

Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Herr Stephan Scheidegger  
3003 Bern

21. Juni 2012

## **Stellungnahme zur Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen**

Sehr geehrter Herr Scheidegger

Mit Schreiben vom 29. Mai 2012 hat uns Frau Bundesrätin Doris Leuthard eingeladen, zur Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen schriftlich und – anlässlich der konferenziellen Anhörung vom 18. Juni 2012 – mündlich Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheiten der Meinungsäusserung und nehmen diese auch wahr, um nochmals unserer Irritation darüber Ausdruck zu verleihen, dass unser Antrag auf Einbezug von Mitgliedern der Wirtschaft in die Arbeitsgruppe des Bundes, bis heute ohne offizielle Antwort geblieben ist. economiesuisse hat daraufhin eine eigene, interne Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative eingesetzt. Die Forderungen dieser Experten-Gruppe der Wirtschaft hat die Arbeitsgruppe des Bundes am 20. April 2012 erhalten. Wir haben diese auch an der konferenziellen Anhörung mündlich vertreten. Gerne bekräftigen und ergänzen wir unsere Haltung mit diesem Schreiben. Diesen Anliegen der Wirtschaft ist vollumfänglich Rechnung zu tragen.

### **1 Zusammenfassung**

**Unternehmen, Gemeinden, Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz brauchen dringend Klarheit im Umgang mit Baugesuchen für Zweitwohnungen. Wir bedauern, dass diese Rechts- und Planungssicherheit mit der vorliegenden Verordnung nicht vollumfänglich hergestellt wird und auch nicht werden kann. Ein dringliches Bundesgesetz hätte hier dienlicher sein können.**

**Die Annahme der Initiative «Stopp dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen» stellt die Wirtschaft insbesondere in den Tourismusregionen auf eine harte Belastungsprobe. Sie behindert die betroffenen Gemeinden in ihrer Entwicklung. Oberste Ziele bei der Umsetzung müssen neben der Umsetzung des Volkswillens auch die Begrenzung des volkswirtschaftlichen Schadens und der Erhalt der Eigentumsgarantie sein. Entsprechend begrüssen wir die vorgesehene Verankerung der Besitzstandsgarantie und die Ausnahmen beim Bau von neuen Zweitwohnungen. Bei Letzteren braucht es aber noch Anpassungen. Insgesamt verlangen wir eine praxistaugliche Lösung, deren Umsetzung mit einem minimalen administrativen Mehraufwand und ohne Mehr-**

**kosten bewältigt werden kann. Mit Blick auf den nachfolgenden Gesetzgebungsprozess dürfen keine falschen Präjudize geschaffen werden.**

## **2 Generelles**

economiesuisse erwartet von der Verordnung die Klärung der dringlichsten Fragen für den Umgang mit Zweitwohnungen. Bereits im März haben wir den Bund entsprechend zur Schaffung von Rechtssicherheit aufgefordert. Dessen Leitlinien haben seither jedoch mehr Verwirrung gestiftet, als Rechtssicherheit geschaffen. Das ist höchst problematisch. Hunderte Bauprojekte sind blockiert. Die betroffenen Unternehmen, Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Gemeinden brauchen dringend Rechts- und Planungssicherheit. Es steht viel auf dem Spiel: Investitionen, Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und die Eigentumsfreiheit sind unmittelbar gefährdet.

Die Umsetzung der Initiative muss für alle Betroffenen praktikabel sein. Einmal erteilte Bewilligungen dürfen nicht wegen mangelnder Verfassungskonformität der gesetzlichen Grundlage in einem späteren Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden können. Entsprechend wäre eine Gesetzes- der vorgeschlagenen Verordnungslösung vorzuziehen. Für Letztere spricht allerdings, dass damit schneller Klarheit geschaffen werden kann. Wichtig ist, dass umgehend festgelegt wird, ab wann das Bauverbot von Zweitwohnungen gilt, welche Bauten unter den Begriff Zweitwohnungen fallen und wie diese statistisch erfasst werden sollen. Der vorliegende Entwurf bietet hier allerdings keine zufriedenstellenden Antworten. Weiter ist dafür zu sorgen, dass der durch die Umsetzung der Initiative kaum vermeidbare administrative Zusatzaufwand so gering wie möglich ausfällt und daraus keine Mehrkosten entstehen.

## **3 Detailbetrachtungen**

### **3.1 Ingress**

Der Bundesrat stützt sich im Ingress auf Art. 182 Abs. 2 BV und auf Art. 8 RPG. Wir halten Letzteres für rechtlich unzulässig. Die Neuregelung stützt sich nicht auf das RPG sondern einzig auf die BV.

#### **Antrag**

Streichung der Bezugnahme auf Art. 8 Abs. 2 RPG im Ingress.

### **3.2 Artikel 2 , Absatz 2 des Entwurfs: Besitzstandsgarantie**

Ein zentrales Anliegen von economiesuisse ist der umfassende Schutz des Eigentums. Deshalb fordern wir, dass für alle am 11. März 2012 bereits bestehenden Wohnungen die uneingeschränkte Besitzstandsgarantie gilt. Wir begrüßen, dass diese in Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfs entsprechend verankert wird. Damit bleibt die Eigentumsgarantie unangetastet. Die derzeitige Formulierung bezieht sich auf Wohnungen. Man könnte prüfen, ob dieser Begriff durch „Bauten“ oder „Gebäude“ zu ersetzen wäre. Damit würde gewährleistet werden, dass in historischen Dorfkernen bestehende ehemals landwirtschaftliche Ökonomiebauten auch in ihrem Bestand geschützt würden.

Unseres Erachtens erfasst die Besitzstandsgarantie auch Umbauten und – der Praktikabilität halber – massvolle Erweiterungen (z.B. i. S. von Art. 42 Abs. 3 lit. b Raumplanungsverordnung) von bestehenden Bauten. Diese Präzisierungen sollte in Artikel 2 festgehalten werden.

Aus Praktikabilitätsgründen beantragen wir ferner, dass der Bezug zur Bruttogeschossfläche gestrichen wird. Wie auch im erläuternden Bericht festgehalten wird (S. 4) wird die Bruttogeschossfläche nicht in allen Kantonen gleich gemessen und ausserdem gibt es kaum statistische Erhebungen dazu.

Um unerwünschte Entwicklungen oder Missbrauch zu verhindern, hält Absatz 2 fest, dass Kantone und Gemeinden Massnahmen dagegen ergreifen können. Eine solche könnte beispielsweise darin bestehen, dass die Grundstückgewinnsteuer nicht aufgeschoben wird, wenn ein Eigentümer innerhalb einer Gemeinde eine Erstwohnung als Zweitwohnung verkauft und fast gleichzeitig in der Peripherie eine neue Erstwohnung erstellt. Damit könnte dem befürchteten „Doughnut Effect“ entgegengewirkt werden. Der Anreiz, die Erstwohnung im Zentrum teuer zu verkaufen würde deutlich geschmälert.

#### **Antrag**

##### **Art. 2 Bestehende Wohnungen Bauten**

<sup>1</sup> Umnutzungen, **Umbauten und massvolle Erweiterungen** von ~~Wohnungen~~ **Bauten**, die am 11. März 2012 bereits bestanden, bleiben im Rahmen ~~der vorbestandene Bruttogeschossfläche~~ und allfälliger bestehender Nutzungseinschränkungen zulässig.

### **3.3 Artikel 3 – Definition Zweitwohnungen**

Artikel 75b BV will den Bau von Zweitwohnungen beschränken. Bis dato existiert keine bundesrechtliche Legaldefinition von Zweitwohnungen. Eine der zentralsten und dringlichsten Aufgaben bei der Umsetzung der Initiative ist deshalb die Definition des Begriffes. Die von der Arbeitsgruppe gewählte Variante „Wohnung, deren Nutzer nicht Wohnsitz in der Gemeinde hat“, ist eine Möglichkeit. Hier gilt es zu beachten, dass das heutige Recht sowohl den Begriff des zivilrechtlichen, des öffentlich-rechtlichen (Stimm- und Wahlrecht) als auch des steuerrechtlichen Wohnsitzes kennt. Mangels Präzisierung in Artikel 3 gehen wir davon aus, dass alle Arten darunter fallen.

**Eventualantrag:** Die Initianten haben während des Abstimmungskampfes mehrfach betont, dass Wohnungen von Saisoniers-, Studenten und dergleichen nicht von der Initiative betroffen sind. Dies muss die Verordnung explizit festhalten, sei es in Artikel 5 oder durch folgende Präzisierung in Artikel 3. Für diesen Eventualantrag spricht ferner, dass die Definition des Zweitwohnungsbegriffes in Artikel 3 nicht mit jener des Artikels 4 übereinstimmt. Artikel 3 knüpft an den Wohnsitzbegriff an, während jener in Artikel 4 sich auf das Registerharmonisierungsgesetz bezieht. Demgemäss sind dauerhaft bewohnte Wohnungen solche, die zu Wohnsitz- und zu Aufenthaltszwecken genutzt werden. Damit keine Umsetzungsprobleme entstehen, gilt es diesen Widerspruch zu beheben.

#### **Eventualantrag**

##### **Art. 3 Zweitwohnungen**

Als Zweitwohnung im Sinne von Art. 75b BV gelten Wohnungen, deren Nutzer ~~nicht Wohnsitz in der Gemeinde hat~~ **in der Gemeinde weder Niederlassungs- noch Aufenthaltstatus gemäss Art. 3 Registerharmonisierungsgesetz haben.**

### **3.4 Artikel 4 – Keine Mehrkosten durch Mehraufwand; Anpassung des Begriffs**

Die zunehmende Regulierungswut in der Schweiz fördert die Bürokratie, erhöht Kosten und schadet dem Standort. Dagegen wehrt sich *economiesuisse*. Wir fordern deshalb, dass der mit der Umsetzung der Initiative entstehende bürokratische Mehraufwand so tief als möglich zu halten ist und Mehrkosten für das Gemeinwesen möglichst vermieden werden. Die in Artikel 4 vorgeschlagene Vorgehensweise scheint unter diesem Aspekt und mangels einer Alternative sinnvoll. Nichts desto trotz muss klargestellt werden, dass Gemeinden, in welchen die Zweitwohnungsquote unter der 20-Prozent-Marke liegt, von jeglichen administrativen Zusatzpflichten, wie Beweis- und Registerpflichten etc., befreit werden.

Überdies muss sichergestellt werden, dass – wie bereits unter 3.3 erwähnt – der Zweitwohnungsbegriff in Artikel 3 mit jenem in Artikel 4 übereinstimmt.

#### **Antrag**

Art. 4 Zweitwohnungsanteil

**<sup>1</sup> Ein Anteil von mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen wird vermutet in Gemeinden, die einen Anteil von weniger als 80 Prozent Wohnungen aufweisen, die im Sinn von Artikel 6 Buchstaben c und d des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 einer Person mit Niederlassung zugewiesen sind.**

**<sup>2</sup> In Gemeinden, in denen weniger als 98 Prozent der Personen mit Niederlassung und Aufenthalt einer Wohnung gemäss Artikel 6 Buchstaben c und d des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 zugewiesen sind, wird ein Anteil von mehr als 20 Prozent vermutet, wenn diese in der Volkszählung 2000 weniger als 80 Prozent dauernd bewohnte Wohnungen ausgewiesen haben.**

**<sup>3</sup> Eine Gemeinde, die am 1. Januar 2013 gemäss Absatz 1 und 2 einen Anteil von Zweitwohnungen an ihrem gesamten Bestand von Wohnungen von mehr als 20 Prozent aufweist, kann aufgrund weiterer Datengrundlagen glaubhaft machen, dass dieser Anteil weniger als 20 Prozent beträgt.**

### **3.5 Artikel 5 – Bau neuer Zweitwohnungen**

Artikel 5, Absatz 1 setzt das Bewilligungsverbot in Gemeinden mit einem Anteil von mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen konkret um. Der Klarheit halber verlangen wir, dass der Artikel um das Datum der Inkraftsetzung ergänzt wird.

#### **Antrag**

Art. 5 Bau neuer Zweitwohnungen

**<sup>1</sup> In Gemeinden mit einem Anteil von mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen dürfen ab 1. Januar 2013 keine Bewilligungen für die Erstellung neuer Zweitwohnungen erstellt werden.**

Um die volkswirtschaftlichen Schäden der Initiative zu begrenzen, braucht es eine Konkretisierung der Tatbestände, die nicht von der Verordnung bzw. dem späteren Ausführungsgesetz erfasst werden. Artikel 5 Absatz 2 hält verschiedene Ausnahmen fest. Korrekter wäre es jedoch, einen Teil davon nicht als Ausnahmen, sondern als nicht von der Verordnung betroffene Zweitwohnungen zu erfassen. Dafür müsste unter Umständen ein zusätzlicher Artikel vorgesehen werden. Welchen Weg man letztlich für diese Konkretisierung wählt, ist jedoch weniger wichtig, als dass klar festgehalten wird, dass Neubauten für Aufenthalterwohnungen und die Umnutzung bzw. der Umbau von Rustici und Maiensässe bewilligungsfähig sind.

Ferner darf mit der Festlegung in dieser Verordnung kein Präjudiz für die Ausführungsgesetzgebung geschaffen werden. Diese Verordnung ist nur eine provisorische Regelung bis die Ausführungsgesetzgebung in Kraft tritt. Deren Ausarbeitung muss sorgfältig erfolgen und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Begebenheiten in den betroffenen Gebieten und den betroffenen Branchen. Insbesondere für die Hotellerie sind tragbare und adäquate Lösungen zu finden. Auch muss geprüft werden, ob die Umnutzung von Wohnungen und von strukturierten Beherbergungsformen nach dem Ablauf einer gewissen Zeit – z.B. 15 Jahre nach Erteilung der Baubewilligung – möglich sein soll.

#### **Antrag**

Art. 5 Bau neuer Zweitwohnungen

<sup>2</sup> Die Erstellung von qualifiziert touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen wird bewilligt:

- a. wenn sie im Rahmen von strukturierten Beherbergungsformen **sowie von Vermietungsorganisationen** angeboten werden; ~~oder~~
- b. wenn der Eigentümer im selben Haus wohnt und die Zweitwohnungen nicht individualisiert ausgestaltet sind; oder
- c. **wenn die Wohnung über eine Vertriebsorganisation zu marktüblichen Bedingungen zur Vermietung angeboten wird.**

<sup>3</sup> **Abweichend von Absatz 1 können ferner bewilligt werden:**

- a. **Wohnungen, die von Aufenthaltern im Rahmen einer Berufstätigkeit oder einer Ausbildung genutzt werden;**
- b. **Umnutzungen von Bauten nach Artikel 24d Absatz 2 RPG oder Artikel 39 Abs. 2 RPV.**

<sup>4</sup> Baubewilligungen für neue Zweitwohnungen dürfen auch gestützt auf einen vor dem 11. März 2012 genehmigten projektbezogenen Sondernutzungsplan erteilt werden.

<sup>5</sup> **Kontingente für den Bau von Zweitwohnungen, die vor dem 11. März 2012 gültig erteilt worden sind, bleiben gültig.**

### **3.6 Artikel 6 – Anmerkung im Grundbuch**

Für economiesuisse ist eine einfache, unkomplizierte Umsetzung wichtig. Entsprechend sollten die Grundbuchämter nicht mit zusätzlichen Aufgaben bemüht werden (Absatz 1), die zwar gut gemeint sind, letztlich ausser bürokratischem Mehraufwand aber keine Wirkung zeitigen. Hier ist der Haltung des Verbandes Schweizerischer Grundbuchverwalter Rechnung zu tragen. Dass eine Gemeindebehörde einem Bundesamt eine Bewilligung eröffnen soll, wie es Absatz 2 vorsieht, kann im Sinne einer präventiven Kontrolle sinnvoll sein.

### 3.7 Artikel 7 – Übergangsbestimmungen

Eine der zentralsten Fragen bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative lässt die Verordnung offen: ab welchem Zeitpunkt ist der Bau von neuen Zweitwohnungen verboten? Die Beantwortung dieser Frage den Gerichten zu überlassen, ist für die betroffenen Unternehmen, Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Gemeinden mit vielen Unsicherheiten und Kosten verbunden und deshalb inakzeptabel.

Die Übergangsbestimmungen des neuen Verfassungsartikels halten klar fest, dass Baubewilligungen für neue Zweitwohnungen ab dem 1. Januar 2013 nichtig sind. Daraus lässt sich der Umkehrschluss ableiten, dass sie bis zu diesem Datum nach geltendem Recht bewilligungsfähig sind – diese Sicht wird von verschiedenen Rechtsprofessoren geteilt. Wir bedauern, dass diese dringend notwendige Rechts- und Planungssicherheit nicht auf dem Verordnungswege hergestellt werden kann. Nichts desto trotz schlagen wir vor, in der Verordnung explizit festzuhalten, dass Baubewilligungen, die bis Ende 2012 eingereicht werden, nach bisherigem Recht beurteilt werden können. Mit der Ergänzung in Artikel 5 Absatz 1 wird diesem Begehren genüge getan, damit ist Artikel 7, Absatz 1 obsolet geworden. Wir beantragen dessen Streichung.

#### **Antrag**

Artikel 7

Streichen von Absatz 1.

Bewilligungen für den Bau von Zweitwohnungen (.....) sind nichtig. Vorbehalten bleiben Bewilligungen nach Artikel 5 Absätze 2 bis 5

### 3.8 Artikel 8 – Inkrafttreten

Entsprechend unseren Ausführungen in 3.5 und 3.7 ist die Verordnung auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen. Gerne stehen wir Ihnen bei der weiteren Ausarbeitung der Verordnung mit unsren Experten zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Pascal Gentinetta  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher  
Mitglied der Geschäftsleitung