



# DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone  
Conférence gouvernementale des cantons alpins  
Conferenza dei governi dei cantoni alpini  
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

An die  
Kommission für Umwelt, Raumplanung  
und Energie des Nationalrates  
Bundeshaus  
3003 Bern

Per Mail an:  
[info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

Chur, den 13. Dezember 2022

## Parlamentarische Initiative Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben

### VERNEHMLASSUNG

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Nach Einsicht in die vorerwähnten Vernehmlassungsunterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis, gerne wie folgt Stellung:

#### I. ZUSAMMENFASSUNG

Unsere Konferenz **begrüss**t und **unterstütz**t die gemäss Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Revision des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG). Mit dieser Revision wird eine von unserer Konferenz schon seit längerer Zeit kritisierte Auslegung des ZWG korrigiert. Wir **beantragen** deshalb:

- a) Eintreten auf die Vorlage;
- b) durchgehende Beschlussfassung gemäss Kommissionsmehrheit, jedoch mit folgender präzisierender Anpassung in Art. 11 Abs. 4 E-ZWG:

*<sup>4</sup> Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten. Ausserhalb der Bauzonen beurteilt sich die Zulässigkeit von baulichen und nutzungsmässigen Änderungen **sowie Erweiterungen** nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.*

Präsident: Regierungsrat Kaspar Becker  
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

---

Hinterm Bach 6, Postfach 539, 7001 Chur  
Tel. 081 250 45 61, Fax 081 252 98 58  
[kontakt@gebirgskantone.ch](mailto:kontakt@gebirgskantone.ch)  
[www.gebirgskantone.ch](http://www.gebirgskantone.ch)

---

## II. BEGRÜNDUNG

1. Laut geltendem Art. 11 Abs. 2 ZWG dürfen altrechtliche Wohnungen im Rahmen der vorbestandene Hauptnutzfläche *erneuert, umgebaut* und *wiederaufgebaut* werden. Werden in diesem Rahmen zusätzliche Wohnungen geschaffen, so können diese ohne Nutzungsaufgabe bewilligt werden. Gemäss Art. 11 Abs. 3 ZWG dürfen altrechtliche Wohnungen innerhalb der Bauzone um maximal 30 % der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche *erweitert* werden, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden.
2. Die Gebirgskantone, die in der Erarbeitung des ZWG eng involviert waren, haben – auch unter Konsultation der parlamentarischen Debatte – klar die Meinung vertreten, dass die Erweiterung gemäss Absatz 3 unabhängig der Art der baulichen Massnahme möglich ist. Die geringfügige Erweiterungsmöglichkeit von altrechtlichen Wohnungen ist Ausfluss der Werthaltigkeit, welche zugestanden wurde. Es soll, kann und darf keinen Unterschied machen, ob es sich um einen Umbau oder einen Wiederaufbau handelt. Die Erweiterung altrechtlicher Wohnungen sollte entsprechend möglich sein bei Sanierungen, Erneuerungen, Umbauten, Anbauten und natürlich auch bei Abbruch und Wiederaufbau. Dies, weil im Ergebnis kein Unterschied besteht, ob ein Objekt im Rahmen eines Anbaus, eines Umbaus, einer Sanierung, einer Erneuerung oder eines Wiederaufbaus erweitert wird. Der Wortlaut von Absatz 3 ist entsprechend auch so ausgestaltet, dass eben nicht an eine bauliche Massnahme angeknüpft wird. Das Bundesgericht hat letztlich aber eine andere, nicht nachvollziehbare Haltung eingenommen (s. dazu nachfolgende Ziffern).
3. Das Bundesgericht hat im Fall «Punt Muragl» (1C\_478/2019, 1C\_479/2019 vom 8. Mai 2020) befunden, dass die Erweiterungen nach Abs. 3 so zu verstehen seien, dass diese nur bei Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen *ohne* Abbruch und Wiederaufbau zulässig seien. Mit anderen Worten müsse das bestehende Gebäude in der bestehenden Form fortbestehen bzw. erhalten bleiben und könne nur in diesem Rahmen erweitert werden. Wiederaufbau und Erweiterung könnten nicht kumuliert werden. Eine Ausdehnung von Art. 11 Abs. 3 ZWG auf Wiederaufbauten würde Art. 75b Abs. 1 BV widersprechen.
4. Der Entscheid gründet auf einer nicht nachvollziehbaren, möglichst restriktiven Auslegung des ZWG:
  - Unbestrittener Ausgangspunkt bildet sowohl in Art. 11 Abs. 2 als auch in Art. 11 Abs. 3 ZWG die bisher bestehende (vorbestehende) Hauptnutzfläche. Gemäss Abs. 3 soll diese um 30% erweitert werden können, wenn keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden.
  - Unbestritten ist weiter, dass die Erweiterung gemäss Abs. 3 die Möglichkeit eröffnen soll, die Wohnungen den heutigen Ansprüchen entsprechend auszugestalten.
  - Schwer nachvollziehbar ist hingegen, weshalb ein altrechtliches Gebäude ohne Erweiterung saniert, erneuert, umgebaut, abgebrochen und wiederaufgebaut werden darf, währenddessen dasselbe altrechtliche Gebäude mit einer Erweiterung von 30% der vorbestehenden HNF zwar saniert, erneuert und umgebaut, aber nicht abgebrochen und wiederaufgebaut werden darf, mithin die Erweiterung nur im Rahmen einer Sanierung, Erneuerung oder eines Umbaus unter Belassung des Bestandes der altrechtlichen Baute erfolgen darf. Unverständlich ist dies, weil in Art. 11 Abs. 3 ZWG die «Leitplanken» klar gesetzt sind: *Erstens* ist der Ausgangspunkt mit der vorbestehenden HNF klar messbar gegeben, *zweitens* ist die maximale Erweiterung eindeutig begrenzt (max. 30% der HNF) und *drittens* dürfen auch keine neuen Wohnungen erstellt werden. Es entstehen somit keine neuen Zweitwohnungen.
  - Ausserdem soll gemäss Entscheid 1C\_478/2019 die Erweiterung bei einer Sanierung/Erneuerung oder einem Umbau nicht gegen Art. 75b Abs. 1 BV verstossen, die Erweiterung bei Abbruch und Wiederaufbau jedoch schon, obwohl das Ergebnis haargenau dasselbe ist. Umso unverständlicher

ist dies auch deshalb, weil die Identität der Baute innerhalb der Bauzone im Rahmen von Art. 11 ZWG keine Rolle spielt (s. Entscheid 1C\_626/2020 E. 4.4.3., wonach der Zweck der Regelung nicht darin bestehe, ihr architektonisches Aussehen zu regeln. Das gemäss Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV für Bauten ausserhalb der Bauzonen geltende Kriterium der Identität der Baute rechtfertigt sich nicht bei Bauten innerhalb der Bauzone, die der Nutzungszone und den einschlägigen Bauvorschriften zu entsprechen haben).

- Die restriktive Auslegung des Bundesgerichtes übersieht, dass die altrechtlichen Bauten oftmals über Jahrzehnte von jeder Generation erweitert, angebaut und umfunktioniert worden sind. Die so entstandene Funktionalität des Gebäudes vermag den heutigen Ansprüchen selten mehr zu genügen (z.B. Barrierefreiheit). Auch sind die Infrastrukturen in der Regel veraltet oder nicht vorhanden (z.B. alte Leitungen, fehlender Lift, schlechte Bausubstanz, fehlende Isolation etc.). Zudem erfüllen die Häuser die Schutzanforderungen nur noch teilweise (z.B. Feuerpolizei). Schliesslich genügen die altrechtlichen Bauten in den seltensten Fällen auch den heutigen Ansprüchen an die Energieeffizienz, die ebenfalls ein Verfassungsziel darstellt. Eine zweckmässige Sanierung unter Belassung des bisherigen Gebäudes ist damit in aller Regel nicht mehr möglich. Am zweckmässigsten und kostengünstigsten sind in solchen Fällen vielmehr der Abbruch mit Wiederaufbau. Auch städtebaulich sind Abbrüche oft auch aus raumplanerischer Sicht zielführender bzw. wünschenswerter als Sanierungen.
  - Die restriktive Auslegung von Art. 11 Abs. 3 ZWG erschwert zudem auch die raumplanerischen Ziele der Verdichtung und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Sollen nämlich auf einer Parzelle unter Ausschöpfung der Nutzungsreserven neben dem Ersatz der altrechtlichen Wohnung auch Erstwohnungen oder Gewerbebauten hinzu gebaut werden (Verdichtung), so steht meist ein Abbruch und Wiederaufbau der Liegenschaft im Fokus. Ist nun die Erweiterung von 30% gemäss Art. 11 Abs. 3 ZWG nur unter Belassung des alten Gebäudes zulässig, erschwert dies die Entwicklung solcher Projekte und der Anreiz für entsprechende Investitionen wird gehemmt.
  - Schliesslich ist es für eine ideale Ausnutzung von Bauparzellen oft nötig, dass eine geringfügige Standortverschiebung der altrechtlichen Wohnung im Rahmen eines Bauprojekts erfolgt, um ergänzend auf der Parzelle im Sinne der Verdichtung neue Erstwohnungen oder Gewerbebauten platzieren zu können. Dies kann in der Regel nur über einen Abbruch und Wiederaufbau der altrechtlichen Bauten erfolgen. Ist beides nicht möglich (Erweiterung und geringfügige Standortverschiebung), werden solche aus Sicht der Verdichtung wünschenswerte Bauprojekte vereitelt.
5. Mit einer solchen Auslegung werden sowohl Investitionen als auch zweckmässige Sanierungen des altrechtlichen Wohnungsbestandes teils verunmöglicht, was raumplanerischen Grundsätzen wie z.B. jenen der Verdichtung oder der besseren Ausnutzung zuwiderläuft. Zudem werden im Vollzug weitere Schwierigkeiten geschaffen, weil die Abgrenzung Umbau/Abbruch oft fliegend ist. Und dies, obwohl die Erweiterungsmöglichkeit altrechtlicher Wohnungen unbestritten war.
  6. Die vom Bundesgericht vorgenommene Auslegung erscheint aber auch unter einem anderen Licht wenig einleuchtend, ja als geradezu absurd. Wie auch der «Erläuternde Bericht» (EB) der UREK-N zur vorliegenden Revision zutreffend festhält, ist es gemäss geltendem Recht nämlich zulässig, ein altrechtliches Gebäude zuerst zu erweitern, später abzureissen und dann im erweiterten Bestand wiederaufzubauen (EB, S. 13). Dies ergibt keinen Sinn.
  7. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Korrektur des ZWG ausdrücklich. Sie ermöglicht Investitionen und zweckmässige Sanierungen des altrechtlichen Wohnungsbestandes ohne das Ziel der Zweitwohnungsinitiative auszuhöhlen. Die Initiative wollte nämlich den Bau neuer Zweitwohnungen verbieten und mit der vorgeschlagenen Revision des ZWG

können keine neuen Zweitwohnungen gebaut werden. Demgegenüber können altrechtliche Bauten zweckmässig und zeitgemäss saniert werden. Im Weiteren wird mit der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen ZWG-Revision den realen Gegebenheiten Rechnung getragen und Rechtssicherheit geschaffen.

8. **Allerdings wird noch eine kleine Änderung von Art. 11 Abs. 4 ZWG beantragt.** Diese Änderung ist unbedingt nötig, um die Absicht des Gesetzgebers zum Durchbruch zu verhelfen bzw. ohne einen Interpretationsspielraum zuzulassen, der allenfalls wieder zu einem Missstand führen könnte. Dies ist zu vermeiden, was mit dem Änderungsantrag bewerkstelligt werden kann.

Es geht darum, dass die Regeln im ZWG bezüglich der Erweiterung nur innerhalb der Bauzone gilt. Ausserhalb der Bauzone soll die Raumplanungsgesetzgebung gelten. Bisher ist in Art. 11 Abs. 3 ZWG erwähnt, dass ausserhalb der Bauzonen Erweiterungen im Rahmen der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulässig bleiben. Auch der erläuternde Bericht (EB, S. 7) sagt, dass ausserhalb der Bauzonen Erweiterungen im Rahmen der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulässig seien und für Vorhaben ausserhalb der Bauzonen der Verweis auf die Raumplanungsgesetzgebung nicht nur im Falle von Erweiterungen gelten sollte, sondern generell. Entsprechend muss dies aber auch Niederschlag im Gesetz finden. Wir **beantragen** somit, Art. 11 Abs. 4 des vorliegenden Entwurfs wie folgt zu ändern:

*<sup>4</sup> Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten. Ausserhalb der Bauzonen beurteilt sich die Zulässigkeit von baulichen und nutzungsmässigen Änderungen **sowie Erweiterungen** nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.*

9. Die von der Kommissionsminderheit vorgeschlagenen Alternativen lehnen wir hingegen entschieden ab. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung (EB, S. 13) ist überzogen und unnötig, weil sich das Anliegen der Revision auch innerhalb der geltenden Verfassungsbestimmung umsetzen lässt. Der Minderheitsantrag für einen Abs. 3<sup>bis</sup> im Art. 11 ZWG zielt darauf ab, dass die Kantone nochmals gesetzgeberisch tätig werden müssen, um den heutigen Missstand, der einzig durch einen nicht nachvollziehbaren, äusserst restriktiven Bundesgerichtsentscheid entstanden ist, zu beheben. Das ist unnötig und bürokratisch, zumal es – wie oben erläutert – keinen vernünftigen Grund gibt, in einer Gemeinde die Erweiterung bei Abbruch und Wiederaufbau zu verbieten und in einer anderen Gemeinde dies zuzulassen. Ohnehin können die Kantone (und auch die Gemeinden) restriktiver sein als das ZWG.

### III. SCHLUSSFOLGERUNG UND ANTRAG

Aus vorerwähnten Gründen **beantragen** wir das Eintreten auf die Vorlage sowie eine durchgehende Beschlussfassung gemäss Kommissionsmehrheit, jedoch mit folgender präzisierender Anpassung in Art. 11 Abs. 4 E-ZWG:

*<sup>4</sup> Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten. Ausserhalb der Bauzonen beurteilt sich die Zulässigkeit von baulichen und nutzungsmässigen Änderungen **sowie Erweiterungen** nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.*



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE**

Der Präsident:

Kaspar Becker, Regierungsrat

Der Generalsekretär:

Fadri Ramming