

Tagung Andermatt Tourism Law Forum vom 7./8. März 2024

Skigebietsbetrieb und Zweitwohnungen

**Zweitwohnungen: Geschichte der Zweitwohnungsgesetzgebung
und Gestaltungsspielraum der Tourismusgemeinden**

Art. 3 ZWG

Art. 3 Aufgaben und Kompetenzen der Kantone

¹ Die Kantone legen bei Bedarf im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen fest.

² Sie können Vorschriften erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als dieses Gesetz.

Art. 12 ZWG

Art. 12 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen

¹ Die Kantone und Gemeinden ergreifen bei Bedarf die Massnahmen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.

² Zu diesem Zweck können die Kantone die Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnzwecken sowie die Änderungsmöglichkeiten nach Artikel 11 Absätze 2–4 stärker einschränken als dieses Gesetz. Soweit diese nutzungsmässigen und baulichen Änderungen nicht der Baubewilligungspflicht unterstehen, können die Kantone sie ihr unterstellen.

Art. 11 ZWG

Art. 11 Bauliche und nutzungsmässige Änderung

¹ Altrechtliche Wohnungen sind unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art der Wohnnutzung frei.

² Solche Wohnungen dürfen im Rahmen der vorbestandene Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wieder aufgebaut werden. Werden in diesem Rahmen zusätzliche Wohnungen geschaffen, so können diese bewilligt werden, ohne dass eine Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 auferlegt werden muss. Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

³ Altrechtliche Wohnungen dürfen innerhalb der Bauzonen um maximal 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Ausserhalb der Bauzonen bleiben Erweiterungen im Rahmen der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulässig.

⁴ Übersteigen Erweiterungen das Mass nach Absatz 3, so sind sie zulässig, wenn die Wohnung als Erstwohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b deklariert wird und die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Baubewilligungsbehörde ordnet in der Baubewilligung eine entsprechende Nutzungsbeschränkung an und weist unmittelbar nach Rechtskraft der Baubewilligung das Grundbuchamt an, die Nutzungsbeschränkung zum betreffenden Grundstück im Grundbuch anzumerken.

Art. 12 ZWG

Art. 12 Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen

¹ Die Kantone und Gemeinden ergreifen bei Bedarf die Massnahmen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.

² Zu diesem Zweck können die Kantone die Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnzwecken sowie die Änderungsmöglichkeiten nach Artikel 11 Absätze 2–4 stärker einschränken als dieses Gesetz. Soweit diese nutzungsmässigen und baulichen Änderungen nicht der Baubewilligungspflicht unterstehen, können die Kantone sie ihr unterstellen.

Umnutzungsartikel

- 1 Die Umnutzung von bisher (Stichtag) zu Erstwohnungszwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken ist baubewilligungspflichtig.
- 2 Solche Umnutzungen sind nur zulässig, wenn für 50 % der Wohnhauptnutzflächen Erstwohnungsanteile ausgeschieden werden. Bei bestehenden Einfamilienhäusern darf stattdessen eine Ersatzabgabe geleistet werden. Diese beträgt CHF 5'000.00 pro Quadratmeter pflichtiger Fläche.
- 3 Bei altrechtlichen Wohnungen, die schon bisher (Stichtag) als Zweitwohnungen genutzt worden sind, wird eine Erstwohnungspflicht von 50 % der Hauptnutzfläche erst bei der nächsten Handänderung ausgelöst.
- 4 Bei Handänderungen im Rahmen der direkten Erbfolge wird die Erstwohnungspflicht aufgeschoben.
- 5 Solange altrechtliche Wohnungen als Erstwohnungen genutzt werden, gilt die Erstwohnanteilspflicht als aufgeschoben.
- 6 Altrechtliche Wohnungen, die bis zum Tod der Eigentümer/innen mindestens 20 Jahre als Erstwohnungen genutzt worden sind, dürfen von deren Nachkommen in erster Generation sowie den Eltern und Ehegatten für den persönlichen Gebrauch als Zweitwohnungen genutzt werden. Für diese Nutzungsdauer gilt die Erstwohnanteilspflicht ebenfalls als aufgeschoben.

Gemeinde Flims – Art. 13 und 14 kZWG

Erstwohnungsanteilsregelung

Art. 13

- 1 Werden altrechtliche Wohnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 dieses Gesetzes bzw. Art. 10 ZWG abgebrochen und wieder aufgebaut, neubauähnlich oder wesentlich umgebaut, namentlich indem wesentliche Eingriffe in die Konstruktion und Raumaufteilung erfolgen oder zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden, sind in Abweichung von Art. 11 ZWG mindestens 50% der bestehenden Wohn-Hauptnutzfläche als Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG auszuscheiden und zu nutzen. Die Erstwohnnutzfläche ist auf demselben Baustandort und im gleichen Zug zu realisieren.
- 2 Die Erstwohnungspflicht wird mit der Baubewilligung als Auflage verfügt und im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung angemerkt.

Ersatzabgabe

Art. 14

- 1 Die Erstwohnungspflicht nach Art. 13 kann jederzeit durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Wird die Erstwohnungsverpflichtung nicht erfüllt, verlangt die Behörde die Ersatzabgabe von Amtes wegen. Diesfalls entfällt die Anmerkung im Grundbuch.
- 2 Die Abgabe beträgt mindestens Fr. 2'500 und maximal Fr. 3'500 pro m² anrechenbare Geschossfläche. Die Nutzung als touristisch bewirtschaftete Zweitwohnung kann gegenüber der Nutzung zu klassischen Zweitwohnzwecken privilegiert werden. Der Verordnungsgeber regelt die Einzelheiten.
- 3 Die Gemeinde verwendet die aus diesen Ersatzabgaben resultierenden Mittel zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung. Ist der Bedarf gedeckt, kann die Stimmbevölkerung die Mittel auch anderen Zwecken zuführen. Über die Freigabe der Mittel entscheidet die zuständige Behörde.

Art. 11 Abs. 2 – 4 ZWG (Candinas)

Art. 11 Abs. 2, 3 und 4

² Solche Wohnungen dürfen, ohne dass Nutzungsbeschränkungen nach Artikel 7 Absatz 1 auferlegt werden müssen, erneuert, umgebaut sowie abgebrochen und neu aufgebaut werden. Innerhalb der Bauzonen darf dabei die Hauptnutzfläche um maximal 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden. In diesem Rahmen dürfen zusätzliche Wohnungen und Gebäude geschaffen werden.

³ Übersteigt die Erweiterung einer bestehenden Wohnung das Mass von Absatz 2 zweiter Satz, so ist sie zulässig, wenn die Wohnung als Erstwohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b deklariert wird und die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Baubewilligungsbehörde ordnet in der Baubewilligung eine entsprechende Nutzungsbeschränkung an und weist unmittelbar nach Rechtskraft der Baubewilligung das Grundbuchamt an, die Nutzungsbeschränkung zum betreffenden Grundstück im Grundbuch anzumerken.

⁴ Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten. Ausserhalb der Bauzonen beurteilt sich die Zulässigkeit von baulichen und nutzungsmässigen Änderungen nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.

Gemeinde Pontresina – Art. 13 kZWG

Art. 13 Zweitwohnungssteuer

¹ Die Gemeinde erhebt auf allen im Steuerjahr als Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG genutzten Wohnungen eine Zweitwohnungssteuer.

² Erfasst von der Zweitwohnungssteuer werden auch alle Wohnungen, deren kommunalrechtliche Erstwohnungspflicht gestützt auf Art. 6 aufgehoben worden ist, sofern sie als Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG genutzt werden.

³ Leerstehende Wohnungen, die seit mindestens einem Jahr nicht genutzt werden oder unbewohnbar sind und sich nicht im Umbau befinden, werden ebenfalls von der Zweitwohnungssteuer erfasst.

⁴ Nicht erfasst von der Zweitwohnungssteuer werden alle touristisch genutzten Wohnungen.

Gemeinde Pontresina – Art. 15 kZWG

Art. 15 Zweck der Zweitwohnungssteuer

¹ Die Zweitwohnungssteuer dient dazu, die Erstwohnungsnutzung von altrechtlichen Wohnungen attraktiv zu machen und die Anzahl von warmen Betten zu erhöhen.

² Ausserdem sollen mit den aus der Zweitwohnungssteuer generierten Mitteln wirtschaftlich tragbare Wohnungen geschaffen und gefördert werden.

Stiftungsregelung abstrakt

Art. 1 Name, Rechtsform

¹ Die Stiftung zur Förderung von gemeinnützigen Wohnungen (Stiftung) ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in ... Sie ist im Handelsregister des Kantons Graubünden eingetragen.

² Sie untersteht den Bestimmungen über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden.

³ Für die Verbindlichkeiten der Stiftung haftet ausschliesslich das Stiftungsvermögen.

Stiftungsregelung abstrakt

Art. 2 Zweck und Massnahmen

¹Die Stiftung bezweckt die Schaffung und den Erhalt von gemeinnützigen Wohnungen im Sinne des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (kZWG).

² Sie kann zur Erreichung dieses Ziels sämtliche Massnahmen ergreifen und Leistungen erbringen, welche zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind.

³ Als Massnahmen in Betracht fallen insbesondere:

- a. Erwerb, Veräusserung, Verwaltung und Vermietung von Immobilien und Grundstücken in der Gemeinde ...;
- b. Einräumung von Baurechten;
- c. Ausrichtung von Beiträgen an Dritt-Trägerschaften;
- d. Beteiligungen an Dritt-Trägerschaften;
- e. Abgeltung der freiwilligen Unterstellung von Wohnungen unter die Erstwohnungspflicht im Sinne von Art. 11 kZWG;
- f. Darlehen an Ortsansässige zur Schaffung und Erhalt von gemeinnützigen Wohnungen.
- g. Anmietung von Liegenschaften bzw. Wohnungen zur Weitervermietung an

Stiftungsregelung abstrakt

Art. 5 Gründungskapital

¹ Die Gemeinde stellt der Stiftung als Gründungskapital die aus früheren Erstwohnungsanteilsregelungen generierten Mittel im Umfang von CHF 20 Mio. zur Verfügung.

Art. 6 Finanzierung der zur Verwirklichung des Stiftungszwecks erforderlichen Mittel

¹ Zur Verwirklichung des Stiftungszwecks und zur Erhaltung des Gründungskapitals fliessen der Stiftung überdies sämtliche Erträge aus den Ersatzmassnahmen gemäss Art. 6 kZWG zu.

² Sofern erforderlich, kann die Gemeinde der Stiftung auch Beiträge aus allgemeinen Mitteln zukommen lassen. Die Zuständigkeit richtet sich nach den Finanzkompetenzen.

³ Zur Erfüllung des Stiftungszwecks kann die Stiftung Hypotheken und Darlehen aufnehmen und Anleihen ausgeben.

Art. 7 Abs. 1 ZWG

«In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % dürfen neue Wohnungen nur bewilligt werden, wenn sie wie folgt genutzt werden:

- a. Als Erstwohnung oder als Wohnung, die nach Art. 2 Abs. 3 einer Erstwohnung gleichgestellt ist;
...»

Gemeinde St. Moritz – Art. 4 kZWG

Art. 4 Erstwohnungspflicht auf bestehenden Erstwohnungen

¹ Alle aufgrund von bisherigen kommunalen Regelungen mit einer Erstwohnungspflicht belegten Wohnungen sind nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes im Sinne von Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG zu nutzen. Es besteht eine Nutzungspflicht.

² Die Erstwohnungspflicht kann auch durch eine hotelmässige oder durch eine gewerbliche bzw. dienstleistungsmässige Nutzung erfüllt werden.

Gemeinde St. Moritz – Art. 4 kZWG Revision

Art. 4 Nutzungspflicht auf Erstwohnungen

¹ Sowohl für bundesrechtliche wie kommunalrechtliche Erstwohnungen gilt eine Nutzungspflicht.

Art. 7 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. b ZWG

«1 In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % dürfen Wohnungen nur bewilligt werden, wenn sie wie folgt genutzt werden:

a. ...

b. Als touristisch bewirtschaftete Wohnungen.

2 Eine Wohnung gilt als touristisch bewirtschaftet, wenn sie dauerhaft zur ausschliesslich kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten wird und sie

a. ...

b. Nicht auf die persönlichen Bedürfnisse des Eigentümers oder der Eigentümerin zugeschnitten ist und im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet wird.»

Art. 4 ZWV

Art. 4 Strukturierter Beherbergungsbetrieb

Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb im Sinne des Gesetzes liegt vor, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Der Betrieb umfasst hotelmässige Dienstleistungen und Infrastrukturen, die typischerweise von der Mehrheit der Gäste beansprucht werden.
- b. Er weist ein hotelähnliches Betriebskonzept auf.
- c. Die Bewirtschaftung im Rahmen eines einheitlichen Betriebs ist sichergestellt.

Gemeinde Sils i.E./Segl – Art. 9 kZWG

Die im Art. 7 Abs. 1 lit. b ZWG vorgesehene Möglichkeit zur Schaffung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen wird im Sinne einer kommunalen Verschärfung der Einschränkung nach ZWG nicht zugelassen.

Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG

1 In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent darf strukturierten Beherbergungsbetrieben die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn:

- a. der Betrieb nur mit dem Ertrag aus der Erstellung solcher Wohnungen wirtschaftlich geführt oder weitergeführt werden kann;
- b. die Eigentümerin oder der Eigentümer beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber auf Verlangen den Nachweis erbringt, dass der Ertrag aus den Wohnungen in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert wird;
- c. die Hauptnutzfläche dieser Wohnungen einen Anteil von 20 Prozent der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen nicht übersteigt;
- d. die Wohnungen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche und funktionale Einheit bilden, es sei denn, Gründe des Ortsbild- oder Denkmalschutzes stehen dem entgegen; und
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

2 Für Wohnungen nach Absatz 1, die dauerhaft im Eigentum des strukturierten Beherbergungsbetriebs bleiben und von diesem vermietet werden, darf die gesamte Hauptnutzfläche nach Absatz 1 Buchstabe c höchstens 33 Prozent betragen. Im Grundbuch ist eine entsprechende Veräusserungsbeschränkung anzumerken. Artikel 7 Absätze 4 und 5 gilt sinngemäss.

3 Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.

Gemeinde Sils i.E./Segl – Art. 10 kZWG

Die gemäss Art. 8 Abs. 1 und 2 ZWG zulässige Querfinanzierungsmöglichkeit von strukturierten Beherbergungsbetrieben durch Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 ZWG wird explizit ausgeschlossen.

Art. 8 Abs. 4 ZWG

4 Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb, der am 11. März 2012 schon bestanden hat, kann zu maximal 50 Prozent der Hauptnutzfläche zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 umgenutzt werden, wenn:

- a. er eine minimale Bewirtschaftungsdauer von 25 Jahren aufweist;
- b. er nicht mehr wirtschaftlich weitergeführt und auch nicht in touristisch bewirtschaftete Wohnungen umgenutzt werden kann;
- c. die Tatsache, dass der betreffende Beherbergungsbetrieb nicht mehr wirtschaftlich weitergeführt werden kann, nicht durch ein Fehlverhalten der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise der Betreiberin oder des Betreibers verursacht worden ist; und
- d. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Gemeinde Sils i.E./Segl – Art. 11 kZWG

Art. 11	
<p>¹ In Abweichung von Art. 8 Abs. 4 ZWG ist die Umnutzung der im Zeitpunkt der Annahme der Zweitwohnungsinitiative (11. März 2012) schon bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben, namentlich von Hotels, zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 ZWG unzulässig.</p> <p>² Demgegenüber ist die Umnutzung der im Zeitpunkt der Annahme der Zweitwohnungsinitiative (11. März 2012) schon bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben zu anderen Zwecken zulässig, so insbesondere die Umnutzung in Erstwohnungs-, Gewerbe- und Dienstleistungsflächen.</p>	Umnutzung von bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben

Gemeinde Davos Art. 9 kZWG

Wohnungen im
Zusammenhang
mit strukturierten
Beherbergungs-
betrieben

Art. 9

¹ Die nach Art. 8 Abs. 1 und 3 ZWG zulässigen Querfinanzierungsmöglichkeiten von strukturierten Beherbergungsbetrieben (20% bei Verkauf und 33% bei Vermietung) durch Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen werden nicht eingeschränkt.

² In Abweichung von Art. 8 Abs. 4 ZWG (Umnutzung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen bis 50%) ist eine Umnutzung der am 11. März 2012 schon bestandenen strukturierten Beherbergungsbetriebe zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung unzulässig.

³ Die Baubehörde kann unter Beachtung von Art. 8 Abs. 4 ZWG im Umfang von bis 50% der Hauptnutzfläche Umnutzungen von strukturierten Beherbergungsbetrieben in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen bewilligen, sofern durch ein von einer anerkannten und unabhängigen Stelle verfasstes Gutachten im Sinne von Art. 8 Abs. 5 ZWG nachgewiesen wird:

1. dass aus der Umnutzung der Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen und den damit verbundenen Massnahmen wie Verkauf, Vermietung und dergleichen ein Ertrag bzw. Gewinn resultiert und

2. dass dieser Ertrag bzw. Gewinn

entweder

a) vollumfänglich in einen bestehenden oder neuen strukturierten Beherbergungsbetrieb investiert wird

und

dieser strukturierte Beherbergungsbetrieb für das touristische Angebot der Gemeinde relevant ist

und

dieser Ertrag bzw. Gewinn wesentlich zur langfristigen wirtschaftlichen Führung des strukturierten Beherbergungsbetriebs beiträgt

oder

b) vollumfänglich in den Bau von Erstwohnungen oder die Erstellung von Räumen für Gewerbe- oder Dienstleistungsbetriebe, jeweils auf der Restfläche der betreffenden strukturierten Beherbergungsbetriebe investiert wird.

Für die Festlegung des Prozentsatzes (bis 50%) ist jeweils das Gutachten richtungsweisend.

⁴ Zulässig ist in jedem Fall die Umnutzung der am 11. März 2012 schon bestandenen strukturierten Beherbergungsbetrieben zu anderen Zwecken, so in Erstwohnungs-, Gewerbe- und Dienstleistungsflächen, sofern es die betreffenden Bauvorschriften erlauben.