

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Vorab per Mail an: info@are.admin.ch

18. Oktober 2013

Vernehmlassung zu Zweitwohnungsgesetz und -verordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Frau Bundesrätin Leuthard hat uns mit Schreiben vom 26. Juni 2013 gebeten, zu den Entwürfen des Ausführungsgesetzes über Zweitwohnungen und der dazu gehörenden Verordnung Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

Zudem bedanken wir uns für den Einbezug und den konstruktiven Dialog in der vorbereitenden Unterarbeitsgruppe „Tourismus, Beherbergung, Parahotellerie“ sowie für die Bereitschaft von Herrn Scheidegger, die Fragen zum Vernehmlassungsentwurf in einer Sitzung mit unseren Mitgliedern zu diskutieren.

economiesuisse hat bei ihren Mitgliedern bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen Einzelunternehmen eine Umfrage durchgeführt. Dazu wurden in einer internen Arbeitsgruppe mit den Vertretern der stark betroffenen Branchenverbände und Handelskammern in mehreren Sitzungen die Entwürfe zu Gesetz und Verordnung intensiv diskutiert.

Darauf gestützt nehmen wir aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht zu den Hauptpunkten wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst grundsätzlich den Entwurf zum Ausführungsgesetz über Zweitwohnungen. Die Rechts- und Planungssicherheit der Eigentümer sowie der Erhalt der Besitzstandsgarantie sogenannter altrechtlicher Wohnungen werden grundsätzlich gewahrt. Einzelne Punkte sind aber noch bis zur Botschaft an das Parlament zu klären.

Die Definition des Begriffs der Zweitwohnung respektiert Art. 75b der Bundesverfassung. Die Kategorien der Wohnungen, die den Erstwohnungen gleichgestellt sind, entsprechen der ursprünglichen und einer zweckmässigen Auslegung, wie sie auch im Abstimmungskampf geltend gemacht wurde. Diese Kategorien stellen den Rahmen für den notwendigen Strukturwandel in den stark betroffenen Regionen und die Begrenzung der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen. Gewisse Klärungen der Abgrenzungen sind aber noch nötig.

Entscheidend ist, dass beim Gesetz der Blick nicht auf Einzelfälle gerichtet ist. Sonst mündet es in einer umfassenden staatlichen Regulierung des Wohnungs- und Vermietungsmarktes in den Bergkantonen.

Ziel muss sein, den Art. 75b der Bundesverfassung Praxis tauglich und mit möglichst geringem administrativem Mehraufwand umzusetzen. Das ist noch nicht gewährleistet, im Gegenteil. Es ist unabdingbar, dass eine bessere Abstimmung mit den bestehenden Gesetzen erfolgt und die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden gewahrt werden. Für den Strukturwandel in den betroffenen Regionen braucht es keine Bundesplanung von oben sondern transparente und faire Rahmenbedingungen.

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Aus Sicht von *economiesuisse* ist es gelungen, mit dem Gesetzesentwurf den Volkswillen für den neuen Art. 75b der Bundesverfassung mit Respekt gegenüber den unterschiedlichen Ansprüchen gut umzusetzen. Das dabei versucht wurde, alle eventuellen Missbrauchsmöglichkeiten schon mit dem Bundesgesetz zu verhindern, hat zu einer hohen Komplexität und einem grossen Umfang¹ des Gesetzes geführt. Dieser ist im Verhältnis zum Raumplanungsgesetz (RPG) beträchtlich. Das E-ZwG regelt nur einen kleinen Teilbereich, die Anzahl der Artikel beträgt aber bereits 2/3 des RPG. Die Umsetzung wird in den Gemeinden und Kantonen viele Anstrengungen erfordern.

Die Abgrenzung des Begriffs der Zweitwohnung respektiert Art. 75b der Bundesverfassung. Wichtiger Bestandteil der Definition sind die in Art. 2 E-ZwG² den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen. Dort sind auch alle Wohnungen aufzuführen, die nach Art. 7 E-ZwG als solche behandelt werden.

Aus Sicht der Wirtschaft heben wir positiv hervor, dass die Nutzungsmöglichkeiten für bestehende Bauten, die Umnutzung geschützter Bauten, die Querfinanzierung oder notfalls Umnutzung von Hotelbetrieben sowie die Erstellung der touristisch bewirtschafteten Wohnungen die nötige Flexibilität zu Bewältigung des Strukturwandel bieten.

Es ist nachvollziehbar, dass bisher im Umsetzungsprozess der Zweitwohnungsinitiative der Schwerpunkt auf der Ausarbeitung des Gesetzes lag. *economiesuisse* vermisst aber dennoch die Abklärung von wichtigen Grundlagen, was für die Botschaft nachzuholen ist:

1. Eine Analyse zu den Auswirkungen auf die Wirtschaft der Berggebiete würde die wirtschaftlichen Dimensionen der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels deutlich aufzeigen. Eine erste wichtige Basis wurde mit den Studien des SECO geschaffen. Dies reicht aber nicht, um die notwendige Transparenz zu erreichen.
2. Mit der Pflicht zur Erstellung eines Erstwohnungsinventars wird allen Gemeinden der Schweiz jährlich ein zusätzlicher administrativer Aufwand entstehen³. Erstellt und veröffentlicht dies jede der 2408⁴ Gemeinden der Schweiz selbst, ist insgesamt von einem Aufwand und entsprechender Ausgaben in sechsstelliger Höhe⁵ auszugehen (pro Jahr und nur für das Inventar). Dabei betrifft es ausgehend von der Tabelle des Bundes⁶ ca. 700 Gemeinden, die einen Anteil von mehr als 20% Zweitwohnungen haben. Ca. 400 Gemeinden sind in der 5% Spanne über oder

¹ Umfang E-ZwG mit allein 26 Artikeln zu Zweitwohnungen im Vergleich zum RPG für die gesamte Raumplanung mit 39 Artikeln

² Abkürzung: Entwürfe des Ausführungsgesetzes über Zweitwohnungen (E-ZwG) und der dazu gehörenden Verordnung (EZwV), Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)

³ Vgl. Art. 4 E-ZwG und Abschnitt 1 EZwV

⁴ vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html

⁵ Schätzung basierend auf durchschnittlich mind. 4 Arbeitsstunden für Erhebung, Auswertung, Kontrolle und Publikation bei einem mittleren Stundesatz in CHF nach KBOB der Kategorie D und E für Administration

⁶ Siehe <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=de> : BFS: Tabelle Gemeinden Gültig ab 11.12.2012

unter der 20% Grenze. Bei diesen ist mit zusätzlich erhöhtem Aufwand für die Erhebung zu rechnen. Dies stellt insbesondere für die Gemeinden in strukturschwachen Regionen eine weitere Herausforderung dar.

Es wäre sinnvoll, wenn auf die Erstellung eines solchen Inventars in klaren Fällen verzichtet werden könnte, namentlich wenn offensichtlich ist, dass der Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent sicher nicht erreicht wird. Der Kanton sollte entsprechende Ausnahmen im Rahmen seiner Aufsicht genehmigen können.

3. Offen blieb in den Vernehmlassungsunterlagen die Bedeutung der jüngsten Bundesgerichtsurteile⁷ für die Ausgestaltung des Gesetzes und den weiteren Prozess, insbesondere auch mit Blick auf die erteilten Bewilligungen seit dem Inkrafttreten der Verordnung in Gemeinden mit einem Anteil über 20%.

Es ist festzustellen, dass durch die offenen Fragen noch weitere Unsicherheiten entstanden sind. Dauern diese an, wirkt die bereits bestehende Stagnation durch die Zweitwohnungsinitiative in den betroffenen Regionen auch auf die notwendigen Initiativen zum Strukturwandel. Im Interesse der Wirtschaft, der Umsetzungsbehörden und der Eigentümer steht die Schaffung von Rechtssicherheit an erster Stelle, damit sobald wie möglich Klarheit über die Handlungsmöglichkeiten besteht.

2 Zu wichtigen Themen und einzelnen Artikeln

Wir verweisen für eine detaillierte Kommentierung insbesondere auf die Ihnen direkt zugestellten Stellungnahmen von betroffenen Mitgliedern mit bedenkenswerten detaillierten Anträgen: Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Schweizerischer Baumeisterverband, hotelleriesuisse - Schweizer Hotelier-Verein, aber auch der Regierungskonferenz der Gebirgskantone. Aus Sicht der Gesamtwirtschaft sind nachstehende Themenkreise besonders zu beachten.

2.1 Das Gesetz muss Rechtssicherheit schaffen

Aus unserer Sicht bleiben im E-ZwG noch wichtige Aspekte offen, die im Sinne der Rechtssicherheit im Gesetz zu klären sind.

1. **ANTRAG:** Klärung der Regulierung in

- 1.1. Art. 12 Abs. 1 E-ZwG *im Bezug* zum Geltungsbereich für altrechtliche Wohnungen im Zeitraum zwischen 11. März 2012 und dem 31. Dezember 2012 und dem Status der Bewilligung.
- 1.2. Art. 12 Abs. 1 E-ZwG *im Bezug* zum Fall des Überschreitens der 20%-Grenze in einer Gemeinde mehrere Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Insbesondere für Wohnungen die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bewilligt wurden. Diese sind altrechtlichen Wohnungen gleich zu stellen.
- 1.3. Art. 25 E-ZwG für die Gültigkeit der bisher erteilten Bewilligungen.

2.2 Es bedarf einheitlicher und klar definierter Begriffe

Die Begriffe im Gesetz und der Verordnung sind eindeutiger zu definieren.

2. **ANTRAG:** Klärung der verwendeten Begrifflichkeiten:

- 2.1. Art. 9 Abs. 1b E-ZwG „Hauptnutzfläche“, „Geschossfläche“

⁷ Urteil 1C_646/2012 zum Zweitwohnungsartikel der Bundesverfassung – Art. 75b BV; 1C_649/2012 & 1C_650/2012 zur Beschwerdebe-
rechtigung von Helvetia Nostra wegen Verletzung des Zweitwohnungsartikels in der Bundesverfassung

- 2.2. Art. 10 E-ZwG „geschützten Bauten“, Abs. 1 „geschützten Kulturdenkmälern sowie in ortsbild- und in landschaftsprägenden Bauten“ *im Bezug* zu Art. 24 RPG „schützenswerte Bauten und Anlagen“
- 2.3. Art. 12 Abs. 3 E-ZwG „Wiederaufbau“ sollte dem Ersatzneubau entsprechen

2.3 Gesetz und Verordnung definieren die Anforderungen und nicht die Erläuterungen
Die Erläuterungen zu Gesetz und Verordnung sollten das Verständnis in der Praxis erleichtern. Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes sind zum Teil komplizierte Konstruktionen in der Ausgestaltung des Gesetzestextes erwachsen. Die dazugehörigen Erläuterungen sind missverständlich oder beinhalten über das Gesetz hinausgehende Anforderungen. Dies darf nicht sein und schafft zusätzliche Unsicherheit. Zu folgenden Artikeln ist eine Korrektur in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament nötig.

3. **ANTRAG:** Vereinfachung der Erläuterungen auf das sachlich Nötige und das im Rahmen des Gesetzes Angemessene. Betreffend die Erläuterungen zu:
- 3.1. Art. 4 E-ZwG *im Bezug* zur Abgrenzung der Zweitwohnungen zu Erstwohnungen
- 3.2. Art. 7 Abs. 2 E-ZwG *im Bezug* zu den Anforderungen für diese Kategorie der Wohnungen
- 3.3. Art. 10 Abs. 2 E-ZwG *im Bezug* zur Definition von geschützten Bauten⁸
- 3.4. Art. 12 E-ZwG *im Bezug* zur Rechtssicherheit bei bereits erteilten Bewilligungen

2.4 Klare Abgrenzung zu bestehenden Gesetzen und Wahrung der Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden

Im Sinne der Rechtssicherheit für die Eigentümer und einer rationellen Anwendbarkeit durch die betroffenen Kantone und Gemeinden ist beim Entwurf des Ausführungsgesetzes auf die klare Abgrenzung zu anderen bereits bestehenden Bundesgesetzen und Instrumenten von Kantonen und Gemeinden zu achten.

In Bundesgesetzen, z.B. im RPG, sind bereits Regelungen und Instrumente vorhanden oder vorgesehen⁹. Diese sind im Bundesgesetz über Zweitwohnungen entsprechend zu berücksichtigen und nur dann gesondert im E-ZwG auszuführen, wenn darüber hinaus zwingend konkreter Regelungsbedarf besteht oder die bisherige Regelung im ursprünglichen Gesetz gestrichen wird.

Wir stellen fest, dass in zahlreichen¹⁰ Artikeln neue Kontroll- oder Entscheidkompetenzen des Bundes gegenüber den Kantonen und Gemeinden vorgesehen sind. Art. 75b der Bundesverfassung sieht das nicht vor. Eine zentrale Steuerung macht nur Sinn, wenn und soweit Kantone und Gemeinden die Umsetzung des Verfassungsartikels nicht allein gewährleisten können und der Bund die Kompetenzen auch zweckmässig und unter verhältnismässigen Einsatz der Mittel tatsächlich ausfüllen kann. Es ist widersprüchlich, erst die Umsetzung¹¹ vollständig an die Gemeinden zu übertragen, um sie danach mit zahlreichen Interventionsklauseln für den Bund gleichsam wieder zurück zu nehmen.

Das UVEK hat vor der Abstimmung darauf verwiesen: Die Zweitwohnungsinitiative „wird den regional und lokal unterschiedlichen Verhältnissen in der Schweiz [...] nicht gerecht und missachtet damit eines der wichtigsten Grundprinzipien unseres Landes - den Föderalismus.“¹² Über die Anforderungen aus Artikel 75b der Bundesverfassung hinaus besteht keine Grundlage oder Rechtfertigung die Kompeten-

⁸ Siehe auch Antrag 2.2

⁹ RPG Erläss 15.06.2012

¹⁰ Art. 4, 5, 7, 12, 15, 16, 19 E-ZwG und in Art. 2, 11 EZwV

¹¹ Insbesondere für die standardisierte Erhebung und Publikation wäre eine zentrale Lösung wahrscheinlich effizienter gewesen

¹² <http://www.uvek.admin.ch/themen/02536/03449/03450/index.html?lang=de>

zen des Bundes gegenüber Kantonen und Gemeinden auszuweiten und damit die föderalistischen Strukturen zu unterlaufen.

4. **ANTRAG:** Überprüfung der folgenden Artikel unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur für die Aufgaben und Kompetenzen der Kantone und Gemeinden sowie bestehender Gesetze
- 1.1. Art. 3 Abs. 1 E-ZwG *im Bezug* zur ursprünglichen Herkunft von Art. 8 Abs. 3 RPG
 - 1.2. Art. 8. E-ZwG und Art. 6 E-ZwV *im Bezug* zum Instrument Richtplan gemäss RPG Erläss 15.06.2012
Art. 8a und 15
 - 1.3. Art. 10 Abs. 3 E-ZwG *im Bezug* zu Art. 24ff. RPG und dem Bauen ausserhalb von Bauzonen
 - 1.4. Art. 11 Abs. 1b E-ZwG *im Bezug* zu den Sondernutzungsplänen der Gemeinden
 - 1.5. Art. 7 E-ZwV *im Bezug* zum Instrument der Bau- und Zonenordnung von Kantonen und Gemeinden

2.5 Weitere Artikel

- **Art. 7 Abs. 2c E-ZwG** schreibt die Ausrichtung der Vertriebsplattform für die touristisch bewirtschafteten Wohnungen vor. Gefordert wird eine „auf den internationalen Markt ausgerichtete, kommerzielle Vertriebsplattform“¹³. Das ist nicht zweckmässig und für die Zielsetzung des Verfassungsartikels auch nicht nötig. Eine internationale Vertriebsplattform hat zwar ein theoretisch grösseres Kundenpotenzial, entscheidend ist aber, wo die grössere Nachfrage ist. Und die kann über eine nationale Plattform gegebenenfalls besser erreicht werden als über eine internationale. Praktisch werden solche Plattformen Internetbasiert sein, was eine Abgrenzung sowieso schwer machen würde. Diese Beschränkung ist aufzuheben oder entsprechend anzupassen.
- In **Art. 8 Abs. 2 E-ZwG** und **Art. 6 E-ZwV** wird der Nachweis gefordert, dass die Umnutzungsreserven der bestehenden Leer- und Zweitwohnungen erschöpft sind, bevor touristisch bewirtschaftete Wohnungen bewilligt werden dürfen. Aus unserer Sicht kann dieser Nachweis praktisch nicht erbracht werden, der Artikel ist daher zu streichen. Die Umnutzungsreserven sind oft in den Händen Privater, die nicht zu einer Ausnutzung verpflichtet werden können, ohne dass in die Eigentumsrechte eingegriffen würde. Die Richtplanung nach Raumplanungsgesetz bietet bereits genügend Instrumente, um den Bedarf zu prüfen und die Entwicklung entsprechend zu lenken.
- **Art. 11 E-ZwG** zu den projektbezogenen Sondernutzungsplänen ist wichtig für die Rechtssicherheit von Eigentümern und Investoren. Wenn mit einer Planung entsprechende wesentliche Eckwerte den Behörden bekannt wurden und diese das bereits positiv beurteilt hatten, so sollte diese Beurteilung weiterhin Bestand haben. Dies auch im Sinne der Eigentumsgarantie. Eine nachträgliche Einschränkung, wie dass die Ergänzungsvariante zu Art. 11 E-ZwG darstellt oder die Anforderungen in Art. 11 Abs. 1b E-ZwG lehnen wir ab. Es ist zusätzlich zu überprüfen, ob die Formulierung in Art. 11 E-ZwG genügt, um auch Eigentümern und Investoren kleinerer Projekte die gleiche Rechtssicherheit wie für Grossprojekte zu zugestehen.
- Die Beschränkungen für altrechtliche Wohnung sind aus unserer Sicht so zu setzen, dass diese schon bestehenden Bauten effizient und bedarfsgerecht genutzt werden können. Das nach **Art. 12 Abs. 5 E-ZwG** keine Unterteilung bestehender Wohnungen in mehrere Einheiten erlaubt ist, ohne dass die altrechtlichen Wohnungen ihren Status verlieren und dann Nutzungsbeschränkungen unterworfen werden, widerspricht dem eigentlichen Ziel „der warmen Betten“. Die Verdichtung und Erhöhung der Nutzung von vorhandenen Wohnungen darf nicht im Gegensatz zu Art. 75b der BV und der Beschränkung des Wohnungsanteils gesehen werden. Sonst würde damit faktisch eine bessere Nutzung verhindert werden, da der Eigentümer mit Nutzungsbeschränkungen und damit Wertminderungen zu rechnen hätte. In diesem Zusammenhang lehnen wir auch die Variante zu Art. 12 Abs. 2 bis 4 E-ZwG ab. Da schon geringfügige bauliche Veränderungen an der bestehenden Substanz zu Nutzungsbeschränkungen und entsprechenden Nachteilen für die Eigentümer führen.

¹³ Art. 7 Abs. 2 E-ZwG

- Die Ersatzabgabe in **Art. 16 E-ZwG** ist unnötig. Der Rahmen für die Sistierung der Nutzungsbeschränkung ist mit den wesentlichen Veränderungen der Lebensumstände der Eigentümer in Art. 15 E-ZwG schon eng gesteckt. Es muss zusätzlich der Nachweis erbracht werden, dass die Wohnung nicht als Erstwohnung vermietet werden kann. Es ist nicht nachvollziehbar, welche relevanten Missbrauchsmöglichkeiten die Ersatzabgabe noch zusätzlich verhindern soll. Der Aufwand für die Erhebung und Berechnung der möglichen Ertragsdifferenz steht in keinem Verhältnis dazu. Stattdessen wird damit zusätzlich die Situation für die Bevölkerung in den Berggebieten verkompliziert. Art. 16 E-ZwG ist nicht zweckmässig und daher zu streichen.
- Die Bestimmungen in **Kapitel 7, Art. 23 und Art. 24 E-ZwG** sehen eine dreijährige Haftstrafe vor, wenn die Nutzungsbeschränkung einer Wohnung auf Basis des E-ZwG missachtet wird. In diesem Umfang sind die Strafbestimmungen dann vergleichbar mit denen für „Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben“¹⁴. Dieser Rahmen ist für Vergehen grundsätzlich so gesetzt, in Art. 19 E-ZwG sind aber mit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes der Wohnung und einer Busse bereits Sanktionen vorgesehen¹⁵. Aus unserer Sicht müssen die Strafbestimmungen die Verhältnismässigkeit wahren und dürfen nicht zu einer doppelten bis dreifachen Strafe führen.

Wir möchten noch einmal die Dringlichkeit der Rechtssicherheit betonen und damit für die rasche Inkraftsetzung dieses Gesetz plädieren. Gern stehen wir Ihnen für eine entsprechende Unterstützung des weiteren Prozesses zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Position und der unserer Mitglieder. Für Fragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i. /
Chefökonom

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

¹⁴ Art. 111ff. StGB

¹⁵ Nach Art. 292 StGB