

Zweitwohnungsgesetz – Revision nötig!

Die Zweitwohnungsgesetzgebung muss revidiert werden. Sie hat zu unerwünschten Nebeneffekten geführt, die so nicht beabsichtigt waren. Diese Effekte müssen durch eine sorgfältige und umfassende Revision beseitigt werden. Zudem müssen kurzfristig Verbesserungen in der Vollzugspraxis umgesetzt werden.

Thomas Egger – SAB – Bern

Am 1. Januar 2016 ist das Zweitwohnungsgesetz in Kraft getreten. Vorangegangen waren monatelange, intensive Diskussionen. Als das Gesetz letztlich im Parlament beraten wurde, kam es zu einem Kuhhandel. Die SVP und Helvetia Nostra einigten sich auf einen Kompromiss. Das Gesetz wurde in einigen Punkten angepasst. Dafür erklärte sich Helvetia Nostra bereit, auf ein Referendum zu verzichten. Die FDP schloss sich im Fahrwasser der SVP an und die Ratslinke lag sowieso auf dem Kurs von Helvetia Nostra. Somit verblieb im Parlament nur noch die CVP, welche sich ohne Aussicht auf Erfolg gegen den Kuhhandel stellte.

Unzählige offene Fragen

Bereits damals war absehbar, dass die Zweitwohnungsgesetzgebung längst nicht alle offenen Fragen regeln könnte. Der politische Kuhhandel trug auch nicht dazu bei, dass das ohnehin schon verkorkste Gesetz noch besser wurde. Entstanden ist ein hochkompliziertes Gesetz, welches für viele nur schwer verständlich ist. Die schwierige Entstehungsgeschichte des Gesetzes äussert sich nur schon darin, dass es paradoxerweise gar nicht definiert, was eine Zweitwohnung ist. Das Gesetz umschreibt vielmehr umständlich alles, was keine Zweitwohnung ist. Der Rest gilt dann als Zweitwohnung. Dass das zu zahlreichen Vollzugsproblemen führt, überrascht nicht.

Vertrakte Entstehungsschichte

Nur schon der kurze Rückblick auf die schwierige Entstehungsschichte zeigt, dass eine Überprüfung und sorgfältige Revision des Gesetzes und der Vollzugsverordnung angebracht ist. Wegen der unklaren Gesetzgebung kam es auch zu zahlreichen Bundesgerichtsurteilen. Das Bundesgericht verschärfte dabei die Anwendung des Gesetzes oft noch zusätzlich. So lässt das Zweitwohnungsgesetz zum Beispiel den Abbruch, Wiederaufbau und die Erweiterung einer altrechtlichen Erstwohnung zu. Das Bundesgericht kam aber zum Schluss, dass die Kumulation von Wiederaufbau und Erweiterung nicht zulässig sei.

Wirkungsmessung ohne Wirkung
Das Zweitwohnungsgesetz sieht vor, dass die Wirkungen der Gesetzgebung vier Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden müssen. Im Jahr 2020 wurde diese Wirkungsmessung durchgeführt. Aus mehreren externen Studienmandaten resultierte ein Papierberg von über 500 Seiten. Der Bundesrat zog im Mai 2021 ein lapidares Fazit aus diesen umfangreichen Studien: unmittelbaren Anpassungsbedarf sieht er nur bei einigen Vollzugsfragen. Eine Gesetzesrevision erscheint ihm jedoch nicht nötig. Lieber will man in vier Jahren nochmals schauen, ob sich allenfalls weitere Wirkungen erkennen lassen, die eine Gesetzesrevision rechtfertigen würden.

Wirkungsmessung ohne Wirkung

Revision nötig
Dieser Befund des Bundesrates überrascht einigermaßen, liegt doch der Revisionsbedarf offen auf der Hand. Die SAB hat ihrerseits die Punkte zusammengetragen, die revidiert werden müssen und die parlamentarischen Kommissionen entsprechend informiert. Mit den Revisionspunkten wird der eigentliche Kern der Zweitwohnungsinitiative nicht in Frage gestellt. Der Bau neuer Zweitwohnungen soll weiterhin nicht möglich sein. Hingegen sollen vor allem jene Punkte korrigiert werden, die von der Initiative gar nicht direkt anvisiert wurden und der Vollzug soll verbessert werden.

Revision nötig

Erstwohnungen
Bei der Volksabstimmung vom 11. März 2012 wollte wohl niemand ernstlich die Erstwohnungen einschränken. In der Tat sind aber auch Erstwohnungsbesitzer massiv betroffen. Dazu gehört z.B. für altrechtliche Erstwohnungen das bereits erwähnte Verbot von Wiederaufbau und Erweiterung. Neurechtliche Erstwohnungen, die nach dem 11. März 2012 erstellt wurden, erhalten im Grundbuch eine Nutzungsaufgabe und dürfen nur noch als Erstwohnungen genutzt werden. Das ist ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte. Zweitwohnungsgemeinden müssen zum Teil mit externen Gutachten aufwendig nachweisen, dass neu erstellte Mietwohnungen wirklich nur für Ortsansässige und nicht für Ferienaufenthalter erstellt werden.

Hotellerie
Auch die Hotellerie ist stark betroffen. Hier macht sich unter anderem der erwähnte politische Kuhhandel bemerkbar. Nicht mehr rentable Hotels dürfen nach geltender Gesetzgebung nur zu 50% in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Diese Zahl von 50% hat keinen Bezug zur Realität. Es sollte vielmehr möglich sein,

Erstwohnungen

Hotellerie
Auch die Hotellerie ist stark betroffen. Hier macht sich unter anderem der erwähnte politische Kuhhandel bemerkbar. Nicht mehr rentable Hotels dürfen nach geltender Gesetzgebung nur zu 50% in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Diese Zahl von 50% hat keinen Bezug zur Realität. Es sollte vielmehr möglich sein,

dass nicht mehr rentable Hotels vollständig aus dem Markt verschwinden können. Gemeinden, welche die Hotels schützen wollen, können z.B. eine Hotelzone errichten.

Vollzug verbessern

Was den Vollzug anbelangt, so ist die SAB u.a. der Überzeugung, dass der Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden und Kantonen gestärkt werden muss. Die SAB hat dem Bund angeboten, zusammen mit dem Gemeindeverband eine entsprechende Plattform zur Verfügung zu stellen.

Gemeinden unter Generalverdacht

Generell führt die Zweitwohnungsgesetzgebung zu einer zweigeteilten Schweiz. Die Zweitwohnungsgemeinden müssen grosse Auflagen auf sich nehmen und sich mit dem schwer verständlichen und komplexen Zweitwohnungsgesetz befassen. Umweltverbände sprechen gegen alle möglichen Bauvorhaben ein, auch gegen eindeutige Erstwohnungen und sogar gegen Güllegruben. Die Einsprachenflut führt zu jahrelangen Verzögerungen mit Rechtsstreitigkeiten oft bis zum Bundesgericht. Das wirkt auf Bauherren abschreckend und senkt die Attraktivität von Berggemeinden erheblich. Zweitwohnungs-Gemeinden werden zudem quasi unter Generalverdacht gestellt, dass jede neue Wohnung missbräuchlich verwendet werden könnte. Durch Anpassungen in der Zweitwohnungsgesetzgebung könnte diese Ungleichbehandlung zumindest gemindert werden.

RÉSUMÉ

Il faut réviser la loi sur les résidences secondaires

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la loi sur les résidences secondaires (LRS) est le résultat d'un marchandage conclu entre Helvetia Nostra et l'UDC. De fait, ce texte législatif est hautement complexe et difficilement interprétable par les non-spécialistes. Cela se traduit notamment par le dépôt de nombreux cas auprès des tribunaux. D'autre part, plusieurs points méritent d'être corrigés, car

produisant des effets indésirables. Cela concerne, par exemple les résidences principales, qui ne peuvent être démolies, reconstruites et agrandies. Du côté de l'hôtellerie, la possibilité, pour un établissement hôtelier non rentable, de ne pouvoir transformer que 50% de sa surface en résidences secondaires, ne correspond pas aux réalités du marché. Dans un tel cas, il faudrait permettre à ces hôtels de disparaître. Le SAB estime que l'application de la LRS doit être améliorée, notamment par le biais d'échanges d'informations entre les communes et les cantons. Enfin les associations de défense de l'environnement ont tendance à s'opposer à toutes sortes de projets de construction ; y compris ceux concernant des résidences principales ou des fosses à lisier. Cela entraîne d'importants retards et dissuade d'entreprendre des démarches pour la construction d'un logement. Toutes ces raisons démontrent la nécessité d'adapter la législation actuelle.

RIASSUNTO

Il faut réviser la loi sur les résidences secondaires

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la loi sur les résidences secondaires

(LRS) est le résultat d'un marchandage conclu entre Helvetia Nostra et l'UDC. De fait, ce texte législatif est hautement complexe et difficilement interprétable par les non-spécialistes. Cela se traduit notamment par le dépôt de nombreux cas auprès des tribunaux. D'autre part, de nombreux points méritent d'être corrigés, car produisant des effets indésirables. Cela concerne, par exemple les résidences principales, qui ne peuvent être démolies, reconstruites et agrandies. Du côté de l'hôtellerie, la possibilité, pour un établissement hôtelier non rentable, de ne pouvoir transformer que 50% de sa surface en résidences secondaires, ne correspond pas aux réalités du marché. Dans un tel cas, il faudrait permettre à ces hôtels de disparaître. Le SAB estime que l'application de la LRS doit être améliorée, notamment par le biais d'échanges d'informations entre les communes et les cantons. Enfin les associations de défense de l'environnement ont tendance à s'opposer à toutes sortes de projets de construction ; y compris ceux concernant des résidences principales ou des fosses à lisier. Cela entraîne d'importants retards et dissuade d'entreprendre des démarches pour la construction d'un logement. Toutes ces raisons démontrent la nécessité d'adapter la législation actuelle.



Entgegen der Meinung des Bundesrates ist die SAB der Ansicht, dass eine Revision des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen notwendig ist. (Rosswald – Thomas Egger)