

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

Luzern, 22. Oktober 2013

Protokoll-Nr.: 1142

Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen, Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 lädt das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unter anderem die Kantone ein, zu dem im Entwurf vorliegenden Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) und der Verordnung dazu (ZWV) Stellung zu nehmen. Gesetz und Verordnung sollen die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene (Übergangs)Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 ersetzen. Innert der freundlicherweise erstreckten Frist und gestützt namentlich auch auf Stellungnahmen der im Kanton Luzern von der Zweitwohnungsgesetzgebung betroffenen Gemeinden halte ich zu den vorliegenden Entwürfen im Namen und Auftrag des Regierungsrats das Folgende fest:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die von den Stimmberechtigten am 11. März 2012 an der Urne gutgeheissene Zweitwohnungsinitiative ist in allen Teilen und gemäss dem Volkswillen umzusetzen. Gleichzeitig kann ihre Umsetzung nur gelingen, wenn sie vollzugstauglich ausgestaltet wird.

Im Kanton Luzern sind die Gemeinden Flühli, Vitznau und Weggis von der Zweitwohnungsgesetzgebung direkt betroffen. Diese Gemeinden verfügen in diesem Bereich bereits über reichlich Erfahrung, haben sie den Zweitwohnungsbau doch seit mehreren Jahren mit mehr oder weniger weit greifenden Regelungen und in dem damit angestrebten Umfang auch mit Erfolg gesteuert. So gelang etwa in der Gemeinde Weggis ab Inkrafttreten der kommunalen Zweitwohnungsvorschriften anfangs der 90er-Jahre eine Reduktion des Zweitwohnungsanteils von 50 Prozent auf rund 20 Prozent.

Nicht zu unterschätzen ist die touristische und volkswirtschaftliche Bedeutung auch der Ferien- und Zweitwohnungen in den Gemeinden und Ferienregionen Flühli (Sörenberg), Vitznau und Weggis. So erzielt etwa die Destination Vitznau/Weggis/Rigi gemäss einer Erhebung vom Juni 2011 mit dem Tourismus eine direkte und indirekte Wertschöpfung von jährlich rund 100 Millionen Franken. Insgesamt stammt nahezu die Hälfte der regionalen Wertschöpfung aus dem Tourismus. Auch ist unter Berücksichtigung der indirekten Effekte jeder zweite Arbeitsplatz direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig. Die ausgewiesenen Ferien-

und Zweitwohnungen in den erwähnten Ferienregionen tragen dazu ihren Anteil bei. Es ist den betroffenen Gemeinden ein grosses Anliegen, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Zweitwohnungsbau, die mit der nun im Entwurf vorliegenden Zweitwohnungsgesetzgebung komplexer werden, in angemessener Weise und mit überblickbarem Aufwand bewältigen können.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 2 ZWG

Der Gesetzgeber umschreibt im Bundesgesetz über Zweitwohnungen in den Absätzen 1-3 die Begriffe der Wohnung und der Erstwohnung. Der Begriff der Zweitwohnung selbst ergibt sich daraus, indem in Absatz 4 eine Zweitwohnung als Wohnung definiert wird, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist. Diese ungewöhnliche Art der Definition der Zweitwohnung ist die Folge fehlender zweckmässiger statistischer Angaben dazu. Zu prüfen ist daher eine entsprechende Anpassung des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR). In jedem Fall ist sicherzustellen, dass danach qualifiziert touristisch genutzte (inklusive strukturierte Beherbergungsbetriebe), zweckentfremdete, doppel bewohnte und unbewohnbare Wohnungen nicht zu den Zweitwohnungen mitgerechnet werden (müssen).

Wir gehen davon aus, dass mit der Formulierung in Absatz 2 auch Wohnungen erfasst werden, die von Personen mit Hauptwohnsitz in derselben Gemeinde zwar nicht dauernd, aber doch regelmässig - etwa an Wochenenden oder in Ferienzeiten - für eigene Zwecke genutzt werden. Dies ist etwa in der Gemeinde Weggis der Fall, wo einzelne Bewohnerinnen und Bewohner mit Hauptwohnsitz im Dorf Weggis im Gemeindeteil Rigi Kaltbad eine weitere Wohnung nutzen. Gleiches ist auch umgekehrt der Fall, da abends kaum Fahrverbindungen nach Rigi Kaltbad bestehen.

Die Notwendigkeit der in Absatz 3d vorgesehenen einjährigen Befristung bei sogenannten Leerwohnungen (Wohnungen, die leer stehen, bewohnbar sind und zur dauernden Miete oder zum Kauf angeboten werden) sollte nochmals überprüft werden, zumal sich sowohl die Kontrolle wie auch der Vollzug dieser Vorgabe als sehr problematisch erweisen dürften.

Im Weiteren müsste in Absatz 3 der Vollständigkeit halber auch die "touristisch bewirtschaftete Wohnung" (vgl. dazu Art. 7 Abs. 1b ZWG-Entwurf) angeführt werden, da davon auszugehen ist, dass solche Wohnungen ebenfalls den Erstwohnungen gleichgestellt sind. Das entspräche im Übrigen der Absicht der Initianten. Andernfalls stiege der Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde bei jeder Bewilligung einer touristisch bewirtschafteten Zweitwohnung (wieder) an, was mit Art. 75b Abs. 1 der Bundesverfassung kaum vereinbar wäre.

Artikel 3 ZWG

Die Regelung in Absatz 2 zielt auf Gemeinden ab, die dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen gemäss dem in Art. 1 ZWG-Entwurf umschriebenen Geltungsbereich gerade nicht unterstellt sind. Die Bestimmung ist mit Blick darauf nochmals zu überprüfen, zumal die Erläuterungen dazu nicht überzeugen.

In Absatz 3 wird den Kantonen die Kompetenz eingeräumt, zur Beschränkung des Baus neuer Zweitwohnungen sowie von Umnutzungen bestehender Wohnungen zu Zweitwohnzwecken Vorschriften erlassen, die weiter gehen als dieses Gesetz. Der Kanton Luzern ermöglichte es den Gemeinden schon bisher und ermöglicht es ihnen auch weiterhin, im Bau- und Zonenreglement namentlich Beschränkungen für die Erstellung von Zweitwohnungen vorzusehen (vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 25 in der geltenden und Ziff. 18 in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes). Wir gehen gestützt darauf davon aus, dass strengere kommunale Zweitwohnungsvorschriften ungeachtet der Geltung der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes in den betroffenen Gemeinden weiterhin Gül-

tigkeit haben und zur Anwendung kommen. Gerade in der Gemeinde Weggis etwa ist dies von entscheidender Bedeutung, da die dort festgelegte, zum Teil weiter greifende Kur- und Hotelzone Weggis und Rigi Kaltbad für den Wohn- und Ferienort grösste Bedeutung hat. Der Kur- und Hotelzone ist es zu verdanken, dass der grösste Teil der Hotel- und Kurbetriebe in dieser Gemeinde in den letzten zwanzig Jahren erhalten blieb und gar erweitert und ausgebaut werden konnte. Die Kur- und Hotelzone mit ihren eigenen Bau- und Nutzungsvorschriften ermöglichte es Hotel- und Kurbetrieben, betriebsnotwendige Erweiterungen zu realisieren. Die Zone findet bei der Bevölkerung und weitgehend auch bei den Hotel- und Kurhauseigentümerinnen und -eigentümern Zustimmung. Eine Lockerung oder gar Ausserkraftsetzung der Bestimmungen zur Kur- und Hotelzone wirkte sich fatal aus. Die Gemeinde Weggis müsste mit einer grossen Anzahl Umnutzungsgesuche rechnen, was die Existenz der Feriendestination in erheblichem Mass gefährdete. Die Erläuterungen zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen sind in diesem Punkt zu ergänzen und zu präzisieren.

Artikel 4 ZWG

Vorweg ist zu begrüssen, dass auf die Ermittlung der durch Zweitwohnungen belegten Bruttogeschossflächen bei der Festlegung des Zweitwohnungsanteils verzichtet wird.

Der Umweg über das Erstwohnungsinventars ist Folge der indirekten Definition der Zweitwohnungen in Artikel 2 des ZWG-Entwurfs (vgl. unsere Ausführungen dazu). Es ist nochmals zu prüfen, ob hier nicht Vereinfachungen durch entsprechende Anpassungen des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) möglich sind. Auf dieses Register muss zwingend zurückgegriffen werden können, weshalb dieses so einzurichten und zu warten ist, dass sich die Registerführung und die jährlich geforderten Meldungen möglichst einfach und ohne erheblichen zusätzlichen Aufwand handhaben lassen.

Artikel 5 ZWG

Die Vermutung in Absatz 2, wonach für eine Gemeinde ein Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent angenommen wird, wenn die betroffene Gemeinde das Erstwohnungsinventar nicht fristgemäss vorlegt, greift sehr (zu) weit. Wird das Erstwohnungsregister in das GWR integriert und dafür ein Systemzugriff eingerichtet, erübrigt sich Absatz 2.

Es ist sicherzustellen, dass vor der Festlegung des Zweitwohnungsanteils durch die zuständige Bundesbehörde (Bundesamt für Raumentwicklung) auch die betroffenen Gemeinden angehört werden.

Artikel 7 und 8 ZWG

Zu begrüssen ist, dass auch in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen (sog. warme Betten) in Einliegerwohnungen und strukturierten Beherbergungsbetrieben zugelassen werden. Dieser Grundsatz ist namentlich auch für die in unserem Kanton betroffenen Gemeinden wichtig. Allerdings wird sich dadurch in diesen Gemeinden für die Baubewilligungsbehörden ein namhafter Mehraufwand ergeben. Zudem sind bei der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen zumindest teilweise erhebliche Vollzugsprobleme zu erwarten. Das ist namentlich dort zu erwarten, wo eine gemäss Artikel 7 Absatz 1b ZWG-Entwurf touristisch genutzte Wohnung dann zulässig ist, wenn sie unter anderem im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebes bewirtschaftet wird (vgl. Art. 7 Abs. 2b ZWG-Entwurf). Die hier verlangten Nachweise sind kaum und in jedem Fall nur mit einem grossen Zusatzaufwand zu erbringen. Überdies ist zu befürchten, dass der Vollzug unterschiedlich gehandhabt wird.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, welche Anforderungen an eine touristisch bewirtschaftete Wohnung gestellt werden sollen. Als massgebendes Kriterium hat letztlich zu gelten, ob eine solche Wohnung dem Gast angeboten wird und zu markt- und ortsüblichen Bedingun-

gen zur Verfügung steht. Die Vorgabe in Artikel 7 Absatz 2a ZWG-Entwurf, wonach die touristisch bewirtschaftete Wohnung im selben Haus zu liegen hat, in dem der Eigentümer oder die Eigentümerin seinen beziehungsweise ihren Hauptwohnsitz hat, greift sehr weit. Zu fragen ist, ob es nicht genügt, wenn der Eigentümer oder die Eigentümerin den Wohnsitz in derselben Gemeinde hat (und nicht zwingend auch noch im selben Haus). Solche ortsansässigen Eigentümerinnen und Eigentümerin von Zweitwohnungen haben ein ureigenes Interesse an einer guten Vermietung und Auslastung dieser Wohnung (als sog. warme Betten). Ebenso stellt Artikel 7 Absatz 2c ZWG-Entwurf hohe Anforderungen, indem dort verlangt wird, dass die touristisch bewirtschaftete Wohnung auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten wird. Eine von den Behörden anerkannte, im Minimum regional oder national ausgerichtete Plattform, die allenfalls auch international zugänglich ist, muss genügen. In jedem Fall wegzulassen ist der in Artikel 8 Absatz 3 ZWG-Entwurf geforderte Nachweis, wonach Neubauten nur nach Ausschöpfung der Umnutzungsreserven bestehender Leer- und Zweitwohnungen innerhalb der Bauzonen bewilligt werden dürfen. Dieser Nachweis lässt sich kaum oder nur schwer und diesfalls mit unverhältnismässig hohem Aufwand erbringen.

Artikel 9 ZWG

Zu prüfen ist Absatz 1b eine Erhöhung des Hauptnutzflächenanteils auf 25 (statt 20) Prozent. Ein entsprechender Prozentsatz ist angemessen und hat sich in der Gemeinde Weggis (Kur- und Hotelzone) in den vergangenen Jahren bewährt. Im Übrigen sei an dieser Stelle wiederholt, dass wir davon ausgehen, dass strengere kommunale Zweitwohnungsvorschriften ungeachtet der Geltung der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes in den betroffenen Gemeinden weiterhin Gültigkeit haben und zur Anwendung kommen. Für die Gemeinde Weggis ist das mit Blick auf ihre Regelungen zur Kur- und Hotelzone Weggis und Rigi Kaltbad von zentraler Bedeutung. Dieser Aspekt ist in den Erläuterungen zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen zu klären.

Artikel 10 ZWG

Die Regelung trägt wesentlich zur Nutzung des Innenentwicklungspotentials bei und muss in jedem Fall gewährleistet bleiben.

In Absatz 1 wird die Formulierung "... in geschützten Kulturdenkmälern sowie in ortsbild- und in landschaftsprägende Bauten..." verwendet. Dieser Wortlaut weicht stark von der Regelung in Artikel 24d Absatz 2 RPG ab, wo von "... als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen ..." die Rede ist. Um Unklarheiten und Missverständnisse sowie unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden, ist der Wortlaut im ZWG jenem im Raumplanungsgesetz anzupassen. Auch sind die Erläuterungen in diese Richtung zu präzisieren.

Artikel 11 ZWG

Dieser Regelung kommt im Kanton Luzern praktisch keine Bedeutung zu, da die Projektbezogenheit des Sondernutzungsplans gemäss Erläuterungen ein bereits auf die Realisierung von Zweitwohnungen ausgerichtetes Projekt voraussetzt. Dies sollte allerdings bereits im Gesetzeswortlaut noch besser zum Ausdruck gebracht werden. Im Übrigen ist von der Ergänzungsvariante abzusehen.

Artikel 12 ZWG

Die Regelung schützt (altrechtliche) Wohnungen, die vor dem Abstimmungstag zur Zweitwohnungsinitiative bereits bestanden haben oder rechtskräftig bewilligt waren. Damit wird richtigerweise eine Rückwirkung der nun verfassungsrechtlich verankerten Einschränkung des Zweitwohnungsbaus auf Sachverhalte, die vor der Zustimmung zur Initiative geschaffen

wurden, ausgeschlossen. Allenfalls unerwünschten Entwicklungen kann gestützt auf Artikel 13 ZWG-Entwurf entgegen gewirkt werden.

Erneuerung, Umbau, Erweiterung und Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen bleiben durch die in Absatz 3 geregelte Bestandesgarantie erlaubt. Dabei ist aus Sicht der Raumplanung nicht einsichtig, weshalb Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen innerhalb der Bauzonen bundesrechtlich zusätzlich eingeschränkt werden sollen. Bei Erweiterungen bestehender Wohnungen innerhalb der Bauzonen sollen allein die bestehenden Bau- und Zonenvorschriften massgebend sein. Eine weiter gehende Beschränkung von Erweiterungen (solange keine neue Wohneinheit entsteht) auf maximal 30 Prozent und höchstens 30 m², wie das in Artikel 7 Absatz 1 ZWV-Entwurf vorgesehen ist, widerspricht den raumplanerischen Grundsätzen einer geordneten Besiedelung und der anzustrebenden inneren Verdichtung. In jedem Fall ist eine abschliessende Regelung auf Gesetzesstufe vorzusehen und für das Bauen ausserhalb der Bauzonen eine mit den Regelungen im Raumplanungsgesetz übereinstimmende Ordnung vorzusehen.

Von der vorgeschlagenen Variante zu Absätzen 2-4 ist - auch mit Blick auf das zuvor Gesagte - abzusehen.

Artikel 14 ZWG

Um vorübergehende Leerbestände zu vermeiden, sollte eine befristete touristische Bewirtschaftung (z.B. während der Hauptsaison) möglich sein, ohne dass dafür ein Baubewilligungsverfahren durchlaufen werden muss, zumal das Bewilligungsverfahren länger als die vorübergehende touristische Nutzung dauern kann. Die Regelung in Artikel 15 ZWG-Entwurf hilft nicht, da die danach erforderlichen besonderen Gründe in der Regel fehlen. Eine marktgerechte Nutzung der Wohnung erhöht die Auslastung im Sinn der angestrebten Förderung von warmen Betten. Dementsprechend ist eine Ergänzung etwa mit folgendem Wortlaut zu prüfen: "... bedarf es einer Baubewilligung, sofern die touristische Nutzung länger als vier Monate dauert".

Artikel 15 und 16 ZWG

Der Vollzug dieser Bestimmungen wird in den betroffenen Gemeinden zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Die dafür anfallenden Kosten werden den Eigentümerinnen und Eigentümern in Rechnung zu stellen sein.

Artikel 18 ZWG

Nach der Konzeption des Gesetzes bestehen allein Nutzungs-, jedoch keine Verfügungsbeschränkungen. Eine entsprechende Ergänzung, die es den Grundbuchbehörden erlauben würde, den verfügbaren Eigentumsbeschränkungen widersprechende Geschäfte nicht einzutragen, erleichterte den Vollzug in erheblichen Mass. Denn nachträgliche Sanktionierungen und Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes sind regelmässig mit massiven Vollzugsproblemen verknüpft.

Artikel 19 ZWG

Die in Absatz 4 vorgesehene Anzeigepflicht der für das Bauwesen zuständigen Stellen greift zu weit und ist zu streichen. Eine solche Anzeigepflicht, wie sie gemäss § 214 Absatz 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes noch bis Ende 2013 in Kraft ist, fällt mit der am 1. Januar 2014 in Kraft tretenden Gesetzesänderung weg, nachdem sie sich in der Praxis nicht bewährt hat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und Ausführungen bei der weiteren Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Robert Küng
Regierungsrat

Kopien:

- Gemeinderat Flühli, 6173 Flühli
- Gemeinderat Vitznau, Dorfplatz 6, 6354 Vitznau
- Gemeinderat Weggis, Parkstrasse 1, Postfach, 6353 Weggis
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation