

ERLÄUTERNDER BERICHT
zur Ausführungsverordnung zur Bundesgesetzgebung
über Zweitwohnungen (AVZW)

27. Juni 2017

1	Rechtlicher Kontext	1
2	Organisation der Arbeiten und Vernehmlassung	2
3	Allgemeine Präsentation der Verordnung	3
3.1	<i>Organisation und Rolle der Behörden</i>	3
3.2	<i>Ortsbildprägende Bauten</i>	4
3.3	<i>Besondere Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene</i>	4
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	5
5	Auswirkungen der Verordnung für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	11
6	Finanzielle und personelle Folgen	11
7	Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit des Entwurfs	12

1 RECHTLICHER KONTEXT

Die Arbeiten für die vorliegende Verordnung erfolgten vor dem Hintergrund des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG), das die Bundesversammlung am 20. März 2015 mit grosser Mehrheit beschlossen hat. Das ZWG setzt den Verfassungsartikel über die Zweitwohnungen (Art. 75b BV) um, den Volk und Stände am 11. März 2012 in der Abstimmung über die Initiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!» angenommen haben und der den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf 20 % beschränkt. Die Referendumsfrist für das Bundesgesetz lief ungenützt ab. Das Gesetz ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen verschiedenen politischen Parteien und der Fondation Franz Weber bzw. Helvetia Nostra.

Der Eckstein des ZWG ist der Grundsatz, wonach in Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil über 20 % liegt, keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen. Zulässig bleibt die Erstellung von Erstwohnungen, das heisst Wohnungen, die von Personen bewohnt werden, die ihren Erstwohnsitz in der betreffenden Gemeinde haben. Dies gilt auch für Wohnungen, die einer Erstwohnung gleichgestellt sind und hauptsächlich einer Erwerbstätigkeit dienen. Weiter dürfen Wohnungen neu gebaut werden, die touristisch bewirtschaftet und ausschliesslich zur kurzzeitigen Nutzung durch Gäste angeboten werden (Schaffung «warmer Betten»). Die Baubewilligungsbehörde legt in der Bewilligung für den Bau einer solchen neuen Wohnung eine Nutzungsbeschränkung fest, die im Grundbuch angemerkt wird.

Laut ZWG können Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % bewilligt werden, sofern sie Hotelprojekte querfinanzieren oder wenn geschützte oder ortsbildprägende Bauten innerhalb der Bauzone nicht anders erhalten werden können.

Weiter sieht das ZWG vor, dass altrechtliche Wohnungen – das heisst Wohnungen, die am 11. März 2012 rechtmässig bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren – in der Art der Wohnnutzung frei sind. Solche Wohnungen können zudem mit Einschränkungen erneuert, umgebaut, wieder aufgebaut und vergrössert werden, wobei auch zusätzliche Wohnungen geschaffen werden dürfen. Damit wird der Grundsatz der Eigentumsgarantie eingehalten. Diese Arbeiten müssen grösstenteils innerhalb der vorbestehenden Hauptnutzfläche erfolgen. Umgekehrt dürfen altrechtliche Wohnungen innerhalb der Bauzonen um maximal 30 % der vorbestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Ausserhalb der Bauzonen sind Erweiterungen im Rahmen der Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsrechts zulässig.

Der Bundesrat erliess am 4. Dezember 2015 mit der Zweitwohnungsverordnung (ZWV) die zur Durchführung des ZWG erforderlichen Bestimmungen. Die ZWV legt insbesondere fest, dass das Bundesamt für Raumplanung (ARE) auf der Grundlage des Einwohnerregisters sowie des Gebäude- und Wohnungsregisters, für welche die Gemeinden regelmässig die neusten Daten übermitteln, jedes Jahr und für jede Gemeinde feststellt, ob der Zweitwohnungsanteil mehr als 20 % beträgt. Das ARE veröffentlicht jedes Jahr die entsprechende Liste.

Das Bundesrecht (Gesetz und Verordnung) trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Für dessen Umsetzung braucht es nun Ausführungsbestimmungen auf kantonaler Ebene.

2 ORGANISATION DER ARBEITEN UND VERNEHMLASSUNG

Die Arbeiten für die kantonale Umsetzung des Bundesrechts begannen im Frühjahr 2015. Geleitet wurden sie von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD).

Rasch wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die RUBD, das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das Amt für Statistik (StatA), das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA), die Oberamtmännerkonferenz sowie die Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter vertreten waren. Die Arbeitsgruppe kam mehrere Male zusammen, um die Bundesgesetzgebung zu analysieren, welche die Bundesversammlung am 20. März 2015 beschlossen hatte, und um auf dieser Grundlage die Notwendigkeit, kantonale Rechtsnormen zu erlassen, zu prüfen.

In der Folge wurde ein Vorentwurf der kantonalen Ausführungsverordnung (AVZWG) ausgearbeitet und zwischen Anfang Dezember 2015 und Mitte Januar 2016 in die interne Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen dieser Vernehmlassung wurde neben den staatsinternen Organen auch der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter, dem Grundbuchamt, dem Freiburger Gemeindeverband (FGV), den direkt betroffenen Gemeinden (Gemeinden, für die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung ein Zweitwohnungsanteil von 20 % oder mehr angenommen wurde) sowie dem ARE die Möglichkeit gegeben, sich zum Vorentwurf zu äussern.

Weil der Vorentwurf hauptsächlich die verwaltungsinterne Organisation regelte, wurde auf eine externe Vernehmlassung verzichtet.

Im Rahmen der internen Vernehmlassung erhielt die RUBD 17 Antworten. Die Behörden und Organen stimmten dem Vorentwurf insgesamt zu. Sie begrüßten namentlich die vorgesehene Organisation, die den verfügbaren Mitteln – das heisst den Kompetenzen der bestehenden Behörden und den Ressourcen, über welche diese Behörden verfügen – Rechnung trägt.

Im Anschluss an die Vernehmlassung mussten ein paar Anpassungen vorgenommen werden. Dies ist hauptsächlich auf die Chronologie und die zeitliche Differenz zwischen dem eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebungsprozess zurückzuführen: Die ZWV, deren Inhalt erst am Tag ihrer Verabschiedung, am 4. Dezember 2015, vorgestellt wurde, trat am 1. Januar 2016 in Kraft, am gleichen Tag wie das ZWG und somit zu einem Zeitpunkt, an dem die Vernehmlassung des kantonalen Verordnungsentwurfs bereits im Gang war. So wurden nach der Vernehmlassung ergänzende Arbeiten in Angriff genommen, um den kantonalen Verordnungsentwurf an die Bundesgesetzgebung anzupassen. In diesem Rahmen gab es einen regen Austausch mit dem Bund und den Nachbarkantonen.

Nach diesen Arbeiten wurden das Amt für Kulturgüter (KGA) und das BRPA auf informelle Weise zu diesen Anpassungen angehört. Dasselbe gilt für die Oberamtmännerkonferenz sowie die Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter. Die angehörten Einheiten äusserten sich positiv zum endgültigen Verordnungsentwurf.

Parallel dazu wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die RUBD, das BRPA, das StatA, das Amt für Vermessung und Geomatik, die Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie die Oberamtmännerkonferenz vertreten waren und welche die Aufgabe erhielt, eine Informatikplattform einzurichten (s. Kommentare in Kapitel 4 betreffend Art. 5) und dann die praktischen Aspekte der Behandlung von Baubewilligungsgesuchen im Zusammenhang mit der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen zu analysieren. Für die Einrichtung der Informatikplattform gab es einen Austausch mit den BMA und der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz. Diese begutachtete den Inhalt der Informatikplattform aus Sicht des Datenschutzes und kam zu einem positiven Befund.

3 ALLGEMEINE PRÄSENTATION DER VERORDNUNG

Die Verordnung legt die Modalitäten für die Ausführung der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen fest.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das materielle Recht weitgehend in der Bundesgesetzgebung geregelt ist. Die Kantone behalten zwar trotzdem die Kompetenz, gewisse materielle Bestimmungen zu erlassen, doch müssen sie vor allem die Kompetenzordnung und interne Organisation bestimmen. Dabei geht es in erster Linie darum, die Ausführungs- und Aufsichtskompetenzen unter den Behörden aufzuteilen, um eine wirksame Umsetzung der Bundesgesetzgebung sicherzustellen.

3.1 Organisation und Rolle der Behörden

Es obliegt den Kantonen, die Behörde zu bezeichnen, die als Ansprechpartnerin für den Bund wirkt. Diese Behörde wird namentlich vom ARE angehört, bevor es die jährlich erstellte Liste mit dem Zweitwohnungsanteil der einzelnen Gemeinden publiziert.

Der eidgenössische Gesetzgeber verlangt zudem von den Kantonen, dass diese die Behörde bestimmen, die den Vollzug der Bundesgesetzgebung beaufsichtigt.

3.2 Ortsbildprägende Bauten

Als Ausnahme zum Verbot, in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % neue Zweitwohnungen zu bauen, sieht das ZWG vor, dass unter gewissen Bedingungen innerhalb der Bauzonen neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten bewilligt werden können.

Das Freiburger Recht kennt bereits das Konzept der geschützten Bauten, nicht aber das der ortsbildprägenden Bauten. Es ist Sache der Kantone, das Verfahren für die Bestimmung der betroffenen Bauten festzulegen.

3.3 Besondere Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen hat die Ziele der Absätze 2 und 3 von Artikel 8a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) übernommen, die am 1. Januar 2016 aufgehoben wurden. Absatz 2 verlangte von den Kantonen die Bestimmung der Gebiete, in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen.

Laut Absatz 3 bezweckten die Massnahmen insbesondere eine Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen, die Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen sowie eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen. Daneben waren gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen möglich (Lenkungsabgaben, aktive Bodenpolitik, Förderung bewirtschafteter Zweitwohnungen wie beispielsweise Resorts usw.).

Nach dem neuen Bundesrecht legen die Kantone bei Bedarf im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen fest. Infolge der Annahme der Verfassungsinitiative durch Volk und Stände besteht nämlich die Möglichkeit, dass das Zweitwohnungsangebot in den Dorfzentren und Tourismusorten zulasten der bestehenden Erstwohnungen zunimmt. Eine solche Entwicklung ist ein mögliches Szenario unter anderen. Auch ist sie abhängig von den örtlichen Gegebenheiten.

In diesem Zusammenhang erscheint es für den Staat Freiburg angezeigt, die Totalrevision des kantonalen Richtplans zu nutzen, um diese Fragen eingehend zu prüfen. Auch verzichtet er für den Moment darauf, in diesem Punkt gesetzgeberisch tätig zu werden und spezifische Massnahmen in der vorliegenden Verordnung zu erlassen. In Abhängigkeit vom definitiven Inhalt des kantonalen Richtplans und von den künftigen Entwicklungen wird der Kanton gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt Regeln für die Steuerung der Zweitwohnungsentwicklung sowie für eine ausgewogene Mischung zwischen Erstwohnungen und Gewerbe einerseits und Zweitwohnungen andererseits beschliessen. Heute wäre es für den Kanton verfrüht, solche Regeln zu erlassen, weil die betroffenen Gemeinden bereits die Möglichkeit haben, Massnahmen zu treffen. Im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes muss deshalb zuerst analysiert werden, inwieweit die Ziele des Bundesrechts auch so erreicht werden können, bevor dem Kanton gegebenenfalls zusätzliche Kompetenzen übertragen werden. Die Verordnung beschränkt sich entsprechend darauf, darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden eine Abgabe für Zweitwohnungen einführen können, wenn sie dies wollen.

Der Staat Freiburg will für die Umnutzung zu Zweitwohnzwecken von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen die Baubewilligungspflicht in differenzierter Weise einführen, insbesondere durch ein vereinfachtes Verfahren für Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen. Er verzichtet hingegen darauf, weitere, kantonsweit geltende präventive Massnahmen einzuführen, welche die Umnutzungsmöglichkeiten zusätzlich einschränken würden. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die freie Umnutzbarkeit von Erst- in Zweitwohnungen in Tourismusgemeinden

zu Missbrauch und negativen Auswirkungen führen kann (z. B. Verdrängung der Ortsansässigen aus den Ortskernen sowie Verknappung und Verteuerung des Erstwohnungsangebots), gibt es für den Moment keine Anzeichen für solche unerwünschte Entwicklungen im Kanton Freiburg.

Dank der Baubewilligungspflicht kann der Kanton eine gewisse Kontrolle ausüben. Ausserdem hat er so die Möglichkeit, nötigenfalls zu reagieren und in Kenntnis der Sachlage Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Dadurch können die Gemeinden darüber hinaus die Entwicklungen verfolgen sowie, wenn sie dies für nötig erachten, selbstständig gewisse Einschränkungen beschliessen und über den Zonennutzungsplan bzw. den dazugehörigen Vorschriften einführen. So könnte beispielsweise die Umnutzung von hotelmässigen Residenzen untersagt oder eingeschränkt werden. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen (BBl 2014 2287) festhielt, besteht auch die Möglichkeit, auf dem Weg der Nutzungsplanung einen Perimeter festzulegen, innerhalb dessen Umnutzungen von Erst- zu Zweitwohnungen nur beim Vorliegen besonderer Gründe wie Todesfall oder Zivilstandsänderung oder im Rahmen eines vorgegebenen Umnutzungskontingents zulässig sind. Mit solchen Massnahmen können Gemeinden bei Bedarf auf die Entwicklungen vor Ort reagieren.

Die Annahme am 11. März 2012 der Verfassungsinitiative durch Volk und Stände war gleichbedeutend mit einem Paradigmenwechsel für die Verwaltung der Bauzonen durch die Gemeinden.

Die jüngste Bundesrechtsprechung hebt hervor, dass diese Änderung des Rechts unter Umständen eine erhebliche Änderung der Verhältnisse bildet, die Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % zwingt, die Dimensionierung und Nutzungszuweisung gewisser Bauzonen vor dem Hintergrund allfälliger neuer Beherbungsbedürfnisse zu überprüfen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Gemeinden prüfen müssen, ob der Bedarf, den sie für die Entwicklung der Sektoren für Zweitwohnungen vorgesehen haben, noch gerechtfertigt ist und, wenn ja, in welchem Mass.

4 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1

Die Verordnung legt die Modalitäten für die Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen (ZWG und ZWV) fest.

Art. 2

Dieser Artikel dient ausschliesslich dazu, die Kompetenzordnung auf kantonaler Ebene festzulegen: Die Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen ist hauptsächlich Sache der kantonalen und kommunalen Behörden, die gemäss den Artikeln 136 und 139 RPBG zuständig sind; denn die im Bundesrecht definierten Grundsätze und Bedingungen müssen von den Behörden, die für die Erteilung der Baugenehmigungen verantwortlich sind, angewendet werden.

Art. 3

Absatz 1

Angesichts ihrer Rolle innerhalb der Kantonsverwaltung und der Nähe ihrer Aufgaben zu den Themen, die im ZWG behandelt werden, ist die RUBD die Behörde, die den Kanton Freiburg am besten vertreten kann.

Absatz 2

Die RUBD muss zudem für eine gute Koordination und für den Informationsaustausch zwischen den Behörden und Organen, die mit dem Vollzug der Bundesgesetzgebung betraut sind, sorgen. Die Kompetenzen der RUBD im Raumplanungs- und Baubereich (sie genehmigt einerseits die Ortspläne und Gemeindebaureglemente und wird andererseits die Problematik der Zweitwohnungen anlässlich der Revision des kantonalen Richtplans behandeln) erlauben ihr nämlich eine gesamtheitliche Betrachtung des Themas.

Absatz 3

Damit die RUBD ihre Aufgabe als Zentral- und Aufsichtsbehörde erfüllen kann, muss sie Kenntnis von den Verfügungen der Oberamtspersonen und Gerichtsbehörden haben. Deshalb müssen ihr alle Verfügungen kommuniziert werden, die in Anwendung der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen und der kantonalen Ausführungsverordnung getroffen werden.

Art. 4

Absätze 1 und 2

Nach Artikel 15 ZWG muss jeder Kanton eine Behörde bestimmen, die den Vollzug des Bundesgesetzes beaufsichtigt. Es handelt sich um eine spezifische Aufsicht für einen spezifischen Tätigkeitsbereich und den Vollzug einer spezifischen Gesetzgebung. In seiner Botschaft zum ZWG präzisierte der Bundesrat, dass die Aufsichtsbehörde nicht zwingend eine einzige Behörde pro Kanton zu sein braucht. So sind auch mehrere jeweils regional zuständige Behörden denkbar.

Das einzurichtende System sieht eine unabhängige kantonale Behörde vor, die eine spezifische Aufsicht in einem einzigen Rechtsgebiet sicherstellt.

Bei dieser Aufsicht geht es nicht um die Fälle, bei denen die Behörden einschreiten müssen, weil eine Baute ohne Bewilligung oder unter Missachtung der festgelegten Bedingungen errichtet wurde. In solchen Situationen sind und bleiben einzig die in den Artikeln 165 und 167 RPBG aufgeführten Behörden und Organe dafür zuständig, im konkreten Fall die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verfügen. Das Verfahren hingegen, das zur Anwendung gelangt, wenn eine Wohnung mit einer Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Abs. 1 ZWG nicht rechtmässig genutzt wird, ist namentlich in den Artikeln 17 und 18 ZWG definiert. Dem ist Folgendes anzufügen: Auch wenn die im Verordnungsentwurf bezeichnete Aufsichtsbehörde keine eigentliche Kompetenz im Bereich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hat, müssen die Mitglieder der zuständigen Baubehörden oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Widerhandlungen der Aufsichtsbehörde melden (Art. 17 Abs. 4 ZWG).

Weil mehrere kantonale und kommunale Behörden von der Umsetzung dieser Gesetzgebung betroffen sind, soll im Kanton Freiburg die höchste exekutive Gewalt im Kanton, der Staatsrat, diese Aufgabe übernehmen. Der Staatsrat handelt dabei über die RUBD als die für die Baupolizei und Raumplanung zuständige Direktion.

Laut Vorentwurf, der in die interne Vernehmlassung gegeben wurde, sollten die Oberamtspersonen diese Aufsicht wahrnehmen. Letztlich wurde davon aus mehreren Gründen Abstand genommen. So hätte bei einer Aufsicht durch die Oberamtspersonen die Gefahr bestanden, dass die Aufsicht regional unterschiedlich wahrgenommen wird. Darüber hinaus haben die Oberamtspersonen im Rahmen des Bauverfahrens bereits weitreichende Befugnisse, stellen sie doch die Baubewilligungen im ordentlichen Verfahren aus. Sie sind zudem Entscheidbehörde bei Beschwerden gegen Entscheide der Gemeinde im vereinfachten Verfahren, sofern es sich nicht um Bauten ausserhalb der Bauzone handelt. Wäre den Oberamtspersonen zudem die Aufsicht im

Bereich der Zweitwohnungen zugeteilt worden, hätten sie gleichzeitig Entscheidungsbefugnisse und die spezifische Aufsicht über die Umsetzung eines Gesetzes gehabt, was angesichts der Ziele des ZWG nicht wünschenswert ist; denn der eidgenössische Gesetzgeber strebt eine unabhängige kantonale Behörde an, die ein zentralisiertes Monitoring wahrnehmen kann, um eine wirksame und einheitliche Umsetzung der Bundesgesetzgebung auf kantonaler Ebene zu gewährleisten, und die bei Bedarf allgemeine Anweisungen gibt. Diese Behörde soll zudem den Bund informieren.

Absatz 3

In diesem Absatz wird klargestellt, dass es sich nicht um eine allgemeine Aufsicht handelt und dass die einschlägigen Bestimmungen – insbesondere die Bestimmungen zur Aufsicht über die Gemeinden gemäss kantonalem Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden – vorbehalten bleiben.

Art. 5

Absatz 1

Mit der neuen Informatikplattform erhalten die Behörden (das BRPA, die RUBD und die Oberamtspersonen), die für die Prüfung und Genehmigung von Baugesuchen zuständig sind, mit Blick auf die Erteilung der Baubewilligungen für Projekte in der Bauzone und der Sonderbewilligung für Projekte ausserhalb der Bauzone ein Instrument, das Daten aus dem kantonalen Register FriPers und dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) aufbereitet und zur Verfügung stellt. Diese Plattform schafft kein neues kantonales Register, sondern bringt bereits bestehende Referenzdaten aus den Quellenregistern, die von den Gemeinden nachgeführt werden müssen, zusammen, damit sie für die zuständigen Behörden einfacher zugänglich und lesbar sind.

Nochmals: Für die Bestimmung des Zweitwohnungsanteils werden die Daten aus dem GWR und den Daten, welche die Einwohnerkontrolle vierteljährlich dem Bundesamt für Statistik (BFS) übermittelt, untereinander verknüpft. Die Gemeinden müssen alle drei Monate die Gebäude- und Wohnungsdaten und somit das GWR nachführen. Daneben übersenden sie dem BFS mindestens alle drei Monate einen vollständigen Auszug ihres Einwohnerregisters (EWR). Im Kanton Freiburg wird diese Übermittlung mit Blick auf die Datenqualität monatlich verlangt.

Absatz 2

Mit der Plattform werden namentlich drei Ziele verfolgt.

Zum Ersten können sich das BRPA, die RUBD und die Oberamtspersonen bei der Prüfung und Bewilligung der Baugesuche oder vor der Erteilung von Sonderbewilligungen (bei Bauten ausserhalb der Bauzone) dank der Plattform auf den aktuellen Zweitwohnungsanteil der betroffenen Gemeinde stützen.

Dies ist bedeutend, weil nach Artikel 6 Abs. 1, 2. Satz, ZWG keine Baubewilligung erteilt werden darf, wenn die Erteilung zur Folge hätte, dass die Gemeinde den Zweitwohnungsanteil von 20 % überschreiten würde. Diese Vorgabe kann aber nur erfüllt werden, wenn die Behörden jederzeit den zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Zweitwohnungsanteil abfragen können. Der vom Bund jährlich ermittelte Zweitwohnungsanteil hat deklaratorische Bedeutung. Auch müssen die Behörden jedes Mal, wenn sie ein Baubewilligungsgesuch behandeln, den tatsächlichen Anteil zum Zeitpunkt der Prüfung in Erfahrung bringen können. Umgekehrt kann jederzeit der Nachweis erbracht werden, dass der Anteil inzwischen unter der Grenze liegt, auch wenn die Gemeinde in der Liste der Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % aufgeführt ist, die der Bund am 31. März des laufenden Jahres publiziert hat.

Zum Zweiten müssen die Gemeinden nach Artikel 16 Abs. 1 ZWG der für Baugenehmigung zuständigen Behörde sämtliche Personen melden, die innerhalb der Gemeinde die Wohnung wechseln, aus der Gemeinde wegziehen oder ihre Niederlassung in eine andere Gemeinde verlegen. Die Plattform dient der automatisierten Meldung der Informationen, die in Artikel 16 Abs. 1 ZWG vorgesehen sind, indem sie diese Daten den Oberamtspersonen zur Verfügung stellt und so die Gemeinden von ihrer Meldungspflicht befreit. Weil es sich um schützenswerte persönliche Daten handelt, werden sie anonymisiert.

Und schliesslich müssen die Oberamtspersonen für die Einhaltung der Bedingungen, die sie in ihren Bewilligungen festgelegt haben, und der Bedingungen, welche die RUBD in den Sonderbewilligungen definiert hat, sorgen. Dies gilt namentlich für die Einhaltung der Nutzungseinschränkungen gemäss Artikel 7 Abs. 3 und 4 ZWG. Mit dem Datenzugriff können die Oberamtspersonen quasi in Echtzeit die Zu- und Wegzüge der Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Wohnungen in den Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % verfolgen und überprüfen.

Falls die Oberamtsperson feststellt, dass die Nutzungseinschränkung, die mit der Baugenehmigung verfügt wurde, verletzt wird, kann sie von der Eigentümerschaft verlangen, dass sie die rechtskonforme Nutzung wiederherstellt. Bei Bauten ausserhalb der Bauzone informiert die Oberamtsperson die RUBD über die Verletzung, die dann innerhalb ihrer Kompetenzen handelt. Eine solche Verletzung kann beispielsweise darin bestehen, dass eine Person aus einer Wohnung, für die im Grundbuch die Nutzung zu Erstwohnzwecken angemerkt ist, auszieht, sich in einer anderen Gemeinde niederlässt und die zurückgelassene Wohnung unbewohnt lässt oder als Zweitwohnung nutzt.

Die zuständige Behörde wird in einem solchen Fall dafür sorgen müssen, dass die Wohnung gemäss Vorgaben genutzt wird. Änderungen und Sistierungen der Nutzungsbeschränkungen nach den Artikeln 13 und 14 ZWG bleiben vorbehalten.

Art. 6

Absatz 1

Wie bereits erwähnt, haben das BRPA, die RUBD und die Oberamtspersonen Zugriff auf die Plattform.

Absatz 2

Der Zugriff auf die FriPers-Daten ist an strikte Bedingungen geknüpft und muss von der Sicherheits- und Justizdirektion bewilligt werden (Art. 16 und 16a des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle EKG; Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten; sowie Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz DSchG).

Absatz 3

Mit diesem Absatz wird die Möglichkeit eines zukünftigen Zugriffsrechts auf die Daten anderer Register offengelassen. Gleichzeitig wird klargestellt, dass jede Erweiterung des Zugriffsrechts sämtliche Bedingungen im Bereich des Datenschutzes einhalten muss, die für das ursprüngliche Zugriffsrecht gelten.

Art. 7

Absatz 1

Laut Artikel 16 Abs. 2 ZWG müssen die Grundbuchämter der für Baubewilligungen zuständigen Behörde den Eigentumsübergang eines Grundstücks melden, für das eine Nutzungsbeschränkung angemerkt ist. Auf diese Weise können die Oberamtspersonen sicherstellen, dass die Nutzungsbeschränkung auch durch den neuen Eigentümer eingehalten wird.

Weiter sieht dieser Absatz vor, dass die Kantone das Meldeverfahren regeln.

Im Kanton Freiburg sollen die Grundbuchämter der Oberamtsperson nach dem grundbuchlichen Vollzug den Eigentumsübergang eines Grundstücks mit einer Nutzungsaufgabe nach Artikel 7 Abs. 3 und 4 ZWG von Amts wegen melden, und zwar unabhängig vom Grund des Eigentumsübergangs (Erbe, Ausrichtung zu Lebzeiten, Einräumung eines selbstständigen und dauernden Rechts usw.).

Absatz 2

Um ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen zu können, müssen die Oberamtspersonen über die nötigen Informationen (Grundstück, neuer Eigentümer, Eigentumsform, Erwerbsdatum) verfügen. Die Meldung muss die Grundstücksnummer, die Gemeinde, die bisherige und neue Grundeigentümerschaft sowie die Art der Anmerkung, mit der das Grundstück belastet ist, enthalten.

Art. 8

Auf kantonaler Ebene sind sämtliche geschützten Bauten inventarisiert. Deren Unterschutzstellung erfolgt durch die kommunalen Zonennutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften oder ausnahmsweise durch unabhängige Massnahmen.

In diesem kantonalen Inventar noch nicht erfasst sind die Ortsbildprägenden Bauten, die vom eidgenössischen Gesetzgeber als neue Kategorie eingeführt wurde. Gemäss den Erläuterungen des Bundesrats zur ZWV sind Bauten ortsprägend, wenn sie durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur Qualität des Ortsbildes und zur Identität des Ortes beitragen. Es muss sich nicht um geschützte Bauten handeln.

Absatz 1

Die Kriterien zur Bestimmung der Ortsbildprägenden Bauten werden im kantonalen Richtplan definiert, so wie dies bereits für die geschützten Bauten der Fall ist.

Absatz 2

Der Staatsrat hat sich dafür entschieden, die Verfahren anzuwenden, die bereits für geschützte Bauten gelten. Das heisst gemäss den Artikeln 72 ff. RPBG, die Unterschutzstellung dieser Bauten, die im kantonalen Inventar verzeichnet sind, erfolgt durch die Zonennutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften oder ausnahmsweise durch unabhängige Massnahmen (Art. 74 und 75 RPBG).

Art. 9

Absatz 1

Nach Artikel 81 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 erheben Staat und Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern und anderen Abgaben.

Das Bundesgericht (BGer) hat wiederholt präzisiert, dass eine Gemeinde nicht zwingend eine ausdrücklich erteilte fiskalische Kompetenz haben muss, um eine öffentliche Abgabe erheben zu können. So ist es für Lenkungsabgaben, die keinerlei Fiskalzweck verfolgen, ausreichend, wenn das betreffende Gemeinwesen über eine Sachkompetenz im entsprechenden Gebiet verfügt; denn die Kompetenz, eine Abgabe zu erheben, ist an die Rechtsetzungskompetenz im Bereich, der von der Abgabe betroffen ist, gebunden. Darauf wies das BGer kürzlich in seinem «Silvaplane-Entscheid» vom 27. März 2014 hin.

Aus der Botschaft des Bundesrats zum ZWG geht hervor, dass sich die kompetenzrechtlichen Grundlagen für solche Abgaben nach dem kantonalen Recht richten. Im Kanton Freiburg haben die Gemeinden gestützt auf die Vorrechte, die sie gemäss den Artikeln 34 ff. des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) und indirekt gemäss Artikel 3 ZWG (früher Art. 8a Abs. 2 und 3 RPG) haben, grundsätzlich die Kompetenz, um eine Zweitwohnungsabgabe zu erheben.

Unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips kann darüber hinaus Artikel 23 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG) erwähnt werden, der dem Staatsrat die Möglichkeit gibt, den Gemeinden die Befugnis zur Erhebung weiterer Abgaben zu erteilen.

Die Erhebung der Abgabe will das Verhalten der Eigentümerschaft in eine bestimmte Richtung lenken, um das öffentliche Interesse zu schützen. Dazu gehören (nicht abschliessende Liste): ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen, eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen (Eigen- oder Fremdnutzung), preisgünstige Erstwohnungen usw.

Anders als die Steuererträge fliessen die Abgabenerträge nicht in die allgemeinen Gemeindeeinnahmen. Die Abgabenerträge müssen direkt oder indirekt den Abgabepflichtigen zugutekommen. Im vorliegenden Fall geht es darum, das Tourismusangebot zu bewahren und auszubauen, indem die Attraktivität der Gemeinde und somit der Marktwert der Liegenschaften erhöht werden (z. B. über eine allgemeine Unterstützung des Tourismus und die Finanzierung von neuen Tourismuseinrichtungen wie Hotels und hotelmässige Residenzen, aber auch über die Förderung von Renovations- und Sanierungsarbeiten bei bestehenden Beherbergungsstrukturen).

Absatz 2

Will eine Gemeinde eine solche Abgabe einführen, muss sie dies unter Einhaltung des Verfahrens, das im Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden definiert ist, über ein allgemeinverbindliches Reglement tun.

Absatz 3

Um die Vorgaben für die Einführung von öffentlichen Abgaben zu erfüllen, muss das von der Gemeindelegislative beschlossene Reglement namentlich das Abgabesubjekt, das Abgabeobjekt, die Berechnungsweise, das Verfahren zur Erhebung der Abgabe sowie die Zweckverwendung der Erträge festlegen.

Art. 10

Laut Artikel 11 Abs. 1 ZWG sind altrechtliche Wohnungen unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art der Wohnnutzung frei. Zur Erinnerung: Eine altrechtliche Wohnung im Sinne des LGW ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war (vgl. Art. 10 ZWG).

Artikel 12 Abs. 2 ZWG gibt den Kantonen die Möglichkeit, die Umnutzung zu Zweitwohnzwecken von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen stärker einzuschränken als das ZWG. Zudem können die Kantone nutzungsmässige und bauliche Änderungen der Baubewilligungspflicht unterstellen, soweit sie ihr nicht unterstehen. Unter «Umnutzung» im Sinne der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen ist die Änderung der Art, wie die Wohnung genutzt wird, zu verstehen, unabhängig von der Nutzungsbestimmung im allgemeinen Sinn (Wohnnutzung, Gewerbe usw.).

Der Kanton will von dieser Kompetenz nach Artikel 12 Abs. 2 ZWG Gebrauch machen. Mit dem neuen Buchstaben c^{bis} von Artikel 85 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) wird jede Umnutzung zu Zweitwohnzwecken von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen der Baubewilligungspflicht nach dem vereinfachten Verfahren unterstellt, soweit die Umnutzung weder Arbeiten erfordert noch die Umwelt beeinträchtigt.

Der Kanton führt die Baubewilligungspflicht nach dem vereinfachten Verfahren für Änderungen nach Artikel 13 ZWG ein. Diese Bestimmung betrifft zwei Fälle: zum einen den Wechsel der Nutzung als Erstwohnung oder als Wohnung, die einer Erstwohnung gleichgestellt ist, in die Nutzung als touristisch bewirtschaftete Wohnung und zum zweiten den Wechsel der Nutzung innerhalb der Nutzungskategorien von touristisch bewirtschafteten Wohnungen.

Umnutzungen, die Arbeiten erfordern (Umbau, Wiederaufbau, Vergrösserung usw.) oder die Umwelt beeinträchtigen, sind dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unterstellt (Art. 84 Bst. c RPBR).

Es sei noch das spezifische Meldeverfahren nach Artikel 7 ZWV erwähnt, das bei der Nutzungsänderung einer touristisch bewirtschafteten Wohnung in eine Erstwohnung oder in eine Wohnung, die einer Erstwohnung gleichgestellt ist, zur Anwendung gelangt: Eine solche Umnutzung ist innerhalb von 30 Tagen ab Bezug der Wohnung der Oberamtsperson zu melden. Die Oberamtsperson informiert daraufhin von Amts wegen das Grundbuchamt über die Umnutzung, damit dieses die Anmerkungen ändern kann. Dies gilt unabhängig davon, ob die betroffene Wohnung innerhalb oder ausserhalb der Bauzone liegt.

Art. 11

Das Inkrafttreten der Verordnung wird vom Staatsrat festgesetzt werden.

Mit Ausnahme der Punkte, die im Kommentar zu Artikel 10 erwähnt werden, hat der Entwurf keine Änderung des kantonalen Rechts zur Folge.

5 AUSWIRKUNGEN DER VERORDNUNG FÜR DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Die Verordnung hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

6 FINANZIELLE UND PERSONELLE FOLGEN

Die Umsetzung der Bundesgesetzgebung hat für die kantonalen Ausführungsbehörden und -organe einen Mehraufwand zur Folge. Diese zusätzliche Arbeit wird jedoch mit den internen Personalressourcen und den bestehenden finanziellen Mitteln bewältigt werden. Das bedeutet, die Umsetzung auf kantonaler Ebene hat keine direkten finanziellen Folgen (es sind keine zusätzliche VZÄ nötig).

Die Einrichtung einer speziellen Informatikplattform für die Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen wird durch interne Ressourcen des StatA, des ITA und des BMA sichergestellt werden. Eine spätere punktuelle Mittelzuteilung – etwa, wenn die Änderung der Datenquellen für die Plattform eine spezifische Nachführung nötig macht – bleibt vorbehalten.

7 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, BUNDESRECHTSKONFORMITÄT UND EUROPAVERTRÄGLICHKEIT DES ENTWURFS

Der Entwurf hat Artikel 75b BV als Grundlage. Er beschränkt sich weitgehend darauf, die Mindestvorgaben des Bundesrechts umzusetzen. Verfassungsmässigkeit und Bundesrechtskonformität sind somit gegeben. Der Entwurf ist auch europakompatibel.
