



Einschreiben

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Frau Doris Leuthard
Bundesrätin
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Datum :

Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen – Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

Wir haben den Entwurf des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen sowie die dazugehörende Verordnung geprüft und beeichern uns, Ihnen hiermit die Vernehmlassung der Walliser Regierung zu kommen zu lassen verbunden mit dem Dank, dass Sie uns die Gelegenheit dazu eingeräumt haben.

1. Rasches Inkrafttreten von Gesetz und Verordnung

Es ist aus Sicht des Kantons Wallis absolut wichtig, dass das Zweitwohnungsgesetz sowie die dazugehörige Verordnung so rasch als möglich in Kraft treten und die geltende Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 (ZwV) ablösen kann, und zwar aus verschiedenen Gründen.

So lässt die ZwV viele Begriffe (z.B. der Begriff „Zweitwohnung“, bei dem sich der Bundesrat von statistischen Sachzwängen hat leiten lassen, aber auch die Begriffe „Erstwohnungsanteilplan“ oder „Bruttogeschossfläche“) und einige Rechtsfragen ungeklärt (z.B. Fragen im Zusammenhang mit Erweiterungen, Abbruch und Wiederaufbau, Standortverschiebung, Ersatz von bestehenden Zweitwohnungen und Besitzstand). Zudem ist die Gültigkeitsdauer der aktuellen Zweitwohnungsverordnung angesichts der widersprüchlichen Formulierungen von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV und Art. 9 ZwV (soweit damit eine Regelung über den 11. März 2014 hinweg getroffen wird) unklar.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass sich zahlreiche rechtliche Fragen betreffend die Anwendung der Übergangsbestimmungen zu Art. 8 Abs. und 3 RPG im Verhältnis zu den Art. 3, 4 und 5 der Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 stellen werden, falls das Ausführungsgesetz nicht vor dem 1. Juli 2014 in Kraft tritt. Der Kanton Wallis verlangt in diesem Zusammenhang, dass klar dargelegt wird, wie die Übergangsbestimmungen der Änderung des RPG vom 17. Dezember 2010 anzuwenden sind. Eine entsprechende Anfrage wurde vom Vorsteher des Departements für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung bereits an das ARE gestellt.

2. Abfederung der negativen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative und der Zweitwohnungsverordnung

Die Studien des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zeigen die wirtschaftlichen Folgen der Zweitwohnungsinitiative und der Zweitwohnungsverordnung ungeschminkt auf. Weder der Bundesrat noch das Bundesparlament können aus unserer Sicht in Kenntnis der Ergebnisse dieser Studien ein Zweitwohnungsgesetz verabschieden, welches derart negative wirtschaftliche Auswirkungen auf eine bestimmte Region der Schweiz hat.



Der Kanton Wallis bemüht sich stetig um den Erhalt und die Neuansiedlung von Arbeitsplätzen im Berggebiet und generell um eine wirksame Wirtschaftsförderung. Angesichts der Urteile des Bundesgerichts vom 22. Mai 2013 werden viele Arbeitsplätze gefährdet. Die Baubranche und auch andere Branchen, welche noch einigermassen Wertschöpfung bringen, wurden durch die vom Bundesrat und Bundesgericht getroffenen Entscheide heftig getroffen. Das Zweitwohnungsgesetz soll nicht noch eine Verschärfung der geschaffenen Situation bringen, sondern die negativen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative und der Bundesgerichtsurteile abfedern. Der Gesetzgeber soll nicht strenger sein, als es die Initiative wollte, und angesichts des äusserst knappen Abstimmungsergebnisses – um nicht von einem Zufallsmehr zu sprechen – die Initiative mit Bedacht und Augenmass umsetzen.

3. Zweitwohnungsbegriff

Um zu bestimmen, welche Wohnungen als Zweitwohnungen im Sinn von Art. 75b BV gelten, hat sich der Gesetzgeber an dem im Abstimmungskampf von den Initianten erkannten Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsproblematik zu orientieren. Zudem gilt es, auf die Materialien und auf den für den Stimmbürger und die Stimmbürgerin erkennbaren Sinn der Initiative abzustellen, wobei gemäss einem der Leitentscheide des Bundesgerichts vom 22. Mai 2013 die Aussagen der Initianten ebenfalls mit zu berücksichtigen sind. Der Gesetzgeber darf sich nicht von der Statistik oder von statistischen Zwängen leiten lassen, um den Begriff der „Zweitwohnung“ zu definieren. Die Statistik hat sich der Gesetzgebung anzupassen und nicht umgekehrt.

3.1 Zweck der Initiative

Die Initiative zielte klar auf ein Bauverbot für neue Zweitwohnungen. Damit sind nicht Wohnungen gemeint, welche – bezogen auf die Nutzungsintensität – Bewirtschaftungsformen aufweisen, die eine gewisse Häufigkeit der Belegung vermuten lassen („warne“ Betten). Im Lichte der Zielsetzung der Zweitwohnungsinitiative besteht bezüglich der „warmen“ Betten kein Handlungsbedarf.

Darüber hinaus gilt es festzuhalten, dass die Initiative in erster Linie den "uferlosen Bau von Zweitwohnungen“, also Neubauten, zu stoppen bezieht. Es ist daher klar und angemessen, dass das Zweitwohnungsgesetz keinen Einfluss auf die bestehenden Gebäude haben darf.

3.2 Zusicherungen der Initianten

Gerade die Initianten haben im Vorfeld der Abstimmung immer wieder darauf hingewiesen, dass nur die selbstgenutzten nicht bewirtschafteten touristischen Zweitwohnungen (sogenannte „kalte Betten“) von der Initiative betroffen sind. Auf ihrer Internetseite der Initianten Fondation Franz Weber und Helvetia Nostra (www.zweitwohnungsinitiative.ch), auf welche im amtlichen Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 11. März 2012 auf Seite 11 ausdrücklich verwiesen wird, publizierten die Initianten am 9. Februar 2012 unter der Rubrik „Medien/Pressetexte“ einen Medienrohstoff um Thema: Sind Ferienwohnungen auch Zweitwohnungen? Darin halten die Initianten folgendes fest:

„TATSACHE IST: (.....) Die Initianten haben seit Lancierung der Initiative darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht Zweitwohnungen mit «nicht bewirtschafteten, touristischen Zweitwohnungen» (kalte Betten in touristischen Gebieten) gleichzusetzen sind.“

„TATSACHE IST: Verschiedene kantonale Richtpläne und Reglemente auf regionaler und kommunaler Ebene kennen die Unterscheidung zwischen bewirtschafteten und unbewirtschafteten Zweitwohnungen bereits. Das Eidgenössische Parlament kann sich also bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen an die Vorarbeit fortschrittlicher Gemeinden und Regionen halten.“

In einem Schema haben die Initianten veranschaulicht, was sie unter einer Zweitwohnung im Sinn ihrer Initiative verstehen. Gemäss diesem Schema sind einzig „**selbstgenutzte (nicht bewirtschaftete) touristische Zweitwohnungen**“ von der Initiative betroffen. „Touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen“, d.h. Wohnungen, welche „*mehrheitlich und auf Dauer einer kommerziellen*

Vertriebsorganisation oder einem Reservationssystem einer Tourismusorganisation zur touristischen Nutzung zur Verfügung gestellt“ werden, sind nicht von der Initiative nicht betroffen.

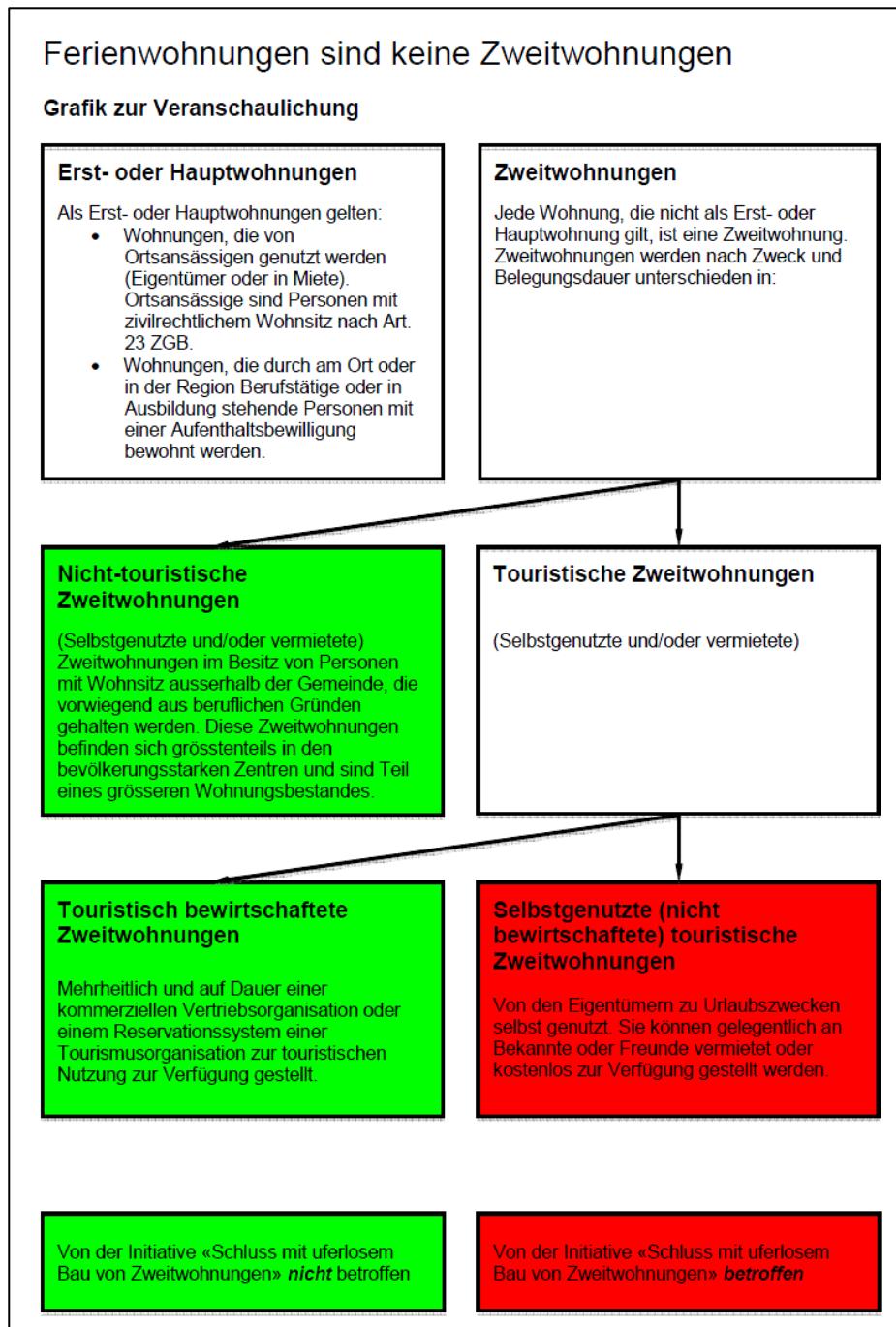


Abbildung 1: Fondation Franz Weber, Medienrohstoff vom 9. Februar 2012

3.3 Enger Zweitwohnungsbegriff

Sowohl vom Zweck der Initiative her betrachtet, als auch aufgrund der Darlegungen der Initianten selbst, gelten somit einzig „selbstgenutzte (nicht bewirtschaftete) touristische Zweitwohnungen“, also die sogenannten „kalten“ Betten, als Zweitwohnungen im Sinn von Art. 75b BV. Es ist demnach in der Ausführungsgesetzgebung von einem engen Zweitwohnungsbegriff auszugehen. „Touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen“ gelten im Sinn des oben abgebildeten Schemas der Initianten nicht als Zweitwohnungen im Sinn von Art. 75b BV. Das Ausführungsgesetz zu Art. 75b BV soll sich auf die von den Initianten bekämpften Zweitwohnungen („kalte“ Betten) beschränken.

4. Berechnung des Zweitwohnungsanteils einer Gemeinde

Vor dem Hintergrund dieses engen Zweitwohnungsbegriffs sind die „touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen“ folgerichtig nicht zum Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde zu rechnen. Sie dürfen bei der Erstellung des Erstwohnungsinventars nicht den von der Initiative betroffenen „selbstgenutzten (nicht bewirtschafteten) touristischen Zweitwohnungen“ gleichgestellt werden. Der Entwurf des Ausführungsgesetzes ist entsprechend abzuändern.

5. Verbot des Baus neuer Zweitwohnungen

Ausgehend von einem engen Zweitwohnungsbegriff sollen folgerichtig „touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen“ nach wie vor erstellt werden dürfen. Das entspricht auch dem Willen der Initianten. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes sieht dies denn auch so vor. Das Bauverbot betrifft nur den Bau von engbegrifflichen Zweitwohnungen („kalte“ Betten). Bewirtschaftete Zweitwohnungen sind wesentliche Elemente der touristischen Beherbergung und der Tourismusinfrastruktur. Sie sind nicht nur bei Schweizer Gästen und Familien eine besonders beliebte Beherbergungsform. Bewirtschaftete Zweitwohnungen generieren in bestimmten Regionen sogar den Grossteil der Übernachtungen. Der Erhalt sowie die Weiterentwicklung dieser Beherbergungsform müssen möglich bleiben.

Der Kanton Wallis begrüßt in diesem Zusammenhang auch den Erlass von klaren und zweckmässigen Vorgaben, um Missbräuche zu vermeiden. Diese dürfen aber nicht überzogene Anforderungen an die Behörden stellen oder zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen. In diesem Punkt ist der Entwurf des Ausführungsgesetzes noch zu vereinfachen.

In bestimmten Fällen und unter klar definierten Bedingungen soll aber auch der Bau von engbegrifflichen Zweitwohnungen möglich bleiben. So soll im Rahmen von Hotelprojekten oder strukturierten Beherbergungsbetrieben ein bestimmter Prozentsatz von engbegrifflichen Zweitwohnungen zur Finanzierung des Projekts bewilligbar sein, oder auch zur Erhaltung von schützenswerten Objekten innerhalb und ausserhalb der Bauzone. In Bezug auf diese beiden Punkte ist der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes noch zu verbessern. Zudem haben die Initianten im Abstimmungskampf immer wieder betont, dass Ausnahmen auch in strukturschwachen Gebieten zugesichert werden. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes enthält diesbezüglich keine Regelung und ist entsprechend zu ergänzen.

Ein zu restriktives Bauverbot hätte zur Folge, dass die Destinationen für den Ausbau der Bettenkapazität auf das Entstehen neuer strukturierter Beherbergungsbetriebe angewiesen sind. In diesen Fällen könnte durch eine Ausnahme der von der Zweitwohnungsinitiative betroffenen Gemeinden von der Lex Koller der potentielle Investorenkreis für Projekte der strukturierten Beherbergung geöffnet werden. Eine gewisse Erleichterung könnte jedoch bereits erreicht werden, wenn nebst den Betriebstätten auch die strukturierten Beherbergungsformen im Sinn der Zweitwohnungsgesetzgebung von einer Bewilligung im Sinn des BewG ausgenommen werden. Wir beantragen daher, dass dieser Vorschlag zur grösstmöglichen Abfederung der negativen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative näher zu prüfen.

6. Besitzstand

Bei der Besitzstandsgarantie geht es um den Unterhalt, die zeitgemäss Erneuerung, den Umbau oder die Erweiterung von bestehenden rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, die den geltenden Plänen und Vorschriften widersprechen. Bestehende Wohnbauten, und zwar unabhängig von ihrer Nutzung (im Altbestand gibt es keine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnung), widersprechen nicht Art. 75b BV. Diese Verfassungsbestimmung besagt einzig, dass in Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungen keine neuen Zweitwohnungen mehr gebaut werden dürfen. Bestehende Wohnbauten stehen also nicht im Widerspruch zu Art. 75b BV und dürfen somit ohne weiteres innerhalb der Schranken der Baugesetzgebung unterhalten, zeitgemäss erneuert, umgebaut oder erweitert werden, ohne sich diesbezüglich auf die Besitzstandsgarantie berufen zu müssen.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Erweiterung einer bestehenden Wohnbaute begrenzt werden soll (Art. 7 Zweitwohnungsverordnung). Art. 75b BV verbietet nicht die Erweiterung von bestehenden Wohnungen sondern nur den Bau von neuen Zweitwohnungen. Abgesehen davon würde eine Einschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten von bestehenden Wohnbauten zu unhaltbaren Verhältnissen führen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Einheimische aus touristischen Gemeinden abwandern und in Gemeinden Wohnsitz nehmen, welche weniger als 20% Zweitwohnungen aufweisen und wo Erweiterungen von bestehenden Wohnbauten erlaubt sind.

7. Schlussbemerkung

Der Vernehmlassungsentwurf geht in die richtige Richtung, bedarf aber noch der Korrekturen, denn das Zweitwohnungsgesetz darf die touristische Entwicklung nicht verhindern. Wesentlich ist dabei für den Kanton Wallis, dass touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen nicht als Zweitwohnungen im Sinn von Art. 75b BV gelten, mithin auch nicht zum Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde zu rechnen und unter klaren Kriterien neu gebaut werden dürfen. Ferner ist der Erhalt der bestehenden Bauten innerhalb und ausserhalb der Bauzone zu gewährleisten.

Der Kanton Wallis hat zusammen mit den anderen Gebirgskantonen im Rahmen der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) eine Vernehmlassung ausgearbeitet. Der Staatsrat des Kantons Wallis schliesst sich dieser gemeinsam ausgearbeiteten konsolidierten Stellungnahme der RKGK und der darin beantragten Abänderungen an.

Wir ersuchen Sie, unseren Anliegen bei der Überarbeitung des Zweitwohnungsgesetzes sowie der dazugehörigen Verordnung Beachtung zu schenken und bedanken uns nochmals, dass Sie und die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt haben.

Im Namen des Staatsrates des Kantons Wallis

Der Präsident

Der Staatskanzler

Maurice Tornay

Philipp Spörri

Kopie an: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 3003 Bern