

An die Vorsteherin  
des Eidg. Departements für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundesrätin Doris Leuthard  
Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
3003 Bern

Chur, 10. Oktober 2013

## Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser für den Tourismuskanton Graubünden sehr bedeutenden Vorlage. Die Umsetzung der Initiative wird den Wirtschaftsstandort Graubünden und vor allem die Betriebe in den Tourismusregionen empfindlich treffen und schwächen, dies auch dann, wenn eine wirtschaftsfreundliche Auslegung der Verfassungsbestimmung Eingang ins Gesetz findet.

Mit der Stossrichtung des Gesetzesentwurfes sind wir einverstanden. Allerdings sind verschiedene Verbesserungen notwendig. Vorab verweisen wir auf die Vernehmlassung der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) vom 12. September 2013, welche wir zum Bestandteil unserer Vernehmlassung erklären und vollumfänglich unterstützen, soweit nicht nachstehend davon abweichende oder sie ergänzende Ausführungen gemacht werden.

## I. Generelle Bemerkungen

### 1. Altrechtlicher Bestand

Die Variante, welche sich für die betroffene Bergbevölkerung geradezu ruinös auswirken würde, ist abzulehnen. Hingegen ist zu fordern, dass nicht nur altrechtliche Wohnungen uneingeschränkt der Wohnnutzung zugeführt und umgebaut bzw. wiederaufgebaut und in geringfügigem Mass auch erweitert werden können, sondern es muss 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.

### 2. Bewirtschaftete Wohnungen

Bei den touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen muss es 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 können. In jedem Fall 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 Bauzone ausgeschöpft sind.

### 3. Förderung der Hotellerie

Die Querfinanzierung und Umnutzung von Hotelbetrieben in Zusammenhang mit den Zweitwohnungen ist unverzichtbar. Fehlt diese Regelung, ist ein eigentliches Hotelsterben in vielen touristischen Regionen zu befürchten.

### 4. Anwendungsbereich

Der Gesetzesentwurf des Bundes erfasst auch Wohnungen ausserhalb der Bauzone. Nachdem bereits das geltende RPG neue Zweitwohnungen ausschliesst und nur ausnahmsweise Umwandlungen von landwirtschaftlichen Bauten (Ställe, Ökonomiegebäude und dergleichen) in Ferienwohnungen erlaubt, besteht keine Veranlassung, das Gesetz auch auf Wohnungen ausserhalb der Bauzone anzuwenden.

### 5. Vollzug

Der Vollzug des Gesetzes ist den Kantonen zu überlassen, insbesondere auch bezüglich der Festlegung der Zweitwohnungsanteile und der Massnahmen wegen un-

erwünschter Entwicklungen bei den Umwandlungsmöglichkeiten altrechtlicher Wohnungen.

#### 6. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sind im Gesetzesentwurf ungenügend geregelt. Sie beschränken sich auf die Feststellung, dass das Gesetz auf alle bis zu seinem Inkrafttreten noch nicht rechtskräftig bewilligten Baugesuch Anwendung findet. Dies genügt keineswegs, wie die Erfahrungen in der Praxis im Kanton Graubünden zeigen. Aus Gründen der Rechtssicherheit muss auch bestimmt werden, was für die in der Zeit nach dem 11. März 2012 bis 31. Dezember 2012 in Abweichung zu Art. 75b BV bewilligten Bauten gilt, aber auch für jene Zweitwohnungen, welche sich zwar auf die bundesrätliche Verordnung vom 22. August 2012 abstützen lassen, nicht aber auf Verfassung und Gesetz. In einem seiner Leitentscheide vom 22. Mai 2013 in Sachen Brigels ist das Bundesgericht bekanntlich zum Schluss gelangt, dass Art. 75b BV für die nicht eindeutig zuzuordnenden Zweitwohnungen eine Planungszone statuiert habe. In den Beratungen ist sogar die Verfassungsmässigkeit der Verordnung in Frage gestellt worden. Es ist hier Aufgabe des Bundesgesetzgebers, klare Regelungen zu treffen.

## II. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

### Art. 1

Gemäss Wortlaut ist das Gesetz auch auf Wohnungen ausserhalb der Bauzone anwendbar. Dies ist falsch, siehe dazu die Ausführungen unter Ziff. I. 4. vorstehend.

### Art. 2 Abs. 1

Es wäre wünschenswert, wenn hier diverse im Gesetz verwendete Begriffe genau definiert würden (vgl. Eingabe Bündner Parlamentarier Gruppe).

### Art. 2 Abs. 2

Es ist problematisch, für die Qualifikation einer Erstwohnung auf die jeweilige faktische Nutzung der betreffenden Räumlichkeiten durch eine Person mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde abzustellen. Dies führt dazu, dass Erstwohnungen nicht ein für alle Mal definiert sind, sondern die Qualifizierung immer wieder wechseln kann, je nachdem ob die betreffenden Räumlichkeiten nun von einer ortsansässigen oder nicht ortsansässigen Person genutzt werden.

Art. 4

Diese Bestimmung führt zu übermässigem Administrativaufwand, indem auch Gemeinden ein Inventar erstellen müssen, deren Zweitwohnungsanteil weit unter oder über den kritischen 20 % liegt. Ferner ist fraglich, ob nicht auch eine Dreijahresperiode ausreichen würde.

Art. 5

Die vorgesehenen Kompetenzen des Bundes sind ausschliesslich den Kantonen zuzuweisen.

Art. 8

Vorzugsweise ist diese Bestimmung gänzlich zu streichen. Die Kantone sind durchaus fähig, ihre Verantwortung aus der Bundesverfassung wahrzunehmen.

Der Nachweis, dass die Umnutzungsreserven bestehender Leer- und Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone ausgeschöpft sein müssen, ist inakzeptabel. Die baulichen Möglichkeiten dürfen nicht vom Verhalten Dritter abhängig sein.

Falls diese Bestimmung bleibt, ist auf jeden Fall den Anliegen der Gebirgskantone Rechnung zu tragen.

Im Sinne der Forderung der Gebirgskantone ist ferner eine neue Bestimmung betreffend neue Wohnungen in strukturschwachen Gebieten aufzunehmen.

Art. 11

Die im Gesetz vorgesehene Bedingung, die wesentlichsten Elemente von Baubewilligungen müssten erfüllt sein, ist verfehlt. Dadurch würde wohl der grösste Teil der bestehenden projektbezogenen Sondernutzungspläne an diesen Vorgaben scheitern (wohl auch der Sondernutzungsplan des Projektes Sawiris in Andermatt). Es muss ausreichen, wenn entsprechende Pläne vor dem 11. März 2012 erlassen wurden und wenn darin Nutzung (Nutzungsart und Nutzungsmass), Gestaltung und Erschliessung der projektierten Bauten in den Grundzügen festgelegt sind.

Art. 12 Abs. 2

Nebst dem Wiederaufbau muss auch der Ersatzneubau möglich sein.

Art. 19 Abs. 4

Eine Anzeigepflicht der Mitglieder der zuständigen Baubehörden oder deren Angestellten ist völlig unverhältnismässig und ein Unikum in der Gesetzgebung. Zudem wird hier in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinde eingegriffen, welche die Pflichten ihrer Angestellten statuieren. Auch würde auf diese Weise der „Dienstweg“ nicht eingehalten.

Art. 23

Es ist völlig unverhältnismässig, die Missachtung von Nutzungsbeschränkungen als Vergehen zu qualifizieren. Zudem sind für die Beurteilung solcher Verstösse die Baubehörden besser geeignet als die Strafbehörden.

Art. 25

Hier ist zusätzlich die nachträgliche Überschreitung des zulässigen Zweitwohnungsanteils zu regeln gemäss Vorschlag der Bündner Parlamentarier Gruppe könnte die entsprechende Regelung wie folgt lauten:

*„Art. 25a Nachträgliche Überschreitung bzw. Unterschreitung des maximal zulässigen Zweitwohnungsanteils*

*<sup>1</sup> Bei einer nachträglichen Überschreitung des maximal zulässigen Zweitwohnungsanteils gelten früher ohne Einschränkung bewilligte Wohnungen als altrechtliche Wohnungen.*

*<sup>2</sup> Bei einer nachträglichen Unterschreitung des maximal zulässigen Zweitwohnungsanteils bleiben die Nutzungsbeschränkungen der Erstwohnungen und die Nutzungsbeschränkungen der touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen bestehen.*

*<sup>3</sup> Die Kantone sind im Rahmen von nutzungsplanerischen Vorschriften berechtigt, bei einer späteren Unterschreitung des maximal zulässigen Zweitwohnungsanteils andere zweckmässige Lösungen zu treffen.“*

Ferner ist eine Bestimmung bezüglich bisher erteilter Baubewilligungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 % aufzunehmen, denn nicht geregelt ist die Qualifizierung von Wohnungen, welche ab Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 bis zum Inkrafttreten dieses Zweitwohnungsgesetzes bewilligt werden. Der Hinweis, es gälten die Grundsätze des Widerrufs von fehlerhaften Verfügungen, ist unbehelflich und schafft keine Rechtssicherheit. Der grösste Teil dieser Bauprojekte ist bereits im Bau oder realisiert. Die entsprechenden Bauherrschaften waren aufgrund der von den einzelnen Kantonen erlassenen Richtlinien und der Meinung diverser Professoren überzeugt, rechtmässig zu handeln und bis Ende 2012 dürften aufgrund der Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 9 BV uneingeschränkt Zweitwohnungen bewilligt werden. Mit seinen Urteilen vom 22. Mai 2013 hat das Bundesgericht dann aber klargestellt, dass ab Annahme der Zweitwohnungsinitiative gar keine Baubewilligungen für Zweitwohnungen hätten erteilt werden dürfen. Regelungsbedarf besteht indessen auch bei den nach dem 1. Januar 2013 erteilten Baubewilligungen für Zweitwohnungen, soweit sich diese auf die Zweitwohnungsverordnung des Bundesrates vom 22. August 2012 abstützen. Denn gemäss Bundesgerichtsurteil in Sachen Brigels hätten auch solche Baubewilligungen nicht mehr ohne Weiteres erteilt werden dürfen, da Art. 75b BV die Bedeutung eines vorläufigen Bauverbots im Sinne einer Planungszone hat. Ein Bundesrichter hat sogar die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass dieser Verordnung bezweifelt. Die Übergangsbestimmungen sind daher wie folgt zu ergänzen:

*„Art. 25b Bisher erteilte Baubewilligungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 %*

*<sup>1</sup> Vor dem 11.3.2012 erteilte Baubewilligungen für altrechtliche Wohnungen (Art. 2 Abs. 8, 1. Satz), welche in der Folge in Rechtskraft erwachsen sind, bleiben gültig.*

*<sup>2</sup> Baubewilligungen für altrechtliche Wohnungen (Art. 2 Abs. 8, 2. Satz), welche in der Zeit vom 11.3.2012-31.12.2012 in Abweichung zu Art. 75 BV erteilt und in der Folge in Rechtskraft erwachsen sind, bleiben gültig.*

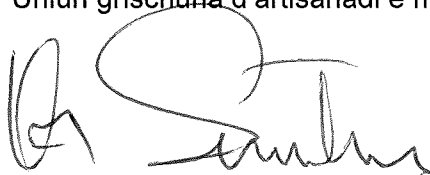
<sup>3</sup> Die nach dem 1.1.2013 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes für Zweitwohnungen rechtskräftig erteilten Baubewilligungen bleiben gültig, soweit sie sich auf die Zweitwohnungsverordnung abstützen.“

### III. Abschliessende Bemerkungen

Das Gesetz wird zwar in Bundesbern beschlossen, die Auswirkungen hat das Gesetz aber ausschliesslich auf die ohnehin schon eher wirtschaftsschwächeren Gebirgskantone. Der volkswirtschaftliche Schaden in den Berg- und Tourismusregionen ist im Rahmen gemäss Wortlaut von Art. 75b BV Mögliches zu beschränken. Die Verfassungsbestimmung ist daher extensiv im Interesse der Gebirgskantone auszulegen und deren berechtigten Interessen Rechnung zu tragen. Wir sind Ihnen daher dankbar, wenn Sie sich mit voller Überzeugung hinter die Vernehmlassung der Gebirgskantone stellen und die vorstehend zusätzlichen Forderungen unterstützen. Wir bedanken uns für Ihr Engagement und Ihre Unterstützung im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen

**Bündner Gewerbeverband**  
Unione grigionese delle arti e mestieri  
Uniun grischuna d'artisanadi e mastern



Urs Schädler, Präsident



Jürg Michel, Direktor