



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für
Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

Basel, 18. September 2013

Regierungsratsbeschluss vom 17. September 2013

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt zum Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 wurden wir zur Stellungnahme zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen sowie zur dazugehörenden Verordnung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Einleitung

Am 11. März 2012 wurde die Initiative zum Zweitwohnungsbau vom Schweizer Stimmvolk mit 50.6 % Ja-Stimmen angenommen. Der Kanton Basel-Stadt wies mit 62,2 % gesamtschweizerisch den höchsten Anteil an Ja-Stimmen aus. Bei dieser Ausgangslage äussert der Regierungsrat Basel-Stadt die Erwartung, dass die Ziele der Initiantinnen und Initianten im Rahmen der Umsetzung mit wirkungsvollen und im Vollzug praktikablen Lösungen unterstützt werden.

Ziel der Initiative ist es, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr erstellt werden können. Wir gehen davon aus, dass im Sinne des Zweitwohnungsbegriffs des vorliegenden Entwurfs die Zahl der Zweitwohnungen gemessen an der Gesamtzahl der Wohnungen im Kanton Basel-Stadt im tiefen einstelligen Bereich liegen dürfte. Unter diesen Umständen sind zurzeit keine raumplanerischen Massnahmen im Zusammenhang mit der Thematik von Zweitwohnungen vorgesehen. Demgegenüber ist bei einer Umsetzung des vorliegenden Entwurfs auch für jene Kantone, in denen der Zweitwohnungsanteil unter 20% liegt, künftig mit erheblichem administrativem Zusatzaufwand zu rechnen. Dies betrifft in erster Linie die Schaffung der erforderlichen statistischen Rahmenbedingungen und die Erfassung und Bewirtschaftung des erforderlichen Zahlenmaterials, worauf wir nachstehend noch eingehen.

2. Variantenvorschläge

In der Einladung zum Vernehmlassungsverfahren baten Sie uns, insbesondere um unsere Einschätzung betreffend die beiden Variantenvorschläge (projektbezogene Sondernutzungspläne, altrechtliche Wohnungen). Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Projektbezogene Sondernutzungspläne (Art. 11)

In Art. 6 Abs. 1 des Entwurfs wird das Hauptanliegen der Initiantinnen und Initianten umschrieben, wonach in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen. Abs. 2 verweist auf die nachstehenden Bestimmungen, laut denen die Erstellung neuer Wohnungen weiterhin möglich sein soll. Art. 11 widmet sich den sogenannten „projektbezogenen Sondernutzungsplänen“. Demnach dürfen Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent Wohnungen dann bewilligen, wenn diese Gegenstand eines projektbezogenen Sondernutzungsplans (von der Regelbauweise abweichender Bebauungsplan) bilden. Eine Baubewilligung darf aber nur dann erteilt werden, wenn der Sondernutzungsplan vor dem 11. März 2012 genehmigt wurde.

Die Bestimmung erscheint zweckmässig. Insbesondere wird damit eine unzulässige Rückwirkung des neuen Rechts verhindert. Zu begrüssen ist ebenfalls, dass die Bestimmung nur für projektbezogene Sondernutzungspläne gelten soll, in welchen die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzung und Nutzungsmass bereits geregelt sind. Demnach soll richtigerweise nur bei jenen projektbezogenen Sondernutzungsplänen das Vertrauensprinzip zur Anwendung gelangen, bei welchen die wesentlichen Planungen bereits vor der Abstimmung über die Zweitwohnungsinitiative erfolgt sind. All jene Planungen, die im Hinblick auf die Abstimmung und ohne die erforderliche Konkretisierung durchgeführt wurden, verdienen diesen Schutz demgegenüber richtigerweise nicht.

Im Zusammenhang mit den projektbezogenen Sondernutzungsplänen wird im Sinne einer Ergänzungsvariante mit Art. 11 Abs. 2 des Entwurfs zur Diskussion gestellt, dass auf Art. 11 gestützte Ausnahmbewilligungen nur während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt werden dürfen. Aus unserer Sicht ist diese vorgeschlagene Variante zu begrüssen, da mit zunehmendem Zeitablauf im Rahmen der Planung der Vertrauensschutz in den Hintergrund gerät, demgegenüber aber das Erfordernis, die Planung an veränderte tatsächliche und rechtliche Umstände anzupassen, an Bedeutung gewinnt. Mit der vorgeschlagenen Variante wird gegenüber jenen Bauherrschaften, die sich auf eine vor dem 11. März 2012 genehmigte projektbezogene Sondernutzungsplanung berufen können somit auch verdeutlicht, dass sie sich nach Ablauf einer angemessenen Zeitspanne auch den neuen rechtlichen Gegebenheiten unterzuordnen haben.

Altrechtliche Wohnungen (Art. 12)

Art. 12 des Entwurfs regelt die Behandlung altrechtlicher Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent. Dabei werden zwei Varianten vorgeschlagen. Die erste Variante sieht vor, dass altrechtliche Wohnungen und somit Wohnungen, die am Abstim-

mungsdatum vom 11. März 2012 rechtmässig bestanden, beziehungsweise rechtskräftig bewilligt waren, keinerlei Nutzungsbeschränkung unterliegen. Mit dieser Regelung wird demnach ermöglicht, altrechtliche Erstwohnungen in eine oder allenfalls mehrere Zweitwohnungen umzunutzen. Bei einer derartigen Ausgangslage besteht ein erhebliches Missbrauchsrisiko. Dies wurde erkannt und dementsprechend wird in Art. 13 des Gesetzesentwurfs vorgesehen, dass Kantone und Gemeinden Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen zu ergreifen haben, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken ergeben können.

Die zweite zur Diskussion gestellte Variante von Art. 12 ist restriktiver und unterstellt die Umnutzung einer am 11. März 2012 zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnung zu einer Zweitwohnung der Baubewilligungspflicht. Eine Umnutzung ohne Nutzungsbeschränkung soll nur in besonderen Fällen möglich sein. Explizit genannt wird eine durch Todesfall oder Zivilstandsänderung bedingte Umnutzung. Schliesslich wird in der zweiten Variante vorgesehen, dass es für Änderungen oder Umnutzungen altrechtlicher Wohnungen einer Bewilligung im Rahmen von Art. 7 bedarf. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass grundsätzlich nur eine Umnutzung zu einer touristisch bewirtschafteten Wohnung in Frage kommt und eine Umnutzung zu einer Zweitwohnung im Sinne des Gesetzes nicht mehr zulässig ist.

Die vorgeschlagenen Varianten überzeugen nicht restlos. Die erste Variante lässt einen – durchaus wünschbaren – Spielraum. Das in diesem Spielraum liegende Missbrauchspotenzial wurde zwar erkannt. In diesem Zusammenhang wäre es aber wünschenswert, wenn der Bund bereits verbindliche und justiziable gesetzliche Vorgaben machen würde, wie im Missbrauchsfall vorzugehen ist. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass die zur Bekämpfung von Missbrauch und unerwünschter Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt erforderlichen Massnahmen gemäss Art. 13 des Entwurfs auch tatsächlich und wirkungsvoll umgesetzt werden. Es ist demnach hier am Bundesgesetzgeber für klare Rahmenbedingungen und Spielregeln zu sorgen. Dies umso mehr, als auch bei den Bestimmungen der Gesetzgebung über die Zweitwohnungen der Grundsatz der Gleichbehandlung in allen Kantonen beziehungsweise Gemeinden gewährleistet sein muss. Die zweite Variante ist zwar restriktiv, aber klar. Sie dürfte im Vollzug deutlich weniger Probleme als die erste Variante verursachen. Zudem könnte auf die Schaffung und den Vollzug der Missbrauchsbestimmungen verzichtet werden. Gleichzeitig bedeutet die zweite Variante aber eine Erschwernis beim Handwechsel von Liegenschaften in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 %, was mit Blick auf die davon betroffene ansässige Wohnbevölkerung eine erhebliche Einschränkung in der Ausübung ihrer Eigentumsrechte darstellen kann. Trotz dieser Bedenken erscheint dennoch die zweite Variante als besser geeignet, die Vorgaben des Initiativbegehrens umzusetzen.

3. Statistischer und administrativer Zusatzaufwand

Aus Sicht der Statistik und der das kantonale Gebäude- und Wohnungsregister führenden Stelle gibt es folgende Punkte anzumerken:

Datenverfügbarkeit

Laut Art. 4 Abs. 1 müssen die Gemeinden ein Erstwohnungsinventar erstellen, welches die Anzahl Wohnungen sowie die Anzahl Erstwohnungen (Art. 4 Abs. 2) erfasst. Die Erstwohnungen lassen sich ohne Probleme über den Hauptwohnsitz eruieren. Schwieriger wird es bei den den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen (Art. 2 Abs. 3), deren Inventarisierung über eine Kann-Formulierung geregelt ist (Art. 4 Abs. 3). Dabei soll auf die Nutzung abgestützt werden, welche jedoch zurzeit nirgends in den Registern geführt wird (z.B. Ausbildungszweck, Erwerbszweck, kurzzeitige Unterbringung von Personal). Diese Erfassung persönlicher Informationen betreffend die Wohnungsnutzung erfordert zusätzliche aufwändige Erhebungen und wirft datenschutzrechtliche Fragen im Hinblick auf die Meldepflicht auf. Ohne diese Angaben zu den den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen ist nicht ersichtlich, wie der Bund alleine gestützt auf die Anzahl Erstwohnungen den Zweitwohnungsanteil berechnen will (Art. 5 Abs. 1). Angaben zur Methodik der Berechnung fehlen im vorliegenden Entwurf. Aus den laufenden Bereinigungsarbeiten am Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) in Basel-Stadt wird klar, dass die Typisierung der Wohnungen komplex und aufwändig ist. Der Gesetzesentwurf nimmt diese Komplexität bei der Umschreibung der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen aber nicht vollständig auf. So gibt es auch unbelegte Wohnungen, die aufgrund individueller Gründe nicht auf dem Markt sind. Zu beachten sind zudem immer häufiger sogenannte Leerkündigungen im Vorfeld grosser Gesamtrenovierungen. Ganz grundsätzlich kann die Situation in den Städten nicht einfach auf kleinere Gemeinden übertragen werden, weshalb eine einheitliche Modellierung der Berechnung schwierig werden dürfte und deshalb die Methodik der Berechnung transparent dargelegt werden muss.

Situation der grossen Städte

Die vorstehend dargelegte Problematik der Datenverfügbarkeit akzentuiert sich in den grossen Städten. Diese erbringen Zentrumsleistungen in der Ausbildung, sie beherbergen viele Firmen mit unterschiedlichen Mitarbeiterstrukturen und -dynamiken (z. B. Einsatz von Meldepflichtigen) und sie verfügen über eine diversifizierte, sich ständig wandelnde Tourismusindustrie (Kongresstourismus, Einkaufstourismus, Kulturtourismus, usw.). Daraus ergeben sich wiederum komplexe Beherbergungsstrukturen (B&B, temporäre Vermietungen während Kongressen, usw.). Alle diese Unterbringungen fallen unter den Begriff der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen. Darunter fallen ebenso Wohnungen, die als Wohnungserweiterung genutzt werden; ein in Städten mit ihren oft von Kleinwohnungen geprägten Wohnungsstrukturen häufiges Phänomen. Aufgrund der Auswertung des Hauptwohnsitzes ist gleichzeitig klar, dass die grossen Städte bei weitem nicht einen Anteil von 20 Prozent Zweitwohnungen aufweisen – und aufgrund der Nachfrage nach Wohnraum – wohl auch nie aufweisen werden. Wir regen deshalb an, dass für die Grossstädte ein vereinfachtes Verfahren bzw. eine Ausschlussklausel zur Anwendung kommt und auf den Aufbau eines umfassenden Meldewesens zur Nutzung der Wohnungen verzichtet wird.

Referenzregister für die Auswertungen

Einige Kantone und Städte führen eigene vom Bund anerkannte Gebäude- und Wohnungsregister, so auch Basel-Stadt. Es muss den Kantonen und Städten ausdrücklich erlaubt sein, in Zusammenhang mit Zweitwohnungsfragen die eigenen Register zu nutzen, da diese aktueller sind und so auch vom lokalen Fachwissen profitiert werden kann.

Charta der öffentlichen Statistik und Nutzung des Gebäude- und Wohnungsregisters

Die Gebäude- und Wohnungsregister bei Bund, Kantonen und Gemeinden wurden – anders als die meisten übrigen Register – in erster Linie zu statistischen Zwecken erstellt. Mit der Überprüfung des Vollzugs des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen bekommen diese Register nun aber einen erweiterten administrativen Zweck. Die Charta der öffentlichen Statistik, welche vom Bundesamt für Statistik (BFS) und der Konferenz der statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) verabschiedet wurde und sich an den Code of Practice der EU anlehnt, hält jedoch den Grundsatz fest, dass statistische Daten/Register nicht administrativ genutzt werden dürfen, und dass im Sinne des Statistikgeheimnisses keine Daten aus dem Statistikregister in den administrativen Prozess zurückfliessen dürfen. Es ist zu überprüfen, ob die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Vorgehensweise in Einklang mit der Charta steht. Streng genommen, müsste das Gebäude- und Wohnungsregister als administratives Register geführt werden und die Statistik bezieht – wie bei der Bevölkerungsstatistik aus dem Einwohnerregister – regelmässig die Daten und baut damit das historisierte Statistikregister zu den Gebäuden und Wohnungen auf. Dementsprechend müsste Art. 26 (Änderungen bisherigen Rechts) vollständig überarbeitet werden und entsprechend auch die Bundesverordnung zum Gebäude- und Wohnungsregister.

Generelle Anmerkungen

Sollte das Gesetz in der vorgelegten Form wirksam werden, wird den Gemeinden – und speziell den grossen Städten – und Kantonen ein sehr grosser Aufwand erwachsen, den diese nicht übernehmen können. Der Bund muss deshalb unbedingt die nötigen Mittel zur Verfügung stellen und er muss weiter dafür sorgen, dass die Kommunikation über die zusätzlichen Erhebungen auf Bundesebene erfolgt. Zudem ist das Vorgehen in den Kantonen durch den Bund zu koordinieren. Die Fachleute des Statistischen Amtes arbeiten bereits in verschiedenen Arbeitsgruppen des Bundes mit, insbesondere zu Fragen, die die Weiterentwicklung des Gebäude- und Wohnungsregisters betreffen. Zudem ist Basel-Stadt mit den Arbeiten zur Bereinigung des kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters weit fortgeschritten und hat bereits wertvolle Erkenntnisse zu den Wohnungsbelegungen. Das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt ist gerne bereit, sich in die fachliche und methodische Diskussion um die Erkennung der Zweitwohnungen und die Berechnung des Zweitwohnungsanteils einzubringen.

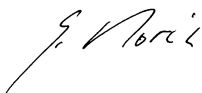
4. Fazit

Der vorliegende Entwurf widerspiegelt die schwierige Aufgabe, die Interessen der Initiantinnen und Initianten einerseits und die berechtigten Anliegen – insbesondere der Tourismusregionen – andererseits zu einem Ausgleich zu bringen. So wird zwar festgehalten, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen mehr erstellt werden dürfen. Demgegenüber wird als Ausnahme von dieser Regel beispielsweise in Art. 7 Abs. 1 lit. b die Möglichkeit der Erstellung von neuen Wohnungen geschaffen, wenn diese touristisch bewirtschaftet werden. Im Entwurf wird der Begriff der touristischen Bewirtschaftung nachvollziehbar definiert. Nicht klar wird jedoch, was in Zukunft zu geschehen hat, wenn diese vom Gesetz vorgeschriebene Nutzung in einem späteren Zeitpunkt aus faktischen Gründen entfällt und damit im Ergebnis mit hoher Wahrscheinlichkeit neue Zweitwohnungen entstehen. Immerhin zeigt sich, dass der Gesetzgeber genau von dieser Entwicklung ausgeht, indem er die Sistierung der Nutzungsbeschränkung vorsieht und somit die Nutzung als reine Zweitwohnung auch in Zukunft zulassen will. Schliesslich ist zu vermuten, dass die relativ komplizierten Regelungen im Vollzug zu Problemen führen werden. Ferner dürften die für einen umfassenden Vollzug des Gesetzes erforderlichen Kontroll- und Überwachungsaufgaben gerade für kleinere Gemeinden zu einer erheblichen Mehrbelastung führen. Zu bedauern ist zudem, dass sich der Entwurf nicht klarer dazu äussert, ob bereits dann Massnahmen zu ergreifen sind, wenn der Zweitwohnungsanteil noch nicht 20 Prozent erreicht hat.

Die Zweitwohnungsinitiative wird bei den Kantonen beziehungsweise den Gemeinden in mehrfacher Hinsicht einen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen. Für den Kanton Basel-Stadt betrifft dies insbesondere die statistische Erfassung der Zweitwohnungen sowie die Bewirtschaftung des erhobenen Zahlenmaterials. Diese Erweiterung der statistischen Aufgaben wird einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand nach sich ziehen. Zudem ist fraglich, ob für die Grossstädte, in denen der Zweitwohnungsanteil deutlich unter 20 % liegt, die geforderten statistischen Vorgaben überhaupt notwendig sind. Wir regen deshalb an, das Meldewesen für die Grossstädte im vorbeschriebenen Sinne zu vereinfachen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Hinweis:

Eine elektronische Fassung des Textdokuments geht an: info@are.admin.ch.