

14.023

Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen

vom 19. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Zweitwohnungen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Februar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit dieser Gesetzesvorlage soll der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommene neue Verfassungsartikel zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus konkretisiert und umgesetzt werden.

Am 11. März 2012 haben 50,6 Prozent der Stimmberechtigten und 13½ Stände die von der Stiftung Helvetia Nostra eingereichte Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» angenommen. Gemäss Artikel 75b Absatz 1 BV ist der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt. Für den Erlass der erforderlichen Ausführungsgesetzgebung ist in den Übergangsbestimmungen zu Artikel 75b eine Frist von zwei Jahren vorgesehen (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV).

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden die Vorgaben von Artikel 75b BV in erster Linie dadurch umgesetzt, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden dürfen. Zulässig bleibt die Erstellung von Erstwohnungen, von den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen, wie beispielsweise Wohnungen zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken, sowie von Wohnungen, die touristisch bewirtschaftet werden. Touristisch bewirtschaftete Wohnungen können im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs erstellt werden, worunter Hotels und hotelmässige Residenzen zu verstehen sind. Weiter können Ortsansässige zusammen mit dem Neubau einer Erstwohnung eine Einliegerwohnung erstellen. Ferner lässt der Gesetzesentwurf eine dritte Kategorie touristisch bewirtschafteter Wohnungen zu, die auf kommerziell bewirtschafteten Vertriebsplattformen angeboten werden müssen. Diese sind jedoch nur in Gebieten zulässig, die im Richtplan entsprechend bezeichnet sind. In einzelnen Spezialfällen dürfen neue Wohnungen auch ohne Nutzungsbeschränkung bewilligt werden, das heisst sie können auch als Zweitwohnung verwendet werden. Dies trifft bei Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben und bei Wohnungen in geschützten Bauten zu sowie bei Wohnungen, die Gegenstand eines projektbezogenen, auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichteten Sondernutzungsplans sind.

Für altrechtliche Wohnungen, also Wohnungen, die am 11. März 2012 schon bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren, wird festgelegt, dass diese frei umgenutzt werden dürfen. Sollen sie erweitert werden, so müssen sie jedoch als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2288
1 Grundzüge der Vorlage	2290
1.1 Ausgangslage	2290
1.2 Die beantragte Neuregelung	2291
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	2292
1.4 Rechtsvergleich	2294
1.5 Umsetzung	2296
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	2297
3 Auswirkungen	2316
3.1 Auswirkungen auf den Bund	2316
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2317
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2318
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	2319
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	2319
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den nationalen Strategien des Bundesrats	2320
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	2320
4.2 Verhältnis zu den nationalen Strategien des Bundesrats	2320
5 Rechtliche Aspekte	2321
5.1 Verfassungsmässigkeit	2321
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2323
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2323
Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) (Entwurf)	2325

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 11. März 2012 haben 50,6 Prozent der Stimmberechtigten und 13½ Stände die von der Stiftung Helvetia Nostra eingereichte Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» angenommen¹. Gemäss Artikel 75b Absatz 1 BV ist der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt. Artikel 75b Absatz 2 BV enthält zudem den Auftrag an die Gemeinden, einen sogenannten Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs jährlich zu veröffentlichen. Für den Fall, dass die entsprechende Ausführungsgesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von Artikel 75b in Kraft tritt, wird der Bundesrat beauftragt, die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung zu erlassen (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV).

Gestützt auf seine Kompetenz zum Vollzug der Gesetzgebung im Sinne von Artikel 182 Absatz 2 BV hat der Bundesrat am 22. August 2012² die Verordnung über Zweitwohnungen erlassen, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Diese Verordnung dient insbesondere der vorläufigen Klärung des Anwendungsbereichs von Artikel 75b BV. Sie gilt nach deren Artikel 9 Absatz 2 bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b BV. Im Herbst 2012 hat eine Steuerungsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit den Arbeiten am Entwurf für die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b BV begonnen. In dieser Steuerungsgruppe waren die Kantone mit Vertreterinnen und Vertretern der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) sowie der Kantonsplanerkonferenz (KPK), die Gemeinden (Schweizerischer Gemeindeverband), die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete (SAB), das Initiativkomitee, ein Tourismusexperte der Universität St. Gallen sowie diverse Bundesämter (BFS, BJ, BWO, SECO) vertreten.

Auf der Grundlage der Entwürfe der Steuerungsgruppe für ein Bundesgesetz und eine Verordnung über Zweitwohnungen hat das UVEK die entsprechenden Vernehmlassungsvorlagen erarbeitet. Anschliessend hat der Bundesrat das Departement am 26. Juni 2013 beauftragt, hierzu das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses endete am 20. Oktober 2013.

¹ BBl 2012 6623, 6625
² SR 702

1.2

Die beantragte Neuregelung

Im Gesetz werden die Vorgaben von Artikel 75b BV in erster Linie dadurch umgesetzt, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden dürfen. Zur Bestimmung der fraglichen Gemeinden hat jede Gemeinde jährlich ein sogenanntes Wohnungsinventar zu erstellen. In diesem sind mindestens die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Anzahl Erstwohnungen aufzuführen. Weiter kann die Gemeinde auch Wohnungskategorien erfassen, die den Erstwohnungen gleichgestellt sind und die sie entsprechend den Erstwohnungen zurechnen kann. Die Festlegung des Zweitwohnungsanteils für jede Gemeinde auf der Grundlage des Wohnungsinventars obliegt dem Bund.

Die Wohnungstypen, die auch bei einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent zulässig sind, werden im Gesetz näher umschrieben. Es handelt sich um die Erstwohnungen, die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen sowie um die touristisch bewirtschafteten Wohnungen. Solche Wohnungen dürfen neu nur noch mit einer entsprechenden Nutzungsbeschränkung bewilligt werden, die im Grundbuch zum betreffenden Grundstück anzumerken ist. Touristisch bewirtschaftete Wohnungen sind Wohnungen, die im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs erstellt werden, also im Rahmen von Hotels und hotelmässigen Residenzen. Weiter können Ortsansässige zusammen mit dem Neubau einer Erstwohnung eine Einliegerwohnung erstellen. Dritte Kategorie der touristisch bewirtschafteten Wohnungen sind Wohnungen, die auf einer kommerziell bewirtschafteten Vertriebsplattform angeboten werden müssen. Sie sind nur in Gebieten zulässig, die im Richtplan entsprechend bezeichnet sind. In einzelnen Spezialfällen dürfen neue Wohnungen auch ohne Nutzungsbeschränkung bewilligt werden, das heisst sie können auch als Zweitwohnung genutzt werden. Solche Spezialfälle können Wohnungen sein, die im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben stehen, Wohnungen in geschützten Bauten sowie Wohnungen, die gestützt auf einen projektbezogenen, auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichteten Sondernutzungsplan bewilligt werden können.

Weiter enthält das Gesetz Vorschriften über den zulässigen Umgang mit Wohnungen, die am 11. März 2012 bereits bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren (sog. altrechtliche Wohnungen). Diese dürfen zwar frei umgenutzt werden; wenn sie erweitert werden sollen, müssen sie jedoch als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden. In diesem Zusammenhang werden die Kantone und Gemeinden verpflichtet, Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen zu ergreifen.

Wurden Wohnungen mit einer Nutzungsbeschränkung bewilligt, so kann sich bei Vorliegen besonderer Umstände wie Todesfall oder Zivilstandsänderung die Notwendigkeit einer Sistierung der Nutzungsbeschränkung ergeben. Die entsprechenden Voraussetzungen sind in Artikel 15 geregelt.

Schliesslich enthält das Gesetz Vollzugsvorschriften, wozu insbesondere Meldepflichten der Einwohnerkontrolle und des Grundbuchamts gehören, sowie Straf- und Übergangsbestimmungen. Anpassungen sind nötig im Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992³ (BStatG) und im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁴ (RPG).

³ SR 431.01

⁴ SR 700

1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Breite, grundsätzlich positive Aufnahme des Zweitwohnungsgesetzes im Vernehmlassungsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren, das vom 26. Juni 2013 bis zum 20. Oktober 2013 dauerte, haben sich alle Kantone, acht Parteien, die drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, fünf Dachverbände der Wirtschaft sowie 28 der angeschriebenen Organisationen beteiligt. Zusätzlich zu den offiziell zur Vernehmlassung eingeladenen äusserten sich weitere 49 Organisationen und Gesellschaften, 15 Gemeinden sowie 10 interessierte Privatpersonen zur Vernehmlassungsvorlage. Insgesamt gingen 144 Stellungnahmen ein.⁵

Die Vorlage wurde insbesondere von 13 Kantonen und den vier Parteien BDP, CVP, FDP und SVP in den Grundzügen positiv aufgenommen, wobei noch verschiedene Korrekturen verlangt wurden. Abgelehnt wird die Vorlage von den Parteien SPS, EVP, GLP und GPS sowie von Umweltschutzorganisationen.

Variantenentscheide zu den altrechtlichen Wohnungen und den projektbezogenen Sondernutzungsplänen

Der Entwurf für ein Bundesgesetz über Zweitwohnungen enthielt Varianten in den beiden wichtigen Bereichen des Umgangs mit den altrechtlichen Wohnungen, das heisst den Wohnungen, die am 11. März 2012 schon bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren, sowie mit den Wohnungen, die Gegenstand eines projektbezogenen Sondernutzungsplans bilden.

Bei den altrechtlichen Wohnungen sah die eine Variante vor, dass diese Wohnungen weitgehend frei umgenutzt und auch geringfügig erweitert werden dürfen, wobei die Kantone Missbräuche zu verhindern haben. Nach der anderen Variante war vorgesehen, dass altrechtliche Wohnungen grundsätzlich nur im Rahmen der bestehenden Hauptnutzfläche geändert werden dürfen und dass Umnutzungen nur dann zulässig sind, wenn sie durch besondere Gründe wie Todesfall oder Zivilstandsänderung bedingt sind. Die Umnutzung einer Erst- in eine Zweitwohnung sollte zudem von Bundesrechts wegen der Baubewilligungspflicht unterstellt werden. Für die liberale Variante sprachen sich im Vernehmlassungsverfahren insbesondere 14 Kantone und die Parteien CVP und FDP aus. Für die restriktivere Variante sprachen sich insbesondere ein Kanton, die Parteien SPS, EVP, GLP und GPS sowie die Umweltschutzorganisationen aus. Mit der im Entwurf für ein Zweitwohnungsgesetz vorgeschlagenen Lösung, dass altrechtliche Wohnungen zwar frei umgenutzt, jedoch nur dann erweitert werden dürfen, wenn sie als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden (Art. 12 Abs. 3), wird keine der beiden Varianten vollumfänglich übernommen. Vielmehr wird auf eine Regelung für altrechtliche Bauten zurückgegriffen, die bereits in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung vom 22. August 2012⁶ über Zweitwohnungen vorgezeichnet ist. Damit kann zum einen dem Anliegen Rechnung getragen werden, dass altrechtliche Wohnungen aufgrund der Zweitwohnungsgesetzgebung keinen Wertzerfall erleiden sollen. Dadurch, dass

⁵ Vgl. www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

⁶ SR 702

auch bei einer geringfügigen Erweiterung einer altrechtlichen Wohnung deklariert werden muss, ob es sich dabei um eine Erstwohnung oder um eine touristisch bewirtschaftete Wohnung handelt, wird zum andern dem in Artikel 75b BV zum Ausdruck gebrachten Anliegen Rechnung getragen, dass nicht nur die Anzahl Zweitwohnungen, sondern auch die durch Zweitwohnnutzungen belegten Wohnflächen beschränkt werden sollen.

Auch in Bezug auf die projektbezogenen Sondernutzungspläne wurden zwei Varianten in die Vernehmlassung gegeben: Die eine sah vor, dass befristet gestützt auf solche Sondernutzungspläne Ausnahmegewilligungen für Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung erteilt werden können, während die andere Variante keine solche Befristung vorsah. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses wurde ersichtlich, dass eine sachgerechte Befristung der Bewilligungsmöglichkeit eine differenzierte Behandlung bebauter und nicht bebauter Bereiche innerhalb des Plangebiets erforderlich gemacht hätte. Eine solche Unterscheidung erscheint indes als kaum praktikabel. Im Zweitwohnungsgesetz wird daher die Variante ohne Befristung übernommen.

Ersatzabgabe bei Sistierung der Nutzungsaufgabe

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Ersatzabgabe bei unbefristeter Sistierung von Nutzungsbeschränkungen stiess im Vernehmlassungsverfahren auf breiten Widerstand. Es wurde angeführt, der Aufwand für die Erhebung der Abgabe stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem damit erzielbaren Nutzen. Mit der Situation, dass sich eine Nutzungsbeschränkung auf unbestimmte Zeit nicht erfüllen lässt und sich zudem keine Personen finden lassen, welche die Wohnung gegen ein angemessenes Entgelt rechtmässig nutzen, dürften sich insbesondere strukturschwache und von der Abwanderung betroffene Gemeinden konfrontiert sehen. Hier ist jedoch kaum damit zu rechnen, dass der Ertragswert einer Wohnung wesentlich höher ist, wenn sie als Zweitwohnung anstatt als Erstwohnung genutzt wird. Die Voraussetzungen für die Erhebung der Ersatzabgabe dürften somit häufig nicht erfüllt sein. Im Zweitwohnungsgesetz wird aus den genannten Gründen von der Erhebung einer Ersatzabgabe für die Fälle einer unbefristeten Sistierung der Nutzungsbeschränkungen abgesehen.

Begehren für weitere Regelungen

Im Vernehmlassungsverfahren wurden von verschiedenen Vernehmlassern klärende Regelungen verlangt für Zweitwohnungen, die im Jahr 2012 nach dem 11. März bewilligt wurden oder die bereits vorher erstinstanzlich bewilligt worden waren, die Bewilligungen aber erst nach dem 11. März 2012 rechtskräftig wurden.

Solche Wohnungen, für die zwischenzeitlich eine rechtskräftige Bewilligung vorliegt, konnten gebaut werden. Sollte der Bau noch nicht in Angriff genommen worden sein, so kann davon ausgegangen werden – auch angesichts der oft beschränkten zeitlichen Gültigkeit von Baubewilligungen –, dass der Bau demnächst und jedenfalls noch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes erfolgen wird. Es besteht daher kein Anlass, für die wenigen zu diesem Zeitpunkt allenfalls noch verbliebenen nicht realisierten Baubewilligungen eine gesetzliche Regelung zu treffen.

Die Schweiz hat aufgrund des Verfassungsauftrags zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus mit der geltenden Verordnung vom 22. August 2012⁷ über Zweitwohnungen und dem vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über Zweitwohnungen eine zentralstaatliche, vorab raumplanerische Lösung ausgearbeitet. In Österreich, Deutschland, Frankreich und Italien sind keine zentralstaatlichen raumplanerischen Regelungen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus bekannt. Wenn überhaupt finden sich solche Regelungen auf untergeordneter Verwaltungsebene, sei das in den betroffenen Bundesländern wie in Österreich oder in den betroffenen Gemeinden, wie in Deutschland und Italien.

Wie die Nachbarländer der Schweiz an die Probleme im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsbau herangehen, ist sehr unterschiedlich: Deutschland etwa erhebt eine Zweitwohnungssteuer, Österreich versucht mit raumplanerischen Mitteln den Zweitwohnungsbau einzudämmen, während Frankreich von Massnahmen gegen den Bau von Zweitwohnungen absieht, aber über ein Anreizsystem zu verhindern versucht, dass Zweitwohnungen über Monate leer stehen. Die Instrumente sind deshalb sowohl untereinander wie auch in Bezug auf die von der Schweiz gewählte Lösung schwer vergleichbar.

Österreich

In Österreich ist Raumplanung Ländersache. Es gibt kein nationales Raumplanungsgesetz. In den betroffenen Bundesländern steht der Bau von Appartementhäusern, Feriendörfern und Wochenendsiedlungen im Zentrum: Sie sollen nur in vorher ausgewiesenen Gebieten zulässig sein. Ergänzend haben einige Bundesländer eine gesetzliche Kontrolle über den Verkauf von Immobilien eingeführt, insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer.

Im Salzburger Raumordnungsgesetz wird der Begriff der Zweitwohnung weit gefasst. Er bezieht sich auf alle Arten von Ferien- oder Urlaubswohnungen. Diese dürfen nur in ausgewiesenen Zweitwohnungsgebieten gebaut werden; Privatzimmer und touristische Zweitwohnungen, die vermietet werden, sind von dieser Regelung ausgenommen. Neue Gebiete für den Bau von Ferien- und Urlaubswohnungen können nur noch Gemeinden ausweisen, in denen der Anteil der Zweitwohnungen am Wohnungsbestand nicht über 10 Prozent liegt. Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, die Erbringer von Postdiensten oder von elektronischen Zustelldiensten haben auf Anfrage die zur Beurteilung der Nutzung erforderlichen Auskünfte zu erteilen oder die erforderlichen Daten zu übermitteln.

Das Bundesland Tirol versteht unter den sogenannten «Freizeitwohnsitzen» Zweitwohnungen, die zu Ferien- und Freizeitwecken genutzt werden. Freizeitwohnsitze sind Gebäude, Wohnungen oder sonstige Teile von Gebäuden, die nicht der Befriedigung eines ganzjährigen, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen Wohnbedürfnisses dienen, sondern zum Aufenthalt während des Urlaubs, der Ferien, des Wochenendes oder sonst nur zeitweilig zu Erholungszwecken verwendet werden. Gemäss dem Tiroler Raumordnungsgesetz dürfen solche Freizeitwohnsitze nur in entsprechend bezeichneten Zonen im Flächenwidmungsplan – vergleichbar mit dem kommunalen Nutzungsplan in der Schweiz – geschaffen werden, wobei für das betreffende Grundstück die höchstzulässige Anzahl Ferienwohnungen festzule-

gen ist. Der Anteil Ferienwohnungen darf am Gesamtwohnungsbestand 8 Prozent nicht übersteigen. Zweitwohnsitze für Berufs- und Studienzwecke sind davon ausgenommen. In persönlich begründeten Fällen, zum Beispiel für Erbinnen und Erben, gibt es die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung durch die zuständige Gemeinde. Als Grundlage für den Vollzug dieser Regelung müssen die Gemeinden ein Freizeitwohnsitzverzeichnis führen. Die Eigentümerin oder der Eigentümer eines Freizeitwohnsitzes ist meldepflichtig. Kommt sie oder er dieser Pflicht nicht nach, so begeht sie oder er eine sogenannte Verwaltungsübertretung, die eine Strafe von bis zu 40 000 Euro zur Folge haben kann. Der Vollzug und die Wirksamkeit dieser Regelungen sind umstritten.

In Vorarlberg ist die Errichtung oder Nutzung von Ferienwohnungen nur in den dafür vorgesehenen Zonen und mit Bewilligung der Gemeinde möglich. Ausgenommen von diesen Regelungen sind Regionen, in denen es keine erwähnenswerte Nachfrage nach Ferienwohnungen gibt. Als Ferienwohnungen gelten Wohnungen oder Wohnräume, die nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dienen, sondern während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benutzt werden. Ausgeschlossen sind Wohnungen und Wohnräume, die zum Zwecke der gewerblichen Beherbergung von Gästen oder der Privatzimmervermietung dienen. In Gebäuden, in denen nur Ferienwohnungen errichtet werden dürfen, darf kein ständiger Wohnsitz begründet und aufrechterhalten werden. Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die wiederholt dagegen verstossen, können aufgefordert werden, das betreffende Grundstück binnen einer angemessenen Frist zu veräussern. Kommen sie der Aufforderung nicht nach, so wird die gerichtliche Zwangsversteigerung angedroht und letztlich beantragt.

Deutschland

Das Problem der Zweitwohnsitze konzentriert sich in Deutschland in erster Linie auf die Städte und nicht, wie in der Schweiz, auf die Berggebiete. Als Hauptmassnahme der deutschen Zweitwohnungspolitik gilt die Zweitwohnsitzsteuer. Diese dient dazu, die Menschen mit Nebenwohnsitz an den Kosten beziehungsweise an den Einnahmeausfällen der Kommunen zu beteiligen. Als Bemessungsgrundlage dient in der Regel die Jahreskaltmiete. Der Steuersatz liegt zwischen 5 Prozent in Berlin und 23 Prozent in Überlingen. In Neubaugebieten werden sogenannte Einheimischen- oder Fremdenverkehrsdienstbarkeiten bei der Errichtung von Baurechten oder bei der Aufteilung von Gebäuden in Einzelwohnungen im Grundbuch eingetragen. Mit der Einheimischendienstbarkeit wird sichergestellt, dass Gebäude nur von Einheimischen genutzt werden. Die Fremdenverkehrsdienstbarkeit soll garantieren, dass die Wohnungen nicht einer einzelnen Person als Zweitwohnung, sondern als Ferienwohnung oder Fremdenzimmer einem wechselnden Personenkreis vermietet werden.

Bayern kennt nebst der Zweitwohnungssteuer auch eine Bestimmung im Baugesetzbuch zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen. Die Bestimmung beruht auf der Überlegung, dass die Funktion von Kur- und Fremdenverkehrsorten durch ein Überhandnehmen von Zweitwohnungen beeinträchtigt werden könnte. Da die Bildung von Wohneigentum in der Praxis vielfach der Einstieg zur Nutzung der Wohnungen als Zweitwohnung ist, sind die Gemeinden ermächtigt, zur Sicherung ihrer Fremdenverkehrsfunktion einen Genehmigungsvorbehalt bei Begründung oder Teilung von Wohnungs- oder Teileigentum einzuführen.

Frankreich

In Frankreich gibt es national eine Verordnung, mit der die Besitzer leerer Wohnungen grundsätzlich zur Vermietung gezwungen werden können. Bis anhin wurde davon aber kein Gebrauch gemacht. Bei diesem Ansatz geht es aber darum, mehr sozialen Wohnraum zu schaffen; es geht nicht um das Thema Vermietung der Wohnungen an Feriengäste. Der Zweitwohnungsbau kann auf der Grundlage der existierenden Raumordnungsgesetzgebung nicht unmittelbar begrenzt oder gestoppt werden. Französische Gemeinden haben zudem nicht das Recht, Zweitwohnungen auf ihrem Gebiet zu untersagen. Eine Möglichkeit, die sich Gemeinden bietet, um der Ausbreitung von Zweitwohnungen Einhalt zu gebieten, ist, die Erteilung von Baugenehmigungen einzustellen. Weiter können mittels Parzellenzusammenlegungen Bebauungen eingeschränkt werden.

Italien

Auch in Italien gibt es keine zentralstaatliche Regelung zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus. Der Zweitwohnungsbau betrifft vorwiegend die Westalpen, insbesondere die Provinzen Turin und Cuneo sowie das Aostatal. Es steht den Gemeinden frei, in ihren Masterplänen Massnahmen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus einzuführen oder gewisse Zonen speziell für Ferienwohnungen zu reservieren. Im Südtirol müssen 60 Prozent der Bruttogeschossfläche von neu erstellten Gebäuden durch Personen mit Wohnsitz in der Provinz als Wohnraum genutzt werden; ausschlaggebend ist die Nutzung, das heisst die Eigentümerinnen und Eigentümer der Objekte müssen ihren Wohnsitz nicht zwingend in der Provinz haben. Die übrigen 40 Prozent sind frei, das heisst sie können als Zweitwohnungen genutzt werden. In diesen 40 Prozent-Anteil fallen jedoch auch sämtliche Gewerberäume, sodass der Anteil, der zur Erstellung von Zweitwohnungen zur Verfügung steht, geringer ist als auf den ersten Blick angenommen.

1.5 Umsetzung

Für den Vollzug des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens haben die zuständigen Behörden Baugesuche für Wohnungen auch auf deren Vereinbarkeit mit diesem Gesetz zu prüfen und gegebenenfalls in der Baubewilligung entsprechende Nutzungsbeschränkungen anzuordnen (vgl. Art. 7 Abs. 3). Zudem haben die Gemeinden als Grundlage für die Ermittlung des Zweitwohnungsanteils jährlich ein Wohnungsinventar zu erstellen (Art. 4 Abs. 1). Die Festlegung des Zweitwohnungsanteils obliegt indessen gemäss Artikel 5 dem Bund. Sodann werden in Artikel 16 die Kantone beauftragt, eine Aufsichtsbehörde für den Vollzug des Bundesgesetzes zu bestimmen.

In Artikel 20 ist vorgesehen, dass das Bundesamt für Raumentwicklung die Wirkungen des Gesetzes in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft regelmässig untersucht und dass die betreffenden Departemente dem Bundesrat periodisch Bericht erstatten. Gegenstand dieser Untersuchungen können sowohl die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der betroffenen Gebiete sein als auch eine Analyse der Gesetzesbestimmungen und deren Vollzug darauf hin, ob ein Änderungsbedarf besteht.

Der Bundesrat hat im Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen auch den Entwurf für eine entsprechende Verordnung mit den erforderlichen Ausführungsbestimmungen vorgelegt. Diese wird er zu gegebener Zeit noch an diejenige Fassung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen anpassen müssen, die dereinst vom Parlament beschlossen wird.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Neben dem Verfassungsartikel über die Zweitwohnungen (Art. 75b BV) stützt sich das Gesetz auch auf den Verfassungsartikel über die Raumplanung ab (Art. 75 BV). Da im Gesetz auch verschiedene Aufträge im Bereich der Raumplanung an Kantone und Gemeinden enthalten sind (insbesondere die Art. 3 und 13), ist diese zusätzliche Abstützung nötig.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Das Zweitwohnungsgesetz regelt die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderungen bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent. Das heisst aber nicht, dass der Geltungsbereich des Gesetzes auf diese Gemeinden beschränkt bleibt. So trifft etwa die Pflicht zur Erstellung eines Wohnungsinventars (Art. 4) jede Gemeinde. Ferner obliegt die Pflicht, Massnahmen zu treffen, die darauf abzielen zu vermeiden, dass der Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent überschritten wird, Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von unter 20 Prozent.

Art. 2 Begriffe

Die aufgeführten Voraussetzungen in *Absatz 1 Buchstaben a–e* müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Wohnung vorliegt. Normalerweise besteht eine Wohnung aus mehreren Räumen. Es kann aber auch vorkommen, dass im Fall einer sogenannten Einraumwohnung ein Raum für sich allein sämtliche der genannten Voraussetzungen erfüllt.

Buchstabe a: Für eine Wohnnutzung geeignet sind auch Räume, die für eine jeweils nur kurzzeitige Nutzung durch immer wieder wechselnde Personen bestimmt sind. Dies ist beispielsweise bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Fall. Sind Räumlichkeiten zwar für die Wohnnutzung geeignet, werden vorübergehend aber rechtmässig (d. h. soweit erforderlich aufgrund einer konkreten Verfügung oder Auflage) anders als zum Wohnen genutzt, so handelt es sich dabei (sofern auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind) um eine Wohnung, sofern keine baulichen Massnahmen nötig sind, um die Räumlichkeiten wieder so herzustellen, dass sie sich als Wohnung eignen.

Buchstabe c: Räume, die Zugang von einem gemeinsamen Bereich innerhalb des Gebäudes haben, sind beispielsweise Räume, die über ein Treppenhaus erschlossen sind.

Buchstabe d: Die Bestimmung bezüglich Kocheinrichtung dient dazu, Einzelzimmer in Altersheimen, Mansarden, Hotels usw. aus dem Wohnungsbegriff auszuschliessen. Als Kocheinrichtung können sowohl eine Küche als auch eine Kochnische verstanden werden. Nur fest installierte Anlagen mit Spülbecken, die zur Vorbereitung von Mahlzeiten dienen, gelten als Kocheinrichtung. Auch wenn bloss technische Installationen vorhanden sind für einen nachträglichen Einbau von Kocheinrichtungen, ist das Kriterium einer vorhandenen Kocheinrichtung erfüllt. Bei Neubauten für Wohnzwecke muss die Baubewilligungsbehörde deshalb anhand der Baupläne im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Möglichkeit eines nachträglichen Einbaus einer Kocheinrichtung kritisch prüfen.

Buchstabe e: Als Fahrnis sind im vorliegenden Zusammenhang bewegliche Behausungen wie Wohnmobile und Wohnwagen zu verstehen, auch dann, wenn sie fest installiert sind. Verfügen Bauten über eine Fundamentplatte, so stellen sie indessen keine Fahrnis dar.

Absatz 2 knüpft am Begriff der Niederlassungsgemeinde gemäss Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006⁸ (RHG) an. Dabei handelt es sich um die Gemeinde, in der sich eine Person in der Absicht aufhält, dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen und dauernd zu verbleiben (sog. Hauptwohnsitz). Dies muss für Dritte erkennbar sein. Eine Person wird in derjenigen Gemeinde als niedergelassen betrachtet, in der sie das erforderliche Dokument hinterlegt hat; sie kann nur eine Niederlassungsgemeinde haben.

Eine Person kann in einer Gemeinde nur eine Wohnadresse haben. Verfügt sie in ihrer Niederlassungsgemeinde über mehrere Wohnungen, so kann nur eine ihre Erstwohnung sein.

Die Definition von Erstwohnungen gemäss Absatz 2 erlaubt es den Gemeinden, die Informationen aus dem Vollzug des RHG (Zuweisung von Personen aus den Einwohnerregistern zu den Wohnungen im eidg. Gebäude- und Wohnungsregister gemäss Art. 6 Bst. c RHG) zu nutzen, und ermöglicht eine erhebliche Entlastung der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Wohnungsinventar.

Absatz 3: Die Einführung der Kategorie der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen trägt dem Umstand Rechnung, dass es verschiedene Arten von Wohnungen gibt, in denen zwar keine Person ihren Hauptwohnsitz hat, die aber dennoch dauernd bewohnt sind (allenfalls durch immer wieder wechselnde Personen), oder die aus anderen Gründen nicht als Zweitwohnung bezeichnet werden können.

Buchstabe a: Bei Wohnungen, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden, handelt es sich insbesondere um von Wochenaufenthalterinnen oder Wochenaufhaltern benutzte Wohnungen.

Buchstabe b: Diese Situation liegt beispielsweise dann vor, wenn eine Grossfamilie im gleichen Gebäude zwei oder mehrere Wohnungen belegt.

Buchstabe d: Als Leerwohnungen können nur leer stehende Wohnungen bezeichnet werden, die neu erstellt wurden oder die zuletzt als Erstwohnung genutzt wurden. Wird eine solche Wohnung nicht auf dem Markt zur Miete oder zum Kauf angeboten oder wird sie zwar angeboten, steht aber gleichwohl schon länger als ein Jahr leer, so kann sie nicht mehr einer Erstwohnung gleichgestellt werden. Es handelt sich dann um eine Zweitwohnung im Sinne von Absatz 4. Leer stehende Wohnun-

gen mit der Zweckbestimmung Zweitwohnung fallen nicht unter Buchstabe d, auch wenn sie zur dauernden Miete oder zum Kauf angeboten werden.

Buchstabe e: Es geht insbesondere um Wohnungen, die zu Zwecken der Alpwirtschaft genutzt werden.

Buchstabe f: Es geht insbesondere um Wohnungen, die zur kurzzeitigen Unterbringung von Saisoniers oder temporären Hilfskräften in der Landwirtschaft genutzt werden. Dabei muss es sich um die hauptsächliche Nutzung dieser Wohnungen handeln.

Buchstabe h: Wohnungen, die rechtmässig vorübergehend anders als zum Wohnen genutzt werden, sind beispielsweise rechtmässig in Büros oder Praxen umgenutzte Wohnungen. Eine Nichtwohnnutzung ist dann vorübergehend, wenn es keine baulichen Massnahmen bedarf, damit in der Wohnung wieder gewohnt werden kann.

Absatz 4: Der Zweitwohnungsbegriff wird im vorliegenden Zusammenhang negativ umschrieben: Zweitwohnungen sind sämtliche Wohnungen, bei denen es sich weder um Erstwohnungen im Sinne von Absatz 2 noch um den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen im Sinne von Absatz 3 handelt. Touristisch bewirtschaftete Wohnungen im Sinn von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstaben a–c sind somit vom Zweitwohnungsbegriff erfasst. Gemäss ausdrücklichem Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 fallen sie jedoch als spezielle Untergruppe nicht unter das Verbot des Baus neuer Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent.

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

Absatz 1 übernimmt Artikel 8 Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁹, der am 1. Juli 2011 in Kraft getreten ist. Die Bestimmung stützt sich auf Artikel 75 BV, welcher die Kompetenzen im Bereich der Raumplanung regelt. Im Rahmen der Richtplanung sind Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen zu ergreifen, sofern sie erforderlich sind. In Kantonen ohne Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent besteht in der Regel kein entsprechender Handlungsbedarf.

Absatz 2: Aus Artikel 75b BV geht hervor, dass ein Anteil von 20 Prozent Zweitwohnungen die Grenze dessen darstellt, was als ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen in einer Gemeinde erachtet werden kann. Demzufolge muss jede Entwicklung, die eine Gemeinde diese 20-Prozent-Limite überschreiten lässt, als unerwünscht eingestuft werden. Gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 können Kantone und Gemeinden beispielsweise Bewilligungskontingente festlegen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die 20-Prozent-Grenze nicht überschritten wird. Gestützt auf diese Bestimmung kann aber auch im Einzelfall eine Baubewilligung verweigert werden, wenn deren Erteilung dazu führen würde, dass die betreffende Gemeinde die 20-Prozent-Grenze überschreitet.

Absatz 3 hält fest, dass die Kantone Vorschriften erlassen können, welche die Erstellung und Umnutzung von Wohnungen stärker einschränken als dieses Gesetz. Sie können daher beispielsweise Bewilligungskontingente für Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von unter 20 Prozent vorsehen oder

Umnutzungskontingente für altrechtliche Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent festlegen. Beschränkungen, die weiter gehen als dieses Gesetz, sind sodann namentlich im Rahmen raumplanerischer Anordnungen möglich. Indem Absatz 3 lediglich von den Kompetenzen der Kantone spricht, sind die Gemeinden von entsprechenden Befugnissen nicht ausgenommen. Diese ergeben sich jedoch nicht direkt aus dem Bundesrecht, sondern aus dem jeweiligen kantonalen Recht.

Zur Frage, ob die Kantone im Rahmen ihrer Steuerordnung auf Zweitwohnungen Steuern oder andere Abgaben erheben dürfen, ist Folgendes festzuhalten: Die den Kantonen vorgeschriebenen Steuern sind in Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹⁰ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) abschliessend geregelt. In dieser Bestimmung nicht erwähnte Abgaben (z. B. Grundsteuern auf Liegenschaften) liegen ausserhalb des Harmonisierungsbereichs und bilden Gegenstand originärer kantonaler Zuständigkeit. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und d StHG sind die Kantone verpflichtet, von den natürlichen Personen eine Einkommens- und Vermögenssteuer sowie eine Grundstückgewinnsteuer zu erheben. Wird eine Zweitwohnung vermietet beziehungsweise verpachtet, unterliegen die Einkünfte der Einkommenssteuer (vgl. Art. 7 Abs. 1 StHG). Für die Eigennutzung von Grundstücken schreibt Artikel 7 Absatz 1 StHG die Besteuerung des Eigenmietwerts ausdrücklich vor (vgl. auch BGE 132 I 157 E. 3.3). Zusätzlich zu diesen zu erhebenden Einkommens- und Vermögenssteuern könnten die Kantone eine Steuer beziehungsweise Abgabe auf einer Zweitwohnung in Form einer Kostenanlastungssteuer oder Lenkungsabgabe vorsehen. Kostenanlastungssteuern auf Zweitwohnungen gehören nach dem überwiegenden Teil der Lehre nicht zu den in den Anwendungsbereich des StHG fallenden direkten Steuern. Dasselbe gilt für Lenkungsabgaben auf Zweitwohnungen. Folglich sind die Kantone grundsätzlich frei, derartige Steuern beziehungsweise Abgaben zu erheben. Sollen mit der Abgabe – im Sinne einer Kostenanlastungssteuer – spezifische Aufwendungen finanziert werden (z. B. Beitrag zur Finanzierung bestimmter touristischer Infrastrukturen des Gemeinwesens), muss nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Gruppe der Pflichtigen, der die Steuer auferlegt wird, zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen (vgl. etwa BGE 124 I 289 E. 3b). Ausserdem muss deren Koordination mit anderen Abgaben sichergestellt sein, die zur Finanzierung desselben Zwecks beitragen (z.B. Kurtaxen). Steht bei einer solchen Abgabe indessen ein ausserfiskalischer Zweck im Vordergrund, nämlich die Steuerung des Verhaltens von Privaten, ist das Instrument der Lenkungsabgabe angezeigt. Die kompetenzrechtlichen Grundlagen für solche Abgaben richten sich nach dem kantonalen Recht.

2. Kapitel: Wohnungsinventar und Zweitwohnungsanteil

Art. 4 Wohnungsinventar

Auf der Grundlage von Artikel 75b Absatz 2 BV ist jede Gemeinde der Schweiz verpflichtet, jährlich einen Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs zu veröffentlichen, und zwar unabhängig davon, ob sie den Zweit-

¹⁰ SR 642.14

wohnungsanteil von 20 Prozent überschreitet oder nicht. Der Begriff des Erstwohnungsanteilsplans wird im vorliegenden Zusammenhang nicht verwendet, weil darunter üblicherweise ein Nutzungsplan verstanden wird, der für bestimmte Zonen Mindestanteile an Erstwohnungen vorschreibt. Hier geht es jedoch nicht um eine planerische Festlegung, sondern um die Aufnahme des tatsächlichen Bestands der Erstwohnungen in einer Gemeinde. Im Folgenden ist daher anstatt vom Erstwohnungsanteilsplan vom Wohnungsinventar (Art. 4 und 5) die Rede.

Absatz 2 legt den Mindestinhalt des Wohnungsinventars fest: Die Gemeinden haben die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Gesamtzahl der Erstwohnungen zu erfassen. Aufgrund der Definition der Erstwohnungen in Artikel 2 Absatz 2 können sie sich dabei auf die Daten des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters in Verbindung mit den harmonisierten Daten der Einwohnerregister abstützen, sodass der Vollzug dieser Bestimmung bei der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden in erheblichem Ausmass vereinfacht wird. Steht bereits aufgrund der erwähnten Daten fest, dass eine Gemeinde den Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent nicht überschreitet, so erübrigen sich für sie weitere Nacherfassungen.

Auf eine Ermittlung der durch Zweitwohnungen belegten Bruttogeschossflächen (BGF) wird verzichtet. Einerseits fehlt in der Schweiz eine einheitliche Definition der BGF. Andererseits stünde der Aufwand für eine Erfassung der BGF nach einer einheitlichen Definition für den gesamten Wohnungsbestand in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem damit erzielbaren Nutzen. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, dass Zweitwohnungen in der Regel eine kleinere Fläche aufweisen als Erstwohnungen und dass es daher kaum Gemeinden geben dürfte, in denen zwar 20 Prozent der BGF durch Zweitwohnungsnutzungen belegt sind, gleichzeitig aber der Anteil der Zweitwohnungseinheiten am Gesamtbestand der Wohnungen unter 20 Prozent liegt. Diese Annahme wird durch die aktuellen Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungsstatistik 2012 (GWS2012) des Bundesamts für Statistik gestützt: Gemäss GWS2012 beträgt die durchschnittliche Wohnfläche aller bewohnten Wohnungen 102 m², die durchschnittliche Wohnfläche aller nicht bewohnten Wohnungen dagegen nur 83 m². Dem in Artikel 75b Absatz 1 BV zum Ausdruck gebrachten Anliegen, auch die durch Zweitwohnungen belegten Flächen zu beschränken, wird im vorliegenden Gesetz dadurch Rechnung getragen, dass Umnutzungen oder Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen beschränkt werden (siehe Art. 12). Zudem wird im Rahmen der Wirkungskontrolle (Art. 20) anhand der jährlich publizierten Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungsstatistik zu untersuchen sein, ob die Annahme, dass Zweitwohnungen in der Regel kleiner sind als Erstwohnungen, noch gerechtfertigt ist.

Absatz 3 bietet den Gemeinden die Möglichkeit, bei der Ermittlung des Zweitwohnungsanteils neben den Erstwohnungen auch die Kategorie der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen im Sinn von Artikel 2 Absatz 3 zu erfassen, die dann nicht mehr den Zweitwohnungen zugerechnet wird. Dies bedingt jedoch entsprechende Zusatzarbeiten, die von der Gemeinde erbracht werden müssen. Eine separate Erfassung des Bestands der touristisch bewirtschafteten Wohnungen ist bei der Ermittlung des Zweitwohnungsanteils nicht vorgesehen. Bei diesen Wohnungen («warme Betten») kann zwar davon ausgegangen werden, dass sie aufgrund der erforderlichen Bewirtschaftung intensiver genutzt sind als schlecht genutzte Zweitwohnungen («kalte Betten»). Sie dürfen daher auch in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent weiterhin erstellt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b). Gleichwohl weisen aber auch touristisch bewirtschaftete Wohnungen typi-

scherweise nicht eine derart hohe Nutzungsintensität auf, dass es gerechtfertigt wäre, sie den Erstwohnungen gleichzustellen. Bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen ist vorgesehen, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neuen touristisch bewirtschafteten Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a, b oder c sowie die neuen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 9, 10 oder 24 statistisch erfasst werden können.

Art. 5 Feststellung des Zweitwohnungsanteils

Mit dem Vollzug der in Artikel 5 umschriebenen Aufgaben wird der Bundesrat voraussichtlich das Bundesamt für Raumentwicklung beauftragen. Bei dessen Feststellungsentscheid nach Artikel 5 handelt es sich um eine anfechtbare Verfügung, gegen die gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968¹¹ (VwVG) ein Rechtsmittel zur Verfügung steht.

3. Kapitel: Verbot neuer Zweitwohnungen

Art. 6

Die Bestimmung setzt den Inhalt der Verfassungsbestimmung über Zweitwohnungen (Art. 75b BV) um, wonach in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen mehr zulässig sind. Das Verbot umfasst das Erstellen einer Zweitwohnung sowohl durch Neubau als auch durch Umgestaltung einer bestehenden Baute, die bisher keine Wohnungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 enthielt (bspw. eines landwirtschaftlichen Ökonomiegebäudes oder einer gewerblichen Baute). Folge des Verbots ist, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent grundsätzlich nur noch neue Wohnungen mit einer spezifischen Nutzungsbeschränkung bewilligt werden dürfen, mit der sichergestellt wird, dass diese Wohnungen nicht als Zweitwohnung genutzt werden.

Vom Verbot neuer Zweitwohnungen sind Erstwohnungen und Wohnungen, die nach Artikel 2 Absatz 3 den Erstwohnungen gleichgestellt sind, nicht erfasst. Ausgenommen vom Verbot sind sodann die touristisch bewirtschafteten Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstaben a–c. Aufgrund der erforderlichen Bewirtschaftung ist hier eine gewisse Intensität der Nutzung gewährleistet. Ausgenommen vom Verbot sind ferner neue Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 9), neue Wohnungen in geschützten Bauten (Art. 10) sowie neue Wohnungen, die gestützt auf einen projektbezogenen Sondernutzungsplan nach Artikel 24 bewilligt werden können.

¹¹ SR 172.021

4. Kapitel: Erstellung neuer Wohnungen in Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent

1. Abschnitt: Neue Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung

Art. 7 Nutzungsbeschränkung

In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent darf die Neuerstellung der Wohnungen der Kategorien nach *Artikel 7* weiterhin bewilligt werden. Im Rahmen der Baubewilligung muss jedoch eine entsprechende Nutzungsbeschränkung angeordnet werden (siehe Abs. 3). Damit wird die spezifische Zweckbestimmung dieser neuen Wohnungen sichergestellt. Eine neue Wohnung kann sowohl durch einen Neubau als auch durch eine Umgestaltung einer bestehenden Baute, die bisher keine Wohnungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 enthielt, geschaffen werden. Die Bestimmungen nach Artikel 7 sind zudem anwendbar auf altrechtliche Wohnungen, die gemäss Artikel 12 Absatz 3 erweitert werden.

Absatz 1 Buchstabe a: Bei den Erstwohnungen handelt es sich um die Wohnungen nach Artikel 2 Absatz 2. Die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen sind in Artikel 2 Absatz 3 aufgeführt.

Absatz 2: Bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen muss eine gewisse Intensität der Nutzung sichergestellt sein. Sie müssen daher zu markt- und ortsüblichen Konditionen dauerhaft, das heisst insbesondere auch während der Hauptsaisonzeiten, angeboten werden. Sie dürfen ausschliesslich für die kurzzeitige Beherbergung von Gästen und nicht für die dauerhafte Vermietung vorgesehen sein. Nur so ist es für eine kommerzielle Vermarktungs- und Vertriebsorganisation, ein Reservationssystem einer Tourismusorganisation oder für eine andere geeignete Einrichtung überhaupt erst attraktiv, eine solche Wohnung in den Vertrieb zu nehmen und sie zu vermarkten. Zudem ist nur mit diesen Voraussetzungen gewährleistet, dass überhaupt «warme Betten» geschaffen werden. Unter einem Angebot zu markt- und ortsüblichen Bedingungen werden Wohnungen verstanden, die attraktiv sind und die den lokalen Preisverhältnissen Rechnung tragen.

Buchstabe a: Mit dieser Regelung wird ermöglicht, dass Ortsansässige beim Neubau einer Erstwohnung für die Eigennutzung im gleichen Gebäude auch eine touristisch bewirtschaftete Wohnung im Sinne einer Einliegerwohnung erstellen (z.B. um damit ein Erwerbseinkommen zu erzielen), ohne dabei die zusätzlichen Voraussetzungen gemäss den Buchstaben b und c erfüllen zu müssen. Ortsansässige sollen so eine aktive Gastgeberrolle einnehmen können. Allerdings ist dies nur möglich, wenn die Anzahl der Einliegerwohnungen zahlenmässig relativ gering bleibt; bei mehr als vier Einliegerwohnungen dürfte diese Voraussetzung kaum mehr erfüllbar sein.

Agrotouristische Angebote umfassen in der Regel keine Wohnungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1. Beschränkungen ergeben sich daher nicht aus der Zweitwohnungsgesetzgebung, sondern aus der Raumplanungsgesetzgebung.

Buchstabe b: Mit dem Begriff des strukturierten Beherbergungsbetriebs wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Übergang von der Hotellerie zur Parahotellerie mit Zweitwohnungen immer fließender wird. Es entstehen neue Mischformen, sogenannte hybride Beherbergungsformen. Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb liegt dann vor, wenn für die Wohnungen ein hotelähnliches Betriebskonzept (inkl. dazu gehörende minimale Infrastrukturen wie etwa Rezeption) vorhanden ist und der

Betrieb eine minimale Grösse aufweist. Als Beispiele können hotelähnliche Residenzen wie Hotelresorts (Hotels mit Zimmern und bewirtschafteten Wohnungen) und Ferienresorts oder Feriendörfer genannt werden, die Wohnungen für den kurzzeitigen Feriaufenthalt mit hotelähnlichen Dienstleistungen anbieten. Die Anlagen zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass sie eine bauliche Einheit bilden (Zentrum mit Hauptzugang und Rezeption, zentrale Parkplätze), in der auch Gemeinschaftseinrichtungen wie Hallenbad, Sportanlagen, Restaurants und Spielräume angeboten werden, die von den Gästen mitbenutzt werden können. Die Grösse und die Struktur der Anlage sollen eine professionelle und gewinnbringende Vermarktung zulassen und auch so konzipiert sein, dass sie im Markt längerfristig wettbewerbsfähig bleiben kann.

Da die Wohnungen primär dem kommerziellen Ziel der Drittvermietung dienen, dürfen sie nicht individuell ausgestaltet sein. Das heisst, die Wohnungen sind nicht auf den persönlichen Gebrauch durch die Eigentümerin oder den Eigentümer und deren oder dessen individuelle Bedürfnisse zugeschnitten, sondern die Qualität, die Ausgestaltung und die Ausstattung der Wohnungen sind einheitlich oder gründen auf einem gemeinsamen Konzept. Die Eigennutzung der Wohnungen (Nutzung durch die Eigentümerin oder den Eigentümer, deren oder dessen Familienmitglieder sowie Freunde und Bekannte, entgeltlich oder unentgeltlich) bleibt möglich, pro Hauptsaison sollte diese jedoch höchstens während drei Wochen stattfinden.

Buchstabe c: Da eine Bewirtschaftung von Wohnungen ausserhalb von strukturierten Beherbergungsbetrieben schwierig ist, müssen an den Standard, den Vertrieb und die Vermarktung dieses Typs touristisch bewirtschafteter Wohnungen hohe Anforderungen gestellt werden. Mit diesen Anforderungen soll sichergestellt werden, dass diese Wohnungen auch tatsächlich belegt werden. So muss, wer ein Gesuch um Bewilligung des Baus einer solchen Wohnung stellt, belegen, dass er diese Anforderungen erfüllt. Dies kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass er oder sie eine vertragliche Vereinbarung mit dem Betreiber einer kommerziell bewirtschafteten Vertriebsplattform vorlegt. Diese Plattform muss eine grosse Reichweite haben und damit ein grosses Nachfragepotenzial sicherstellen. Um die Vermietbarkeit sicherzustellen, dürfen die Wohnungen nicht individuell ausgestaltet sein und sie müssen über eine Qualitätszertifizierung verfügen. In Frage kommt hierfür beispielsweise eine Zertifizierung im Rahmen der Ferienwohnungsklassifikation des Schweizer Tourismus-Verbandes. Bezüglich maximaler Eigennutzung gilt auch hier, dass diese pro Hauptsaison höchstens während drei Wochen stattfinden sollte. Zudem muss in der Regel ein Online-Reservationssystem vorhanden sein.

Touristisch bewirtschaftete Wohnungen dieses Typs sind gemäss Artikel 8 nur in den in einem kantonalen Richtplan eigens bezeichneten Gebieten zulässig.

Absätze 3 und 4: Die Nutzungsbeschränkungen nach Artikel 7 müssen von der für die Baubewilligung zuständigen Behörde für jede einzelne neue Wohnung mittels zutreffender Nutzungsaufgabe angeordnet werden. Die Anmerkung im Grundbuch, die das Grundbuchamt auf Anweisung der zuständigen Behörde vorzunehmen hat, dient der Publizität gegenüber Dritten. Die Anmerkung im Grundbuch hat nur deklaratorischen Charakter.

Die Anmerkung der Nutzungsbeschränkung im Grundbuch erfolgt nach dem sogenannten Anmeldeprinzip: Die zuständige Behörde weist das Grundbuchamt an, die Anmerkung der Nutzungsbeschränkung vorzunehmen, und stellt dem Grundbuchamt eine Kopie des Bauentscheides zu. Dieses nimmt den Eintrag vor, wenn der

Entscheid rechtskräftig ist (vgl. Art. 80 der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011¹²). Die Nutzungsbeschränkung ist grundsätzlich unbefristet, kann aber in den Fällen nach Artikel 15 befristet oder unbefristet sistiert werden. Zudem kann die Anmerkung gelöscht werden, wenn die Gemeinde den Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent unterschreitet; auch dies setzt aber einen entsprechenden Entscheid der für Baubewilligungen zuständigen Behörde voraus (vgl. Art. 26 Abs. 2).

In der Baubewilligung wird in der Regel ausdrücklich geregelt, welche Nutzungsaufgabe gilt beziehungsweise, dass gestützt auf Artikel 9, 10 oder 24 keine Nutzungsbeschränkung besteht. In beiden Fällen wird die Vermutung nach dem zweiten Satz von Absatz 3 nicht ausgelöst. Enthält eine Baubewilligung hingegen keine entsprechende Regelung, so soll die Bewilligung vermutungsweise für eine Erstwohnung im Sinn von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a gelten. Die Vermutung ist widerlegbar. Die Widerlegung sollte leichtfallen. So wird es sich in der Regel aus dem Inhalt der Baubewilligung ergeben, ob sie sich auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder b beziehungsweise Absatz 2 Buchstabe a, b oder c stützt. Unklarheiten einer Baubewilligung bezüglich Nutzungsaufgaben können bei Bedarf auch in einem nachträglichen Verfahren klargestellt werden. Zur zeitlichen Geltung der Vermutung: Sie gilt ab Inkrafttreten des Gesetzes für Baubewilligungen für neue Wohnungen, die in Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen erteilt werden. Zudem gilt sie für weitere Gemeinden ab dem Zeitpunkt, in dem deren Zweitwohnungsanteil 20 Prozent übersteigt.

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

Bei den touristisch bewirtschafteten Wohnungen gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c handelt es sich um diejenigen Wohnungen, die auf einer kommerziell bewirtschafteten Vertriebsplattform angeboten werden müssen.

Absatz 2: Nicht in allen vom Zweitwohnungsgesetz betroffenen Gebieten bestehen gleich gute Voraussetzungen, um neue strukturierte Beherbergungsbetriebe ansiedeln zu können. In Gebieten, in denen ein geringeres Potenzial vorhanden ist, bieten touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c die Möglichkeit, das vorhandene Beherbergungsangebot zu verbessern und dadurch zu einer angestrebten touristischen Entwicklung beizutragen. Diese Kategorie darf nur in einem Gebiet zugelassen werden, das im kantonalen Richtplan eigens dafür bezeichnet worden ist. Bezeichnet werden kann ein Gebiet, das die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

Buchstabe a: Ein kantonales touristisches Entwicklungskonzept weist aus, dass dieser Wohnungskategorie eine hohe Bedeutung für die touristische Entwicklung zukommt. Der Bedarf nach dieser Wohnungskategorie wird dadurch zu einer auf die Zukunft ausgerichteten Massnahme, die im Einklang steht mit einer erwünschten touristischen Entwicklung.

Buchstabe b: Das bestehende Angebot deckt die Beherbergungsnachfrage nicht. Das kann auch dann der Fall sein, wenn das bestehende Angebot nur eine gewisse Beherbergungsnachfrage beziehungsweise nur die Nachfrage gewisser Gästegruppen abdeckt und wenn es plausibel erscheint, dass ein zusätzliches Angebot neue Gästegruppen anziehen kann.

¹² SR 211.432.1

Buchstabe c: Das Gebiet gehört nicht zu den intensiv genutzten Tourismusgebieten. In diesen Gebieten bestehen günstige Voraussetzungen, um die Nachfrage nach einem strukturierten Beherbergungsangebot weiter stimulieren zu können.

Buchstabe d: Die Erstellung solcher Wohnungen stimmt mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie überein. Damit wird eine Abstimmung des Tourismuskonzepts mit der Raumentwicklungsstrategie gewährleistet.

Buchstabe e: Das Beherbergungspotenzial bestehender Zweitwohnungen ist geprüft worden und es sind, soweit möglich, Massnahmen zu deren besserer Auslastung ergriffen worden. Neben dem Bau neuer Zweitwohnungen sollen die bereits bestehenden Möglichkeiten für eine Verbesserung des Beherbergungsangebots genutzt werden. Wie Anreize geschaffen und die Rahmenbedingungen für eine bessere Auslastung der bestehenden Zweitwohnungen verbessert werden können, hat das Bundesamt für Raumentwicklung im Jahr 2011 in einer Publikation¹³ aufgezeigt.

Absatz 3: Neubauten für touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c können nur bewilligt werden, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens den Nachweis erbringt, dass die bestehenden Zweitwohnungen für die Erstellung des neuen Beherbergungsangebotes nicht genutzt werden können. Es ist auch möglich, dass die Gemeinde in diesem Verfahren ihrerseits Hinweise auf Umnutzungspotenziale einbringt, die geprüft werden müssen. Wo möglich, soll vorab durch den Um- und Ausbau bestehender Zweitwohnungen ein attraktives Beherbergungsangebot geschaffen werden.

2. Abschnitt: Neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung

Bei den in diesem Kapitel geregelten Wohnungen handelt es sich um die in Artikel 6 Absatz 2 vorbehaltenen Sonderfälle, da hier in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent neue Wohnungen errichtet werden dürfen, ohne dass deren Nutzung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 beschränkt wird. Sie können daher auch als Zweitwohnung genutzt werden. Wie weit solche Wohnungen an den Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde anzurechnen sind, kann jedoch nicht generell gesagt werden, sondern ergibt sich aus der tatsächlichen Nutzung im Einzelfall.

Art. 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Absatz 1: Die Bedeutung der Querfinanzierung insbesondere von Hotelneubauprojekten durch den Verkauf von Zweitwohnungen hat in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen und ist heute praktisch zum Normalfall und gleichzeitig unentbehrlich geworden (siehe dazu den Bericht «Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen, Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen»¹⁴, S. 83). Die Querfinanzierungsmöglichkeit durch die Erstellung von Zweitwohnungen soll daher auch

¹³ Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Massnahmen für eine bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen, 2011.

¹⁴ Bericht ist abrufbar unter www.seco.admin.ch > Themen > Regulierungsfolgenabschätzung > Weitere Beispiele

in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent zulässig sein, wobei sichergestellt werden muss, dass die Führung eines neuen Beherbergungsbetriebs beziehungsweise die Weiterführung eines bestehenden solchen Betriebs im Vordergrund steht. Die Möglichkeit soll daher insofern begrenzt sein, als der Anteil solcher Wohnungen an der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen maximal 20 Prozent betragen darf (Definition der Hauptnutzfläche gemäss SIA-Norm 416). Zudem müssen die Erträge aus den Wohnungen in den Betrieb investiert werden und die Erträge müssen nötig sein, damit der Betrieb wirtschaftlich geführt beziehungsweise weitergeführt werden kann. Ob die Wohnungen für den Verkauf oder die Vermietung vorgesehen sind, spielt im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle.

Die Wohnungen müssen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche und funktionale Einheit bilden. Sie können beispielsweise eine zusammengehörende Häusergruppe bilden mit gemeinsamer Erschliessung, zentraler Parkierung und Gemeinschaftseinrichtungen, die auch von den Wohnungseigentümern mitbenutzt werden können. Nur ausnahmsweise soll von einer solchen Integration der Wohnungen abgesehen werden können, etwa aus Gründen des Ortsbild- oder des Denkmalschutzes.

Absatz 2: Mit der Umnutzbarkeit bestehender Beherbergungsbetriebe in Wohnungen soll sichergestellt werden, dass Marktaustritte nicht mehr rentabler Betriebe weiterhin möglich sind und dass ein erwünschter und sinnvoller Strukturwandel auch weiterhin stattfinden kann. Um missbräuchliche Umnutzungen auszuschliessen, wird eine Mindestbewirtschaftungsdauer von 25 Jahren vorausgesetzt, was einem üblichen Abschreibungs- und Abnutzungszyklus entspricht. Diese Mindestbewirtschaftungsdauer gilt auch dann als eingehalten, wenn während dieser 25 Jahre übliche Betriebsunterbrechungen infolge von Umbauten, Besitzerwechseln und dergleichen stattgefunden haben.

Eine solche Umnutzung darf nur bewilligt werden, wenn der Beherbergungsbetrieb nicht mehr nachhaltig und wirtschaftlich weitergeführt werden kann und dies nicht der Eigentümer oder die Eigentümerin beziehungsweise der Betreiber oder die Betreiberin zu verantworten hat. Ein Fehlverhalten liegt insbesondere vor, wenn systematisch Gewinne aus dem Betrieb abgezogen wurden, die eigentlich in Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten hätten investiert werden müssen.

Die Kantone und Gemeinden können gestützt auf Artikel 3 Absatz 3 Massnahmen ergreifen, um unerwünschte Umnutzungen von Hotelbetrieben zu verhindern. In Frage kommen beispielsweise Umnutzungsmoratorien, Umnutzungskontingente oder Gewinnabschöpfungsvorgaben auf den Veräusserungsgewinnen. Kantone und Gemeinden können zudem mittels raumplanerischer und baurechtlicher Massnahmen die Umnutzung von Hotelimmobilien verhindern oder einschränken (z. B. durch die Schaffung von Hotelzonen).

Absatz 3: Sowohl in den Fällen nach Absatz 1 als auch in denjenigen nach Absatz 2 muss durch ein unabhängiges Gutachten, beispielsweise der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), nachgewiesen werden, dass die Voraussetzungen erfüllt sind. Ein Branchenverband kommt hingegen als Gutachter nicht in Frage. Der Bundesrat hat in den Ausführungsbestimmungen insbesondere zu regeln, zu welchen Themen sich das Gutachten zu äussern hat.

Art. 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

Der Erhalt geschützter Bauten kann bisweilen mittels einer Umnutzung zu Zweitwohnungszwecken gesichert werden. Gleichwohl soll diese Möglichkeit nur subsidiär zu anderen Nutzungsmöglichkeiten gewährt werden. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für die Umnutzung einer bisher unbewohnten, geschützten Baute zu einer Zweitwohnung muss daher der Nachweis erbracht werden, dass die dauernde Erhaltung der Baute nicht anders als durch diese Massnahme sichergestellt werden kann. So ist beispielsweise zu prüfen, ob nicht auch eine Nutzung als Erstwohnung oder im Verbund mit einer Erstwohnung (als Nebenfläche) oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung möglich wäre. Weiter darf der Schutzwert der Baute durch die Massnahme nicht beeinträchtigt werden. Ferner ist zu bedenken, dass die Interessen, Baudenkmäler sowie ortsbild- oder landschaftsprägende Bauten zu erhalten, je nach Schutzwert von unterschiedlichem Gewicht sein können. Nicht jedes beliebige solche Interesse kann als höherrangig als das Verfassungsinteresse an der Limitierung der Zweitwohnungen eingestuft werden. Es muss daher in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden (Art. 10 Abs. 1 Bst. c). So dürften beispielsweise bei der Umnutzung einer gut erhaltenen ehemaligen Mühle zu einer Zweitwohnung die denkmalpflegerischen Erhaltungsinteressen oft überwiegen, während dies bei der Umnutzung eines allein stehenden ehemaligen Stallgebäudes eher nicht der Fall sein wird.

Geschützte Bauten im Sinne von Artikel 10 sind zum einen bisher unbewohnte Baudenkmäler, die mittels individuell-konkreter Schutzverfügung unter Schutz gestellt worden sind. Sodann bezieht sich die vorliegende Gesetzesbestimmung auch auf ortsbildprägende Bauten, sofern diese im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein bedeutendes Ortsbild vorliegt. Dies ist etwa dann der Fall, wenn das Ortsbild im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführt ist. Will eine Gemeinde mit einem im Rahmen der Nutzungsplanung geschützten bedeutenden Ortsbild die Umnutzungsmöglichkeit nach Absatz 1 ganz oder teilweise ausschliessen, so ist dies aufgrund von Artikel 3 Absatz 3 zulässig. Erforderlich ist jedoch eine entsprechende ausdrückliche Anordnung im Rahmen der Nutzungsplanung.

Für die Möglichkeit, geschützte Bauten ausserhalb der Bauzonen umzunutzen, wird auf die Raumplanungsgesetzgebung verwiesen. Es geht dabei namentlich um die geschützten Bauten nach Artikel 24d Absatz 2 RPG sowie um die als landschaftsprägend geschützten Bauten, die heute gestützt auf Artikel 24 RPG in Artikel 39 Absätze 2–5 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000¹⁵ (RPV) geregelt sind.

¹⁵ SR 700.1

5. Kapitel: Änderungen von Wohnungen in Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent

1. Abschnitt: Altrechtliche Wohnungen

Art. 11 Begriff

Altrechtliche Wohnungen sind Wohnungen, die im Zeitpunkt der Annahme der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», das heisst am 11. März 2012 bereits bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren. Regelungen über die baulichen und nutzungsmässigen Änderungen solcher Wohnungen braucht es in diesem Gesetz, weil gemäss Artikel 75b Absatz 1 BV nicht nur der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt ist, sondern auch der Anteil der zu Zweitwohnzwecken genutzten Bruttogeschossfläche. Könnten bestehende Zweitwohnungen beliebig erweitert werden oder könnten bestehende Wohnungen beliebig zu Zweitwohnungen umgenutzt werden, würde eine Entwicklung begünstigt, die der Zielrichtung des Verfassungsartikels entgegenläuft. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Nutzungsmöglichkeiten einer am 11. März 2012 bestehenden Wohnung nicht von der tatsächlichen Nutzung dieser Wohnung am Abstimmungstag als Erst- oder als Zweitwohnung abhängen, zumal diese von zufälligen Umständen bestimmt gewesen sein kann. Der gewählte Referenzzeitpunkt für die Bestimmung einer Wohnung als altrechtlich ergibt sich aus dem Umstand, dass Artikel 75b BV am 11. März 2012, dem Tag seiner Annahme durch Volk und Stände, in Kraft trat und bereits ab diesem Datum unmittelbare Wirkungen entfalten konnte (vgl. BGE 139 II 243 E. 2 ff.). Aus diesem Grund lassen sich nach dem 11. März 2012 erstellte Bauten nicht als altrechtliche Bauten betrachten. Für Bauten, die nach dem 11. März 2012 erstellt wurden und in einer Gemeinde liegen, die den Anteil von 20 Prozent Zweitwohnungen erst nach Inkrafttreten des Gesetzes überschreitet, gilt Folgendes: Diese Bauten sind nur vorbestehend im Verhältnis zum Gesetz, nicht jedoch im Verhältnis zu Artikel 75b BV. Deshalb kann beispielsweise die spätere Umnutzung von in diesem Sinn vorbestehenden Erstwohnungen zu Zweitwohnungen nicht frei zulässig sein, da solche Bauten in Kenntnis des seit dem 11. März 2012 geltenden Artikels 75b BV erstellt worden sind. Wie solche Fälle dereinst zu beurteilen sind, bedarf einer Interessenabwägung im Einzelfall und muss der Praxis überlassen werden. Die Regelungen nach Artikel 12 gelten sowohl für altrechtliche Wohnungen innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen. Artikel 75b BV stellt lediglich auf die durch Zweitwohnnutzungen in einer Gemeinde insgesamt belegten Flächen ab.

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

Altrechtliche Wohnungen dürfen nach *Absatz 1*, soweit nicht das kantonale oder kommunale Recht etwas anderes bestimmt, grundsätzlich ohne Beschränkung als Erst- oder als Zweitwohnung genutzt werden. Dies schliesst ein, dass altrechtliche Wohnungen weiterhin frei verkauft oder vermietet werden dürfen, und zwar auch zu Zweitwohnzwecken. Vorbehalten bleiben Massnahmen nach Artikel 13 zur Vermeidung von Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen.

Weil durch die Erweiterung einer als Zweitwohnung genutzten altrechtlichen Wohnung der Umfang der durch Zweitwohnnutzungen belegten Fläche erhöht würde, was der Zielrichtung des Verfassungsartikels entgegenläuft, der auch die durch

Zweitwohnnutzungen belegten Flächen auf 20 Prozent beschränken will, dürfen altrechtliche Wohnungen nur unter den Voraussetzungen gemäss den *Absätzen 2 und 3* erweitert werden. Im Rahmen der vorbestandene Hauptnutzfläche dürfen sie jedoch erneuert, umgebaut und (gegebenenfalls mit einer geringfügigen Standortverschiebung) wieder aufgebaut werden. Zudem ist es in diesem Rahmen zulässig, wenn infolge einer neuen Raumeinteilung eine oder mehrere zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden. Hauptnutzflächen sind diejenigen Flächen eines Geschosses, die der Zweckbestimmung und Nutzung des Gebäudes im engeren Sinne dienen. Bei Wohnhäusern sind dies beispielsweise die Wohnräume, die Küche, das Bad und das WC. Zusammen mit den Nebennutzflächen, den Verkehrsflächen, den Funktionsflächen und den Konstruktionsflächen bilden sie die sogenannte Geschossfläche (siehe dazu SIA-Norm 416). Aussenwände sind Bauteile, die den Konstruktionsflächen zugerechnet werden. Das Anbringen einer Aussenisolation ist bei altrechtlichen Wohnungen zulässig, weil dies lediglich zu einer Vergrösserung des Aussenwandquerschnitts, nicht aber zu einer Vergrösserung der Hauptnutzfläche führt.

Nach *Absatz 3* darf die Hauptnutzfläche einer altrechtlichen Wohnung nur erweitert werden, wenn sie dabei als Erstwohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 Buchstaben a, b oder c deklariert wird und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. In diesen Fällen hat die Baubewilligungsbehörde wie bei der Erstellung neuer Wohnungen (vgl. Art. 7 Abs. 3) in der Baubewilligung die betreffende Nutzungsbeschränkung anzuordnen, die nach Rechtskraft der Baubewilligung im Grundbuch anzumerken ist. Die Erweiterungsmöglichkeiten bestimmen sich jeweils nach der massgeblichen Nutzungsplanung beziehungsweise bei Bauten ausserhalb der Bauzonen nach den Vorgaben der Raumplanungsgesetzgebung.

Art. 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklung

Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen können zum Beispiel darauf zurückgehen, dass Ortsansässige ihre an einer attraktiven Lage im Ortskern gelegene Erstwohnung an Auswärtige verkaufen, die sie zu Zweitwohnzwecken nutzen wollen. Beziehen sie parallel dazu in derselben Gemeinde eine andere, allenfalls neue Erstwohnung, kann dies nicht nur zu einer Entleerung der Ortskerne führen, sondern auch zu einer zusätzlichen Zersiedelung. Weiter kann die freie Umnutzbarkeit von Erst- in Zweitwohnungen in Tourismusgemeinden zur Folge haben, dass Ortsansässige verdrängt werden, weil Erstwohnungen knapper und tendenziell teurer werden. Solchen Entwicklungen haben die Kantone und Gemeinden vorab durch vorbeugende planerische Massnahmen entgegenzuwirken. So kann zum Beispiel auf dem Wege der Nutzungsplanung ein Perimeter festgelegt werden, innerhalb dessen Umnutzungen von Erst- zu Zweitwohnungen nur beim Vorliegen besonderer Gründe wie Todesfall oder Zivilstandsänderung oder im Rahmen eines vorgegebenen Umnutzungskontingents zulässig sind. Dies wiederum setzt voraus, dass solche Umnutzungen der Baubewilligungspflicht unterstehen. Soweit dies nicht bereits der Fall ist, können die Kantone beziehungsweise nach Massgabe des kantonalen Rechts die Gemeinden gestützt auf Absatz 2 zweiter Satz solche Umnutzungen der Baubewilligungspflicht unterstellen.

2. Abschnitt: Änderung und Sistierung der Nutzungsbeschränkung

Art. 14 Änderung

Die Nutzungsbeschränkungen nach Artikel 7 müssen grundsätzlich langfristig eingehalten werden. Gleichwohl ist vorhersehbar, dass ein Bedarf nach Änderung einer Nutzungsaufgabe entstehen kann oder dass Nutzungsbeschränkungen in einzelnen Fällen nicht mehr eingehalten werden können. Für den Fall, dass eine Erstwohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a in eine touristisch bewirtschaftete Wohnung umgenutzt werden soll, bedarf es einer entsprechenden Baubewilligung (Art. 14), während touristisch bewirtschaftete Wohnungen auch als Erstwohnungen genutzt werden dürfen, ohne dass es dazu eine Bewilligung braucht. Eine Umnutzung kann auch innerhalb der Gruppe der touristisch bewirtschafteten Wohnungen stattfinden. Dies ist der Fall, wenn die Nutzung von einer Kategorie in eine andere Kategorie touristisch bewirtschafteter Wohnungen wechselt. Da sich die Voraussetzungen für die einzelnen Kategorien unterscheiden, muss sichergestellt werden, dass die jeweiligen Voraussetzungen eingehalten werden. Dafür sind auch solche Umnutzungen der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Art. 15 Sistierung

Für den Fall, dass eine Nutzungsbeschränkung nicht eingehalten werden kann, sieht Artikel 15 die Möglichkeit der Sistierung vor. Absatz 1 Buchstabe a regelt den Fall, in dem eine Nutzungsbeschränkung aus objektiven Gründen kurzfristig und unvermeidlich nicht eingehalten werden kann, beispielsweise in der ersten Zeit nach dem Tod der bisherigen Bewohnerin oder des bisherigen Bewohners oder bei einem plötzlichen Wegzug aufgrund eines Stellenwechsels oder einer Zivilstandsänderung. In solchen Fällen soll die Nutzungsbeschränkung für eine bestimmte Zeit einmalig sistiert werden können. Es kann aber auch sein, dass sich für Wohnungen mit einer Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 mangels Nachfrage keine Personen finden lassen, die bereit sind, die Wohnung zu markt- und ortsüblichen Bedingungen rechtmässig zu nutzen. Dies bedeutet bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen, dass auch vergeblich Personen gesucht wurden, die die Wohnung als Erstwohnung nutzen würden. Die zuständige Behörde soll in solchen Fällen auf der Grundlage eines entsprechenden Nachweises die Nutzungsbeschränkung ebenfalls für eine bestimmte Zeitdauer sistieren können, wobei diese Sistierung bei entsprechender Erneuerung des Nachweises auch verlängert werden kann (Abs. 1 Bst. b).

Gleichzeitig mit der Sistierung nach Absatz 1 Buchstabe b beziehungsweise ihrer Verlängerung muss nach Absatz 3 der amtliche Wert der betroffenen Wohnung neu geschätzt werden. Allfälligen sistierungsbedingten Wertveränderungen muss namentlich in steuerlicher Hinsicht Rechnung getragen werden. Eigentümerinnen und Eigentümer einer Wohnung mit entsprechender Sistierung sollen weder besser noch schlechter gestellt sein als Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnungen, die die Nutzungsaufgaben einhalten können. Für den Fall, dass dies in den Kantonen und Gemeinden nicht ohnehin schon so geregelt ist, wird ausdrücklich festgehalten, dass die Gesuchstellerin beziehungsweise der Gesuchsteller die Schätzkosten trägt. Dies rechtfertigt sich, weil diese Person den Schätzaufwand veranlasst und weil bei ihr auch ein allfälliger Nutzen der Sistierung anfällt.

6. Kapitel: Vollzugsvorschriften

Das Baurecht der Kantone und Gemeinden enthält hauptsächlich Vorschriften über den Bau, weniger aber über die Nutzung von Bauten oder deren Kontrolle. Der Vollzug der Zweitwohnungsregelung betrifft indessen zu einem wesentlichen Teil die konkrete Nutzung von Wohnungen. Im Interesse eines schlanken Erlasses wird zwar darauf verzichtet, den Vollzug detailliert zu regeln. Der Vollzug darf aber nicht vollständig ausser Acht gelassen werden, wenn die Zweitwohnungsregelung Wirkung entfalten soll. Im Sinn eines einheitlichen Mindeststandards sind deshalb minimale Vollzugspflichten der zuständigen Behörden in den Kantonen und Gemeinden unerlässlich. Als zusätzliche Vollzugsinstrumente kommen etwa in Frage: das Herausverlangen von Mietverträgen, sofern dies nötig ist, um die rechtmässige Nutzung einer Wohnung zu überprüfen oder die Auskunftspflicht der wegziehenden Person über die bisherige und künftige Nutzung der Wohnung. Soweit es erforderlich ist, bleibt es den Kantonen und Gemeinden auch unbenommen, weitergehende Vollzugsvorschriften zu erlassen.

Art. 16 Aufsichtsbehörde

Das Gesetz muss nicht von den Kantonen selbst vollzogen werden. Es ist ihre Sache, wieweit sie den Vollzug den Gemeinden überlassen. Gegenüber dem Bund bleiben indessen die Kantone verantwortlich. Sie müssen deshalb auch den Überblick darüber behalten, wie das Gesetz konkret vollzogen wird. Die Aufsichtsbehörde braucht im Übrigen nicht zwingend eine einzige Behörde pro Kanton zu sein. In grösseren Kantonen sind auch mehrere jeweils regional zuständige Behörden denkbar.

Art. 17 Meldepflichten der Einwohnerkontrolle und des Grundbuchamts

Absatz 1: Umnutzungen entgegen der Nutzungsaufgabe sind rechtswidrig. Sind auflagewidrige Umnutzungen mit einem Wohnsitzwechsel verbunden, so verringert die Meldepflicht mit bescheidenem administrativem Aufwand das Risiko, dass sie von der Baupolizeibehörde unentdeckt bleiben. Nach Artikel 17 Absatz 1 haben die für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörden den Baubewilligungsbehörden folgende Änderungen der Meldeverhältnisse mitzuteilen: wenn Personen innerhalb der Gemeinde die Wohnung wechseln (Bst. a), wenn sie aus der Gemeinde wegziehen (Bst. b) oder wenn sie ihre Niederlassung in eine andere Gemeinde verlegen (Bst. c). Letzteres ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem dann von Bedeutung, wenn eine Person bei dieser Verlegung in der bisherigen Niederlassungsgemeinde den Aufenthaltsstatus begründet und ihre bisher als Erstwohnung genutzte Wohnung behält. Hier wird zu prüfen sein, wie diese Wohnung neu zu qualifizieren ist. Eine Gleichstellung mit den Erstwohnungen kommt beispielsweise nur dann in Frage, wenn die Person diese Wohnung neu nachweislich zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a nutzt.

Absatz 2: Umnutzungen entgegen der Nutzungsaufgabe können auch mit einer Handänderung verbunden sein. Die Meldepflicht des Grundbuchamtes kann ebenfalls mit bescheidenem administrativem Aufwand dazu beitragen, das Risiko rechtswidriger Umnutzungen zu verringern. Die blosser Meldepflicht des Grundbuchamtes schränkt die Übertragung (Veräusserung) des Grundstücks nicht ein. Dies entspricht der Konzeption der Nutzungsaufgabe in diesem Gesetz als blosser Nutzungsbeschränkung, nicht als Verfügungsbeschränkung. Gegen Verletzungen

der Nutzungsaufgabe durch den Erwerber kann nur nachträglich mit Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorgegangen werden.

Absatz 3: Zur Entlastung der Gemeinden von unverhältnismässigem administrativen Aufwand sollen die Informationen aus dem Vollzug des Registerharmonisierungsgesetzes (Zuweisung von Personen aus den Einwohnerregistern zu den Wohnungen im eidg. Gebäude- und Wohnungsregister, GWR) im eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister verfügbar gemacht werden dürfen. Zudem soll es möglich sein, dass Gemeinden mit Nutzungsbeschränkungen gemäss Artikel 7 im Datenbestand des GWR markieren dürfen, soweit dies für eine Kontrolle der Nutzungsbeschränkungen nach diesem Gesetz nützlich ist. Die diesbezüglichen Datenschutzbestimmungen sind heute in den Kantonen heterogen geregelt, weshalb im Zweitwohnungsgesetz eine gesamtschweizerisch einheitliche gesetzliche Bestimmung geschaffen werden soll. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass alle Gemeinden der Schweiz den Vollzug mit den gleichen Hilfsmitteln und Prozessen organisieren können. Die in Artikel 17 Absatz 3 erwähnten «Informationen» betreffen jeweils Sachmerkmale, die die Merkmale von Artikel 5 der Verordnung vom 31. Mai 2000¹⁶ über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister ergänzen. Es handelt sich somit in keinem Fall um Daten mit Personenbezeichnungen.

Art. 18 f. Amtliche Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung; Durchführung der Massnahmen

Artikel 18 regelt die Vorkehrungen im Fall unrechtmässiger Nutzung, das heisst bei Abweichung von der Nutzungsaufgabe, die Wohnung als Erstwohnung zu nutzen oder touristisch zu bewirtschaften, ohne dass die Sistierung oder die Änderung der Nutzungsaufgabe verfügt werden konnte. Im Vordergrund steht die Ansetzung einer Frist, allenfalls auch einer Nachfrist, und die Aufforderung an die Eigentümerin oder den Eigentümer, die Wohnung auflagenkonform zu nutzen. Wird die Wohnung nicht fristgemäss auflagenkonform genutzt, so kann sie versiegelt werden. Die Gemeinde sorgt anschliessend für die Vermietung der Wohnung unter Einhaltung der Nutzungsbeschränkung. Sie kann dies selbst tun oder eine Drittperson, beispielsweise eine private Liegenschaftsverwaltung, damit beauftragen (*Art. 19 Abs. 2*).

Der Entwurf verzichtet auf besondere Kontrollinstrumente, um die Einhaltung der Nutzungsaufgaben zu kontrollieren. Für den korrekten Vollzug des Gesetzes ist es umso wichtiger, dass die Baubehörden beziehungsweise ihre Angestellten Widerhandlungen, von denen sie Kenntnis erhalten, nicht einfach tolerieren und «wegsehen». Dabei spielt die Anzeigepflicht eine wichtige Rolle. Die Statuierung der Anzeigepflicht nimmt den Personen, die in ihren amtlichen Funktionen Kenntnis von strafbaren Widerhandlungen erhalten, den Entscheid über die Anzeige ab. Dies entlastet diese Personen und hilft, sie vor Druckversuchen zu schützen. Dies ist heute allgemein anerkannt. Vergleichbare Regelungen finden sich in zahlreichen Bundesgesetzen, und es werden immer mehr (vgl. zu Art. 22a des Bundespersonalgesetzes: BBl 2008 8180 f.). Verletzungen der Anzeigepflicht können ihrerseits strafrechtliche Folgen nach sich ziehen, beispielsweise wenn sie als Begünstigung nach Artikel 305 StGB zu qualifizieren sind.

¹⁶ SR 431.841

Art. 20 Untersuchung der Wirkungen

Im Bericht sind insbesondere die räumlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Gesetzes aufzuzeigen. Soweit erforderlich sind auch Vorschläge für zu ergreifende Massnahmen und vorzunehmende Anpassungen der Zweitwohnungsgesetzgebung zu unterbreiten.

Art. 21 Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz

Es handelt sich hier um eine subsidiäre Vorschrift, die Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz regelt, soweit im Gesetz nicht ausdrücklich eine spezielle Regelung vorgesehen ist, wie in Artikel 5 betreffend Feststellung des Zweitwohnungsanteils.

Wie weit Bewilligungen für die Erstellung oder Änderung von Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dem Bund zu eröffnen sind, ist im Rahmen der vom Bundesrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz zu regeln. Dem Bundesrat steht diese Befugnis aufgrund von Artikel 112 Absatz 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹⁷ (BGG) zu.

7. Kapitel: Strafbestimmungen

Artikel 22: Um Anreize zu unrechtmässigen Nutzungen zu vermeiden, sind auch strafrechtliche Sanktionen vorgesehen. Der Straftatbestand der Missachtung von Nutzungsbeschränkungen ist als Vergehen konzipiert, wobei praktisch gesehen die Geldstrafe im Vordergrund stehen dürfte. Dies lässt sich mit dem Unrechtsgehalt der zu sanktionierenden Normverletzung begründen. Im vergleichbaren Fall des Artikels 30 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983¹⁸ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) hat der Gesetzgeber den Straftatbestand als Vergehen ausgestaltet. Die Qualifikation als Vergehen signalisiert zudem im Unterschied zu einer blossen Busse, dass die unrechtmässige Nutzung nicht einfach ein Kavaliersdelikt ist, das sich zahlungskräftige Eigentümerinnen und Eigentümer leisten können, wenn sie wollen. Die Qualifikation als Vergehen ist auch nötig, damit die Strafbarkeit von Unternehmen nach Artikel 102 Absatz 1 StGB möglich wird. Danach wird ein Unternehmen strafbar, wenn sich die Verantwortung wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zurechnen lässt. Schliesslich führt die Qualifikation als Vergehen auch dazu, dass in jedem Fall die kantonalen Staatsanwaltschaften zuständig sind und nicht etwa die Gemeinden, wie dies im Fall von Bussen in gewissen Kantonen, etwa dem Kanton Graubünden, der Fall ist.

Artikel 23 lehnt sich an Artikel 29 BewG an. Auf den ersten Blick erscheint für diese Art von Widerhandlung eine Freiheitsstrafe eher streng. Die Erfahrungen im Bereich des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland zeigen aber, dass schwächere Sanktionsnormen nicht ernst genommen werden.

¹⁷ SR 173.110

¹⁸ SR 211.412.41

8. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 24 Projektbezogene Sondernutzungspläne

Die Voraussetzungen nach Absatz 1 stellen sicher, dass die in der Regel aufwendigen Planungen für projektbezogene Sondernutzungspläne, die zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sind, schon vor der Annahme des Zweitwohnungsartikels erfolgt sind. Ob es sich bei einem Sondernutzungsplan um einen solchen spezifischen Sondernutzungsplan handelt oder nicht, ist insbesondere aufgrund des Projektbeschriebs, der angestrebten Planungsziele und der vorgesehenen Nutzungsarten zu beurteilen. Sondernutzungspläne mit schematischen Baubereichen und ohne ersichtlichen Projektbezug fallen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 24.

Artikel 24 beschränkt sich auf projektbezogene Sondernutzungspläne, die am 11. März 2012 rechtskräftig genehmigt waren und deshalb altrechtlichen Sachverhalten wie den am 11. März 2012 rechtskräftigen Baubewilligungen gleichgestellt werden können. Inhaltlich geht es um Pläne, die die Ausführung bis in die architektonischen Einzelheiten festlegen und deshalb den Charakter eines baurechtlichen Vorentscheids haben. Artikel 24 dient der Klarstellung, dass gestützt auf solche Pläne Baubewilligungen auch noch nach Inkrafttreten des Gesetzes erteilt werden können. Artikel 24 sagt nichts aus über Baubewilligungen, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erteilt werden und sich auf projektbezogene Sondernutzungspläne im skizzierten Sinn stützen, die am 11. März 2012 bloss genehmigt waren und erst nachher Rechtskraft erlangt haben. Wie solche Fälle beurteilt werden, soll der Praxis im Einzelfall überlassen bleiben (analog den Baubewilligungen, die am 11. März 2012 erstinstanzlich erteilt, aber noch nicht in Rechtskraft erwachsen waren). Diese Fälle sollen nach den konkreten Umständen des Einzelfalls beurteilt werden, das heisst insbesondere danach, ob das Vertrauen in den Bestand solcher Pläne, wenn sie erst nach dem 11. März 2012 rechtskräftig geworden sind, Schutz verdient. Keinen Schutz verdienen solche Pläne, die nach dem 11. März 2012 im Beschwerdeverfahren erheblich modifiziert worden sind. Im Übrigen ist die Beurteilung im Einzelfall vor allem deshalb geboten, weil sich das Gewicht des Vertrauens in den Bestand eines entsprechenden Plans mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Zeitpunkt, in dem er rechtskräftig geworden ist, relativiert.

Sondernutzungspläne nach Artikel 24 sollen veränderten Verhältnissen angepasst werden können, namentlich soweit ein Projekt dadurch verbessert wird. Der Zweitwohnungsanteil und der durch solche Wohnungen belegte Anteil an den Hauptnutzflächen für das Wohnen darf jedoch nicht erhöht werden (Abs. 2).

Art. 25 Ausführungsrecht

Mit Artikel 25 wird klargestellt, dass der Bundesrat das Ausführungsrecht zum Zweitwohnungsgesetz erlässt, soweit dieses nicht spezifisch die Kantone für zuständig erklärt.

Art. 26 Übergangsbestimmungen

Absatz 1 entspricht den auch vom Bundesgericht mit den Entscheiden vom 22. Mai 2012 (BGE 139 II 263 E. 6 f.) bestätigten übergangsrechtlichen Grundsätzen, wonach neues Zweitwohnungsrecht auf noch nicht rechtskräftig bewilligte Baugesuche Anwendung findet.

Absatz 2: Unterschreitet eine Gemeinde den Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent, so entfällt an sich die Grundlage für Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass entsprechende Anmerkungen im Grundbuch von Amtes wegen aufgehoben werden, sondern nur auf entsprechendes Gesuch der Eigentümerin oder des Eigentümers an die zuständige Behörde hin.

Art. 27 Änderung anderer Gesetze

Bundesstatistikgesetz, Art. 10

Die aktuelle Fassung von Artikel 10 Absatz 3^{bis} des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992¹⁹ verunmöglicht in zwei Punkten eine effiziente zweckmässige Nutzung der Daten des Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) im Rahmen des Vollzugs der Zweitwohnungsbestimmungen. Aus historischen Gründen erlaubt sie dem Bund für Vollzugsaufgaben keinen Zugriff auf die Daten des GWR. Dies ist aus heutiger Sicht störend, zumal das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für den Vollzug der neuen Verfassungsbestimmungen über die Zweitwohnungen auf einen Zugriff auf die GWR-Daten angewiesen ist. Zweitens müssen die Objektdaten des GWR, soweit sie keinen Bezug zu personenrelevanten Informationen aufweisen, frei zwischen Behörden und Privaten (Hauseigentümerinnen und -eigentümern, Immobilienverwaltungen) ausgetauscht werden können, um damit die Vollzugsaufgaben der Gemeinden im Rahmen des Zweitwohnungsnachweises vereinfachen zu können.

Raumplanungsgesetz

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 8 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979²⁰ waren darauf ausgerichtet, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Diese Bestimmung ist mit der Annahme von Artikel 75b BV anpassungsbedürftig geworden, da nun ein fixer Anteil von maximal 20 Prozent Zweitwohnungen verfassungsrechtlich festgelegt wird. Die in Artikel 8 Absätze 2 und 3 angesprochenen, mit der Zweitwohnungsthematik in engem sachlichen Zusammenhang stehenden Ziele der Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen sowie der besseren Auslastung der Zweitwohnungen werden aber ins vorliegende Gesetz übernommen (Art. 3).

3 **Auswirkungen**

3.1 **Auswirkungen auf den Bund**

Nach Artikel 5 ist der Bund zuständig für die Feststellung des Zweitwohnungsanteils einer Gemeinde. Er kann sich dabei auf das von der Gemeinde erstellte Wohnungsinventar abstützen, hat dieses aber kritisch zu prüfen. Grundsätzlich hat jede Schweizer Gemeinde ein Wohnungsinventar zu erstellen, das vom Bund überprüft werden muss. Ein erhöhter Kontrollaufwand ergibt sich für ihn bei Gemeinden, die gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 zusätzlich zu den Erstwohnungen auch die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen erfassen. Weiter hat das Bundesamt für Raumentwicklung zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

¹⁹ SR 431.01

²⁰ SR 700

gestützt auf Artikel 20 regelmässig die räumlichen und wirtschaftlichen Wirkungen des Gesetzes zu untersuchen und hierüber dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Im Rahmen der vom Bund zu erlassenden Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat sodann gestützt auf Artikel 112 Absatz 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005²¹ (BGG) zu bestimmen haben, welche Bewilligungen im Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes dem Bund zu eröffnen sind. Aus den damit verbundenen Prüfungspflichten wird dem Bund ein zusätzlicher Aufwand erwachsen, vor allem deshalb, weil der Gesetzesentwurf verschiedene Kategorien zulässiger Zweitwohnungen mit jeweils unterschiedlichen Bewilligungsvoraussetzungen vorsieht. Es wird nicht möglich sein, den aus den erwähnten Aufgaben beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) entstehenden Mehraufwand vollumfänglich durch entsprechende Priorisierungen sowie eine Bündelung des Ressourcenaufwandes aufzufangen. Zudem entsteht auch beim Bundesamt für Statistik (BFS) im Zusammenhang mit der Beratung und Koordination von Amtsstellen auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund ein erheblicher Mehraufwand. Mit einer zusätzlichen Stelle kann sichergestellt werden, dass die Gemeinden das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister korrekt und im Sinne einer Entlastung als Vollzugsinstrument einsetzen können. Die bei der Umsetzung der Verordnung vom 22. August 2012²² über Zweitwohnungen bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass die heutigen Ressourcen nicht ausreichen, um die anfallenden Beratungs- und Vollzugsaufgaben angemessen erfüllen zu können. Damit der Bund seine künftigen Aufgaben im Zusammenhang mit den Zweitwohnungen rasch und effizient erfüllen und seine Aufsichtsfunktion korrekt wahrnehmen kann, bedarf es voraussichtlich dreier zusätzlicher Stellen, zwei beim ARE und eine beim BFS. Der tatsächliche personelle Mehrbedarf wird noch genauer evaluiert und dem Bundesrat zusammen mit den Ausführungsbestimmungen beantragt werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Es ist davon auszugehen, dass die urbanen Zentren und Agglomerationen von der Zweitwohnungsgesetzgebung höchstens am Rande betroffen sind. Zwar ist es möglich, dass einzelne Städte die 20-Prozent-Grenze überschreiten; insgesamt hat die Nachhaltigkeitsbeurteilung aber bestätigt, dass von der Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem das Berggebiet betroffen ist.

Auf institutioneller Ebene sind demnach auch vor allem die Kantone und Gemeinden des Berggebiets betroffen: Sie haben die steuerlichen Auswirkungen zu tragen, können aber auch das Risiko von teuren Ausbauten lokaler Infrastrukturen für den Spitzenbedarf vermindern. Sie sind es auch, die gemäss Artikel 13 damit beauftragt sind, Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, und sie tragen diesbezüglich und auch sonst im Vollzug den grössten Teil des Umsetzungsaufwands. Hinzu kommt, dass die betroffenen Kantone und Gemeinden die Hauptverantwortung tragen für die Begleitung und Abfederung des durch die Umsetzung von Artikel 75b BV beschleunigten Strukturwandels im Alpenraum. An ihnen wird es hauptsächlich liegen, das vom Bund in Aussicht gestellte touristische Impulspro-

²¹ SR 173.110

²² SR 702

gramm 2016–2019 durch geeignete Projekte und die notwendige Bereitstellung von finanziellen Eigenmitteln erfolgreich umzusetzen.

Gleichzeitig ist ihre Bevölkerung von den Auswirkungen der Zweitwohnungsge-
setzgebung direkt betroffen: In den Gemeinden und Kantonen des Berggebiets wird
es zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen; hier entsteht aber auch der
grösste Nutzen der besseren Erhaltung der Landschaftswerte. Wie stark die einzel-
nen Gemeinden des Berggebiets die Auswirkungen zu spüren bekommen, hängt von
vielerlei Faktoren ab, zum Beispiel von ihrer Wirtschaftsstruktur, ihrer Stellung im
Tourismus und ihrer Lage. «Hauptbetroffener» der Zweitwohnungsgesetzgebung ist
also das Berggebiet. Auf institutioneller Ebene sind die Gemeinden und Kantone des
Berggebiets vor allem durch die steuerlichen Effekte und den Umsetzungsaufwand
betroffen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Gemäss einer Nachhaltigkeitsbeurteilung²³ des Gesetzesentwurfs, die im Auftrag
des Bundesamts für Raumentwicklung durchgeführt wurde, kann das Gesetz dazu
beitragen, Innovationen und damit den Strukturwandel und die Positionierung des
Tourismus zu fördern. Basierend auf den Wirkungsanalysen²⁴ des Departements für
Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) wurde in der Nachhaltigkeitsbeurteilung
aber auch der Schluss gezogen, dass aufgrund der negativen Effekte auf Beschäfti-
gung, Einkommen und Steuereinnahmen die Beurteilung der Auswirkungen auf die
Volkswirtschaft mehrheitlich negativ ausfällt. Allerdings ist dabei auch festzuhalten,
dass die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sehr stark von den Bestimmungen
der Ausführungsgesetzgebung, vom künftigen Marktumfeld (insbesondere der Zins-
und Wirtschaftsentwicklung) und von den zukünftigen Entscheiden der Investoren
abhängig sind. Diese mehrfachen Abhängigkeiten erschweren es, die Effekte von
Artikel 75b BV auf die volkswirtschaftlichen Kerngrössen Arbeitsplätze, Bruttoin-
landprodukt und Steuereinnahmen abzuschätzen.

Bezüglich dieser volkswirtschaftlichen Kerngrössen ist davon auszugehen, dass die
Umsätze in der Tourismus- und in der Bauwirtschaft im Jahr 2025 im Schweizer
Alpenraum zwischen 440 und 790 Millionen Franken unter dem Referenzszenario,
das heisst der angenommenen Entwicklung ohne Zweitwohnungsartikel und ohne
Zweitwohnungsgesetzgebung liegen werden. Dies entspricht 0,2–0,4 Prozent des
Bruttoinlandprodukts im Referenzszenario. Die Anzahl Arbeitsplätze wird im Jahr
2025 rund 2700–4800 Personen tiefer liegen. Das entspricht 0,2–0,5 Prozent der
Erwerbstätigen bei der Referenzentwicklung. Der Beschäftigungsrückgang wird
teilweise «exportiert», da viele Arbeitnehmende beispielsweise im Baugewerbe aus
dem Ausland stammen.

²³ Ecoplan (2014): Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes.

²⁴ BAK Basel Economics (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die
touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusam-
menhänge und Szenarioanalysen.

BHP Hanser und Partner AG (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen.
Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbe-
trieben und Tourismusinfrastrukturen. Die Berichte sind abrufbar unter:
www.seco.admin.ch > Themen > Wirtschaftspolitik > Regulierungsfolgenabschätzung >
Weitere Beispiele

Die öffentliche Hand muss im Jahr 2025 durch die Zweitwohnungsgesetzgebung mit Mindereinnahmen bei den Steuern (Einkommens- und Mehrwertsteuer) in der Höhe von 40–70 Millionen Franken pro Jahr rechnen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bei diesen Zahlen die Auswirkungen auf die unmittelbaren Steuerabgaben (Eigenmietwert, Liegenschaftsteuer, Handänderungssteuer, Grundstücksgewinnsteuer) nicht berücksichtigt sind.

Obschon einzelne Gemeinden und Regionen stark von den erwähnten wirtschaftlichen Auswirkungen betroffen sein können, scheinen die längerfristigen Auswirkungen auf den gesamten Raum verkraftbar. Dafür sorgt unter anderem die langfristig bessere Positionierung der Tourismusbranche durch die Anstösse zu einem notwendigen Strukturwandel.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Bei der Dimension Gesellschaft werden verschiedene Teilaspekte tangiert: Ortsansässige haben in Tourismusgemeinden eher bessere Chancen, eine zahlbare Wohnung zu finden, allerdings können die wirtschaftlichen Effekte unter Umständen auch zur Abwanderung beitragen. Ferner haben zukünftige Generationen durch die Eindämmung des Bodenverbrauchs etwas mehr räumlichen Gestaltungsspielraum.

Die Rechtsgleichheit wird mit der Zweitwohnungsgesetzgebung gewahrt und die Rechtssicherheit steigt grundsätzlich im Vergleich zum Status quo. Da altrechtliche Wohnungen in der Art der Wohnnutzung frei sind, steigt ihr Wert mit der Zweitwohnungsgesetzgebung im Vergleich zum Status quo, weil das Angebot an neuen Zweitwohnungen eingeschränkt wird. Bei einem Verkauf profitieren die Eigentümerinnen und Eigentümer. Dieser Effekt wird dadurch leicht vermindert, dass die altrechtlichen Wohnungen im Falle von Erweiterungen nur als Erstwohnung oder touristisch bewirtschaftete Wohnungen genutzt werden können.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Umwelt sind mehrheitlich positiv. Die Zersiedelung und die Zerschneidung der Landschaft durch Siedlungen und Verkehrswege haben in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Dies bedroht die natürlichen Lebensräume von Tieren und Pflanzen und hat ausserdem negative Auswirkungen auf das Erleben der Landschaft. Werden durch die Zweitwohnungsgesetzgebung weniger Zweitwohnungen gebaut, so wird die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft eingedämmt. Wertvolle Orts- und Landschaftsbilder bleiben somit dieser und zukünftigen Generationen länger erhalten. Die eingeschränkte Bautätigkeit führt ausserdem zu einem geringeren Bodenverbrauch. Schätzungen sind schwierig: Unter der Annahme, dass jährlich 2500 Zweitwohnungen weniger gebaut werden als im Referenzszenario, beträgt die jährlich eingesparte Siedlungsfläche rund 50 ha. Im Verlauf von 10 Jahren werden somit rund 500 ha an Natur- und Kulturlächen erhalten. Lokal sind dies bedeutende Effekte; im Vergleich zum jährlichen gesamtschweizerischen Verlust an Kulturland machen sie rund 2 Prozent aus. Die Verlangsamung der Zerschneidung, der Zersiedelung und des Bodenverbrauchs hat auch positive Auswirkungen auf die Artenvielfalt. Offen ist hingegen, ob sich negative Effekte ins Ausland verschieben, indem dort mehr

Zweitwohnungen gebaut werden. Ebenfalls ungeklärt bleibt, welche Auswirkungen die touristischen Projekte und Initiativen haben, die als flankierende Massnahmen zur Zweitwohnungsgesetzgebung umgesetzt werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den nationalen Strategien des Bundesrats

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012²⁵ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012²⁶ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Der Erlass ist dennoch angezeigt, damit der im Zweitwohnungsartikel vorgegebenen Frist von zwei Jahren für die Inkraftsetzung der Ausführungsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV) möglichst Rechnung getragen werden kann.

4.2 Verhältnis zu den nationalen Strategien des Bundesrats

Verhältnis zur Tourismuspolitik des Bundesrats

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative verändert die Rahmenbedingungen für die touristische Entwicklung in den betroffenen Regionen erheblich. Auf der Basis der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) durchgeführten Prüfarbeiten hat der Bundesrat im Rahmen der Gutheissung des Berichts über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates am 26. Juni 2013 ein tourismuspolitisches Massnahmenpaket vorgeschlagen. Dieses baut auf der vom Bundesrat im Jahr 2010 verabschiedeten Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz auf. Mit der Optimierung der Beherbergungsförderung soll zum einen deren Wirkung optimiert werden, zum andern werden Anpassungen aufgrund der Auswirkungen des Zweitwohnungsartikels vorgeschlagen, wobei insbesondere die Vergrösserung des finanziellen Spielraums der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) von grosser Bedeutung ist.

Mit einem auf den bestehenden Förderinstrumenten Neue Regionalpolitik (NRP) und Innotour aufbauenden Impulsprogramm 2016–2019 soll zudem der aufgrund der Annahme des Zweitwohnungsartikels beschleunigte Strukturwandel in der Tourismuswirtschaft während einer Übergangphase verstärkt begleitet und abgedeckt werden. Gleichzeitig sollen damit die sich bietenden Chancen, neue Wachstumsmodelle im Tourismus anzustreben, genutzt werden.

Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat mit der Umsetzung des vorgeschlagenen tourismuspolitischen Massnahmenpakets begonnen. Dies betrifft insbesondere die Optimierung der Beherbergungsförderung. Auch die Detailkonzipierung des Impulsprogramms 2016–2019 ist vom WBF an die Hand genommen worden. Dieses soll dem Parlament im Jahr 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 vorgelegt werden. Die Umsetzung des

²⁵ BBl 2012 481

²⁶ BBl 2012 7155

vorgeschlagenen tourismuspolitischen Massnahmenpakets erfolgt unter Einbezug der Kantone, im Rahmen der regelmässigen Zusammenarbeit mit der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), sowie in Abstimmung zum laufenden Gesetzgebungsprozess für das Bundesgesetz über Zweitwohnungen.

Verhältnis zum Raumkonzept

Das Zweitwohnungsgesetz stimmt mit den übergeordneten Zielen des Raumkonzepts überein. Insbesondere wird dadurch die Erhaltung der Naturräume und der wertvollen Ressourcen im Gebirgsraum unterstützt. Das Gesetz trägt aber auch dem für die alpinen Regionen wichtigen Fortbestand des Tourismus gebührend Rechnung, indem genügend Spielraum für innovative, ressourcensparende Tourismuskonzepte bleibt, wie es im Raumkonzept für die touristisch geprägten Handlungsräume gefordert wird. Kritisch ist allerdings der prognostizierte Verlust von Arbeitsplätzen in der Bauwirtschaft zu werten. Dieser trifft neben den alpinen Zentren besonders stark die Randregionen und die Seitentäler, die schon heute von Abwanderung und zurückgehender Grundversorgung betroffen sind, und kann die Bestrebungen, diese Gebiete funktionsfähig zu erhalten und nachhaltig zu entwickeln, beeinträchtigen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Normen der Bundesverfassung²⁷ (BV) stellen eine Gesamtordnung dar, innerhalb der den einzelnen Normen grundsätzlich Gleichrangigkeit zukommt. Der Gesetzgeber ist darum gehalten, die Rechtsetzung nicht bloss auf der Grundlage und im Licht einer einzigen Verfassungsnorm vorzunehmen, sondern gleichzeitig auch alle anderen von der Sache berührten Verfassungsanliegen in seine Überlegungen mit einzubeziehen und ihnen im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu möglichst breiter Wirksamkeit zu verhelfen. Insbesondere hat der Gesetzgeber eine von einem ganzheitlichen Verfassungsverständnis ausgehende Abwägung widersprüchlicher Verfassungsnormen vorzunehmen, um so die Widerspruchsfreiheit der Verfassung soweit wie möglich zu wahren. Bei der Erarbeitung des Zweitwohnungsgesetzes hat der Bund somit nicht nur der Verfassungsbestimmung über Zweitwohnungen (Art. 75b BV) Rechnung zu tragen, sondern er muss diese Bestimmung auch mit den verschiedenen weiteren berührten Verfassungsanliegen abwägen.

Nach Artikel 75b Absatz 1 BV ist nicht nur der Anteil der Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohnungen einer Gemeinde auf 20 Prozent beschränkt, sondern auch der durch solche Wohnungen belegte Flächenanteil an den gesamten Wohnflächen. Dies würde an sich bedingen, dass im Rahmen der Erstellung des Wohnungsinventars nach Artikel 4 f. auch eine schweizweite Erfassung der Wohnflächen erfolgen würde. Der damit verbundene Aufwand dürfte indessen kaum in einem vernünftigen Verhältnis zur damit erzielbaren Wirkung stehen, zumal davon auszugehen ist, dass aufgrund dieses Zusatzkriteriums höchstens eine geringe Zahl zusätzlicher Gemeinden unter das Zweitwohnungsverbot fallen würde. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass staatliches Handeln verhältnismässig sein muss (Art. 5

²⁷ SR 101

Abs. 2 BV) und zudem nach Artikel 170 BV auch die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes im Auge behalten werden muss, wird im Zweitwohnungsgesetz auf eine schweizweite Erfassung der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossflächen verzichtet. Dem Anliegen der Verfassungsbestimmungen über Zweitwohnungen, dass auch die durch solche Wohnungen belegten Flächen beschränkt sein sollen, wird damit Rechnung getragen, dass altrechtliche Wohnungen nach Artikel 12 Absatz 3 nur erweitert werden dürfen, wenn sie als Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung qualifiziert werden. Eine Erweiterung einer bestehenden Zweitwohnung ist in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent hingegen ausgeschlossen.

Im Zweitwohnungsgesetz wird lediglich der Bau schlecht genutzter Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent untersagt. Demgegenüber bleibt insbesondere die Erstellung touristisch bewirtschafteter Wohnungen zulässig (Art. 7 Abs. 1 Bst. b). Dies ist mit Artikel 75b BV vereinbar, weil sich dieser nur gegen schlecht genutzte Zweitwohnungen richtet («kalte Betten»), nicht aber gegen Wohnungen, die zwar nicht dauernd genutzt sind, bei denen aber gleichwohl aufgrund einer Bewirtschaftung eine gewisse Intensität der Nutzung sichergestellt ist («warme Betten»).

Artikel 10 geht vom Umstand aus, dass ein absolutes Verbot der Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen dem Erhalt einer geschützten Baute entgegenstehen könnte, weil sich manchmal nur dann eine Interessentin oder ein Interessent findet, die oder der bereit ist die für den Erhalt nötigen Mittel aufzubringen, wenn sie oder er die Baute als Zweitwohnung nutzen kann. Artikel 78 Absatz 2 BV hält den Bund aber an, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler sind zu schonen und ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Zudem war es gerade das Ziel der den Verfassungsbestimmungen über Zweitwohnungen zugrunde liegenden Initiative, die Natur, die Landschaft und die Heimat zu schützen.

Projektbezogene Sondernutzungspläne mit einem hohen Konkretisierungsgrad bedingen in der Regel einen hohen Planungsaufwand. Haben sie einen derartigen Detaillierungsgrad erreicht, sodass die anschliessenden Baubewilligungen inhaltlich praktisch vorweg genommen sind, wird mit der Genehmigung zudem eine Vertrauensposition geschaffen. Bei projektbezogenen Sondernutzungsplänen, die wesentlich auf die Errichtung von Zweitwohnungen ausgerichtet sind, kollidiert das Interesse an der Planrealisierung in besonders ausgeprägter Weise mit der Verfassungsbestimmung über Zweitwohnungen, weil eine strikte Umsetzung der Letzteren dazu führen würde, dass die Pläne hinfällig würden. Gestützt auf den in Artikel 9 BV verankerten Anspruch jeder Person, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden, gewährt daher Artikel 24 projektbezogenen Sondernutzungsplänen, die wesentlich auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sind und in welchen die wesentlichen Elemente der Baubewilligung geregelt sind, Planbeständigkeit. Vorausgesetzt ist, dass die Pläne am 11. März 2012 bereits genehmigt waren.

Mit dem Verbot des Baus neuer Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent beschränkt das Zweitwohnungsgesetz die Eigentumsbefugnisse nach Artikel 26 BV in erheblichem Mass. Diese Beschränkung beruht jedoch auf der klaren und spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage des

Artikels 75b BV, weshalb sie mit Artikel 26 BV grundsätzlich vereinbar ist. Dem in der Eigentumsgarantie enthaltenen Aspekt der Bestandesgarantie trägt das Zweitwohnungsgesetz dadurch Rechnung, dass altrechtliche Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent weitergenutzt werden dürfen. Darüber hinaus sollen im Sinn eines gesetzlich erweiterten Besitzstandeschutzes altrechtliche Erstwohnungen frei zu Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Alle altrechtlichen Wohnungen sollen im Rahmen der vorbestandenen Hauptnutzfläche auch erneuert, umgebaut und wieder aufgebaut werden können (Art. 12 Abs. 2). Über den verfassungsrechtlichen Bestandesschutz hinaus ginge es, einen Anspruch auf Erweiterung altrechtlicher Wohnungen einzuräumen. Darauf wird im Gesetzesentwurf verzichtet. Damit wird dem in Artikel 75b BV zum Ausdruck gebrachten Anliegen Rechnung getragen, nicht nur die Anzahl Zweitwohnungen, sondern auch die durch Zweitwohnnutzungen belegten Wohnflächen zu beschränken.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Gesetz verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Es erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das Gesetz beauftragt den Bundesrat mit dem Erlass von Bestimmungen, die teilweise über den Rahmen blossen Ausführungsrechts hinausgehen. Dies ist bei folgenden Artikeln der Fall:

- Artikel 4 Absatz 4: die Regelung einzelner Anforderungen an das Wohnungsinventar;
- Artikel 7 Absatz 5: die Konkretisierung der Anforderungen an strukturierte Beherbergungsbetriebe und an Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c sowie die Konkretisierung der Meldepflicht für die Umnutzung einer touristisch bewirtschafteten Wohnung in eine Erstwohnung;
- Artikel 15 Absatz 4: die Konkretisierung der Anforderungen an den Nachweis über die erfolglose Suche nach Personen, die eine Wohnung im Einklang mit der Nutzungsaufgaben nutzen wollen.

Diese Delegationen rechtfertigen sich im Interesse einer schlanken Gesetzesregelung und im Hinblick darauf, dass die konkrete Umsetzung flexibel auf die Erfahrungen beim Vollzug abgestimmt werden soll.

