

Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Worblenstrasse 66  
3063 Ittigen

Bern, 10. Oktober 2013 sgv-Ho/sz

## **Vernehmlassungsantwort Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum obgenannten Geschäft Stellung beziehen zu können. Unsere hauptbetroffenen Mitgliedorganisationen, allen voran der Schweizerische Baumeisterverband SBV und hotelleriesuisse sowie die kantonalen Gewerbeverbände der Tourismusgebiete, haben Ihnen direkt geantwortet. Als Dachverband der KMU unterstützen wir diese Eingaben der direktbetroffenen Branchen und Kantone, die alle den vorliegenden Entwurf als pragmatische und lösungsorientierte Grundlage für die Umsetzung des neuen Artikels 75b der Bundesverfassung erachten.

### **1. Generelle Bemerkungen**

**Negative volkswirtschaftliche Auswirkungen:** Die eher überraschende Annahme der Zweitwohnungsinitiative in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 gilt zwar für die ganze Schweiz, wirkt sich aber konkret vor allem in den Berggebieten und Tourismusregionen aus. Die negativen volkswirtschaftlichen Konsequenzen sind beträchtlich: Je nach konkreter Umsetzung des neuen Verfassungsartikels ist mit dem Verlust von bis zu 15'000 Arbeitsplätzen zu rechnen, und die Bauinvestitionen könnten sich im Jahr 2015 um eine Milliarde Franken und langfristig um bis zu 800 Millionen Franken reduzieren. Die für diese in der Regel ohnehin strukturschwachen Regionen zentralen Branchen Bauwirtschaft und Tourismus werden dadurch stark geschwächt, mit negativen Auswirkungen für die Zulieferer, darunter auch viele gewerbliche Betriebe.

**Keine Abstrafung der Berggebiete und Tourismusregionen:** Es geht nun darum, einerseits dem Abstimmungsergebnis Rechnung zu tragen, andererseits aber den berechtigten wirtschaftlichen Ansprüchen der Bergregionen sowie der verfassungsmässig verankerten Eigentum- und Besitzstandesgarantie Rechnung zu tragen. So hat der sgv auch die Initiative des Kantons Tessins (Geschäft 12.310) unterstützt, die verlangt, dass die Bergregionen bei der Umsetzung nicht benachteiligt werden. Es ist staats- und gesellschaftspolitisch von grösster Bedeutung, die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Berg- und Randregionen nicht mit immer mehr Einschränkungen zu beeinträchtigen, während im prosperierenden Mittelland vom Bodensee bis zum Genfersee unvermindert

weiter gebaut und investiert wird. Sonst droht, überspitzt formuliert, eine räumlich zweigeteilte Schweiz: Eine A-Schweiz im Mittelland mit hohem Wachstum einerseits und eine zu Naturreiservaten degradierte B-Schweiz in den ländlichen und peripheren Räumen andererseits, wo der Schutzgedanke im Vordergrund steht.

**Altrechtlicher Bestand:** Für den sgv hat der Schutz des altrechtlichen Bestands an Wohnungen und Gebäuden angesichts der hohen Wertverluste, die durch Artikel 75b Bundesverfassung entstehen, erste Priorität. Wir begrüßen daher die Hauptvariante zu Artikel 12 des Entwurfs und lehnen folglich die Variante zu Artikel 12 Absatz 2 bis 4 kategorisch ab. Die darin vorgeschlagene weitgehende Verhinderung der Umnutzung altrechtlicher Wohnungen ist ein nicht akzeptabler Eingriff in die Eigentumsfreiheit, wie er vom neuen Verfassungsartikel nicht einmal verlangt wird.

**Bewirtschaftete Wohnungen:** Touristisch bewirtschaftete Wohnungen dürfen gemäss Entwurf richtigerweise weiterhin gebaut werden, da es sich nicht um Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsinitiative handelt. Gemäss Erklärungen der Initianten soll nur der Bau neuer kalter Betten, nicht aber neuer warmer Betten verboten werden. Dies ist ein ganz zentraler Punkt, der vom Gesetzgeber unbedingt zu beachten ist; solche Wohnungen dürfen damit konsequenterweise auch nicht an den Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde angerechnet werden. In dieser Hinsicht ist der Entwurf, wie der SBV zu Recht festhält, noch inkonsistent. Bei den touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen (Art. 7) muss daher genügen, dass die betreffenden Wohnungen dauerhaft zur ausschliesslichen kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten werden und so die erwünschten warmen Betten entstehen.

**Förderung der Hotellerie:** Die Regelung betreffend Querfinanzierung und Umnutzung von Hotelbetrieben im Zusammenhang mit Zweitwohnungen ist unbedingt notwendig. Fehlt diese Regelung, ist ein eigentliches Hotelsterben in vielen touristischen Regionen zu befürchten.

**Anwendungsbereich:** Im Gesetzesentwurf des Bundes werden auch Wohnungen ausserhalb der Bauzonen der Zweitwohnungsanteilsregelung unterstellt (vgl. sinngemäss Art. 10 Abs. 3). Hierfür gibt es jedoch keinen erkennbaren Grund, nachdem bereits nach dem geltenden RPG neue Zweitwohnungen nicht zulässig und nur ausnahmsweise Umwandlungen von landwirtschaftlichen Bauten (Ställe, Ökonomiegebäude und dergleichen) in Ferienwohnungen erlaubt sind.

**Vollzug:** Der Vollzug des Gesetzes ist schon allein der administrativen Auflagen wegen den Kantonen zu überlassen, insbesondere auch was die Festlegung der Zweitwohnungsanteile und die Massnahmen gegen unerwünschte Entwicklungen bei den Ummwandlungsmöglichkeiten altrechtlicher Wohnungen betrifft. Zudem werden bauliche Erweiterungen und Erneuerungen im Entwurf mit starren Grenzwerten unnötig eingeschränkt. Mit quantitativen Ausbaugrenzen sowie der Tendenz zur Behinderung und Bürokratisierung von Umbauten wird die Weiterentwicklung der Bautechnik in Richtung vermehrter Energieeffizienz und Förderung des verdichteten Bauens unnötig behindert. Ferner ist der Ersatzneubau als oft effizienteste Sanierungsmassnahmen ausdrücklich im Gesetz zu verankern. Und schliesslich ist es im Interesse der Rechtssicherheit, die nachträgliche Überschreitung des zulässigen Zweitwohnungsanteils zu regeln; wir verweisen diesbezüglich auf den Vorschlag des Bündner Gewerbeverbandes (neue Art. 25a und 25b).

## 2. Bemerkungen zu einzelnen wichtigen Gesetzesartikeln

**Vorbemerkung:** Wir verweisen auf die Eingaben unserer Mitgliedorganisationen, die wir unterstützen, und beschränken uns deshalb auf die aus unserer Sicht wichtigsten Artikel.

- **Artikel 2 Begriffe**

**Antrag:** Absatz 4 ergänzen mit: ...gleichgestellt ist **noch eine touristisch bewirtschaftete Wohnung gemäss Artikel 7 Absatz 2 ist**.

**Begründung:** Den Initianten ist es „nur“ um das Verbot neuer unbewirtschafteter Zweitwohnungen gegangen, also der kalten Betten. Es muss deshalb im Gesetzestext klar zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bau touristisch bewirtschafteter Wohnungen, also warmer Betten, weiterhin möglich sein soll.

- **Artikel 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone**

**Antrag: Absatz 1 Kann-Vorschrift, Absatz 2 streichen**

**Begründung:** Absatz 1 würde die Kantone auch verpflichten, Massnahmen zur Förderung der Hotellerie und zu preisgünstigen Erstwohnungen zu treffen. Dies geht über den neuen Verfassungsartikel hinaus. Der erste Teil des Absatzes 1 ist auch problematisch, weil er die Kantone zu massiven Eingriffen in die Eigentumsfreiheit wie „Strafsteuern“ bei einer schlechten Auslastung der Zweitwohnungen animieren würde. Deshalb ist Absatz 1, wenn überhaupt, höchstens als Kann-Vorschrift ins Gesetz aufzunehmen. Absatz 2 schliesslich widerspricht dem Gegenstand dieses Gesetzes gemäss Artikel 1, wonach dieses nur in Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen zur Anwendung kommt.

- **Artikel 4 Erstbewohnungsinventar**

**Antrag:** Absatz 3 wie folgt anpassen: ...gleichgestellten Wohnungen **sowie die Kategorie der touristisch bewirtschafteten Wohnungen** aufführen und diese...

**Begründung:** Siehe Artikel 2; dies ergibt sich auch aus den Erwägungen des Bundesgerichts, wonach kommerziell vermietete Ferienwohnungen keine Zweitwohnungen sind.

- **Artikel 7 Nutzungsbeschränkung**

**Antrag:** In Absatz 2 **Buchstaben a., b. und c. streichen; eventualiter nur „auf den internationalen Markt ausgerichteten“ in Buchstaben c streichen.**

**Begründung:** Bei den touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen sollte auf die vorgesehene Differenzierung verzichtet werden. Diese ist unnötig. Es genügt, dass die betreffenden Wohnungen dauerhaft zur ausschliesslichen kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten werden und so die erwünschten warmen Betten entstehen. Jedenfalls ist es abzulehnen, die Baubewilligung bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen, welche auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten kommerziellen Vertriebsplattform angeboten werden, von einem kantonalen Richtplan und einem Nachweis abhängig zu machen, dass die Umnutzungsreserven bestehender Leer- und Zweitwohnungen innerhalb der Bauzonen ausgeschöpft sind. Auf jeden Fall ist jedoch die Beschränkung auf den internationalen Markt abzulehnen. Die Forderung nach einer auf den internationalen Markt ausgerichteten kommerziellen Vertriebsplattform macht keinen Sinn. Entscheidend ist doch, dass eine Wohnung in dem auf sie zugeschnittenen Marktsegment angeboten wird.

- **Artikel 8 Besondere Bewilligungsvoraussetzungen für touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstaben c**

**Antrag: Streichen**

**Begründung:** Es ist nicht ersichtlich, warum mit der Festlegung im kantonalen Richtplan eine zusätzliche Hürde für diese besondere Art von touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen geschaffen werden soll. Dadurch wird einmal mehr zum Ausdruck gebracht, dass der Bund den Kantonen nicht zutraut, ihre Verantwortung aus der Bundesverfassung wahrzunehmen. Im Übrigen verweisen wir auf die Eingabe des SBV vom 12. September 2013.

- **Artikel 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben**

**Antrag: 33 Prozent statt 20 Prozent an Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b vorsehen.**

**Begründung:** Die Beschränkung des für die Querfinanzierung zulässigen Anteils auf 20 % der gesamten Geschossfläche ist zu restriktiv. Angesichts der Realitäten auf dem Markt und den finanziellen Risiken solcher Projekte beantragen wir einen höheren Anteil von 33 Prozent.

- **Artikel 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne**

**Antrag:** Gemäss (angepasster) Hauptvariante, **Ergänzungsvariante streichen**. Absatz 1 Buchstaben b: ...wesentlichen Elemente der Baubewilligung **projektierter Bauten** betreffend Lage,...  
...sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass **in den Grundzügen** regelt.

**Begründung:** Artikel 11 ist im Interesse des Vertrauens- und Investitionsschutzes unabdingbar. Die in der Ergänzungsvariante vorgeschlagene Beschränkung von Ausnahmegewilligungen gestützt auf Sondernutzungspläne auf fünf Jahre läuft diesem Grundsatz diametral zuwider. Die gemäss Hauptvariante vorgesehenen Anforderungen an ein Projekt sind allerdings viel zu detailliert, wie der SBV in seiner Eingabe vom 12. September 2013 ausführlich begründet hat. Zudem muss der Gesetzestext so formuliert werden, dass mit den Ausnahmebestimmungen nicht nur Grossprojekte, sondern auch kleinere private Bauprojekte berücksichtigt werden. Vertrauensschutz geniessen insbesondere diejenigen Bauvorhaben, welche bereits vor der Lancierung der Zweitwohnungsinitiative der Behörde verbindlich gemeldet worden sind.

- **Artikel 12 Altrechtliche Wohnungen**

**Antrag: Gemäss Hauptvariante, Verzicht auf Ergänzungsvariante;** bei Absatz 1 einfügen: ..., die **am 31. Dezember 2012** rechtskräftig bestand...

**Begründung:** Der Schutz des altrechtlichen Bestands an Wohnungen und Gebäuden muss erste Priorität haben. Wir begrüssen daher die Hauptvariante zu Artikel 12 des Entwurfs und lehnen die Variante zu Artikel 12 Absatz 2 bis 4 dezidiert ab. Diese würde sich für die betroffene Bergbevölkerung geradezu ruinös auswirken. Indessen ist zu fordern, dass nicht nur altrechtliche Wohnungen uneingeschränkt der Wohnnutzung zugeführt und umgebaut bzw. wiederaufgebaut und in geringfügigem Masse auch erweitert werden können. Zusätzlich muss es auch möglich sein, abgebrochene Gebäude an einem anderen Ort auf dem Grundstück in Form von Ersatzbauten wieder zu erstellen, vorausgesetzt die Geschoss- bzw. Hauptnutzfläche wird nicht erweitert. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen zudem vor dem 31. Dezember 2012 erteilte rechtskräftige Baubewilligungen für Zweitwohnungen in Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen ihre Gültigkeit behalten. Ferner ist im Gesetz klar festzuhalten, dass als altrechtlich auch Wohnungen gelten, die zwischen dem 1. März und dem 31. Dezember 2012 rechtskräftig bewilligt wurden. Einfach der so genannten Praxis in den kommenden Monaten und Jahren zu überlassen, ob die entsprechenden Bewilligungen zu widerrufen seien oder nicht, kann sowohl aus Gründen der Rechtssicherheit als auch des Vertrauensschutzes nicht angehen.

- **Artikel 16 Ersatzabgabe**

**Antrag: Streichen**

**Begründung:** Wir verweisen diesbezüglich auf die Argumentation des SBV in seiner Eingabe vom 12. September 2013. Besonders hervorheben möchten wir die Tatsache, dass eine solche Ersatzabgabe asymmetrisch und ungerecht wäre, da sie einseitig Mehreinnahmen oder Wertzuwachs belastet, ohne im Gegenzug die durch das Gesetz entstandenen Mindereinnahmen und Wertverluste zu entschädigen. Zudem wäre die für die Bemessung der Höhe der Ersatzabgabe notwendige zuverlässige Berechnung der Ertragsdifferenz mit und ohne Nutzungsbeschränkung nur mit unverhältnismässigem administrativem Aufwand möglich.

- **Artikel 17 – 22 Vollzugsvorschriften**

**Antrag: Grundsätzliche Überarbeitung und Vereinfachung, Streichung Artikel 19 Absatz 4**

**Begründung:** Das Baurecht und im Grundsatz auch die Raumplanung liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Diese sind auch für den Vollzug zuständig und verfügen hierfür über das baupolizeiliche Instrumentarium. Zu detaillierte und rigide Bestimmungen in der vorliegenden Gesetzesvorlage sind deshalb nicht akzeptabel. Artikel 19 Absatz 4, der vorsieht, dass Widerhandlungen auch direkt dem Bundesamt für Raumentwicklung zu melden sind, ist Ausfluss eines staatspolitisch bedenklichen Misstrauens des Bundesgesetzgebers gegenüber den ausführenden Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene und deshalb zu streichen.

- **Artikel 23, Missachtung von Nutzungsbeschränkungen**

**Antrag (Abs.1):** *Wer dieses Gesetz oder darauf beruhende Erlasse und Verfügungen der Kantone oder der Gemeinden verletzt, wird mit Busse zwischen 1000 Franken und 40 000 Franken bestraft. In besonders schweren Fällen, insbesondere bei Gewinnsucht, ist die zuständige Behörde an dieses Höchstmass nicht gebunden. Widerrechtliche Gewinne werden nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches eingezogen.*

**Begründung:** Es ist völlig unverhältnismässig, die Missachtung von Nutzungsbeschränkungen als Vergehen zu qualifizieren. Damit wird vollkommen über das Ziel hinausgeschossen. Es gibt keinen vernünftigen Grund für eine solche Verschärfung, zumal auch in den übrigen Bereichen des Bau- und Planungsrechtes keine solche Kriminalisierung vorgesehen ist.

### **Artikel 25 Übergangsbestimmungen**

**Antrag:** Absatz 1: ...noch nicht rechtskräftig **erstinstanzlich** bewilligten Baugesuche Anwendung. **Bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängige Verfahren sind nach neuem Recht zu beurteilen, sofern das alte Recht nicht das mildere ist.**

**Begründung:** Gemäss diesem Artikel soll das neue Recht auf alle hängigen Verfahren angewendet werden. Dies widerspricht an sich der Praxis des Bundesgerichts, wonach das neue Recht nur für Baugesuche gilt, die noch nicht erstinstanzlich bewilligt sind. Hingegen gilt das alte Recht für hängige Verfahren nach dem erstinstanzlichen Entscheid.

### **3. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsartikeln**

**Vorbemerkung:** Wir verweisen auf die Eingaben unserer Mitgliedorganisationen, die wir unterstützen, und beschränken uns deshalb auf die aus unserer Sicht wichtigsten Artikel.

- **Artikel 7 Altrechtliche Wohnungen**

**Antrag:** Absatz 1: ...als geringfügig, **solange sie aufgrund der jeweiligen Bau- und Zonenordnung zulässig ist.**

**Begründung:** Die vorgeschlagene 30-Prozent-Schwelle ist zu restriktiv. Eine sinnvolle Erweiterung unter anderem im Interesse des verdichteten Bauens übersteigt rasch einmal diese Grenze. Deshalb soll eine flexiblere Formulierung gewählt werden. Eine massgeschneiderte Erweiterung im Interesse der Verdichtung und Verbesserung der Energieeffizienz und der zweckmässigen Raumnutzung überschreitet rasch einmal die vorgeschlagene 30-Prozent-Schwelle.

- **Artikel 10 Ersatzabgabe bei unbefristeter Sistierung**

**Antrag:** Ganzen Artikel **streichen**

**Begründung:** Da wir Artikel 16 des Gesetzesentwurfes ablehnen, muss konsequenterweise auch Artikel 10 des Verordnungsentwurfs gestrichen werden.

#### 4. Fazit

Ziel der neuen Gesetzgebung muss es sein, mit verhältnismässigen und praxistauglichen Mitteln einen Bodenverschleiss durch neue kalte Betten zu verhindern. Dies war auch die klare Absicht der Initianten. Dabei ist die Eigentums- und Besitzstandesgarantie zu respektieren. Im Lichte dieser Überlegungen stellt die Vernehmlassungsvorlage an sich eine pragmatische Grundlage für die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 75b dar. Sie muss allerdings in den vorgenannten Punkten noch optimiert werden. Dem Schutz des altrechtlichen Bestands an Wohnungen und Gebäuden muss dabei höchste Priorität eingeräumt werden.

Wir bitten Sie um eine Berücksichtigung unserer Anliegen und halten uns für weitere Informationen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor



Rudolf Horber  
Ressortleiter