



26. Juni 2013

Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Entwurf) Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

Am 11. März 2012 haben 50,6% der Stimmberechtigten und 13 ½ Stände die von der Stiftung Helvetia Nostra eingereichte Eidgenössische Volksinitiative „Stopp mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ angenommen (BBl 2012 6623, 6625). Die neue Verfassungsbestimmung beschränkt den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent (Art. 75b Abs. 1 BV). Artikel 75b Absatz 2 BV enthält zudem einen expliziten Gesetzgebungsauftrag. Für den Fall, dass die Ausführungsgesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme der Volksinitiative in Kraft tritt, hat der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV).

Auf der Grundlage von Artikel 182 Absatz 2 BV hat der Bundesrat am 22. August 2012 die Verordnung über Zweitwohnungen erlassen, welche am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Gemäss Artikel 9 Absatz 2 gilt diese Verordnung bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b BV. Artikel 75b Absatz 2 und Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 BV verlangen, dass nun eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung bzw. entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen werden. In diesem Zusammenhang sollen die am 1. Juli 2011 in Kraft getretenen Bestimmungen über die Zweitwohnungen im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), d.h. Artikel 8 Absätze 2 und 3 RPG sowie die Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010, aufgehoben und, soweit dies zweckmässig ist, in das Ausführungsgesetz über Zweitwohnungen integriert werden.

Der Entwurf der Ausführungsgesetzgebung wurde in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen erarbeitet. Basis der vorliegenden Entwürfe bildeten die Vorschläge von drei Arbeitsgruppen, die spezifische Themen (Begriffe und Monitoring / Controlling; Umgang mit dem Bestand an Wohnungen, Sanktionen und Übergangsbestimmungen; Tourismus, Beherbergung, Parahotellerie) zu bearbeiten hatten. Die vorliegenden Entwürfe wurden schliesslich von einer breit abgestützten Steuerungsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung in mehreren Sitzungen diskutiert. In der Steuerungsgruppe waren die Kantone mit Vertretern der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) sowie der Kantonsplanerkonferenz (KPK), die Gemeinden (SGV), die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete (SAB), das Initiativkomitee, ein Tourismusexperte der Universität St. Gallen sowie diverse Bundesämter (BFS, BJ, BWO, SECO) vertreten.

2. Abstimmung mit der Tourismuspolitik des Bundes

Als Folge der Annahme der neuen Verfassungsbestimmung über Zweitwohnungen werden sich die Rahmenbedingungen für die touristische und wirtschaftliche Entwicklung in den davon betroffenen Regionen verändern. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Hauptverantwortung für begleitende Massnahmen, die es im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zu treffen gilt, aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden liegt. Diese können via aktive Baulandpolitik, raumplanerischen Massnahmen oder neue Lösungsansätze zur Finanzierung des Tourismus auf lokaler respektive kantonaler Ebene aktiv werden.

Analysen des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zeigen auch, dass die Annahme der Zweitwohnungsinitiative keinen grundsätzlichen Anpassungsbedarf bei den tourismuspolitischen Förderinstrumenten des Bundes erfordert. Die aktuelle Unsicherheit bezüglich der finalen Ausgestaltung der neuen regulatorischen Rahmenbedingungen führt jedoch in der Tendenz dazu, dass Investitionen einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind und daher tendenziell zurückgestellt werden. Damit ist die Gefahr eines Investitionsstaus verbunden. Der Tourismuswirtschaft steht ein herausfordernder Anpassungsprozess an die neuen regulatorischen Rahmenbedingungen bevor. Dieser dürfte in der Transformationsphase zu einem beschleunigten Strukturwandel im Tourismus führen. Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die Finanzierungslücke in der Ferien-Hotellerie an Relevanz gewinnen wird. Damit dürfte die Realisierung von Hotelumbau- und -neubauprojekten in Zukunft erschwert werden, verbunden mit entsprechenden Sekundärwirkungen auf die gesamte touristische Wertschöpfungskette.

Auf der Basis dieser Prüfarbeiten schlägt der Bundesrat im Rahmen des Berichts Schweizer Tourismus und künftige Tourismusstrategie ein tourismuspolitisches Massnahmenpaket vor. Mit der Optimierung der Beherbergungsförderung soll zum einen deren Wirkung optimiert werden, zum andern werden Anpassungen aufgrund der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative 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 zum andern der aufgrund der Zweitwohnungsinitiative beschleunigte Strukturwandel in der Tourismuswirtschaft während einer Übergangsphase verstärkt begleitet und abgefedert werden. Gleichzeitig sollen damit die sich aufgrund der angenommenen Zweitwohnungsinitiative bietenden Chancen, neue Wachstumsmodelle im Tourismus anzustreben, genutzt werden.

Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF wird umgehend mit der Umsetzung des vorgeschlagenen tourismuspolitischen Massnahmenpakets beginnen. Die Optimierung der Beherbergungsförderung kann vom WBF sofort an die Hand genommen werden. Auch die Detailkonzipierung des Impulsprogramms 2016 - 2019 kann vom WBF umgehend angegangen werden. Dieses soll dem Parlament im Jahr 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016 - 2019 vorgelegt werden. Die Umsetzung des vorgeschlagenen tourismuspolitischen Massnahmenpakets erfolgt unter Einbezug der Kantone, im Rahmen der regelmässigen Zusammenarbeit mit der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK, sowie in Abstimmung zum laufenden Prozess für ein Ausführungsgesetz zur Zweitwohnungsinitiative.

II. Besonderer Teil

Vorbemerkungen

Nachstehend werden nur jene Bestimmungen erläutert, die nicht aus sich heraus verständlich sind. Die Erläuterungen beschränken sich zudem auf das, was nötig ist, um die vorgeschlagenen Regelungen im Rahmen der Vernehmlassung beurteilen zu können.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriffe

Absatz 1

Die aufgeführten Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Wohnung vorliegt.

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

Zu Buchstabe d: Als Kocheinrichtung können sowohl eine Küche als auch eine Kochnische verstanden werden. Nur feste Anlagen mit Spülbecken, die zur Vorbereitung von Mahlzeiten dienen, gelten als Kocheinrichtung.

Zu Buchstabe e: Als Fahrnis sind im vorliegenden Zusammenhang beispielsweise temporäre Unterkünfte wie Wohnmobile, Wohnwagen, Unterkünfte in Containern und dgl. zu verstehen.

Absatz 3

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

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

Zu Buchstabe f: Es geht insbesondere um Wohnungen, die zur kurzzeitigen Unterbringung von Saisoniers genutzt werden.

Zu Buchstabe h: Wohnungen, die rechtmässig anders als zum Wohnen genutzt werden, sind beispielsweise rechtmässig in Büros oder Praxen umgenutzte Wohnungen.

Absatz 4

Der Zweitwohnungsbegriff wird im vorliegenden Entwurf 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.

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen stützt sich neben Artikel 75b BV auch auf die Raumplanungskompetenz des Bundes ab (Art. 75 BV), zumal in diesem Gesetz auch die im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) enthaltenen Bestimmungen über die Zweitwohnungen (Art. 8 Abs. 2 und 3 RPG) übernommen werden. Insbesondere geht es um die Aufträge an die Kantone, geeignete Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen zu ergreifen.

Aus Artikel 75b BV geht hervor, dass die 20 Prozent-Limite die Grenze dessen darstellt, was als ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen in einer Gemeinde erachtet wird. Demzufolge muss jede Entwicklung, welche eine Gemeinde diese 20 Prozent-Limite erreichen lässt, als unerwünscht eingestuft werden. Dies erklärt den in Absatz 2 enthaltenen Auftrag an die Kantone, dafür zu sorgen, dass Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von weniger als 20 Prozent diesen nicht überschreiten.

In Artikel 3 Absatz 3 werden den Kantonen im Bereich des Zweitwohnungswesens gewisse Kompetenzen übertragen. Insbesondere sollen sie weitergehende Vorschriften zur Beschränkung des Baus

neuer Zweitwohnungen sowie zur Beschränkung von Umnutzungen bestehender Wohnungen zu Zweitwohnzwecken erlassen können. Dies bedeutet beispielsweise, dass Bewilligungskontingente für Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% oder Umnutzungskontingente für altrechtliche Wohnungen in solchen Gemeinden festgelegt werden können.

Zur Frage, ob die Kantone auf Zweitwohnungen Steuern erheben dürfen, ist Folgendes festzuhalten: Die den Kantonen vorgeschriebenen Steuern sind im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) in Artikel 2 Absatz 1 StHG abschliessend geregelt. Alles andere liegt ausserhalb des Harmonisierungsbereichs und bildet Gegenstand originärer kantonaler Zuständigkeit. Die Kantone sind frei, mit dem Grundeigentum zusammenhängende Abgaben einzuführen. Dazu zählt auch die Liegenschaftssteuer. Eine kantonale Sondersteuer auf Zweitwohnungen ist grundsätzlich mit dem StHG vereinbar, wenn sie an die Stelle der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer tritt. Eine solche wurde beispielsweise im Rahmen des Steuerpakets 2001 vom Parlament beschlossen, das jedoch in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt wurde. Demgegenüber gehören Kostenanlastungssteuern auf Zweitwohnungen nicht zu den direkten, in den Anwendungsbereich des StHG fallenden Steuern. Dasselbe gilt auch für Lenkungsabgaben auf Zweitwohnungen. Bei der Ausgestaltung von Zweitwohnungssteuern ist den einschlägigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Steht bei der Zweitwohnungssteuer der Lenkungszweck im Vordergrund, muss sie geeignet sein, diesen Zweck erreichen zu können. Soll mit der Zweitwohnungssteuer ein fiskalischer Zweck mit einer spezifischen Zweckbindung (z.B. Beitrag zur Finanzierung von bestimmten Infrastrukturleistungen des Gemeinwesens) verfolgt werden, muss die Koordination mit anderen Abgaben sichergestellt sein, welche zur Finanzierung desselben Zwecks beitragen (z.B. Kurtaxen).

2. Kapitel: Festlegung des Zweitwohnungsanteils

Art. 4 f. Erstwohnungsinventar, Festlegung des Zweitwohnungsanteils

Nach Artikel 75b Absatz 2 BV sind die Gemeinden verpflichtet, alljährlich einen Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs zu veröffentlichen. Diese Bestimmung wird im vorliegenden Entwurf mit den Vorschriften betreffend Erstwohnungsinventar (Art. 4 und 5) umgesetzt.

Artikel 4 legt den Mindestinhalt des Erstwohnungsinventars fest. Dabei wird grundsätzlich von einem weiten Zweitwohnungsbegriff ausgegangen (d.h. Zweitwohnungen sind alle Wohnungen, die weder Erstwohnungen noch den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen sind [siehe dazu Art. 2 Abs. 3]).

Auf eine Ermittlung der durch Zweitwohnungen belegten Bruttogeschossflächen (BGF) wird bei der Festlegung des Zweitwohnungsanteils verzichtet. Es wird davon ausgegangen, dass Zweitwohnungen in der Regel eine kleinere Fläche aufweisen als Erstwohnungen und dass es daher kaum Gemeinden geben dürfte, bei welchen zwar 20% der BGF durch Zweitwohnungsnutzungen belegt sind, bei welchen aber gleichzeitig der Anteil der Zweitwohnungseinheiten am Gesamtbestand der Wohnungen unter 20% liegt. Dem in Artikel 75b Absatz 1 BV zum Ausdruck gebrachten Anliegen, auch die durch Zweitwohnungen belegten Flächen zu beschränken, wird im vorliegenden Entwurf dadurch Rechnung getragen, dass Umnutzungen/Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen beschränkt werden (siehe Artikel 12). Zudem wird im Rahmen der Wirkungskontrolle (Art. 21) zu untersuchen sein, ob die getroffene Annahme, dass Zweitwohnungen in der Regel kleiner sind als Erstwohnungen noch gerechtfertigt ist.

Artikel 5 Absatz 3

Beim Entscheid des Bundesamts handelt es sich um eine anfechtbare Verfügung, gegen die gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; 172.021) ein Rechtsmittel zur Verfügung steht.

3. Kapitel/Art. 6 Verbot neuer Zweitwohnungen

Das Verbot der Erstellung neuer Zweitwohnungen umfasst sowohl das Realisieren einer solchen Wohnung durch Neubau als auch durch Umgestaltung einer bestehenden Baute (beispielsweise eines landwirtschaftlichen Ökonomiegebäudes oder einer gewerblichen Baute).

Ausgenommen vom Verbot ist die Erstellung neuer Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 9), in geschützten Bauten (Art. 10) sowie neue Wohnungen, die gestützt auf einen Sondernutzungsplan im Sinne von Artikel 11 bewilligt werden können.

Die Erstellung touristisch bewirtschafteter Wohnungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes wird vom Zweitwohnungsverbot nicht erfasst.

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

Art. 7 Neue Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung

Diese Bestimmung kommt sowohl bei der Erstellung einer Wohnung durch Neubau als auch durch Umgestaltung einer bestehenden Baute (z.B. eines landwirtschaftlichen Ökonomiegebäudes oder einer gewerblichen Baute) zur Anwendung.

Absatz 1

Absatz 1 trägt den Anliegen der Ortsansässigen wie auch der Tourismuswirtschaft Rechnung, indem eine ausgewogene Entwicklung zwischen Erstwohnungen und touristischen Beherbergungsbetrieben ermöglicht wird. In Gemeinden mit einem Anteil an Zweitwohnungen von über 20 Prozent dürfen daher noch Erstwohnungen und touristisch bewirtschaftete Wohnungen (mit so genannten warmen Betten) erstellt werden.

Absatz 2 (touristisch bewirtschaftete Wohnung)

Das Ziel muss sein, dass die Wohnungen zu markt- und ortsüblichen Konditionen dauerhaft - insbesondere auch während der Hauptsaisonzeiten - angeboten werden. Unter touristisch bewirtschaftet fällt ausschliesslich die kurzzeitige Beherbergung von Gästen, nicht die dauerhafte Vermietung. Dies soll garantieren, dass es für eine kommerzielle Vermarktungs- und Vertriebsorganisation, ein Reservationssystem einer Tourismusorganisation oder für eine andere geeignete Einrichtung überhaupt erst attraktiv ist, eine solche Wohnung in den Vertrieb und eine Vermarktung zu nehmen. Unter einem Angebot zu markt- und ortsüblichen Bedingungen wird ein Angebot verstanden, das auch den lokalen Preisverhältnissen Rechnung trägt.

Von der in Artikel 4 Buchstabe b der Verordnung vom 22. August 2012 vorgesehenen Voraussetzung der nicht individuellen Ausgestaltung der Wohnung wird im Entwurf abgesehen. Mit einer solchen Voraussetzung könnte unter Umständen faktisch die Bereitstellung eines eher stereotypen Angebots gefördert werden, was den Ansprüchen eines an hohen qualitativen Massstäben ausgerichteten Tourismus nicht entspricht.

Buchstabe a

Mit dieser Regelung soll es Ortsansässigen weiterhin möglich sein, beim Neubau einer Erstwohnung für die Eigennutzung unter restriktiven Voraussetzungen im gleichen Gebäude auch Zweitwohnungen zu erstellen (z.B. um damit ein Erwerbseinkommen zu erzielen). Die Einliegerwohnungen sind einem anerkannten Klassifikationssystem anzuschliessen. Ein geeignetes Klassifikationsinstrument hierfür könnte die Ferienwohnungsklassifikation des Schweizer Tourismus-Verbandes darstellen. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens müssen die Wohnungseigentümer nachweisen können, dass die Wohnungen auf geeigneten Vertriebsplattformen angeboten werden, die zu einer hohen Auslastung führen. Mit der Bestimmung in Buchstabe a soll den Ortsansässigen die Möglichkeit erhalten bleiben, durch eine touristische Nutzung von eigenen Wohnungen eine aktive Gastgeberrolle einnehmen zu können. Dies ist indessen nur möglich, wenn die Anzahl zusätzlicher Einliegerwohnungen zahlenmässig relativ gering bleibt. Bei mehr als 4 Einliegerwohnungen lässt sich dieses Anliegen wohl kaum mehr erfüllen.

Buchstabe b

Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb liegt dann vor, wenn für die Wohnungen ein hotelähnliches Betriebskonzept (inkl. dazu gehörende minimale Infrastrukturen wie etwa Rezeption) mit einer damit zusammenhängend genügend grossen minimalen Betriebsgrösse vorhanden ist. Dazu gehören neben den eigentlichen Hotels (mit dem Merkmal der Vermietung von Zimmern) auch hotelähnliche Residenzen (z.B. REKA-Feriendörfer, Hapimag, Landal-Feriendörfer, Rocksresort). Mit dem Begriff des strukturierten Beherbergungsbetriebes wird den immer hybrider werdenden touristischen Beherbergungsformen Rechnung getragen (zunehmende Aufweichung der strikten Trennung zwischen Hotellerie und Parahotellerie).

Der Vertrieb und die Vermarktung kann in begründeten Fällen auch vom Betreiber des strukturierten Beherbergungsbetriebes selber übernommen werden, sofern Vertriebskanäle, genügend Knowhow und genügend finanzielle Mittel zur Marktbearbeitung vorhanden sind, um eine hohe Auslastung zu erreichen.

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ist nachzuweisen, dass die hotelmässigen Leistungen von der Mehrheit der Gäste in Anspruch genommen werden. Zudem ist vom Betreiber eine branchenübliche Lösung zur Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen nachzuweisen.

Buchstabe c

Im Zusammenhang mit der vom Bundesrat am 22. August 2012 beschlossenen Verordnung über Zweitwohnungen wurde darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes eine dritte Kategorie an zulässigen neuen Zweitwohnungen konzipiert wird, welche über die Einliegerwohnungen (Buchstabe a) und die strukturierten Beherbergungsbetriebe (Buchstabe b) hinausgeht.

Buchstabe c soll nun auch den Bau von einzelnen Zweitwohnungen, beispielsweise im Stockwerkeigentum, zulassen. Der Neubau von kalten Betten soll jedoch auch mit dieser Kategorie nicht ermöglicht werden, weshalb als Minimalanforderung das Anbieten auf einer international ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform, die zu einer hohen Auslastung führt, als Minimalanforderung gilt. Da die Bewirtschaftung ausserhalb von strukturierten Beherbergungsbetrieben schwierig ist, müssen hohe Anforderungen an den Vertrieb dieser Zweitwohnungen gestellt werden, damit diese auch tatsächlich belegt und so zu warmen Betten werden. Der Eigentümer der Zweitwohnung muss eine vertragliche Vereinbarung mit dem Betreiber der Vertriebsplattform nachweisen können. Mit der internationalen Ausrichtung der Vertriebsplattform muss eine grosse Reichweite und ein grosses Nachfragepotenzial sichergestellt werden, das eine hohe Belegung sehr wahrscheinlich macht. Ohne dies in den Gesetzesbestimmungen weiter ausführen zu müssen, werden mit der Vermarktung über eine solche Vertriebsplattform auch Anforderungen erfüllt in Bezug auf die Vermietbarkeit der Zweitwohnungen

(aktuelle Standards und Gästewünsche können erfüllt werden), in Bezug auf das Vorhandensein einer grossen Auswahl resp. Anzahl von angebotenen Zweitwohnungen, in Bezug auf eine hohe Verfügbarkeit der Wohnung (kurze Eigenbelegungszeiten während der Hauptsaisons) und in Bezug auf das Vorhandensein eines online-Reservationssystems. Die Eigennutzung (Nutzung durch den Eigentümer, dessen Familienmitglieder sowie Freunde und Bekannte, entgeltlich oder unentgeltlich) bleibt möglich, wobei diese pro Hauptsaison nur während rund drei Wochen stattfinden darf. Zu gegebener Zeit wird diese Bestimmung auf Verordnungsstufe im oben skizzierten Sinn näher zu konkretisieren sein.

Wohnungen, die auf den oben genannten Vertriebsplattformen angeboten werden, sind gemäss Artikel 8 nur in Gebieten zulässig, in denen ein Bedarf besteht und die im kantonalen Richtplan eigens bezeichnet sind.

Absatz 3

Die Nutzungsbeschränkungen nach Artikel 7 müssen für jede einzelne Wohnung mittels zutreffender Nutzungsaufgabe bestimmt werden. Die Anordnung der Nutzungsaufgabe und deren Anmerkung im Grundbuch haben nur deklaratorischen Charakter. Wurde bei einer Wohnung in der Baubewilligung keine Nutzungsaufgabe angeordnet, so soll sie vermutungsweise als Erstwohnung im Sinne von Absatz 1 Buchstabe 1 gelten. Es wäre dann Sache des Eigentümers nachzuweisen, dass er die Voraussetzungen für die Nutzungsaufgabe für eine der drei Kategorien touristisch bewirtschafteter Wohnungen (Abs. 2 Bst. a - c) erfüllt.

Absatz 4 (Anmerkung der Nutzungsaufgaben im Grundbuch)

Die Anmerkung der Nutzungsbeschränkung im Grundbuch erfolgt nach dem so genannten Anmeldeprinzip: die zuständige Behörde weist das Grundbuchamt in ihrer Bewilligung an, die Anmerkung vorzunehmen und sie teilt ihren Entscheid dem Grundbuchamt mit. Dieses nimmt den Eintrag vor, wenn der Entscheid rechtskräftig ist (vgl. Art. 80 der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 [GBV; SR 231.432.1]).

Indem der Entwurf die für die Bewilligung zuständige Behörde nicht direkt bezeichnet, sondern auf die Baubewilligungsbehörde oder die vom Kanton bezeichnete Behörde verweist, wird der kantonalen Organisationshoheit Rechnung getragen.

Die Nutzungsbeschränkung ist grundsätzlich unbefristet, kann aber in den Fällen nach Artikel 15 befristet oder unbefristet sistiert werden.

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

Bei dieser Kategorie von touristisch bewirtschafteten Wohnungen handelt es sich um diejenigen Wohnungen, die auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten werden. Diese Kategorie wird nur dort zugelassen, wo im Rahmen der kantonalen Richtplanung ein entsprechender Bedarf ausgewiesen wurde. Dadurch soll eine zusätzliche Zersiedlung durch Zweitwohnungen vermieden werden. Ein relevanter Bedarf ist deshalb nur gegeben, wenn das Auslastungspotenzial der bestehenden Zweitwohnungen trotz Massnahmen für eine bessere Bewirtschaftung im betreffenden Gebiet ausgeschöpft worden ist und gleichwohl zusätzliche warme Betten für die Beherbergung von touristischen Gästen benötigt werden. Mit der Verpflichtung der Kantone, solche Gebiete im Richtplan auszuscheiden, soll insbesondere auch angestrebt werden, dass die Erstellung solcher Wohnungen mit dem Ziel der touristischen Entwicklung der entsprechend bezeichneten Gebiete erfolgt. Die Bezeichnung solcher Gebiete soll zudem auf einer übergeordneten kantonalen strategischen Planung bezüglich der touristischen Entwicklung basieren. Neubauten dieser Wohnungskategorie sind nur zugelassen, wenn im Rahmen des Baugesuchs der Nachweis erbracht

wird, dass in der betreffenden Gemeinde das Umnutzungspotenzial bestehender Leer- und Zweitwohnungen ausgeschöpft ist.

Art. 9 bis 11: Neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung

Bei den in diesem Kapitel geregelten Wohnungen handelt es sich um Sonderfälle, da hier in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent neue Wohnungen errichtet werden dürfen, ohne dass dabei eine Nutzungsbeschränkung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 gilt. Wie weit solche Wohnungen Anrechnung an den Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde finden, kann nicht generell gesagt werden, sondern hängt von der tatsächlichen Nutzung im Einzelfall ab.

Art. 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Absatz 1

Die Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben durch Zweitwohnungen ist praktisch zur Regel geworden (siehe dazu den Bericht „Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen, Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen“ Schlussbericht zuhanden des SECO, 2013, S. 83). Damit keine Finanzierungslücke entsteht, die sowohl einen künftigen Neubau als auch einen künftigen Umbau zur Weiterführung des Betriebs verunmöglichen würde, sollen auch Wohnungen zur Querfinanzierung erstellt werden dürfen, für die die Nutzungsbeschränkungen gemäss Artikel 7 Absatz 1 nicht gelten. Es soll jedoch die Führung des Betriebs im Vordergrund stehen, weshalb die Erstellung von Wohnungen mit überwiegend kalten Betten nur begrenzt möglich sein soll. Der Anteil soll deshalb 20 Prozent der gesamten Geschossfläche der Zimmer und der Wohnungen nicht übersteigen. Die Erstellung solcher Wohnungen muss zudem unabdingbar notwendig sein, damit der Betrieb wirtschaftlich geführt bzw. weitergeführt werden kann. Von dieser Möglichkeit darf nur einmal Gebrauch gemacht werden. Querfinanzierungsgewinne müssen in den Betrieb und in die Weiterführung der strukturierten Beherbergung investiert werden.

Absatz 2

Absatz 2 übernimmt grundsätzlich die Regelung, die sich bereits in Artikel 3 Absatz 3 der geltenden Verordnung über Zweitwohnungen findet. Die Umnutzbarkeit bestehender strukturierter Beherbergungsbetriebe ist tourismus- und wirtschaftspolitisch wichtig. So kann sichergestellt werden, dass Marktaustritte nicht mehr rentabler Betriebe weiterhin möglich sind und ein erwünschter und sinnvoller Strukturwandel auch weiterhin stattfinden kann.

Um missbräuchliche Umnutzungen von strukturierten Beherbergungsbetrieben in nicht touristisch bewirtschaftete Wohnungen auszuschliessen, wird eine Mindestbewirtschaftungsdauer von 25 Jahren - was einem üblichen Abschreibungs- und Abnutzungszyklus entspricht - vorausgesetzt. Diese Mindestbewirtschaftungsdauer gilt auch dann als eingehalten, wenn während dieser 25 Jahre vorübergehend keine hotelmässige Nutzung stattgefunden hat, beispielsweise wenn aufgrund eines Konkurses oder eines Besitzerwechsels der Betrieb temporär eingestellt werden musste.

Eine solche Umnutzung ist nur bewilligungsfähig, wenn der Hotelbetrieb - ohne dass der Besitzer dies selbst zu verantworten hat - nicht mehr nachhaltig und wirtschaftlich als strukturierter Beherbergungsbetrieb weitergeführt werden kann. So soll insbesondere verhindert werden, dass Umnutzungen auch in Fällen ermöglicht werden, bei denen systematisch Gewinne aus dem Betrieb abgezogen wurden, die eigentlich notwendigerweise in die Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten hätten investiert werden müssen.

Die Kantone und Gemeinden können weitere Massnahmen ergreifen, um unerwünschte Umnutzungen von Hotelbetrieben in nicht touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen zu verhindern. In Frage kommen hierfür beispielsweise Umnutzungsmoratorien, Umnutzungskontingente oder Gewinnab-

schöpfungsvorgaben auf den Veräusserungsgewinnen. Kantone und Gemeinden können zudem auch über raumplanerische und baurechtliche Massnahmen die Umnutzung von Hotelimmobilien verhindern bzw. einschränken (z.B. mittels Schaffung von Hotelzonen).

Absatz 3

Sowohl in den Fällen nach Absatz 1 als auch in jenen nach Absatz 2 muss durch ein unabhängiges Gutachten, beispielsweise der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), nachgewiesen werden, dass die Voraussetzungen erfüllt sind. Das Gutachten ist dem Gesuch beizulegen.

Art. 10 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

Der Erhalt geschützter Bauten kann oftmals nur 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 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 bzw. im Verbund mit einer Erstwohnung (als Nebenfläche) oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung in Frage kommt. Im Übrigen darf der Schutzwert der Baute durch die Massnahme nicht beeinträchtigt werden. Zudem ist zu bedenken, dass die Interessen am Schutz von Kulturdenkmälern sowie und ortsbild- oder landschaftsprägenden Bauten sich auf unterschiedlichste Sachverhalte beziehen können und daher auch ganz unterschiedliches Gewicht haben. Nicht jedes beliebige solche Interesse ist deshalb per se stärker als das Verfassungsinteresse an der Limitierung der Zweitwohnungen. Es bedarf daher in jedem Fall einer Interessenabwägung.

Geschützte Bauten im Sinne von Artikel 10 sind zum einen Kulturdenkmäler, die mittels individuell-konkreter Schutzverfügung unter Schutz gestellt worden sind. Dabei kann es sich auch um Bauten ausserhalb der Bauzonen handeln, soweit die Voraussetzungen von Artikel 24d Absätze 2 und 3 RPG erfüllt sind. Sodann bezieht sich diese Bestimmung auch auf ortsbild- oder landschaftsprägende Bauten, sofern diese im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden. Damit ortsbildprägende Bauten gemäss Artikel 10 umgenutzt werden können, ist 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. Wie weit Zonen im Nichtsiedlungsgebiet den Zweck verfolgen, landschaftsprägende Bauten mit der umgebenden Landschaft zu schützen, hängt von der Grundlage dieser Zonen im Richtplan wie auch von deren konkreten Ausgestaltung ab

Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne

Die Möglichkeit, neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung auch noch nach dem Inkrafttreten von Artikel 75b BV im Rahmen projektbezogener Sondernutzungspläne, die am 11. März 2012 bereits genehmigt waren und die derart konkretisiert sind, dass die wesentlichen Elemente der Baubewilligungen bereits geregelt sind, ist bereits in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung vom 22. August 2012 vorgesehen. Die wesentlichen Planungen sind hier schon vor Inkrafttreten der erwähnten Verfassungsbestimmung erfolgt, weshalb es auch möglich sein soll, sie umzusetzen, soweit es aufgrund des Vertrauensprinzips geboten ist. In Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b wird dementsprechend verlangt, dass im zugrundeliegenden Sondernutzungsplan die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass bereits geregelt sind. Ausserdem muss es sich um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan handeln, d.h. er muss der Realisierung eines auf Zweitwohnungen ausgerichteten Projekts dienen, was insbesondere aus dem Projektbescrieb, den Planungszielen wie auch den vorgesehenen Nutzungsarten hervorgehen kann.

Vor dem 11. März 2012 genehmigte Sondernutzungspläne sollen auch veränderten Verhältnissen angepasst werden können, namentlich soweit ein Projekt dadurch verbessert wird, wobei dies nur

zulässig ist, soweit infolge dieser Änderungen der Zweitwohnungsanteil nicht weiter erhöht wird (Art. 11 Abs. 3).

In der Variante wird vorgeschlagen, die in Artikel 11 vorgesehenen Realisierungsmöglichkeiten für neue Zweitwohnungen zeitlich zu befristen. Mit zunehmendem Zeitablauf verliert bei einer Planung der Aspekt des Vertrauensschutzes an Gewicht, während die Erforderlichkeit einer Anpassung an veränderte tatsächliche und rechtliche Verhältnisse an Bedeutung gewinnt. Diesem Zusammenhang soll mit der vorgesehenen Fünfjahresfrist nach Artikel 11 Absatz 2 Rechnung getragen werden, wobei bei Vorliegen wichtiger Gründe eine Fristverlängerung um weitere 5 Jahre gewährt werden kann.

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

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

Das Bundesgericht hat mit seinen Entscheiden vom 22. Mai 2013 (1C_646/2012 und 1C_614/2012) die vom Bund konsequent vertretene Auffassung bestätigt, dass die neue Verfassungsbestimmung ihre Wirkung bereits ab dem 11. März 2012 entfaltet. Baubewilligungen, die in Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen noch vor Ende 2012 für den Bau von klassischen, d.h. unbewirtschafteten Zweitwohnungen erteilt wurden und mangels Anfechtung formell rechtskräftig geworden sind, stehen damit im Widerspruch zu dem seit 11. März 2012 geltenden materiellen Recht. Sie sind aus rechtlicher Sicht deshalb ursprünglich fehlerhafte Verfügungen, die formell rechtskräftig geworden sind.

Es ist unklar, wie viele solche Fälle es gibt. Um sie zu vermeiden, hatte das UVEK bereits am 15. März 2012 Empfehlungen, u.a. zur Sistierung hängiger Gesuchsverfahren publiziert. Für die dennoch zwischen dem 11. März und 31. Dezember 2012 erteilten und unangefochten gebliebenen Bewilligungen für Zweitwohnungen gilt Folgendes: Seit dem 11. März 2012 hätten Zweitwohnungen nur im Einklang mit Artikel 75b BV bewilligt und gebaut werden dürfen, d.h. namentlich noch in Gemeinden, deren Zweitwohnungsanteil 20 Prozent nicht übersteigt. Für die dennoch erteilten und formell rechtskräftig gewordenen Bewilligungen hat nun die Praxis in den kommenden Monaten und Jahren einzelfallweise Lösungen zu suchen. Sie muss sich an der Rechtsprechung über den Widerruf fehlerhafter Verfügungen orientieren. Dabei ist zwischen Vertrauensinteressen und Rechtmässigkeitsinteressen abzuwägen (BGE 137 I 69). Grundsätzlich erscheint das Vertrauen in den Bestand einer zwischen 11. März und 31. Dezember 2012 erteilten, rechtskräftig gewordenen Baubewilligung allerdings nicht einfach pauschal begründet.

Aus dieser Rechtslage ergibt sich auch, welche Wohnungen als "altrechtlich" gelten können. Altrechtliche Wohnungen sind Wohnungen, die am 11. März 2012 bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren.

Bezüglich des Umgangs mit altrechtlichen Wohnungen werden im Rahmen der Vernehmlassung zwei Varianten zur Diskussion gestellt: Gemäss der einen Variante sollen eine weitgehend freie Umnutzung dieser Wohnungen sowie geringfügige Erweiterungen zugelassen werden. Allerdings werden die Kantone verpflichtet, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden (Art. 13). Die andere Variante sieht vor, dass altrechtliche Wohnungen grundsätzlich nur im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche geändert werden dürfen und dass Umnutzungen nur dann zulässig sind, wenn sie durch besondere Gründe bedingt sind (Todesfall, Zivilstandsänderung und ähnliche Gründe). Die Aufzählung dieser besonderen Gründe ist dabei nur beispielhaft. So kann etwa auch ein Wohnsitzwechsel, der im Zusammenhang mit einem sonstigen, subjektiv nicht beliebig beeinflussbaren Grund steht, wie etwa einem neuen Arbeitsplatz an einem weit entfernten Ort, der einen Umzug bedingt, einen solchen wichtigen Grund darstellen. Zudem soll die Umnutzung einer am 11. März 2012 als Erstwohnung genutzten Wohnung in eine Zweitwohnung der Baubewilligungspflicht unterliegen.

Art. 13 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen (fällt weg bei Wahl der Variante zu Art. 12 Abs. 2 - 4)

Die Kantone und Gemeinden sind in Artikel 13 aufgerufen, Massnahmen gegen unerwünschte Entwicklungen und Missbräuche zu ergreifen, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können. Unerwünscht ist beispielsweise, wenn die den Ortsansässigen gehörenden Erstwohnungen wegen des Zweitwohnungsbauverbots und der weiterhin möglichen Umnutzbarkeit derart an Wert gewinnen, dass sie von den Ortsansässigen nicht mehr gehalten werden können mit der Folge, dass diese allmählich aus den Dorfkernen verdrängt werden. Missbräuchlich ist es beispielsweise, die eigene Erstwohnung als Zweitwohnung zu verkaufen und gleichzeitig eine neue Erstwohnung auf bisher noch unüberbautem Bauland in der betreffenden Gemeinde oder in einer Nachbargemeinde zu erstellen, um finanzielle Vorteile zu erzielen.

Zur Bekämpfung unerwünschter Entwicklungen und Missbräuche können baugesetzliche Vorschriften zur vollständigen oder teilweisen Einschränkung der Umnutzungsmöglichkeiten erlassen werden. Beispielsweise können Umnutzungen als baubewilligungspflichtig erklärt werden, und es kann vorgesehen werden, dass solche nur bewilligt werden, wenn 10 Jahre nach der Umnutzung kein missbräuchlicher Ersatzbau erstellt wird. Denkbar sind auch baugesetzliche Vorschriften, wonach Umnutzungen nur unter der Auflage zulässig sind, dass gleichzeitig eine bestimmte Anzahl Zweitwohnungen der Bewirtschaftung zugeführt wird.

Die von Kantonen und Gemeinden zu ergreifenden Massnahmen werden in Artikel 13 nicht näher spezifiziert. Sie können auch raumplanerischer Natur sein.

Art. 15 Sistierung der Nutzungsbeschränkung

Der Entwurf geht grundsätzlich davon aus, dass die Nutzungsaufgaben langfristig eingehalten werden können. Er verzichtet deshalb auf eine Regelung über die definitive Aufhebung von Nutzungsaufgaben. Die Nutzungsaufgaben müssen zudem auch durchgesetzt werden (vgl. Art. 19 f. über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands).

Es ist vorhersehbar, dass die Nutzungsaufgaben in einzelnen Fällen nicht eingehalten werden können. Darum sieht der Entwurf in *Absatz 1* die Sistierung während einer bestimmten Dauer vor. Hier geht es darum, dass die Einhaltung einer Nutzungsaufgabe aus Gründen erschwert ist, die kurzfristigen Charakter haben und nicht vermeidbar sind, beispielsweise die Entscheidung in einer Erbengemeinschaft in der ersten Zeit nach dem Erbfall. In einem solchen Fall soll die Nutzungsaufgabe daher befristet sistiert werden können. Es kann aber auch sein, dass für einzelne Wohnungen aus unterschiedlichen Gründen, beispielsweise wegen eines Überangebots, keine Nachfrage besteht. Im Fall von Wohnungen mit der Nutzungsaufgabe "touristisch bewirtschaftete Wohnung" bedeutet dies, dass auch vergeblich Personen gesucht wurden, die die Wohnung als Erstwohnung nutzen würden. Ist in solchen Fällen zudem auch nicht absehbar, wann die rechtmässige Nutzung wiederhergestellt werden kann, soll die zuständige Behörde auf der Grundlage eines entsprechenden Nachweises die Nutzungsaufgabe unbefristet sistieren können (Abs. 2).

Art. 16 Ersatzabgabe

Die Eigentümer von Wohnungen, für die die Nutzungsaufgabe gestützt auf Artikel 15 Absatz 2 unbefristet sistiert wird, sollen wirtschaftlich nicht besser gestellt sein als diejenigen Eigentümer, die die Nutzungsaufgabe einhalten. Zu diesem Zweck sieht der Entwurf in Artikel 16 eine Ersatzabgabe vor. Die Vermeidung einer allfälligen Besserstellung aufgrund der unbefristeten Sistierung ist allerdings kein Selbstzweck. Die Ersatzabgabe soll vielmehr den Anreiz dämpfen, aufs Geratewohl beispielsweise Wohnungen mit der Nutzungsaufgabe „touristisch bewirtschaftete Wohnung“ zu erstellen. Sie wirkt dämpfend, indem sie erschwert, dass im Fall eines Überangebots an solchen Wohnungen auf eine allfällige Wertsteigerung infolge der Sistierung spekuliert werden kann. Die vorgeschlagene Ersatzabgabe ist eine Kausalabgabe. Abgabegrund ist die unbefristete Sistierung einer öffentlichrechtlichen Leistungspflicht, hier die Sistierung der Pflicht, die Wohnung auflagenkonform zu nutzen. Die Ersatz-

abgabe hat keine fiskalischen Ziele. Für die Bemessung wird auf den Ertragswert der Wohnung mit und ohne Nutzungsaufgabe verwiesen. Ist der Ertragswert der Wohnung im Fall der unbefristeten Sistierung der Nutzungsaufgabe nicht höher als bei Einhaltung der Nutzungsaufgabe (beispielsweise wenn eine Wohnung wegen einer unattraktiven Lage oder mangelhaften Unterhalts nicht auflagenkonform genutzt werden kann), so wird keine Ersatzabgabe erhoben. Dies rechtfertigt sich damit, dass in diesem Fall der Eigentümer ja nicht besser gestellt ist, als wenn die Nutzungsaufgabe in Kraft wäre.

Um die Forderung des Gemeinwesens auf Entrichtung der Ersatzabgabe für die unbefristete Sistierung einer Nutzungsaufgabe zu sichern, wird ihm in *Absatz 2* ein gesetzliches Pfandrecht eingeräumt.

Im Interesse eines schlanken Gesetzes delegiert *Absatz 3* die Regelung der Bemessung der Ersatzabgabe an den Bundesrat. Es ist denkbar, dass bei der Bemessung lokalen Besonderheiten Rechnung getragen werden muss. Deshalb soll der Bundesrat gegebenenfalls auch einen Rahmen bestimmen, innerhalb dessen die Kantone den Abgabesatz in Berücksichtigung lokaler Besonderheiten festsetzen.

6. Kapitel: Vollzugsvorschriften

Das Baurecht der Kantone und Gemeinden enthält hauptsächlich Vorschriften über den Bau, weniger aber über die Nutzung von Bauten bzw. 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 im Entwurf detailliert zu regeln. Der Vollzug darf aber nicht vollständig ausser Acht gelassen werden, wenn die Zweitwohnungsregelung Wirkung entfalten soll. Im Sinn eines einheitlichen Mindeststandards sieht der Entwurf deshalb minimale Vollzugspflichten der zuständigen Behörden in den Kantonen und Gemeinden verbindlich vor. Die Meldepflichten der Einwohnerkontrollen und der Grundbuchämter (Art. 18) dienen in einem eher präventiven Sinn dazu, die zuständigen Baubehörden über Änderungen zu informieren, die typischerweise die Nutzung von Wohnungen beeinflussen. Wird an einer unrechtmässigen Nutzung trotz Aufforderung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands festgehalten, so soll ein Benutzungsverbot in Verbindung mit der Versiegelung der Wohnung angeordnet werden (Art. 19). Schliesslich sollen die zuständigen Baupolizeibehörden auch ausdrücklich zur Anzeige verpflichtet werden, wenn sie in ihrer amtlichen Funktion Kenntnis von Widerhandlungen gegen das Gesetz erhalten (Art. 19 Abs. 4).

Es bleibt den Kantonen und Gemeinden unbenommen, weitergehende Vollzugsvorschriften zu erlassen. In der bisherigen Diskussion wurden als weitere Vollzugsinstrumente folgende Beispiele genannt: eine Auskunftspflicht der wegziehenden Person über die bisherige und künftige Nutzung der Wohnung oder die Schaffung gesetzlicher Grundlagen dafür, dass die zuständige Behörde Kontrollen durchführen und die Herausgabe von Mietverträgen verlangen kann, sofern dies nötig ist, um die rechtmässige Nutzung zu überprüfen. Auch genannt wurde die Anordnung einer "Wartefrist" für die Eintragung einer Eigentumsübertragung im Grundbuch. Diese Wartefrist entspricht einer provisorischen Grundbuchsperre. Da sie öffentlichrechtlichen Charakter hat, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sie durch kantonales Gesetz vorgesehen werden kann. Im Interesse einer gewissen Einheitlichkeit wäre aber eine bundesgesetzliche Regelung mindestens der wesentlichen Aspekte empfehlenswert, falls eine Wartefrist als nötig erachtet würde.

Art. 17 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. 18 Meldepflichten der Einwohnerkontrolle und des Grundbuchamts

Umnutzungen entgegen der Nutzungsaufgabe sind rechtswidrig. Sind aufgabewidrige Umnutzungen mit einem Wohnsitzwechsel verbunden, so verringert die Meldepflicht mit bescheidenem administrativem Aufwand das Risiko, dass sie unentdeckt bleiben.

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 blosse Meldepflicht des Grundbuchamtes schränkt die Übertragung (Veräusserung) des Grundstücks nicht ein. Dies entspricht der Konzeption der Nutzungsaufgabe in diesem Gesetzesentwurf als blosse *Nutzungsbeschränkung*, nicht als Verfügungsbeschränkung. Gegen Verletzungen der Nutzungsaufgabe durch den Erwerber kann nur nachträglich mit Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorgegangen werden.

Art. 19 f. Amtliche Massnahmen bei unrechtmässiger Nutzung, Durchführung der Massnahmen

In den Artikeln 19 f. geht es um Vorkehren im Fall unrechtmässiger Nutzung, d.h. bei Abweichung von der Nutzungsaufgabe, ohne dass die Voraussetzungen für eine Sistierung oder Änderung der Nutzungsaufgabe erfüllt sind. Im Vordergrund steht die Ansetzung einer Frist, allenfalls auch einer Nachfrist, und die Aufforderung an den Eigentümer, die Wohnung aufgabenkonform zu nutzen, beispielsweise entsprechend zu vermieten. Kommt der Eigentümer dieser Aufforderung nicht fristgemäss nach, wird die Wohnung versiegelt.

Die Gemeinde soll anschliessend für die Vermietung der Wohnung unter Einhaltung der Nutzungsaufgabe sorgen. Sie kann dies selbst tun oder einen Dritten, beispielsweise eine private Liegenschaftsverwaltung, damit beauftragen.

Der Entwurf verzichtet auf besondere Kontrollinstrumente, um die Einhaltung der Nutzungsaufgaben zu kontrollieren. Umso wichtiger ist aber, dass die Baubehörden bzw. ihre Angestellten Widerhandlungen, von denen sie Kenntnis erhalten, nicht einfach tolerieren. Damit diese Personen nicht einfach "wegsehen", sieht der Entwurf in Artikel 19 Absatz 4 eine Anzeigepflicht vor. Verletzungen der Anzeigepflicht können ihrerseits strafrechtliche Folgen nach sich ziehen, beispielsweise wenn sie als Begünstigung nach Artikel 305 StGB zu qualifizieren sind.

Art. 21 Untersuchung der Wirkungen

Die in Artikel 21 vorgesehene periodische Untersuchung der Wirkungen des Gesetzes bildet die Grundlage für die Feststellung eines allenfalls erforderlichen Anpassungsbedarfs.

Art. 22 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 getroffen wird.

7. Kapitel: Strafbestimmungen

Art. 23 Missachtung von Nutzungsbeschränkungen

Der Entwurf enthält keine Regelung über die Kontrolle, ob die Nutzungsaufgaben eingehalten werden. Er überlässt dies vielmehr den Kantonen und Gemeinden. Umnutzungen entgegen Nutzungsaufgaben können über längere Zeit unentdeckt bleiben. Stellt sich heraus, dass eine Wohnung rechtswidrig umgenutzt wurde, so können für die Zukunft Massnahmen zur Wiederherstellung der rechtmässigen Nutzung ergriffen werden (vgl. Art. 19 f. betr. amtliche Massnahmen). Die vergangene rechtswidrige Nutzung hingegen darf nicht ohne Folge bleiben, um Anreize zu unrechtmässigen Nutzungen zu vermeiden. Deshalb sieht der Entwurf eine strafrechtliche Sanktion vor.

Der Straftatbestand wird als Vergehen konzipiert, wobei praktisch gesehen die Geldstrafe im Vordergrund steht. Dies lässt sich mit dem Unrechtsgehalt der zu sanktionierenden Normverletzung begründen. Analog hat der Gesetzgeber den Straftatbestand im vergleichbaren Fall des Artikels 30 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) 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.

Art. 24 Unrichtige Angaben

Die Norm 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 Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland zeigen aber, dass schwächere Sanktionsnormen nicht ernst genommen werden.

8. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 25 Übergangsbestimmungen

Die Bestimmung entspricht in Absatz 1 den auch vom Bundesgericht mit den Entscheiden vom 22. Mai 2012 bestätigten übergangsrechtlichen Grundsätzen, wonach neues Zweitwohnungsrecht auf noch nicht rechtskräftig bewilligte Baugesuche Anwendung findet.

Unterschreitet eine Gemeinde den Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent, 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 des Berechtigten an die zuständige Behörde (Abs. 2 und 3).

Art. 26 Änderung bisherigen Rechts

Bundesstatistikgesetz, Art. 10:

Die aktuelle Fassung von Art. 10 Abs. 3^{bis} des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BstatG; SR 431.01) verunmöglicht in den folgenden zwei Punkten eine effiziente zweckmässige Nutzung der Daten des eidg. Gebäude- und Wohnungsregisters im Rahmen des Vollzuges der Zweitwohnungsbestimmungen:

- Die aktuelle Fassung von Art. 10 Abs. 3^{bis} BstatG erlaubt dem Bund aus historischen Gründen für Vollzugsaufgaben keinen Zugriff auf die Daten des eidg. GWR. Dies ist aus heutiger Sicht störend, insbesondere ist das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für den Vollzug der neuen Verfassungsbestimmungen über die Zweitwohnungen auf einen Zugriff auf die GWR-Daten angewiesen.
- Soweit die Objektdaten des GWR keinen Bezug zu personenrelevanten Informationen aufweisen, müssten diese Angaben frei zwischen Behörden und Privaten (Hauseigentümern, Immobilienverwaltungen) ausgetauscht werden können, um damit die Vollzugsaufgaben der Gemeinden im Rahmen des Zweitwohnungs nachweises zu vereinfachen.

Raumplanungsgesetz:

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 8 waren darauf ausgerichtet, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Diese Bestimmung ist mit der Annahme von Artikel 75b BV anpassungsbedürftig geworden, da hier ein fixer Anteil von maximal 20 Prozent Zweitwohnungen 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 (Artikel 3).