

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

per E-Mail an:
info@are.admin.ch

Bern, 13. Februar 2023

20.456 n Pa. Iv. Candinas. Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben, Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. November 2022 haben Sie uns zur Vernehmlassung in oben genannter Angelegenheit eingeladen.

Als Schweizer Raumplanungsverband haben wir uns in den vergangenen Jahren eingehend mit Fragen der Siedlungsqualität und damit einhergehend der Ortszentren beschäftigt. Unsere Dienstleistungen bieten wir auch den ländlichen Räumen und Berggebieten an, die mehrheitlich vom Zweitwohnungsgesetz (ZWG) betroffen sind. Wir haben uns 2013 zum Bundesgesetz und zur Verordnung über Zweitwohnungen vernehmen lassen und nehmen die Gelegenheit gerne wahr, uns auch zur Teilrevisión des ZWG zu äussern.

1. Ausgangslage

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat am 11. März 2012 die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» angenommen. Hauptziel des neu eingefügten Artikel 75b BV ist, die Anzahl von Zweitwohnungen und ihre Hauptnutzfläche auf 20 Prozent des Wohnungsbestandes einer Gemeinde zu beschränken. Bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative nahm der Gesetzgeber verschiedene Ausnahmebestimmungen in das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) auf und definierte die erweiterte Besitzstandsgarantie für bestehende altrechtliche Wohnungen.

Der Gesetzesentwurf des Bundesrats vom 19. Februar 2014 zum Zweitwohnungsgesetz sah vor, dass Wohnungen, die am 11. März 2012 bereits rechtmässig bestanden, nur erweitert werden dürfen, wenn sie als Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden (Art. 12 VE-ZWG). Das Parlament folgte dem bundesrätlichen Vorschlag zum Umgang mit den altrechtlichen Wohnungen nicht. Das geltende ZWG sieht vor, dass altrechtliche Wohnungen im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wiederaufgebaut werden dürfen (Art. 11 Abs. 2 ZWG). Selbst wenn in diesem Rahmen zusätzliche Wohnungen geschaffen werden, können diese bewilligt werden, ohne dass eine Nutzungsbeschränkung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 ZWG auferlegt werden muss. Zudem sind bei altrechtlichen Wohnungen Erweiterungen um 30 Prozent zulässig, ohne dass entsprechende Nutzungsaufgaben verfügt

werden müssen, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Ausserhalb der Bauzonen gelten für den Umbau, den Wiederaufbau und die Erweiterungsmöglichkeiten die bundesrechtlichen Vorschriften (Art. 11 Abs. 3 ZWG).

Artikel 75b BV und das ZWG dienen auch dem Ziel, die Zersiedelung und Landschaftszerschneidung durch Bauten und Verkehrsinfrastrukturen einzudämmen, die Bodenversiegelung und Kosten der kommunalen Infrastruktur sowie den Preisdruck auf Erstwohnungen zu senken. In staats- und verfassungsrechtlichen Kreisen wurde denn auch in Frage gestellt, ob die vom Gesetzgeber gewährten Ausnahmen und die erweiterte Besitzstandsgarantie im ZWG mit dem Verfassungsartikel 75b BV vereinbar ist.

2. Änderungsvorschlag Mehrheit UREK-N

Laut geltendem Gesetz können altrechtliche Wohnungen frei umgenutzt und um 30 Prozent der vorbeistehenden Hauptnutzfläche erweitert werden (Art. 11 Abs. 3 ZWG). Wird eine altrechtliche Wohnung abgebrochen und wieder aufgebaut sind hingegen keine Erweiterungen möglich (Art. 11 Abs. 2 ZWG).

Die Mehrheit der UREK-N möchte diese erweiterte Besitzstandsgarantie zusätzlich ausdehnen. Die Anpassung des Zweitwohnungsgesetzes soll ermöglichen, dass auch bei einem Abbruch und Wiederaufbau einer altrechtlichen Wohnung eine Erweiterung der Hauptnutzfläche um maximal 30 Prozent, die Schaffung zusätzlicher Wohnungen und Gebäude sowie eine Standortverschiebung auf demselben Grundstück möglich ist. Zudem sollen auch bei der Erweiterung altrechtlicher Wohnungen neu zusätzliche Wohnungen geschaffen werden können, sofern die vorbestehende Hauptnutzfläche nicht um mehr als 30 Prozent überschritten wird (Art. 11 Abs. 2 VE-ZWG).

Mit den von der Mehrheit UREK-N vorgesehenen Erweiterungsmöglichkeiten steigt der Druck auf sämtliche altrechtliche Wohnungen von Zweitwohnungsgemeinden weiter an. Auch ohne diese Erweiterungsmöglichkeiten lässt sich heute feststellen, dass die Nachfrage nach altrechtlichen Wohnungen in touristisch geprägten Regionen stark angestiegen ist und sich auf die Wohnungspreise auswirkt. Für die einheimische Bevölkerung sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lokaler Betriebe ist bezahlbarer Wohnraum rar geworden. Die zunehmende Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen führt zu einer weiteren Entleerung der vielerorts bereits bedrohten Dorfkerne. Ziehen die Einheimischen vom Zentrum oder aus der Gemeinde weg, folgen auch bald die Geschäfte und Restaurants.

Werden altrechtliche Erstwohnungen in den Ortszentren zur Umnutzung in Zweitwohnungen veräussert, besteht zudem die Gefahr, dass in Gemeinden mit Wachstum und entsprechenden Baulandreserven neue Wohnungen am Dorfrand gebaut werden. Der Dorfkern wird entleert und im Ring rund um das Dorf entstehen neue Bauten (sogenannter Donut-Effekt). Aus raumplanerischer Sicht ist dies problematisch, weil es zu weiterer Zersiedelung führt.

Das ZWG erlaubt Kantonen und Gemeinden die unerwünschten Wirkungen der Zweitwohnungen einzuschränken (Art. 3 und 12 ZWG). Mit dem Vorschlag der UREK-N könnte allenfalls ein zusätzlicher Anreiz zum Bau neuer Erstwohnungen geschaffen werden, indem die Gemeinden in ihren Baureglementen verbindliche Vorgaben vorsehen (z.B. ein Erstwohnungsanteil als Bedingung für die vorgesehene Mehrnutzung). Trotz dieses möglichen Vorteils überwiegen aus unserer Sicht die Nachteile der vorgeschlagenen Änderungen klar.

Bevor das ZWG angepasst wird, sollte den Kantonen und Gemeinden mehr Zeit gelassen werden, um die Auswirkungen besser beurteilen zu können. Das ZWG ist erst 2016 in Kraft getreten und demzufolge sind Anpassungsprozesse noch im Gang. Der Richtplan des Kantons Graubünden, der am 10. April 2019 vom Bundesrat genehmigt wurde, räumt beispielsweise den Gemeinden eine fünfjährige Frist zur Überarbeitung ihrer kommunalen Nutzungspläne ein. Viele Gemeinden dürften mitten im Planungsprozess stecken und eine Änderung des ZWG käme zu Unzeit.

Da die negativen Auswirkungen, insbesondere auf die qualitätsvolle Innenentwicklung in den betroffenen Gemeinden die möglichen Vorteile überwiegen, wird der vorliegende Vorentwurf zur Revision des Zweitwohnungsgesetzes gemäss dem Vorschlag der Mehrheit der UREK-N von EspaceSuisse abgelehnt.

3. Änderungsvorschlag Minderheit UREK-N

Die Kommissionsminderheit erachtet den Vorschlag der Mehrheit als verfassungswidrig (siehe dazu auch die Stellungnahme des Fachkreises Raumplanungsrecht vom xx.xx.2023). Zudem sei er nicht zielführend, insbesondere weil dieser in den Hotspot-Gemeinden – wo eine grosse Nachfrage nach Zweitwohnungen besteht – zu einer Verknappung an Erstwohnungen führt. Die Minderheit schlägt daher vor, die von der Mehrheit ausgedehnte, erweiterte Besitzstandsgarantie nur in denjenigen Zweitwohnungsgemeinden zu erlauben, die durch das kantonale Recht explizit bezeichnet werden (Art. 11 Abs. 3^{bis} VE-ZWG).

Sofern an der Änderung des Zweitwohnungsgesetzes gemäss der Mehrheit UREK-N festgehalten wird, erachten wir den Vorschlag der UREK-N Minderheit als unabdingbar. Aus unserer Sicht ist jedoch bevorzugterweise die durch die UREK-N verworfene Alternative über den kantonalen Richtplan und nicht über die kantonale Gesetzgebung zu wählen, damit der Kanton die Entwicklung räumlich steuern kann.

Sofern die Änderung des Zweitwohnungsgesetzes gemäss der Vorlage der Mehrheit UREK-N vorgenommen wird, erachtet EspaceSuisse es als unabdingbar Artikel 11 Absatz 3^{bis} VE-ZWG in das Gesetz aufzunehmen, wobei nicht der Weg über die kantonale Gesetzgebung, sondern über die kantonale Richtplanung gewählt werden soll.

Für die Berücksichtigung unserer Anträge und für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Teilrevision des Zweitwohnungsgesetzes Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens. Für eine allfällige Besprechung unserer Anträge stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
EspaceSuisse



Jean-François Steiert
Präsident



Damian Jerjen
Direktor