Eine Regelung via Steuern dürfte nicht zielführend sein

- Die Kantone sind frei, mit dem Grundeigentum zusammenhängende Abgaben einzuführen. Dazu zählt auch die Liegenschaftssteuer. **Fiskalbelastungen haben u.E. aber keine ausreichend lenkende Wirkung. Vielmehr machen sie aus Zweitwohnungen Investmentwohnungen.** Die Investoren dürfte eine zusätzliche Fiskalbelastung kaum davon abhalten, in Immobilien zu investieren.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Präsident SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz