



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Chur, den 12. September 2013

Entwürfe für das Bundesgesetz sowie die Verordnung über Zweitwohnungen

VERNEHMLASSUNG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

Wir danken für die uns gewährte Möglichkeit, uns zu den Entwürfen für das Bundesgesetz und die Verordnung über die Zweitwohnungen (ZWG und ZWV) vernehmen zu lassen. Nach Einsichtnahme in die Vernehmlassungsunterlagen nehmen wir wie folgt Stellung:

A. ZUSAMMENFASSUNG

- Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone begrüsst die rasche Erarbeitung der Entwürfe für eine Zweitwohnungsgesetzgebung und dankt, dass sie in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitwirken konnte.
- Aufgrund der Tatsache, dass die Initiative faktisch nicht in der gesamten Schweiz Auswirkungen zeitigt, sondern alleine im Berggebiet, **fordern die Gebirgskantone, dass die Umsetzung der Initiative unter Einbezug der Verlautbarungen der Initianten im Abstimmungskampf sowie der gesamten verfassungsmässigen Grundsätze erfolgt.**
- **Die Auswirkungen der Initiative für das Berggebiet sind drastisch.** Deren Folgen werden erst im Laufe der Jahre spürbar und sich quer durch alle Wirtschaftszweige und auch bei den Staatseinnahmen von Gemeinden und Gebirgskantonen in empfindlichem Ausmasse bemerkbar machen. Mit regionalen „Schocks“ ist zu rechnen, weil einige Ortschaften und Regionen stärker betroffen sein werden als andere. Das definitive Ausmass hängt aber in hohem Masse von der Ausgestaltung der Zweitwohnungsgesetzgebung ab. **Die Ge-**

Präsident: Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

Hinterm Bach 6, Postfach 658, 7002 Chur
Tel. 081 250 45 61, Fax 081 252 98 58
kontakt@gebirgskantone.ch

birgskantone fordern deshalb eine Regulierung mit Augenmass. Ermessensspielräume sind zugunsten des Berggebiets zu nutzen.

- Die Entwürfe für das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) und die Zweitwohnungsverordnung (ZWV) gehen bezüglich verfassungsmässiger Einbettung des Zweitwohnungsartikels in die richtige Richtung, sind jedoch **optimierungsbedürftig**. Namentlich mit Bezug auf die Bestandesgarantie und die künftigen **Entwicklungsmöglichkeiten** sind klare Verbesserungen nötig. Zudem sind die Entwürfe von einem **Misstrauen** gegenüber den Vollzugsbehörden geprägt und neigen zur **Überregulierung**, was mit der Verhältnismässigkeit und der Praktikabilität im Vollzug kollidiert. **Die Gebirgskantone fordern diesbezüglich klare Korrekturen.**
- **Die im Zusammenhang mit der Besitzstandsgarantie vorgeschlagene restriktive Variante wird von den Gebirgskantonen jedoch strikte abgelehnt.** Damit würde der Bundesrat hinter die Lösung in der geltenden Verordnung zurückfallen. **Wir unterstützen einzig die liberalere Variante.** Diese garantiert den Bestandesschutz in optima forma, weil sie nicht nur den heutigen Gebäudebestand sichert, sondern mit der Erlaubnis geringfügiger Erweiterungen auch künftige Entwicklungen ermöglicht (Sanierungen, zweckmässigere Raumeinteilungen, Verdichtungen gegen Innen etc.).
- Wir teilen die Auffassung, dass es **Sache der Kantone und Gemeinden sein soll, allfällige Missbräuche und problematische Entwicklungen mit geeigneten Massnahmen zu verhindern sind.** Dies ist ein zweckmässiges Korrektiv. Die betroffenen Regionen wissen am besten, welche Massnahmen bei ihnen diesbezüglich am wirksamsten sind.
- Der Vernehmlassungsentwurf ist im Vergleich zu den in der Arbeitsgruppe besprochenen Entwürfen deutlich vollzugstauglicher. Gleichwohl finden sich noch immer Bestimmungen, die **nicht praxistauglich sind oder überzogene Anforderungen** an die Behörden, namentlich an die kommunalen Behörden stellen. **Die Gebirgskantone fordern deshalb weitere Vollzugsvereinfachungen.**
- Die Gebirgskantone begrüssen, dass der Bundesrat zusammen mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik des Bundes vorgelegt hat. Damit anerkennt der Bundesrat, dass es zur Abfederung der negativen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative zusätzlicher regional- und tourismuswirtschaftlicher Massnahmen bedarf. Wie im Bericht festgehalten, muss aber damit gerechnet werden, dass diese Massnahmen von hoher Relevanz für die Tourismuswirtschaft sein werden. Eine bloss kurzfristige Förderung ist deshalb nicht sachgerecht. **Die Gebirgskantone erachten es deshalb als angezeigt, die vorgeschlagenen Massnahmen über einen längeren Zeitraum als lediglich über vier Jahre vorzusehen.**

B. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

1. Zum Initiativzweck und zu den Zusicherungen der Initianten

Das Ziel der Initiative ist, in Gemeinden mit eindeutig überschüssendem Zweitwohnungsanteil (> 20%) den Bau von weiteren „kalten Betten“, d.h. von klassischen Zweitwohnungen zu verbieten. Dies ergibt sich aus den von den Initianten öffentlichkeitswirksam vertretenen Definitionen (siehe Grafik im Anhang).

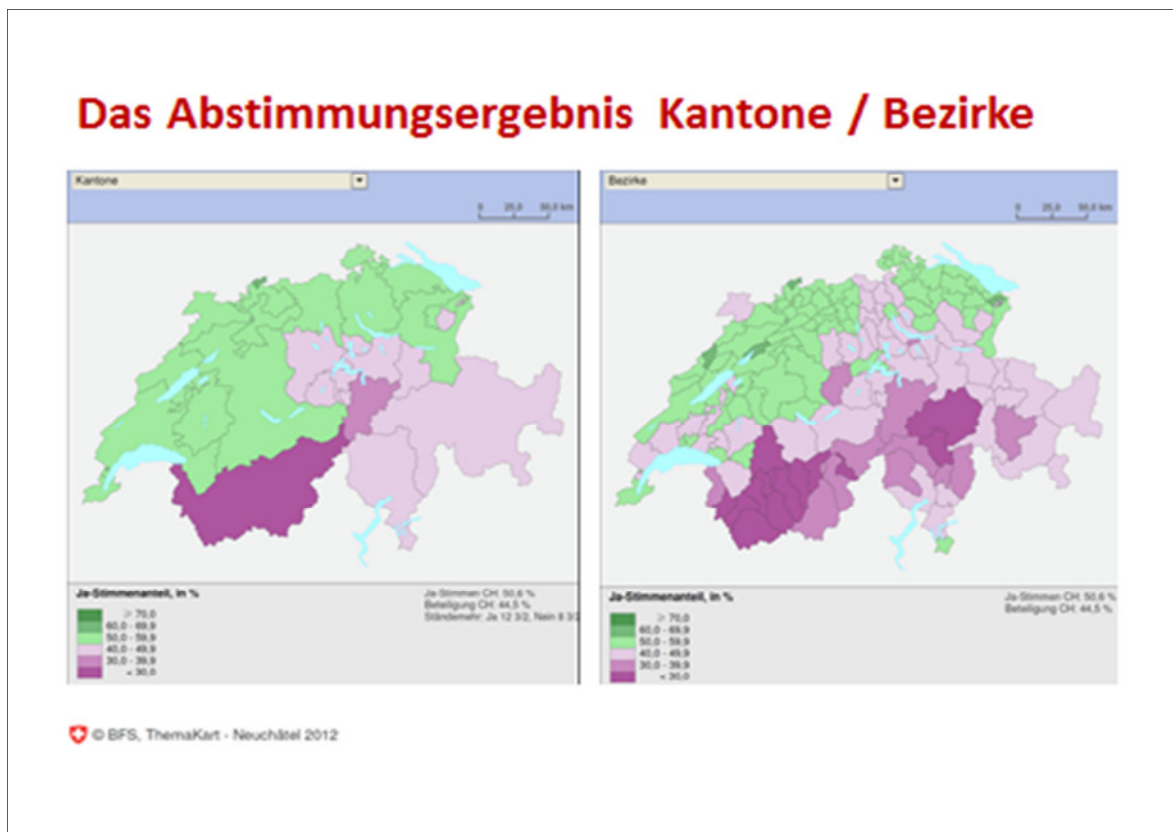
Das Bundesgericht hat in einem seiner Leitentscheide vom 22. Mai 2013, bei dem die Anwendbarkeit des neuen Verfassungsartikels zu beurteilen war, stark auf die Materialien und auf die für den Stimmbürger und die Stimmbürgerin erkennbaren Sinn der Initiative abgestellt. Dabei hat es auch die Aussagen der Initianten im Abstimmungskampf mitberücksichtigt. Es hält diesbezüglich explizit fest, dass die Initianten in ihrem Argumentarium davon ausgingen, dass Ferienwohnungen, die kommerziell vermietet werden, keine Zweitwohnungen seien, weil sie viel stärker genutzt würden. Entsprechend bezeichnet das Bundesgericht das Verbot von „kalten Betten“ als „harten Kern“ der neuen Verfassungsnorm und überlässt die Regelung des Umgangs mit „warmen Betten“, der Umsetzung von Erst- zu Zweitwohnungen (und vice versa) sowie die die Erweiterung und den Ersatz bestehender Zweitwohnungen der Konkretisierung durch den Gesetzgeber (BGE 1C_646/2012, E. 10.4 und 10.5).

Vor diesem Hintergrund müssen die Bestimmungen im nun vorliegenden Vernehmlassungsentwurf zum Zweitwohnungsgesetz gewürdigt werden. Art. 75b BV verbietet den Bau von zusätzlichen, unbewirtschafteten Zweitwohnungen („kalten Betten“) in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent. Hingegen ist der Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen weiterhin möglich und zulässig. **Die entsprechenden Bestimmungen in Art. 7 des Vernehmlassungsentwurfs stellen deshalb nicht eine Aushöhlung des Verfassungsartikels dar, sondern sie entsprechen dem Willen der Initianten, so wie er für den Stimmbürger und die Stimmbürgerin im Abstimmungskampf erkennbar war und auf den sich diese verlassen konnten. Die Gebirgskantone fordern deshalb, dass die Zweitwohnungsgesetzgebung solche Bestimmungen enthält.**

2. Zum Abstimmungsergebnis und zu der sich daraus ergebenden Konsequenz

Die Zweitwohnungsinitiative ist vom Volk mit insgesamt nur 28'796 Stimmen Differenz angenommen worden (50.6 % bzw. 1 152 598 zu 49.4 % bzw. 1 123 802). Bei den Ständesstimmen resultierte ein Ergebnis von 13.5 zu 9.5 Ständen, wobei namentlich in den Kantonen Fribourg und Aargau das Ergebnis äusserst knapp ausfiel (50.8 % bzw. 50.6 % Ja-Stimmen). Die direkt betroffenen Ge-

biere lehnten die Initiative mehrheitlich ab. Bei diesem Abstimmungsergebnis handelt sich um die fünft-knappste Entscheidung mit Bezug auf absolute Stimmen und die acht-knappste Entscheidung mit Bezug auf Ständestimmen in der Geschichte der Volksabstimmungen in der Schweiz.



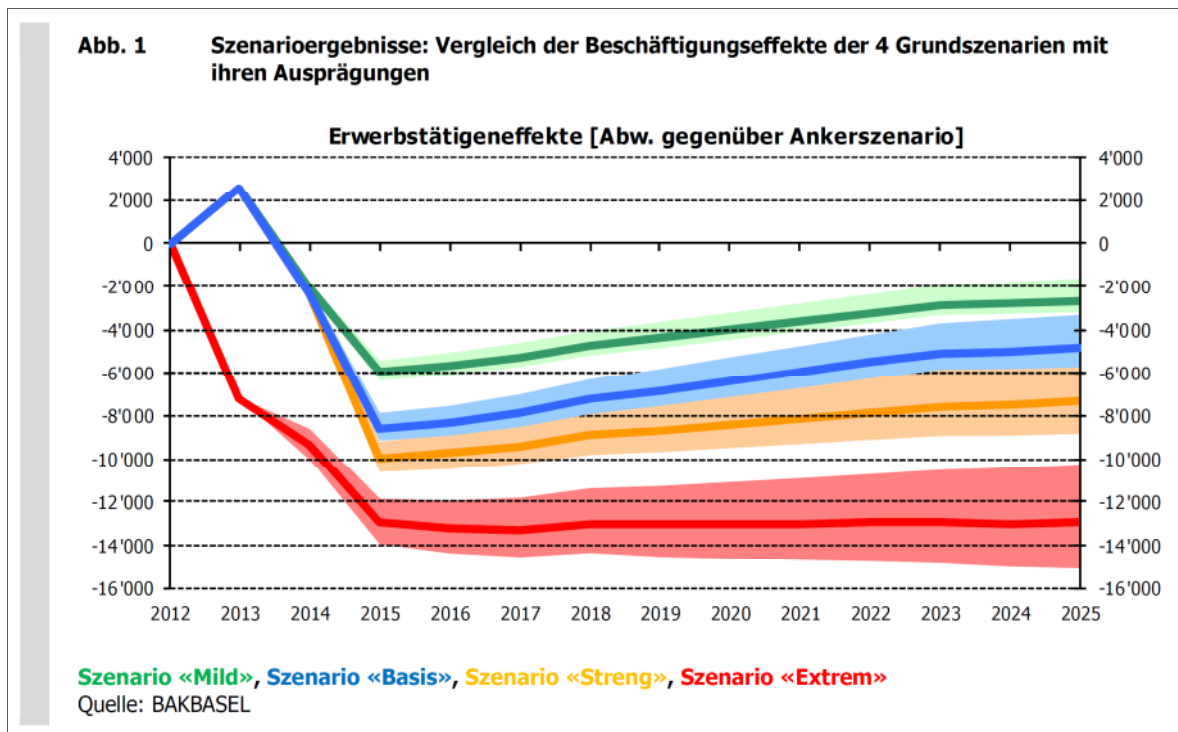
Das Berggebiet sieht sich mit einer zunehmend schwieriger werdenden Situation konfrontiert, wenn es von der Bundespolitik in finanz- und regionalpolitischen Belangen zur bestmöglichen Ausnutzung der eigenen Entwicklungsmöglichkeiten aufgefordert ist (Regionalpolitik, Finanzausgleich), sich auf der anderen Seite jedoch zunehmend mit Restriktionen verschiedenster Ausprägung konfrontiert sieht (Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz usw.). Die Zweitwohnungsinitiative stellt diesbezüglich die bisher einschneidendste Restriktion dar. Für die Gebirgskantone wird diese teilweise widersprüchliche Politik des Bundes zunehmend zu einem Problem, wenn auf der einen Seite die ohnehin schon spärlichen Arbeitsplätze in den peripheren Regionen des Landes vernichtet werden und auf der anderen Seite namhafte finanzielle Mittel über den Finanzausgleich und die NRP zur Verfügung gestellt werden, um Projekte zur Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung zu unterstützen.

Die Gebirgskantone stellen das Abstimmungsergebnis nicht in Frage, sondern haben sich dazu bekannt, die Initiative umzusetzen. Sie fordern jedoch, dass dies in angemessener Weise erfolgt. Dabei ist insbesondere auch darauf zu achten, dass die Umsetzung der Initiative unter keinen Umständen einen Keil zwischen das Berggebiet und die anderen Landesteile, namentlich die Agglomerationen, treibt. Je nach Umsetzungsvariante ist diese Gefahr jedoch vorhanden. Aufgrund des

sehr knappen Abstimmungsergebnisses und der Tatsache, dass die Initiative faktisch nicht in der gesamten Schweiz Auswirkungen zeitigt, sondern alleine im Berggebiet, **fordern die Gebirgskantone deshalb, dass die Umsetzung der Initiative unter Mitwürdigung der Verlautbarungen der Initianten im Abstimmungskampf sowie der weiteren verfassungsmässigen Grundsätze mit Bedacht erfolgt.**

3. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative für die Gebirgskantone

Obwohl die Zweitwohnungsinitiative gesamtschweizerische Geltung hat, sind deren Konsequenzen fast ausschliesslich vom Berggebiet zu tragen. Wie zwei Untersuchungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bestätigen, zeitigt die Zweitwohnungsinitiative denn auch drastische Auswirkungen für das Berggebiet. Wird die derzeit geltende Zweitwohnungsverordnung des Bundesrates unverändert ins Gesetz überführt („Basisszenario“), reduzieren sich die Bauinvestitionen im Jahr 2015 um 1,5 Milliarden und langfristig um jährlich bis zu 800 Millionen Franken. Es gehen rund 9'000 Arbeitsplätze verloren. Betroffen sind ausschliesslich jene Gebiete, die von der Initiative tangiert werden. In den Szenarien „streng“ und „extrem“ gingen bis zu 15'000 Arbeitsplätze verloren.



Die Auswirkungen der Initiative für das Berggebiet sind somit drastisch. Deren Folgen werden erst im Laufe der Jahre spürbar und sich quer durch alle Wirtschaftszweige und auch bei den Staats-

einnahmen von Gemeinden und Gebirgskantonen in empfindlichem Ausmass bemerkbar machen. Mit regionalen „Schocks“ ist zu rechnen, weil einige Ortschaften und Regionen stärker betroffen sein werden als andere. Das definitive Ausmass hängt aber in hohem Masse von der Ausgestaltung der Zweitwohnungsgesetzgebung ab. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, die neue Verfassungsbestimmung vernünftig, in einem erträglichen Mass und in Berücksichtigung der weiteren Verfassungsbestimmungen auszugestalten. **Die Gebirgskantone fordern deshalb eine Regulierung mit Augenmass. Ermessensspielräume sind zugunsten des Berggebiets zu nutzen.**

4. Die zentralen Bewertungskriterien der Gebirgskantone und die Beurteilung der Vorlage im Lichte dieser Bewertungskriterien

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen muss die Gesetzgebung zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zu den Zweitwohnungen aus unserer Sicht zwingend folgenden **vier zentralen Kriterien** genügen:

1.) Die Umsetzung muss unter Berücksichtigung aller massgeblichen Verfassungsbestimmungen mit Augenmass erfolgen, und die Ermessensspielräume sind zugunsten des Berggebiets zu nutzen

Die Umsetzung des Zweitwohnungsartikels darf nicht isoliert erfolgen, sondern muss in die gesamte Verfassung eingebettet werden. Deshalb hat die Umsetzung namentlich die Eigentumsgarantie, die Wirtschaftsfreiheit, die Strukturpolitik, die Rücksichtnahme auf die Berggebiete sowie auf die Gemeinden im Berggebiet, den Vertrauensgrundsatz, die Kantons- und Gemeindeautonomie und die Verhältnismässigkeit zu beachten.

Wertung:

Die Entwürfe für das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) und die Zweitwohnungsverordnung (ZVV) gehen bezüglich verfassungsmässiger Einbettung des Zweitwohnungsartikels in die richtige Richtung, sind jedoch optimierungsbedürftig. Namentlich mit Bezug auf die Bestandsgarantie und die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten sind klare Verbesserungen nötig.

Zudem sind die Entwürfe von einem Misstrauen gegenüber den Vollzugsbehörden geprägt und neigen zur Überregulierung, was mit der Verhältnismässigkeit und der Praktikabilität im Vollzug kollidiert.

2.) Der Besitzstand muss vollumfänglich gewährleistet sein, und den Eigentümern und Gemeinden müssen auch künftig vertretbare Entwicklungsmöglichkeiten belassen werden

Wertvernichtungen sind kein Ziel der Initiative. Die Gebirgskantone verlangen deshalb eine umfassende Besitzstandsgarantie für bestehenden bzw. am 11. März 2012 erstinstanzlich bewilligten (altrechtlichen) Wohnraum. Der Umgang mit altrechtlichen Wohnungen bildete im Abstimmungskampf zu keiner Zeit Gegenstand der Diskussion. Eine nachträgliche Lesart wäre unstatthaft, ansonsten ein für das Stimmverhalten des Volkes überaus zentraler Aspekt unterschlagen worden wäre.

Die Einschränkung der Nutzung bestehender Wohnungen hätte einen massiven Wertzerfall zur Konsequenz. Weil solche Wohnungen nur noch dem Erstwohnungsmarkt zugänglich wären, brächen die Werte ein, und es müssten massive Wertberichtigungen vorgenommen werden. Die Folge dieses Wertzerfalls wäre eine Überfinanzierung durch Hypotheken. Die Banken wären gezwungen die Darlehen zu kündigen sofern die Eigentümer nicht mehr Eigenmittel einschiessen können. So oder anders würde damit die Grundlage für eine Immobilienkrise im Berggebiet gelegt. Daran kann niemand ein Interesse haben.

Das Bundesgericht spricht bereits im Zusammenhang mit dem Verbot neuer Zweitwohnungen von einer „nicht unerheblichen Beschränkung der Eigentumsgarantie“ (BGE 1C_646/2012, E. 10.5). Eine Ausdehnung der Initiative auf altrechtliche Wohnungen käme deshalb einer unverhältnismässigen Beschränkung des Eigentums gleich, die vom Initiativtext nicht gedeckt wird und im Abstimmungskampf zu keiner Zeit thematisiert wurde. Das Bundesgericht hält fest, dass die Umnutzung altrechtlicher Wohnungen bzw. die weiterführende Nutzung in bisherigem Umfang in den Ausführungsvorschriften geklärt werden könne (BGE 1C_646/2012, E. 10.5). Es gilt deshalb im Zweitwohnungsgesetz dafür zu sorgen, dass die freie Nutzung von bestehenden Wohnungen auch künftig im bisherigen Umfang gewährleistet bleibt. Bestimmungen, die diesem zentralen Anliegen nicht Rechnung tragen, lehnen die Gebirgskantone strikte ab.

Dieselbe Position nehmen die Gebirgskantone auch mit Bezug auf projektbezogene Sondernutzungspläne, die vor dem 11. März 2012 genehmigt wurden, ein. Wenn diese die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass regeln, müssen diese den uneingeschränkten Vertrauens- und Bestandesschutz geniessen.

Und alleine mit dem Bestandesschutz ist es nicht getan. Niemand kann ein Interesse an Ruinen in den Bergdörfern haben. Deshalb ist der Besitzstand mit klar definierten baulichen Entwicklungsmöglichkeiten für bestehende Beherbergungsbetriebe und auch für bestehende Wohnungen zu kombinieren. Nur so kann gewährleistet werden, dass Beherbergungsbetriebe erneuert und wieder wettbewerbsfähig gemacht werden sowie bestehende Wohnungen zweckmässig saniert und auf neuzeitliche Wohnbedürfnisse ausgerichtet werden können.

Wertung:

Die im Zusammenhang mit der Besitzstandgarantie vorgeschlagene **restriktive Variante** wird von den Gebirgskantonen **strikte abgelehnt**. Damit würde der Bundesrat hinter die Lösung in der geltenden Verordnung zurückfallen. Wir unterstützen einzig die liberalere Variante. Diese garantiert den Bestandesschutz in optima forma, weil sie nicht nur den heutigen Gebäudebestand sichert, sondern mit der Erlaubnis „geringfügiger Erweiterungen“ auch künftige Entwicklungen ermöglicht (Sanierungen, zweckmässigere Raumeinteilungen, Verdichtungen etc.). Diesbezüglich ist aber nicht auf fixe Quadratmeter-Grössen, sondern auf die Möglichkeiten der jeweiligen Bau- und Zonenordnungen abzustellen. Diese sollen ausgenutzt werden können, sofern keine neuen Wohneinheiten entstehen.

Wir teilen auch die Auffassung, dass es Sache der Kantone und Gemeinden sein soll, allfällige Missbräuche und problematische Entwicklungen mit geeigneten Massnahmen zu verhindern sind. Dies ist ein zweckmässiges Korrektiv. Die betroffenen Regionen wissen am besten, welche Massnahmen bei ihnen diesbezüglich am wirksamsten sind.

3.) Die Vollzugstauglichkeit muss gewährleistet sein

Die Umsetzung des Zweitwohnungsartikels wird nur dann gelingen, wenn die gesamte Zweitwohnungsgesetzgebung vollzugstauglich ausgestaltet wird. Der Vollzug wird Ressourcen benötigen und nicht unerhebliche Kosten verursachen – und zwar genau dort, wo ohnehin schon einschneidende Restriktionen aufgrund der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung wirken. Es ergibt sich somit eine mehrfache Belastung. Deshalb ist überall darauf zu achten, dass die Gemeinden ihren Aufgaben in angemessener Weise gerecht werden können.

Wertung:

Anerkennend kann gewürdigt werden, dass der Vernehmlassungsentwurf im Vergleich zu den in der Arbeitsgruppe des UVEK besprochenen Entwürfen deutlich vollzugstauglicher ist. Dennoch finden sich noch Bestimmungen, die nicht praxistauglich sind oder überzogene Anforderungen an die Behörden stellen. Wir weisen diesbezüglich in den Detailbemerkungen im Einzelnen darauf hin (unten in Abschnitt C.). An dieser Stelle seien lediglich der Bedarfsnachweis für touristisch bewirtschaftete Wohnungen gemäss Art. 8 Abs. 3 ZWG und die Meldepflicht von Baubehördenmitgliedern nach Art. 19 Abs. 4 ZWG erwähnt.

4.) Die Zweitwohnungsgesetzgebung muss von einem Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der Tourismuswirtschaft begleitet werden

Die ohnehin anspruchsvolle wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete darf mit den neuen gesetzlichen Grundlagen nicht noch weiter negativ tangiert werden. Parallel zur Zweitwohnungsgesetzgebung sind deshalb zwingend flankierende Massnahmen zur Standortförderung zu verankern. Im Vordergrund steht die Optimierung der bestehenden Förderinstrumente der Tourismus- und Regionalpolitik (etwa Innotour, SGH, Neue Regionalpolitik). Zusätzlich ist aber auch die Einführung neuer Instrumente zu prüfen. Im Zentrum muss ein bewirtschaftungsorientierter Tourismus stehen, der den Tourismusregionen eine stabile wirtschaftliche Grundlage bietet.

Wertung:

Die Gebirgskantone begrüssen es, dass der Bundesrat zusammen mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der Tourismuspolitik des Bundes vorgelegt hat. Mit seinem Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die zukünftige Tourismusstrategie des Bundes (Tourismusbericht) anerkennt der Bundesrat, dass es zur Abfederung der negativen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative zusätzlicher regional- und tourismuswirtschaftlicher Massnahmen bedarf. Nur wenn beide Vorlagen gut aufeinander abgestimmt und umgesetzt werden, können die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die betroffenen Regionen auf ein verkräftbares Mass reduziert werden.

Der Tourismusbericht zeigt sehr gut und umfassend auf, in welcher Situation sich insbesondere der alpine Tourismus befindet. Als Folge der Annahme der neuen Verfassungsbestimmungen für Zweitwohnungen werden sich die Rahmenbedingungen für die touristische Wirtschaftsentwicklung in den davon betroffenen Regionen verändern. Die Tourismuswirtschaft steht somit an verschiedenen Fronten vor zentralen Herausforderungen.

Nebst dem generellen Strukturwandel, aber auch der dringend benötigten Innovationskraft des Tourismus insgesamt, ist davon auszugehen, dass sich die Finanzierungslücke in der Ferienhotellerie deutlich akzentuieren wird. Insofern begrüssen die Gebirgskantone, dass im Bericht verschiedene Massnahmen erwähnt sind, die dazu beitragen sollen, diese empfindliche Finanzierungslücke zu mildern. **In diesem Sinne regen wir an, mit den zusätzlichen Mitteln auch Beherbergungsprojekte mit à fonds perdu-Mitteln zu unterstützen.**

Weiter erachten wir es als sinnvoll, die vorgeschlagenen Massnahmen über einen längeren Zeitraum als lediglich über vier Jahre vorzusehen. Vier Jahre sind zum Ersten ein sehr kurzer Zeitraum, um solche Projekte überhaupt voranzutreiben, da im Markt doch eine sehr grosse Unsicherheit bezüglich der Möglichkeiten zukünftiger Beherbergungsprojekte besteht. Zum Zweiten lassen sich die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft noch nicht abschliessend beurteilen. **Deshalb regen wir an, die Förderung der Beherbergungskonzepte über die Jahre 2016–2019 hinaus als eine ständige Massnahme zu**

etablieren. Falls die Auswirkungen der Initiative nicht derart hart ausfallen wie erwartet, kann über eine Reduktion dieser Mittel diskutiert werden. Wie im Bericht festgehalten, muss aber damit gerechnet werden, dass diese Massnahmen von hoher Relevanz für die Tourismuswirtschaft sein werden. Eine bloss kurzfristige Förderung ist deshalb nicht sachgerecht.

C. DETAILBEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Wichtige Vorbemerkung:

Die nachstehende Kommentierungen bewerten – sofern nicht ausdrücklich anders ausgeführt – stets die Bestimmungen im Gesetz (ZWG) **in Kombination mit** den dazugehörigen Bestimmungen der Verordnung (ZVV).

Art. 1 Gegenstand

Keine Bemerkungen.

Art. 2 Begriffe

Touristisch bewirtschaftete Wohnungen

Der Begriffskatalog steht in einem engen Zusammenhang mit der Erstellung des Erstwohnungsinventars (Art. 4 ZWG) und der Zulässigkeit neuer Wohnungen mit und ohne Nutzungsbeschränkungen.

gen (Art. 7 bis 9 ZWG). Die Gebirgskantone haben signalisiert, dass sie dem vorgeschlagenen Begriffskatalog und der vorgeschlagenen Gesetzessystematik dann zustimmen können, wenn bei Erstellung des Erstwohnungsinventars von einem engen Zweitwohnungsbegriff ausgegangen wird. Dies ist im vorliegenden Entwurf nicht der Fall. Deshalb fordern wir, dass die touristisch bewirtschafteten Wohnungen in den Begriffskatalog von Artikel 2 aufgenommen und nicht als Zweitwohnungen im Sinne des ZWG qualifiziert werden. Mit dieser Ergänzung lässt sich auch ein Bruch in der Logik in den weiteren Bestimmungen vermeiden. Unsere Forderung begründen wir wie folgt:

- Die Initianten haben im Abstimmungskampf öffentlichkeitswirksam festgehalten, dass touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen von der Initiative „Schluss mit uferlosem Zweitwohnungsbau“ **nicht** betroffen sind (siehe Grafik im Anhang).
- Das Bundesgericht hat in einem der Leitentscheide vom 22. Mai 2013, bei dem die Anwendbarkeit des neuen Verfassungsartikels zu beurteilen war, stark auf die Materialien und auf den für den Stimmbürger und die Stimmbürgerin erkennbaren Sinn der Initiative abgestellt. Dabei hat es auch die Aussagen der Initianten im Abstimmungskampf mitberücksichtigt. Es hält diesbezüglich explizit fest, dass die Initianten in ihrem Argumentarium davon ausgingen, dass Ferienwohnungen, die kommerziell vermietet werden, **keine** Zweitwohnungen seien, weil sie viel stärker genutzt würden (BGE 1C_646/2012, E. 10.4 und 10.5). Auf diese wesentliche Aussage müssen sich die Initianten behaften lassen.
- Der weite Zweitwohnungsbegriff wurde einzig und allein aus statistischen Gründen, d.h. aufgrund der nur beschränkt vorhandenen statistischen Grundlagen, gewählt. Damit konnte auf das Registerharmonisierungsgesetz abgestützt werden, wonach die Wohnungen, die von Personen mit Niederlassung bzw. Hauptwohnsitz bewohnt werden, erfasst werden. Das bedeutet aber nicht, dass der weite Zweitwohnungsbegriff als akzeptiert gilt. Das Ausführungsgesetz muss sich – anders als die unter Zeitdruck erlassene bundesrätliche Verordnung vom 22. August 2012 – nicht an statistischen Sachzwängen ausrichten, sondern am Sinn und Zweck der Initiative. Kurz: die Statistik hat sich dem Zweitwohnungsgesetz anzupassen und nicht umgekehrt!
- Es ergibt keinen Sinn, die touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Zweitwohnungsgesetz – im Einklang mit den Versprechungen der Initianten – auch künftig für zulässig zu erklären (Art. 7 Abs. 2 ZWG), sie aber bei Erstellung des Erstwohnungsinventars (Art. 4) als Zweitwohnungen zu behandeln. Obwohl sie im Abstimmungskampf als Wohnungen bezeichnet wurden, die von der Initiative nicht erfasst werden, würden sie bei der Erstellung des Erstwohnungsinventars den künftig verbotenen klassischen Zweitwohnungen gleichgestellt. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Anteil an Zweitwohnungen einer Gemeinde bei jeder bewilligten touristisch bewirtschafteten Zweitwohnung steigen würde.
- Folglich sind touristisch bewirtschaftete Wohnungen in den Begriffskatalog von Artikel 2 aufzunehmen und nicht als Zweitwohnungen im Sinne des ZWG zu qualifizieren. Dies kann erfolgen, indem die derzeit vorgeschlagene Definition in Art. 7 Abs. 2 ZWG mit den nachfolgenden Modifikationen in den Begriffskatalog von Art. 2 ZWG überführt wird:

- **Buchstabe a:**

In den Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 2 (S. 6, oberster Abschnitt) steht, dass sich die Einliegerwohnung *einem anerkannten Klassifikationssystem anzuschliessen* hat, beispielsweise der Ferienwohnungsklassifikation des Schweizer Tourismus-Verbandes. Zudem müsse die Einliegerwohnung auf einer „geeigneten Vertriebsplattform“ angeboten werden, die zu einer hohen Auslastung führe. Und schliesslich dürften nicht mehr als 4 Einliegerwohnungen erstellt werden. Alle diese Voraussetzungen finden aber weder im Gesetz noch in der Verordnung eine Grundlage. Mit den in den Erläuterungen zu Buchstabe a genannten Voraussetzungen der Klassifikation und des Zwangs zum Angebot über eine Vertriebsplattform werden zusätzliche Hürden für die Einliegerwohnung aufgebaut, die unnötig sind, und das in den Erläuterungen genannte Ziel, wonach Eigentümer solcher Wohnungen eine „aktive Gastgeberrolle“ einnehmen sollen, erschwert. Die Rolle des Gastgebers definiert sich nicht über ein Klassifikationssystem und einer Vertriebsplattform, sondern über das kundenorientierte Klima, welches der Gastgeber in seinem Haus schafft. Mit den Anforderungen der Klassifizierung und des Anschlusses an eine Vertriebsplattform werden die Kosten für die Eigentümer von Einliegerwohnungen unnötig und ohne realen Gegenwert erhöht. Ob diese Einliegerwohnungen nachgefragt werden oder nicht, entscheidet alleine der Markt. Welcher Mittel sich die Eigentümer von Einliegerwohnungen bedienen, um am Markt zu bestehen, soll ihnen überlassen bleiben.

Die in den Erläuterungen zu Buchstabe a genannten Voraussetzungen der Klassifizierung und des Zwangs zur Ausschreibung auf einer geeigneten Vertriebsplattform sind daher zu streichen.

- **Buchstabe c:**

Wie in der vom UVEK eingesetzten Arbeitsgruppe diskutiert, geht es beim Anspruch an die Vertriebsplattform darum, selbst gebastelte Alibi-Homepages als „kommerzielle Vertriebsplattform“ auszuschliessen. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine Vertriebsplattform auf den internationalen Markt ausgerichtet sein muss. Es kann durchaus sein und soll auch künftig möglich bleiben, dass sich eine Vertriebsplattform ganz gezielt auf den nationalen Markt ausrichtet. Entscheidend dürfen deshalb einzig die beiden Kriterien „Markt“ und „kommerziellen Bewirtschaftung“ sein.

Änderung von Buchstabe c wie folgt:

„c. auf einer auf den ~~internationalen~~ Markt ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten wird.“

- Die vorstehend geforderte Aufnahme der touristisch bewirtschafteten Wohnungen in den Begriffskatalog von Art. 2 ZWG bedingt in der Folge eine Anpassung von Absatz 4.

ZUSAMMENFASSENDE ANTRAG:

Zusammenfassend beantragen wir deshalb folgende Anpassungen bei Art. 2 ZWG:

- 1.) Ergänzung mit einem neuen Absatz 3^{bis} (neu Absatz 4) wie folgt:

„^{3bis (neu 4)} **Eine touristisch bewirtschaftete Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die dauerhaft zur ausschliesslich kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten wird und die:**

- a. im selben Haus liegt, in dem der Eigentümer oder die Eigentümerin seinen beziehungsweise ihren Hauptwohnsitz hat (Einliegerwohnung);**
- b. im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet wird; oder**
- c. auf einer auf den Markt ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten wird.“**

- 2.) Anpassung von Absatz 4 (neu Absatz 5) wie folgt:

„^{4 (neu 5)} **Jede Wohnung, die nicht die Voraussetzungen der Absätze 3 und 4 erfüllt, ist eine Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes.“ [Denkbare Alternativformulierung: „Eine Zweitwohnung im Sinne des Gesetzes ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist noch eine touristisch bewirtschaftete Wohnung ist“.]**

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

Absatz 1:

Der Absatz 1, so wie er hier im Vernehmlassungsentwurf formuliert ist, kann so nicht akzeptiert werden, da er unabsehbare Konsequenzen für die Kantone zur Folge haben könnte. Private, Organisationen und Verbände könnten aufgrund der imperativen Formulierung („die Kantone ergreifen...“) entsprechende Forderungen und Ansprüche gegenüber den betroffenen Kantonen anmelden und nötigenfalls gegen den Willen der Kantone auch durchsetzen. Damit würde das Zweitwohnungsgesetz zu einem Gesetz zur Förderung der Hotellerie und des preisgünstigen Wohnungsbaus pervertiert. Dies war auch nicht etwa die Idee der Bestimmung von Art. 8 Abs. 3 lit. b RPG, die man vermeintlich hier übernommen hat, um jene Bestimmung streichen zu können. Der Sinn von Art. 8 Abs. 3 RPG ist vielmehr vor dem Hintergrund von Art. 8 Abs. 2 RPG zu erschliessen. Danach verfügen die Kantone eine grosse Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Bezeichnung entsprechender Gebiete im Richtplan, wo solche Massnahmen ergriffen werden müssen. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf wären die Kantone demgegenüber unmittelbar per Bundesgesetz

verpflichtet, solche Massnahmen zu ergreifen. Abgesehen davon lassen es Art. 8 Abs. 2 und 3 RPG völlig offen, wer solche Massnahmen zu ergreifen hat. Im Vernehmlassungsentwurf werden demgegenüber unmittelbar und ausschliesslich die Kantone angesprochen. Wenn schon müsste hier auch der Bund als Pflichtiger aufgeführt werden (Verbundaufgabe).

Der vorliegende Art. 3 Abs. 1 Entwurf ZWG geht so, wie er formuliert ist, weit über den Sinn und Zweck von Art. 8 Abs. 2 und 3 RPG hinaus und kann daher in dieser Form nicht akzeptiert werden.

ANTRAG:

- 1.) Ersatzlose Streichung von Absatz 1.
- 2.) Eventualantrag: Ausgestaltung von Abs. 1 als blosse „Kann-Vorschrift“, die überdies nebst den Kantonen auch den Bund verpflichtet, d.h. diesen in die Problemlösung involviert.

Art. 4 Erstwohnungsinventar

→ in Verbindung mit Art. 1 ZWV

Zu den Erläuterungen

In den Erläuterungen auf Seite 4 im untersten Abschnitt wird ausgeführt, dass dem Anliegen, auch die durch Zweitwohnungen belegten Flächen zu beschränken, im Entwurf dadurch Rechnung getragen werde, dass Umnutzungen/Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen in Art. 12 ZWG beschränkt werden. In dieser Absolutheit gilt diese Aussage jedoch nur mit Bezug auf die dort vorgeschlagene restriktive Variante. Diese lehnen wir jedoch strikte ab (siehe Ausführungen zu Art. 12).

ANTRAG:

Die Erläuterungen zu Art. 4 sind mit der liberalen Variante in Art. 12 ZWG in Einklang zu bringen. Entsprechend ist festzuhalten, dass dem Anliegen, auch die durch Zweitwohnungen belegten Flächen zu beschränken, im Entwurf dadurch Rechnung getragen werde, dass Umnutzungen/Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen in Art. 12 ZWG **in angemessener Weise** beschränkt werden. Keinerlei Grundlage bietet die Initiative zudem, um die Flächen altrechtlicher Zweitwohnungen zu reduzieren, denn die Initiative zielt einzig auf ein Verbot neuer Zweitwohnungen.

Absatz 3

Gemäss Ausführungen in den Erläuterungen (S. 4) geht Art. 4 grundsätzlich von einem weiten Zweitwohnungsbegriff aus. Entsprechend sollen touristisch bewirtschaftete Wohnungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZWG (d.h. Einliegerwohnungen, strukturierte Beherbergungsbetriebe und auf

Vertriebsplattformen angebotene Wohnungen) zum Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde gezählt werden. Dies ist aber nicht korrekt. Wenn die Initianten solche Wohnungen im Abstimmungskampf als auch künftig zulässige Wohnungen und somit als von der Initiative nicht betroffene Wohnungen qualifiziert haben, so dürfen diese Wohnungen eben gerade *nicht* zum Zweitwohnungsanteil hinzugerechnet werden. Alles andere führt zu einer verfassungswidrigen Umsetzung des Zweitwohnungsartikels sowie zu einem Bruch in der Logik des Gesetzes.

Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Ausführungen oben bei Ziffer B./1. sowie auf unsere Bemerkungen zu Art. 2 ZWG. Das Bundesgericht hält explizit fest, dass die Initianten in ihrem Argumentarium davon ausgingen, dass Ferienwohnungen, die kommerziell vermietet werden, **keine** Zweitwohnungen sind (BGE 1C_646/2012, E. 10.4).

Fazit:

Touristisch bewirtschafteten Wohnungen sollen bei Erstellung des Erstwohnungsinventars gleich behandelt werden wie die „den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen“.

ANTRAG:

Anpassung von Absatz 3 wie folgt:

„³Die Gemeinde kann zudem gesondert die Kategorie der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen **sowie die Kategorie der touristisch bewirtschafteten Wohnungen** aufführen und diese Wohnungskategorien den Erstwohnungen zurechnen.“

Art. 5 Festlegung des Zweitwohnungsanteils

→ in Verbindung mit Art. 2 ZWV

Wir würden es begrüßen, wenn bezüglich des Festlegungsentscheides des ARE eine Einsprachemöglichkeit an das ARE verankert würde. Da Art. 22 ZWG einen Vorbehalt zugunsten von Bestimmungen im ZWG vorsieht, ist dies zulässig. Eine solche Einsprachemöglichkeit eröffnet der betroffenen Gemeinde die Möglichkeit, ihre Anliegen nochmals darzulegen, ohne den Gerichtsweg beschreiten zu müssen.

ANTRAG:

Einfügung eines neuen Absatzes 5 wie folgt:

„⁵**Entscheide der Bundesbehörde können mit Einsprache bei der Bundesbehörde angefochten werden.**“

Art. 6 Verbot neuer Zweitwohnungen

Absatz 2

Der Verweis in Abs. 2 auf Art. 7 Absatz 1 Buchstabe b ist entbehrlich, nachdem wir vorstehend bei Art. 2 und Art. 4 Abs. 3 fordern, dass touristisch bewirtschaftete Wohnungen keine Zweitwohnungen sind. Für diese bedarf es hier folglich keines Vorbehaltes.

ANTRAG:

Anpassung von Art. 6 Abs. 2 wie folgt:

„²Vorbehalten bleibt die Erstellung neuer **Zweitwohnungen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b und Art. 9 – 11.**“

Art. 7 Nutzungsbeschränkung

→ in Verbindung mit den Art. 3 - 5 ZWV

Absatz 2:

Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Ausführungen oben bei Abschnitt B./1. sowie auf unsere Bemerkungen zu Art. 2 ZWG. Nachdem wir dort postuliert haben, dass die Definition der touristisch bewirtschafteten Wohnungen in den Begriffsartikel 2 gehört, erweist sich Art. 7 Abs. 2 als obsolet.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung von Absatz 2.

Absatz 3:

Wegen unseres Streichungsantrages zu Absatz 2 ist auch eine Anpassung von Absatz 3 erforderlich. Zudem ist sicherzustellen, dass die Vermutung des letzten Satzes von Absatz 3 nur für Baubewilligungen für neue Wohnungen und nicht etwa auch für Baubewilligungen für Sanierungen von altrechtlichen Wohnungen gilt, ansonsten der Bestandesschutz ja nicht mehr gewährleistet wäre.

ANTRAG:

Anpassung von Absatz 3 wie folgt:

„³ Die für die Baubewilligungen zuständige Behörde ordnet in der Baubewilligung mittels Nutzungsaufgabe die Nutzungsbeschränkung nach Absatz 1 Buchstabe a oder **b** ~~oder Absatz 2 Buchstaben a-c~~ an. Enthält die Baubewilligung keine Anordnung **für eine neue Wohnung**, so wird vermutet, dass die Nutzungsbeschränkung nach Absatz 1 Buchstabe a gilt.“

Absatz 5 in Kombination mit Art. 4 ZWV:

Buchstabe b sowie Art. 4 ZWV

Einen Sinn ergibt diese Meldepflicht, wenn touristisch bewirtschaftete Wohnungen bei der Erstellung des Erstwohnungsinventars zu den Zweitwohnungen zu zählen sind. Dass dies nicht den Zusicherungen der Initianten entspricht, haben wir oben bei unseren Bemerkungen zu den Artikeln 2 und 4 ausführlich dargelegt und deshalb beantragt, den Gemeinden die Befugnis einzuräumen, solche touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Erstwohnungsinventar den Erstwohnungen zuzurechnen und sie damit für die Berechnung des Zweitwohnungsanteils einer Gemeinde auszuklammern.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung von Absatz 5 Buchstabe b ZWG und von Art. 4 ZWV.

Art. 8 Besondere Bewilligungsvoraussetzungen für touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c

→ in Verbindung mit Art. 6 ZWV

Absatz 1 und 2:

Die vorgeschlagene Konstruktion von Art. 8 Abs. 1 und 2 ZWG in Verbindung mit Art. 6 ZWV basiert auf einem schwierigen und mit vielen Unsicherheiten behafteten Bedürfnisnachweis. Wir erachten dies für unzweckmässig und mit hohem Vollzugsaufwand verbunden. Zudem ist der Bau von touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen für die regionalökonomische Entwicklung der touristisch geprägten Kantone von grosser Bedeutung und bedarf nicht einer expliziten Zustimmung im kantonalen Richtplan. Es ist davon auszugehen, dass die touristisch geprägten Kantone den Bau von touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen grundsätzlich weiterhin zulassen werden. Deshalb beantragen wir eine Gebietsausscheidung nach dem Ausschlussprinzip, d.h., dass im kantonalen Richtplan diejenigen Gebiete bezeichnet werden können, in denen keine touristisch

bewirtschafteten Zweitwohnungen zugelassen sind. Dies trägt massgeblich zur Vereinfachung des Richtplanverfahrens bei.

ANTRÄGE:

1. Anpassung von Absatz 1 wie folgt:

„¹ Im kantonalen Richtplan können Gebiete bezeichnet werden, in denen **keine** touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c dieses Gesetzes ~~nicht~~ zugelassen sind.“

2. Anpassung von Absatz 2 wie folgt:

„² Solche Wohnungen dürfen in den vom kantonalen Richtplan bezeichneten Gebieten **nicht** bewilligt werden.“

3. Art. 6 ZWV:

Ersatzlose Streichung.

Absatz 3:

Mit diesem Absatz will man wohl sicherstellen, dass zunächst bestehende Wohnbauten (Leerwohnungen; unternutzte Zweitwohnungen) zu touristisch bewirtschafteten Wohnungen umgenutzt werden, bevor für entsprechende Bedürfnisse Neubauten erstellt werden. Diese Absicht ist an sich legitim. Mit der hier vorgeschlagenen Formulierung von Absatz 3 lässt sie sich jedoch nicht umsetzen.

Dieser Absatz 3 ist schlichtweg nicht vollzugstauglich. Der geforderte Nachweis, dass die Umnutzungsreserven innerhalb der Bauzonen ausgeschöpft sind, ist für den Gesuchsteller unmöglich beizubringen. Die Erläuterungen geben keinerlei Aufschluss darüber, wie ein solcher Nachweis von wem erbracht werden soll, wenn er vom Gesuchsteller nicht erbracht werden kann. Grundsätzlich sind wir vorliegend deshalb der Auffassung, dass die Regelung über den Richtplan (siehe Absatz 1 und 2) vollkommen ausreichend ist und auf extensivere Vorschriften zu verzichten ist.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung von Absatz 3.

Art. 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Absatz 1:

Die in den Erläuterungen (S. 8) erwähnte Bedingung, dass Querfinanzierungsgewinne in den Betrieb und die Weiterführung der strukturierten Beherbergung zu investieren sind, ist logisch, findet aber weder im Gesetz noch in der Verordnung eine Grundlage. Denkbar ist nämlich, dass mit der Querfinanzierung nicht nur der Bau finanziert und der Betrieb wirtschaftlich weitergeführt werden kann, sondern dass darüber hinaus auch noch ein Gewinn übrig bleibt.

ANTRAG:

Aufnahme eines neuen Buchstabens d wie folgt:

„d. der aus dem Verkauf von Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 1 erzielte Gewinn ist in den Bau und Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert wird. Die Eigentümerin oder der Eigentümer beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber haben auf Verlangen hin den entsprechenden Nachweis zu erbringen.“

Absatz 2:

Zu dem in Buchstabe c erwähnten Fehlverhalten ist Folgendes festzuhalten: Es kann nicht jedes sondern nur **grobes** Fehlverhalten zum Ausschluss führen. Was als „grob“ zu qualifiziert wird, erwähnen die Erläuterungen, nämlich wenn *systematisch* Gewinne aus dem Betrieb abgezogen wurden, die für die Reinvestierung nötig gewesen wären.

ANTRAG:

Anpassung von Buchstabe c wie folgt:

Art. 9 Abs. 2 lit. c ist wie folgt zu ergänzen:

„c. die Tatsache, dass er den Betrieb nicht mehr wirtschaftlich weiterführen kann, nicht durch ein **grobes Fehlverhalten der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise der Betreiberin oder des Betreibers verursacht worden ist.“**

Art. 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

Absatz 1:

Die in Absatz 1 gewählte Regelung ist verunglückt, weil sie nicht mit jener von Art. 24d Absatz 2 RPG abgestimmt ist und dadurch Verwirrungen und Unsicherheiten provoziert. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden, indem die Definition an Art. 24d Absatz 2 RPG angeglichen wird.

ANTRAG:

Änderung wie folgt:

„~~Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen in geschützten Kulturdenkmälern als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen sowie in~~“

Absatz 2:

Zu den Ausführungen in den Erläuterungen: Störend ist die *alleinige* Erwähnung von schützenswerten Ortsbilder gemäss ISOS. Grundsätzlich sollte Art. 10 innerhalb der Bauzone auf *alle* geschützten ortsbildprägenden Bauten und Anlagen zur Anwendung kommen, unabhängig davon, welche Behörde den Schutz verfügt und unabhängig davon, in welchem Inventar sie verzeichnet sind.

ANTRAG:

Entsprechende Klarstellung in den Erläuterungen.

Art. 10^{bis} (neu) Neue Wohnungen in strukturschwachen Gebieten

Im Rahmen des Abstimmungskampfes wurde aus Kreisen der Initianten immer wieder betont, dass sich die Initiative in erster Linie gegen die Auswüchse in den touristischen Ballungszentren richte. Entsprechend wurden von den Initianten Ausnahmemöglichkeiten zugesichert für strukturschwache Gebiete, in denen der hohe Zweitwohnungsanteil mehr eine Folge der wirtschaftlich begründeten Abwanderung denn eines rücksichtslosen touristischen Zweitwohnungsbaus bildet. Davon ist im vorliegenden Gesetz leider nichts zu sehen.

ANTRAG:

Verankerung eines neuen Artikels 10^{bis} mit folgendem Wortlaut:

„¹ Die Kantone können im Richtplan strukturschwache Gebiete bezeichnen, in denen die Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% im Rahmen von im Richtplan zugeteilten jährlichen Kontingenten Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 bewilligen dürfen

² Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Anforderung an strukturschwache Gebiete.“

Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne

Absatz 1:

In der Erläuterungen (S. 9) wird zutreffend ausgeführt, dass diese Bestimmung, welche dem geltenden Art. 8 Abs. 1 ZwVO entspricht, im Lichte des Vertrauensgrundsatzes sinnvoll ist. Damit ist sie auch **nötig**.

Absatz 2 (Ergänzungsvariante):

Die Ergänzungsvariante erachten wir als unnötig, da die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Vertrauensschutz grundsätzlich genügt. Wir beantragen deshalb die Streichung der Ergänzungsvariante.

Hält man an einer Befristung fest, müsste diese jedoch zwingend im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung differenziert ausgestaltet werden. Denn die vorgeschlagene zeitliche Beschränkung der vertrauensbegründenden Wirkung von projektbezogenen Sondernutzungsplänen erscheint zu pauschal, da nicht zwischen *unüberbauten* und *teilweise überbauten* Planungsgebieten unterschieden wird. Das Bundesgericht hat sich dazu im BGE 116 I b 185 E 4b wie folgt geäußert:

"Die Sondernutzungspläne im Sinne von Quartierplänen, welche die Art und Lage der Bauten detailliert festlegen, ist ein längerer Bestand dann gerechtfertigt, wenn gestützt darauf gebaut worden ist (so ausdrücklich Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. A., N 3 zu § 120). Wird jedoch nicht gebaut und dient der Plan vielmehr - wie dies im vorliegenden Falle für die Parzelle Nr. 1'252 zutrifft - als Grundlage eines wiederholten Verkaufs, so können sich die Eigentümer jedenfalls nach einem Zeitablauf von über zehn Jahren nicht mehr auf die Beständigkeit dieser speziellen Planung berufen".

Folgt man der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wäre eine Regelung, wonach ein projektbezogener Sondernutzungsplan seine Bindungswirkung verliert, wenn innerhalb von zehn Jahren seit Rechtskraft kein Baugesuch eingereicht wird, sachgerecht. Anders sieht es bei projektbezogenen Sondernutzungsplänen aus, die beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits zu Teilen *verwirklicht* worden sind.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Umsetzung von projektbezogenen Sondernutzungsplänen, die vor dem 11. März 2012 genehmigt worden sind, durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative und die seither bestehenden *Unsicherheiten* mit Bezug auf den zeitlichen Geltungsbereich und die Umsetzung stark erschwert wurde. Es liessen sich kaum Interessenten für den Erwerb von Wohnungen finden, was die Verwirklichung der Sondernutzungsplanung verzögert. Erst das Gesetz wird die nötige Rechtssicherheit bringen können, die es braucht, damit sich für geplante Wohnungen wieder Käufer finden und ein Sondernutzungsplan umgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn

- für den Beginn der zeitlichen Begrenzung des Vertrauensschutzes (auch) auf das Datum des Inkrafttretens des Zweitwohnungsgesetzes (und nicht nur auf das Datum der Rechtskraft des Planes) abzustellen;
- bei der zeitlichen Begrenzung zwischen Plangebieten zu unterscheiden, auf denen vor dem 11. März 2012 bereits gestützt auf den entsprechenden Sondernutzungsplan mit der Bauausführung bereits begonnen wurde (teilweise überbaut), und jenen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 75b BV noch unüberbaut waren;
- für letztere einen zeitlichen Geltungsbereich anzunehmen, der gemessen an der Zeitspanne von der Rechtskraft des Planes bis zum 11. März 2012 und dem Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes bis zum Erreichen des Baugesuchs zehn Jahre nicht überschreiten darf;
- für teilweise überbaute Plangebiete auf eine gesetzliche Befristung zu verzichten oder wenigstens auf 15 Jahre festzulegen.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung von Absatz 2 (Ergänzungsvariante) oder Überarbeitung der Bestimmung im vorstehend umschriebenen Sinne.

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

Art. 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen

→ in Verbindung mit Art. 7 ZWV

Grundsatzposition:

Unterstützung der liberalen Variante und Ablehnung der restriktiven Variante

Die Umsetzung des Zweitwohnungsartikels darf keinen Werteverfall bei den bestehenden Gebäuden im Berggebiet bewirken. Es ist in keiner Weise hinnehmbar, dass gerade die Eigentümer von „erwünschten“ altrechtlichen Erstwohnungen mit einer empfindlichen Wertminderung bestraft, während die Eigentümer „unerwünschter“ altrechtlicher Zweitwohnungen mit einer Wertsteigerung belohnt würden. Rechtlich gibt es im Altbestand nämlich keinen Unterschied zwischen Erst- und Zweitwohnungen – alle diese Wohnungen sind solche, die gemäss Baubewilligung *frei genutzt* werden dürfen. Zudem muss bei den bestehenden Gebäuden ein angemessener Spielraum für Entwicklungsmöglichkeiten gewährleistet werden. Deshalb unterstützen wir die liberale Variante. Diese **garantiert den Bestandesschutz** in optima forma, weil sie nicht nur den heutigen Gebäudebestand sichert, sondern mit der Zulassung „geringfügiger Erweiterungen“ auch Entwicklungsmöglichkeiten offen lässt (Sanierungen, zweckmässigere Raumeinteilungen, Verdichtungen etc.). **Dies ist für die Gebirgskantone, wie sie stets betonten, eine absolut zentrale und deshalb zwingende Forderung.** Um allfällige Missbräuche zu verhindern, müssen Kantone und Gemeinden Massnahmen ergreifen (Art. 13). Dies ist das zweckmässige Korrektiv zum Bestandesschutz mit geringfügigen Entwicklungsmöglichkeiten. Die betroffenen Regionen wissen am besten, welche Massnahmen bei ihnen diesbezüglich am wirksamsten sind.

GRUNDSÄTZLICHE ANTRÄGE:

- Ersatzlose Streichung der Variante zu Art. 12 Absätze 2 bis 4.
- Beibehaltung von Art. 13 ZWG
- Beibehaltung von 7 Abs. 1 bis 3 ZWV

Art. 12 Absatz 1 ZWG

Bereits im Rahmen der UVEK-Arbeitsgruppe haben die Gebirgskantone darauf hingewiesen, dass die Rechtmässigkeit von Baubewilligungen nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen und später eingetretene Rechtsänderungen nur ausnahmsweise, d.h. bei Vorliegen zwingender Gründe zu berücksichtigen sind. Das Bundesgericht bestätigt diese Auffassung (BGE 1C_646/2012, E. 11.1). Deshalb ist auch Absatz 1 von Art. 12 zu präzisieren.

In den Erläuterungen (S. 10 Mitte) wird dem Widerruf von Verfügungen das Wort geredet, die zwischen dem 11. März und dem 31. Dezember 2012 unangefochten in Rechtsraft erwachsen sind.

Diese subtile Aufforderung zum Widerruf von rechtskräftigen ist unverständlich und zeugt von schlechtem Stil. Nicht einmal den Bundesgerichtsentscheiden vom 22. Mai 2013 können entsprechende „Aufforderungen“ entnommen werden. Vielmehr wird explizit hervorgehoben, dass der Widerruf einer rechtskräftigen Baubewilligungen nur ausnahmsweise und unter qualifizierten Voraussetzungen möglich ist und unter Umständen Entschädigungsfolgen nach sich ziehen könne (BGE 1C_646/2012, E. 11.2 und 11.6). Es besteht deshalb keinerlei Anlass, die Baubewilligungsbehörden seitens der Bundesverwaltung – wenn auch subtil – zum Widerruf von rechtskräftigen Bewilligungen zu motivieren. Das Gesetz und seine Erläuterungen sind dazu da, Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu schaffen und nicht Verunsicherung und neue komplexe Rechtsstreitigkeiten zu provozieren.

ANTRÄGE:

1.) Ergänzung von Absatz 1 wie folgt:

„¹ Eine altrechtliche Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder **erstinstanzlich** bewilligt war.“

2.) Ersatzlose Streichung von Ausführungen zum Widerruf von Bewilligungen in den Erläuterungen der Botschaft des Bundesrates.

Art. 12 Absatz 5 ZWG

Diese Bestimmung verbietet apodiktisch die Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten, auch wenn die vorbestehende Nutzfläche dadurch nicht erweitert wird. Ob dies in jedem Fall im Sinne des mit der Initiative angestrebten Zwecks sinnvoll ist, bezweifeln wir ernsthaft. Wird nämlich eine grosse altrechtliche Wohnung in zwei kleine Wohnungen unterteilt, steigt in der Regel die Wahrscheinlichkeit, dass die vorbestehende Fläche intensiver genutzt wird, d.h. mehr warme Betten entstehen.

ANTRAG:

Differenziertere Ausgestaltung der Bestimmung.

Art. 7 Abs. 1 ZWV

Die vorgeschlagene Begrenzung der Erweiterung auf maximal 30 Prozent der Hauptnutzfläche, höchstens aber um 30 m² ist willkürlich und widerspricht den raumplanerischen Grundsätzen einer geordneten Besiedelung und der anzustrebenden Nutzung der Innenentwicklungspotentiale. Sie lehnt sich an die Regelung für Bauten ausserhalb der Bauzonen an, übersieht dabei aber, dass die Festlegung schematischer Masszahlen ausserhalb der Bauzone mangels differenzierter Bau- und Zonenordnungen unumgänglich war. Innerhalb der Bauzonen bestehen jedoch differenzierte Bau-

und Zonenordnungen. Zentral und unbestritten ist, dass mit der Erweiterung keine zusätzliche Wohneinheit verbunden sein darf (Art. 12 Abs. 5 ZWG). Anstelle von schematischen Masszahlen ist es somit sachlich gerechtfertigter, eine Erweiterung im Rahmen der jeweiligen Bau- und Zonenordnung zuzulassen, sofern damit keine neue Wohneinheit geschaffen wird. Damit kann nämlich andere raumplanerischen und energetischen Anliegen in massgeschneiderter Weise Rechnung getragen werden, namentlich der Verdichtung, der zweckmässigeren Raumnutzung und den energetischen Sanierungen.

ANTRAG:

Änderung des Absatzes 1 wie folgt:

*„Innerhalb der Bauzonen gilt eine Erweiterung einer altrechtlichen Wohnung als geringfügig, wenn **sie sich im Rahmen der jeweiligen Bau- und Zonenordnung bewegt.**“*

Art. 7 Abs. 2 ZWV

Gemäss Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 ZWV dürfen ausserhalb der Bauzonen Erweiterungen „nur innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens“ vorgenommen werden. Nach Art. 42 Abs. 3 Buchstabe b RPV ist es aber nicht ausgeschlossen, dass eine Erweiterung auch ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen darf. Weshalb dies hier verunmöglicht werden soll, ist nicht nachvollziehbar und nicht sachgerecht.

ANTRAG:

Überprüfung der Bestimmung im Lichte von Art. 42 Abs. 3 RPV.

Art. 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen

Keine Bemerkungen

Art. 14 Änderung der Nutzungsbeschränkung

Keine Bemerkungen.

Art. 15 Sistierung der Nutzungsbeschränkung

Art. 16 Ersatzabgabe

→ in Verbindung mit den Art. 8 bis 10 ZWV

Die Statuierung einer Vorschrift über die Sistierung der Nutzungsbeschränkung bei neurechtlichen Erstwohnungen ist grundsätzlich sehr begrüssenswert. Eine solche Sistierungsbestimmung erachten wir insbesondere für strukturschwache Gebiete als unumgänglich. Es ist nämlich zu befürchten, dass potenzielle Neuzuzüger solche Gebiete in Zukunft erst recht meiden, wenn ihre neu zu erstellende Erstwohnung mit der Auflage zu einer dauernden Erhaltung als Erstwohnung belastet würde.

Die im vorliegenden Entwurf vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung mit einer befristeten Sistierung sowie mit einer unbefristeten, aber ersatzabgabebelasteten Sistierung erachten wir jedoch als verunglückt und für die betroffenen Gemeinden nicht vollziehbar. Verunglückt deshalb, weil nicht einzusehen ist, weshalb derjenige, der beispielsweise aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen seinen Wohnort verlassen muss und niemanden findet, der seine Wohnung zu einem ortsüblichen Preis erwirbt oder mietet, dem Staat auch noch eine Ersatzabgabe entrichten sollte.

Unseres Erachtens reicht eine Vorschrift ohne komplizierte Ersatzabgaberegulierung vollumfänglich aus. Die im Entwurf vorgeschlagenen Bestimmungen von Art. 15 und Art. 16 ZWG sowie der Art. 8 bis 10 ZWV lassen sich deutlich vereinfachen und in einem einzigen Gesetzesartikel zusammenfassen.

ANTRAG:

Art. 15 ZWG wie folgt neu fassen und gleichzeitig Art. 16 ZWG sowie Art. 8, 9 und 10 ZWV streichen.

Art. 15 Gesetz Sistierung der Nutzungsbeschränkung

¹ In besonderen Fällen wie Todesfall, Veränderung des Wohnsitzes aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen, Änderung des Zivilstandes und dergleichen kann die zuständige Behörde Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Artikel 7 Abs. 1 lit. a auf Gesuch hin für solange Zeit sis-

tieren, als der Eigentümer nachweisen kann, dass er vergebens nach Personen gesucht hat, welche die Wohnung gegen angemessenes Entgelt für eine zulässige Nutzung gemäss Artikel 7 Abs. 1 lit. a erwerben resp. mieten.

² Als angemessen gilt ein Entgelt, welches für vergleichbare Raumeinheiten in vergleichbarer Lage in der Gemeinde bezahlt wird.

³ Gegebenenfalls wandelt die zuständige Behörde die Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Abs. lit. a in eine solche nach Artikel 7 Abs. 1 lit. b um.

Art. 17 Aufsichtsbehörde

Keine Bemerkungen.

Art. 18 Meldepflichten der Einwohnerkontrolle und des Grundbuchamts

Keine Bemerkungen.

Art. 19 Amtliche Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung

Absatz 4:

Diese Bestimmung basiert auf dem Misstrauensprinzip und ist unverhältnismässig. Den zuständigen Behörden wird nämlich implizit unterstellt, sie würden sich nicht um den rechtmässigen Zustand kümmern, weshalb sie hierzu anzuhalten sind. Ein solches Misstrauen ist nicht statthaft. Vor allem die Pflicht zur Rapportierung gegenüber dem Bundesamt im Falle der Kenntnisnahme von Widerhandlungen ist inakzeptabel. Für den Vollzug ist diese Meldung irrelevant, da die vom Kanton bestimmte Behörde verantwortlich und zuständig ist. Zudem bietet die Frage, ob ein Baubehördenmitglied „in amtlicher Eigenschaft“ Kenntnis von Widerhandlungen erlangt hat, heikle Ab-

grenzungsschwierigkeiten. Der Bund kann durchaus darauf vertrauen, dass die Mitglieder kommunaler Baubehörden ihre Arbeit gewissenhaft verrichten und somit gegen Widerhandlungen auch ohne eine solche Anzeigepflicht im ZWG vorgehen.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung.

Art. 20 Durchführung der amtlichen Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung

Keine Bemerkungen.

Art. 21 Untersuchung der Wirkungen

Diese Bestimmung wird im Grundsatz sehr begrüsst. Sie geht aber zu wenig weit. Nicht nur die Wirkungen des Gesetzes sind im Hinblick darauf zu überprüfen, ob damit der Bau von Zweitwohnungen eingedämmt werden kann, sondern es sind die gesamten Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative (Monitoring) zu untersuchen. Nebst der Wirkung des Gesetzes sind namentlich auch die wirtschaftlichen Auswirkungen zu prüfen, die aufgrund des Gesetzes im Vergleich zur Situation vor dem 11.3.2012 entstehen.

ANTRAG:

Wir beantragen, die Bestimmung in Form eines Monitorings auszugestalten, das kontinuierlich mit einer gewissen Periodizität – zum Beispiel im Zweijahresrhythmus – die Veränderungen durch die Auswirkungen der Zweitwohnungsbestimmungen verfolgt. Im Zentrum dieses Monitorings müssten Aspekte wie neu realisierte Bettenkapazitäten, realisierte neue Beherbergungskonzepte, Begründung für nicht realisierte Vorhaben, Monitoring der Finanzierungslücke in Zusammenhang mit der SGH etc., stehen.

Art. 22 Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz

Keine Bemerkungen.

Art. 23 Missachtung von Nutzungsbeschränkungen

Erläuterungen:

Die Bestimmung ist der „Lex Koller“ entnommen. Uns erscheint wesentlich, dass klargestellt wird, dass sich die Bestimmung nicht auf Mitglieder von Bewilligungsbehörden bezieht. Die Missachtung einer Nutzungsbeschränkung setzt nämlich eine rechtskräftig verfügte Nutzungsbeschränkung voraus und kann deshalb nur von einem Wohnungseigentümer missachtet werden. Es ist in den Erläuterungen klarzustellen, dass die Unterlassung der Meldung einer Nutzungsbeschränkung keine strafbare Tat im Sinne von Art. 23 ZWG darstellt. Diese Fälle sind alleine im Lichte von Art. 314 StGB (ungetreue Amtsführung) zu beurteilen.

ANTRAG:

Klarstellung in den Erläuterungen.

Absatz 2:

Die fahrlässige Begehung darf nicht als „Vergehen“ ausgestaltet werden. Die Ausgestaltung als Übertretung mit Busse bis zu einem Bestimmten Betrag ist diesbezüglich verhältnismässiger.

Art. 24 Unrichtige Angaben

Absatz 2:

Die fahrlässige Begehung darf nicht als „Vergehen“ ausgestaltet werden. Die Ausgestaltung als Übertretung mit Busse bis zu einem Bestimmten Betrag ist diesbezüglich verhältnismässiger.

Art. 25 Übergangsbestimmungen

Absatz 1:

Diese Bestimmung will das neue Recht auch auf hängige Verfahren anwenden. Das widerspricht der Praxis des Bundesgerichts. Dieser entsprechend gilt das neue Recht, solange die Sache noch nicht erstinstanzlich bewilligt ist. Das alte Recht gilt hingegen für hängige Verfahren nach dem erstinstanzlichen Entscheid. Diese Regel soll auch hier gelten. Somit gilt das ZWG für alle noch nicht erstinstanzlich bewilligten Gesuche – hier kann und soll das alte Recht nicht gelten. Hingegen gilt nach Bundesgericht normalerweise das alte Recht für hängige Verfahren – wenn hier abweichend das neue ZWG gelten soll, dann nur, wenn es nicht strenger ist, d.h. sofern das alte Recht nicht milder ist.

ANTRAG:

*„¹ Dieses Gesetz findet auf alle bis zu seinem Inkrafttreten noch nicht **erstinstanzlich rechtskräftig** bewilligten Baugesuche Anwendung. **Bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängige Verfahren sind nach neuem Recht zu behandeln, sofern das alte Recht nicht milder ist.**“*

Art. 26 Änderung bisherigen Rechts

2. Raumplanungsgesetz:

Nebst Artikel 8 Absätze 2 und 3 ist zusätzlich auch die entsprechende Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17. Dezember 2010 im RPG zu streichen.

ANTRAG:

Auch die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17. Dezember 2010 im RPG muss aufgehoben werden.



Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

Keine Bemerkungen.

Wir ersuchen Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlagen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Regierungskonferenz der Gebirgskantone

Der Präsident:

Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli

Der Generalsekretär:

Fadri Ramming

Zweitwohnungs-Definition der Initianten:

Ferienwohnungen sind keine Zweitwohnungen

Grafik zur Veranschaulichung



Quelle: Fondation Franz Weber, Medienrohstoff vom 9. Februar 2012