



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Zweitwohnungsgesetzgebung - Handlungsbedarf



Bern, 24. November 2020, letzte Revision: 17. Mai 2021
Thomas Egger, SAB



Kurzfassung

Die Zweitwohnungsgesetzgebung ist im Jahr 2016 in Kraft getreten. Bereits damals war absehbar, dass die Gesetzgebung noch Lücken aufweist und nicht alle möglichen Fälle dieser komplexen Thematik abdecken kann. Die Gesetzgebung weist zudem gewisse Konstruktionsfehler auf, die teilweise dem politischen Kompromiss geschuldet sind, der bei der Beratung des Gesetzes im Parlament geschlossen wurde. Ein Teil der Mängel der Gesetzgebung zeigte sich auch durch die nun fünfjährige Praxis.

Das Zweitwohnungsgesetz enthält in Art. 19 die Bestimmung, wonach das ARE und das Seco vier Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzgebung eine Wirkungsmessung vornehmen müssen. Diese Wirkungsmessung wurde im Jahr 2020 erarbeitet und im Mai 2021 durch den Bundesrat publiziert. Gestützt auf diese Wirkungsmessung und ihre eigenen Beobachtungen sowie die Diskussion mit verschiedenen Akteuren sieht die SAB Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- **Handlungsbedarf am Zweitwohnungsgesetz und der Verordnung:**
 - Begriff der strukturierten Beherbergungsbetriebe an moderne Verhältnisse anpassen (Vollzug von Art. 4 ZWV)
 - Bestimmungen zu Wohnungen in Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben vereinfachen (Art. 8, Abs. 1, Bst. a ZWG)
 - Örtliche Flexibilisierung der Umnutzungsmöglichkeiten in strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 8, Abs. 1, Bst. d ZWG)
 - Vollständige Umnutzung von altrechtlichen Hotels zulassen (Art. 8, Abs. 4 ZWG)
 - Bestimmungen zu den Einliegerwohnungen flexibler ausgestalten (Art. 7, Abs. 1, Bst. a ZWG)
 - Keine quantitative Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeit von altrechtlichen Erstwohnungen (Art. 11, Abs. 3 ZWG)
 - Möglichkeit, die Sistirung von neurechtlichen Erstwohnungen in peripheren, strukturschwachen Regionen in eine dauerhafte Aufhebung der Nutzungseinschränkung umzuwandeln (Art. 14 ZWG)
 - Ungleichbehandlung von Zweitwohnungs- und Nicht-Zweitwohnungsgemeinden beseitigen und Verbandsbeschwerderecht klären
 - Ausweitung der Informationspflicht durch die Gemeinden auch an die Kantone (Art. 10, Abs. 2 ZWV)
- **Anpassungen im Vollzug**
 - Leitfaden für die Gutachten bei strukturierten Beherbergungsbetrieben erstellen
 - Verbesserung des Informationsflusses und Erfahrungsaustausches unter den Kantonen und Gemeinden
- **Handlungsbedarf im Bereich flankierender Massnahmen**
 - Flankierende Massnahmen besser kommunizieren
 - Räumliche Entwicklungsstrategie für die Gemeinden erarbeiten
 - Begriffe der schützenswerten und landschaftsprägende Bauten ausserhalb der Bauzone im Rahmen der Raumplanungsgesetzgebung klären

Aus Sicht der SAB müssen Zweitwohnungsgesetz und -verordnung einer Gesamtrevision unterzogen werden. Die Vollzugsfragen müssen prioritär und rasch angegangen werden. Für diese sind keine Gesetzesanpassungen nötig.



Résumé

La législation sur les résidences secondaires est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Déjà à ce moment, il était clair, que cette législation ne pouvait pas couvrir tous les cas de figure de cette thématique très complexe. La législation comporte aussi plusieurs erreurs de construction, qui sont partiellement dus au compromis politique, qui a été trouvé au Parlement fédéral lors des délibérations sur la loi et qui n'ont rien à faire avec la pratique. Une part des lacunes s'est aussi avéré durant les cinq années d'application dans la pratique.

La loi sur les résidences secondaires prévoit à l'article 19, que l'ARE et le Seco doivent procéder quatre années après l'entrée en vigueur de la loi à une analyse des effets de cette législation. Cette analyse des effets a été élaborée en 2020 et les résultats ont été publiés par le Conseil fédéral en mai 2021. Sur la base de ces résultats et sur la base de diverses discussions le long des dernières années, la SAB identifie une nécessité de réforme de la législation et de son application dans les domaines suivants :

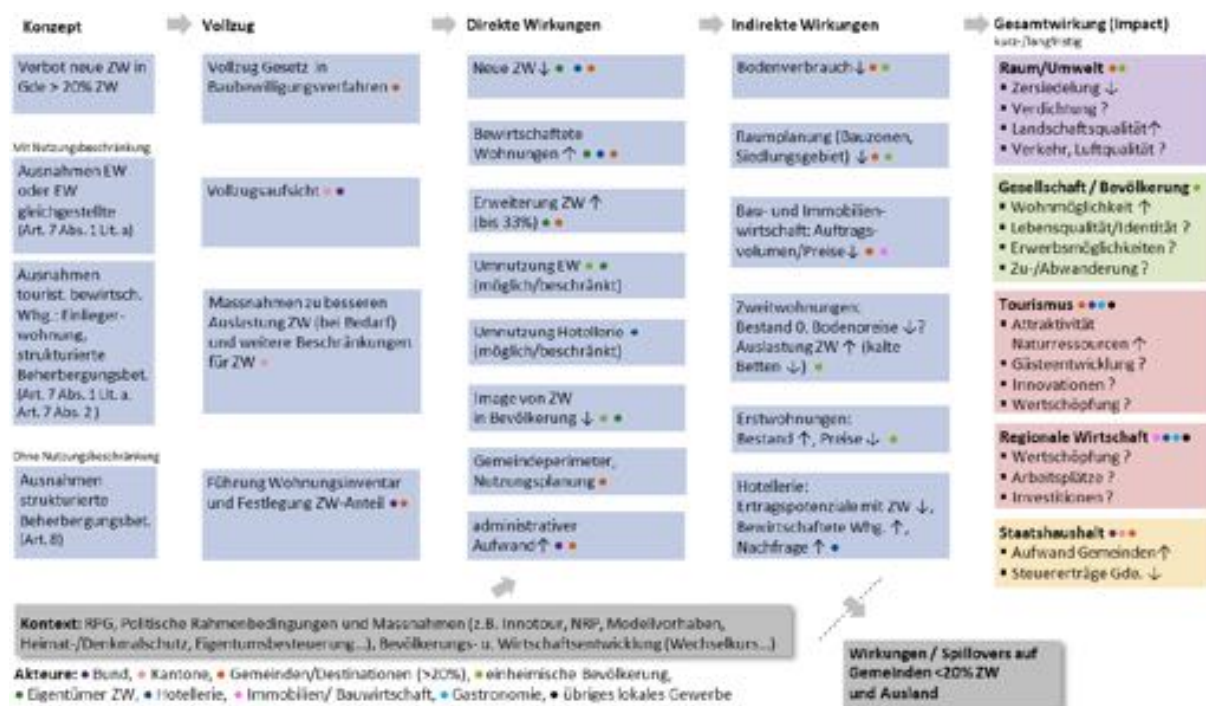
- **Points de révision concernant la loi et l'ordonnance :**
 - Adapter le terme des établissements d'hébergement organisés aux besoins modernes (application de l'art. 4 ORSec)
 - Simplifier les conditions pour les logements dans des établissements d'hébergement organisés (art. 8, al. 1, lettre a LRS)
 - Assouplir les restrictions quant à l'unité architecturale et fonctionnelle des établissements d'hébergement organisé (art. 8, al. 1, lettre d LRS)
 - Admettre la transformation totale d'anciens hôtels en résidences secondaires (art. 8, al. 4 LRS)
 - Flexibiliser les conditions pour les résidences secondaires assimilés à une résidence principale (art. 7, al. 1, lettre a LRS)
 - Eliminer les restrictions quantitatives pour les élargissements de résidences principales selon l'ancien droit (art. 11, al. 3 LRS)
 - Ouvrir la possibilité de renoncer à la suspension de la restriction d'utilisation pour des résidences principales selon le nouveau droit dans des régions à faible potentiel économique (art. 14 LRS)
 - Eliminer l'inégalité entre communes soumises à la législation sur les résidences secondaires et toutes les autres communes et clarifier le droit de recours des associations environnementales
 - Elargir l'obligation d'information par les communes aussi aux cantons (art. 10, al. 2 ORSec)
- **Modifications dans l'application :**
 - Etablir un guide pour l'élaboration des expertises indépendantes en lien avec des établissements d'hébergement organisés
 - Améliorer le flux d'informations et l'échange d'expériences entre les cantons et communes
- **Besoin d'agir quant aux mesures d'accompagnement**
 - Mieux communiquer les mesures d'accompagnement
 - Elaborer des stratégies de développement territoriales pour les communes
 - Clarifier les prescriptions sur les constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage hors de la zone à construire.

Du point de vue du SAB, la loi et l'ordonnance doivent être révisées en un paquet. Les éléments qui concernent l'application de la législation doivent être corrigés en priorité et à court terme. Ceci peut se faire sans modification de la législation.

1. Ausgangslage

Nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 20212 wurde in einem ersten Schritt eine Verordnung erlassen, welche die drängendsten Fragen der Umsetzung der Initiative regeln sollte. Anschliessend wurden das neue Zweitwohnungsgesetz und darauf abgestützt eine neue Zweitwohnungsverordnung erarbeitet, welche beide am 1. Januar 2016 in Kraft traten. Das Zweitwohnungsgesetz sieht in Artikel 19 vor, dass das ARE und das SECO periodisch Bericht erstatten müssen über die Wirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung. Die erste Wirkungsmessung muss vier Jahre vier Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzgebung erfolgen. Bei der Wirkungsmessung müssen insbesondere die Auswirkungen auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen untersucht werden. Bei Bedarf sollen auch Massnahmen im Bereich der Standortförderung vorgeschlagen werden.

Das ARE und Seco haben die Arbeiten an dieser Wirkungsmessung erst im Jahr 2019 aufgenommen. In einem ersten Schritt wurde ein Studiendesign entworfen mit einem Wirkungsschema der Zweitwohnungsgesetzgebung. Das Wirkungsschema ging von folgenden Hypothesen aus:



In einem zweiten Schritt wurden drei externe Aufträge vergeben:

- Volkswirtschaftliche Auswirkungen, Rütter Soceco
- Betriebswirtschaftliche Auswirkungen, BHP Brugger und Partner
- Raumplanerische Auswirkungen und Vollzug, IC Infraconsult und Arcalpin

Die Ergebnisse wurden mit einer breit abgestützten Begleitgruppe diskutiert. Die SAB war in allen Schritten involviert. Eine Präsentation der Forschungshypothesen erfolgte am 10. Dezember 2019 und eine Präsentation der Zwischenergebnisse am 1. Juli 2020. Das Endresultat der Wirkungsmessung wurde im Mai 2021 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und veröffentlicht.



2. Ergebnisse der Wirkungsmessung

2.1 Ergebnisse bezüglich Vollzug

Im Rahmen der Analyse von IC Infraconsult und Arcalpin sind folgende Problembereiche aufgetaucht:

- Unklarheiten bei Art. 3 ZWG („bei Bedarf“)
- Definition strukturierter Beherbergungsbetriebe unklar (Art. 4 ZWV)
- Umgang mit Berechnung der Hauptnutzflächen unklar (Art. 8 ZWG)
- Differenzen bezüglich BewG/ZWG bei Definition der touristisch bewirtschafteten Wohnungen (Art. 8 ZWG)
- Offene Fragen zu „Querfinanzierungsmöglichkeiten“ von Hotelbetrieben gem. Art. 8 ZWG und Art. 5 ZWV
- Eröffnungspflicht gegenüber Bund (Art. 10 ZWV) „übergeht“ Kantone
- Unklarheiten bezüglich Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung (Art. 11 ZWG)
- Unklarheiten bei Art. 12 ZWG („unerwünschte Entwicklungen“)
- Schwierigkeiten bei der Überprüfung der „kurzzeitigen“ Nutzung von strukturierten Beherbergungsbetrieben
- Schwierigkeiten mit Sistierungsgesuchen
- Bauen ausserhalb Bauzonen sei mit ZWG erschwert
- Unklarheiten bei Aufgabendefinition der Aufsichtsbehörde (Kanton)
- „Umgehung“ der EW-Pflicht durch Anmelden von EhepartnerInnen
- Kritik an „Generalverdacht“, dass Wohnungen ohne Angaben ZW sind
- Unterschätzung der Aufwände bei erstmaliger Überschreitung der 20% ZW-Anteil
- Kritik an der Auslegung, dass Maiensässe/Jagdhütten zu ZW zählen
- Nutzen des GWR wird als gering beurteilt
- GWR wird nur selten „komplett“ geführt
- Gemeinden beklagen, dass gewisse GWR-Kategorien fehlen
- Kontrolle der tatsächlichen Nutzungen ist schwer
- Leerwohnungsstatistik und GWR korrespondieren nicht
- Zuwiderhandlungen sind nur schwer zu kontrollieren
- Kontrolle von missbräuchlichen Bewilligungen ohne Einsprachen ist schwer

Die Themen wurden durch die Evaluatoren gruppiert und dazu Empfehlungen ausgearbeitet.



Graphik: Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz, Evaluation des Vollzugs, Bericht Infraconsult et. al., S. 28. September 2020

Aus Sicht der SAB lassen sich daraus folgende Handlungsoptionen ableiten:

Themenbereich	Befund Evaluation	Handlungsoption aus Sicht SAB
Wissensmanagement und Kommunikation verbessern «Informationen zentral aufbereiten, gezielt streuen und Austausch fördern.»	Viele Gemeinden haben weiterhin Schwierigkeiten beim Vollzug, insbesondere bei der Bearbeitung von Baugesuchen mit «Spezialfällen» (Art. 7, 8, 9, 11, 14 ZWG), obwohl dazu bereits Praxisbeispiele, Gerichtsentscheide und Wegleitungen bestehen. Wir haben auch festgestellt, dass einige Gemeinden den Austausch «scheuen» und lieber selber lokale Lösungen finden.	Die SAB hat dem ARE und Seco angeboten, zusammen mit dem Schweizerischen Gemeindeverband als Plattform für die Wissensvermittlung aufzutreten. Das Angebot wurde mündlich und schriftlich formuliert. Die SAB wird weiterhin Tagungen zum Thema durchführen und auch die Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet wird eine aktivere Rolle einnehmen.
Bildungsangebote ausbauen «Teilweise bestehen Wissenslücken bei Kantonen und Gemeinden».	Erweitern von bestehenden Bildungsangeboten und allenfalls Schaffung neuer.	Die SAB wird ihre Bemühungen für den Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Kantonen und Gemeinden durch regelmässige Tagungen und Publikationen fortführen.

<p>Aufgaben und Kompetenzen präzisieren «Die Kantone nehmen als Aufsichtsbehörde eine aktivere Rolle wahr.»</p>	<p>Es besteht eine Diskrepanz zwischen dem «Selbstverständnis» der Kantone und ihrer gesetzlichen Rolle als Aufsichtsbehörde. Die Kantone sehen ihre Rolle eher als «passive Anlaufstelle» und wünschen sich keine Anpassungen in Richtung «Erweiterung der Meldepflichten» oder «Vereinheitlichung der kantonalen/ lokalen Vollzugspraxen»</p>	<p>Die Kantone schieben tendenziell die Verantwortung an den Bund ab. Auch hier kann ein Erfahrungsaustausch unter den Kantonen hilfreich sein (vgl. oben).</p>
<p>Aufgaben und Kompetenzen präzisieren «Die Meldepflichten der Gemeinden auf die Kantone ausweiten.»</p>	<p>Art. 10 ZWV beinhaltet lediglich eine Eröffnungspflicht von Bewilligungen neuer ZW nach Art. 7, 8 und 9 ZWG gegenüber dem Bund und nicht gegenüber den Kantonen. Beispielsweise beim Bauen ausserhalb der Bauzonen besteht eine Pflicht, die Bauvorhaben der zuständigen kantonalen Behörde zu unterbreiten.</p>	<p>Die Kantone sollen ebenso wie das ARE informiert werden.</p>
<p>Bewusstsein bei den Kantonen über Auswirkungen des ZWG stärken Aufzeigen der Problematik der ZWG und Hilfestellungen für die Kantone leisten.</p>	<p>Aufzeigen von Beispielen für die Kantone, aktive Unterstützung der Kantone durch den Bund.</p>	<p>Die SAB ist gerne bereit, bei der Aufarbeitung und Bekanntmachung von guten Beispielen mit zu helfen (vgl. weiter oben).</p>
<p>Grundlagen vervollständigen und präzisieren «Bessere Definition der strukturierten Beherbergungsbetriebe». «Interdependenzen zwischen Lex Koller und Lex Weber klären». «Anforderungen an unabhängige Gutachten u.a. klären». «Hängige Prozesse und Gerichtsurteile möglichst schnell klären». «Vertiefende Studien zu verschiedenen Themen».</p>	<p>Beherbergungen mit minimalen Serviceleistungen werden immer zahlreicher. Diese gelten gemäss ZWG nicht als strukturierte Beherbergungsbetriebe (Art. 4 ZWV). Weiter sind die Anforderungen gem. Art. 8 ZWG schwierig zu erfüllen (z.B. Nachweis «nachhaltige Wirtschaftlichkeit»). Zudem ist der Begriff «Hauptnutzfläche» für Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nicht ausreichend definiert.</p> <p>Verschiedene Studien z.B. zur effektiven Nutzung bew. Wohnungen.</p>	<p>Art. 4 ZWV muss breiter gefasst werden, damit er mehr Tatbestände abdeckt.</p>



Prozesse und klarer Anforderungen regeln «Einige Prozesse und Aufgaben sind im ZWG und der ZWV nicht ausreichend definiert».	Aktuelle Wegleitungen und Hilfestellungen bereitstellen.	Wird von der SAB unterstützt.
Umgang mit dem GWR erleichtern «Auf eine vollständige Führung des GWR wird in vielen Gemeinden verzichtet».	Nutzen des GWR für Gemeinden aufzeigen und technische Optimierung des GWR. Anpassung des Merkmalskatalogs im GWR.	Technische Optimierung wäre eine willkommene administrative Entlastung für die Gemeinden.
Vollzugaufwand verringern «Hoher Initialaufwand und bei Spezialfällen»	ZWG-Hotline beim Bund aufbauen.	Der Vollzugaufwand ist zu hoch und führt zu einer systematischen Benachteiligung von ZWG-Gemeinden.
Planerische Massnahmen unterstützen «Zu vermehrter Auseinandersetzung mit (räumlichen) Entwicklungen anregen.»	Verankerung der ZW-Thematik in den Strategien des Bundes und vermehrte räumliche Entwicklungsstrategien auf regionaler und lokaler Ebene.	<p>Das Risiko dürfte nicht so gross sein, da wegen RPG1 die Siedlungen nach Innen entwickelt werden müssen. Das erhöht den Druck auf Sanierungen und Umnutzungen von altrechtlichen Wohnungen im Ortskern. Hier sind zudem ohnehin die Gemeinden zuständig und nicht die Kantone. Einige Kantone haben sich leider sehr viel Zeit gelassen bei den Ausführungsbestimmungen zu den schützenswerten und ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzonen.</p> <p>Wichtig wäre hingegen, dass die Gemeinden (oder sogar Regionen) eine <u>räumliche Entwicklungsstrategie</u> haben. Darin könnte auch geregelt werden, wo Hotelzonen gewünscht sind. Wo Erst- und wo Zweitwohnungen und wie mit dem Kriterium des örtlichen Zusammenhangs von strukturierten Beherbergungsangeboten verfahren werden soll. Das würde mehr Flexibilität ermöglichen, so lange die getroffenen Massnahmen zu einer <u>Verbes-</u></p>

		serung der Gesamtsituation führen.
Vollzug und Wirkungen beobachten «Bereitstellen zweckdienlicher Grundlagen für die nächste Überprüfung».	Erstellen eines Monitorings zum ZWG und dessen Wirkungen.	Diese Massnahme hätte aus Sicht der SAB schon im Jahr 2012 ergriffen werden sollen.

2.2 Betriebswirtschaftliche Wirkungen

Die **Beherbergungswirtschaft** steht seit längerem in einem schwierigen Umfeld. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat diesbezüglich vor allem die Entwicklung in den peripheren Gemeinden noch verschärft. Doch auch in den touristischen Hotspots ist die Situation schwierig.

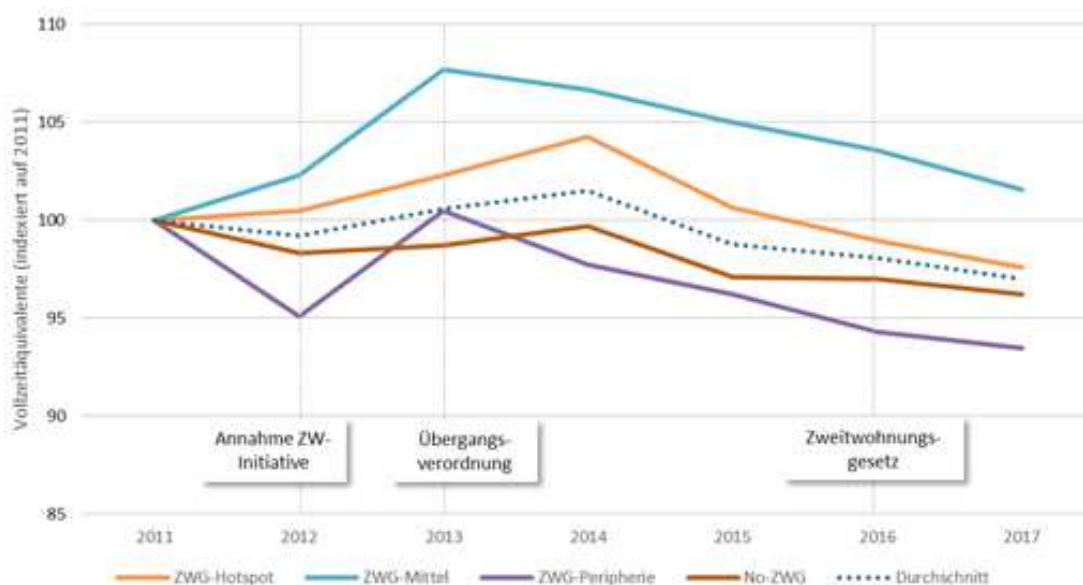


Abbildung 6: Entwicklung Vollzeitäquivalente in der Beherbergung im Untersuchungsraum (Daten: BFS; Aufarbeitung: Rütter 2020; Analyse: HSLU/BHP 2020).

Frage: Ist aus Ihrer Sicht die Finanzierung von Investitionen in der Beherbergungswirtschaft als Folge des Zweitwohnungsgesetzes schwieriger geworden?

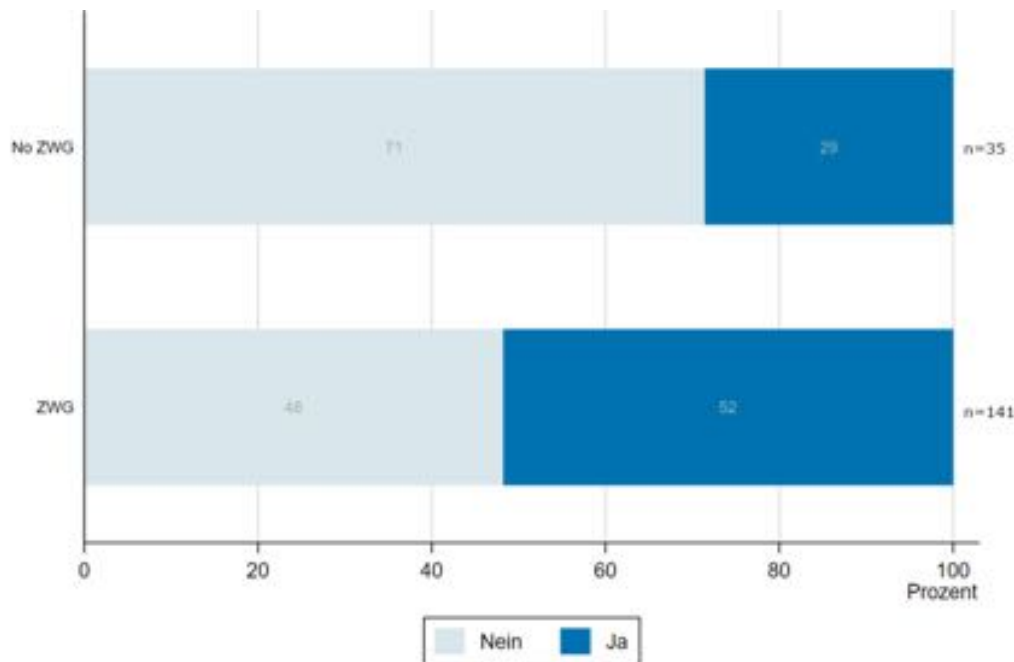


Abbildung 34: Finanzierung schwieriger geworden? ZWG vs. No-ZWG (Einstiegsfrage).

Fazit der Evaluatoren aus der Analyse zur Beherbergung:

- Die bisherigen Wirkungen des ZWG auf die Beherbergungswirtschaft sind beschränkt und konzentrieren sich vor allem auf die Art der Finanzierung von Investitionen.
- Bisher hat das ZWG keinen oder nur einen sehr beschränkten Einfluss auf die betrieblichen Kennzahlen der Beherbergungswirtschaft (Umsatz, Gewinn, Mitarbeiterzahlen). Konjunkturelle Faktoren (Finanzkrise, Wechselkurs) und kurzfristige Wettereinflüsse haben einen deutlich grösseren Einfluss.
- Die in den letzten Jahren stattgefundenen strategischen Anpassungsprozesse in der Beherbergungswirtschaft (z.B. Festlegung neuer Geschäftsmodelle; Erschliessung neuer Marktsegmente; Investitionen in Sanierungen/Erneuerungen) stehen nicht in direktem Zusammenhang mit dem ZWG. Die Veränderungen sind mehrheitlich strukturellen und gesellschaftlichen Faktoren zuzuschreiben (z.B. neue Gästebedürfnisse, Digitalisierung, Aktivitäten in den Destinationen).
- Die Finanzierung von Investitionen in der Beherbergungswirtschaft ist als Folge des ZWG schwieriger geworden. Die seit längerem bestehende Investitionsproblematik hat sich verschärft.
- Die eher beschränkten Wirkungen des ZWG auf die Beherbergungswirtschaft stehen im Gegensatz zur Bau- und Immobilienwirtschaft, wo starke Auswirkungen auf strategischer und betrieblicher Ebene zu beobachten sind.

Die **Bau- und Immobilienwirtschaft** wurde durch die Annahme der Initiative klar getroffen. Am stärksten war der Beschäftigungsrückgang in den Hotspots.

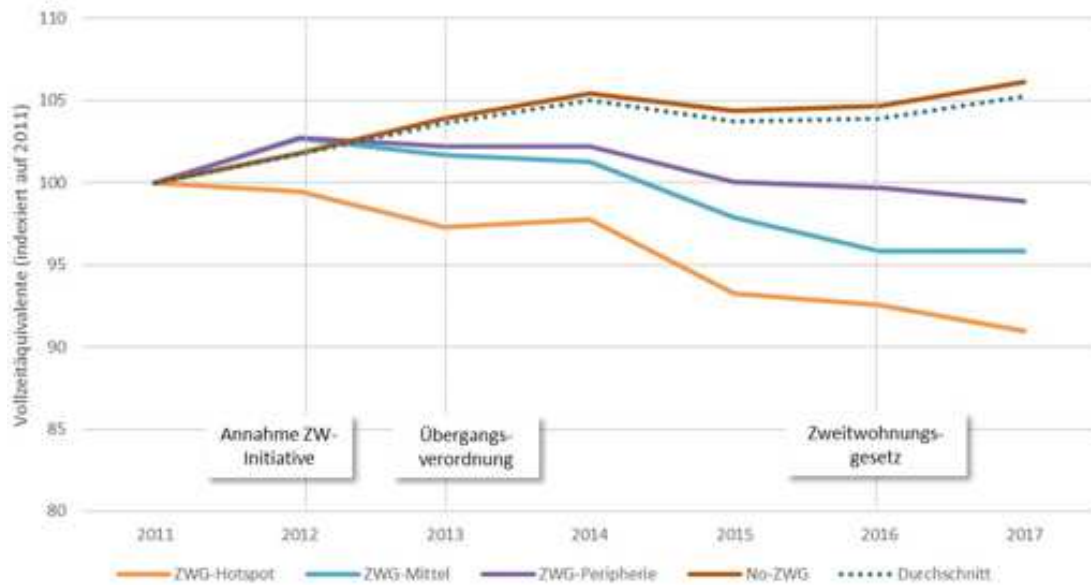


Abbildung 7: Entwicklung Vollzeitaquivalente Bau und Immobilien im Untersuchungsraum (Daten: BFS; Aufarbeitung: Rütter 2020; Analyse: HSLU/BHP 2020).

Frage: Wie schätzen Sie den Einfluss des ZWG auf folgende betriebliche Kennzahlen in Ihrem Unternehmen ein? (nur Bau- und Immobilien ausgewertet)

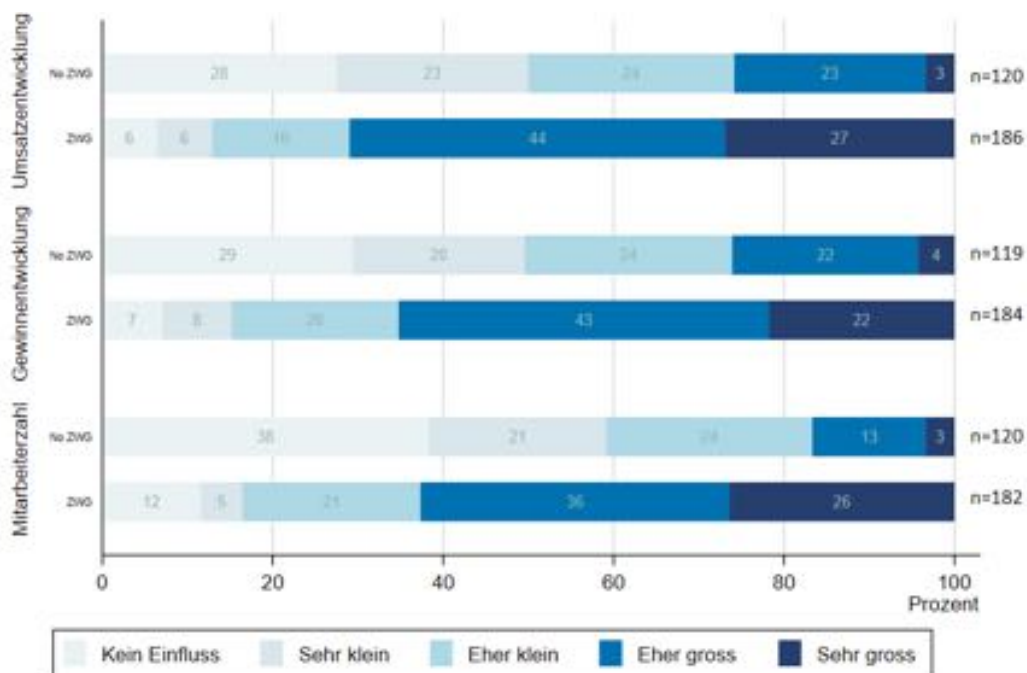


Abbildung 21: Betriebliche Kennzahlen Bau- und Immobilienwirtschaft.

Fazit der Evaluatoren aus der Analyse zur Bau- und Immobilienwirtschaft:

- Die Auswirkungen des ZWG auf die Bau- und Immobilienwirtschaft sind spürbar. Die erwarteten Schliessungen und Massenentlassungen in der Bauwirtschaft sind jedoch nicht eingetroffen.
- Die befragten Bau- und Immobilienfirmen berichten von deutlichen Auswirkungen des ZWG auf die betrieblichen Kennzahlen (Umsatz, Gewinn, Mitarbeiterzahl). Vor allem im Hochbau wird von einer Abnahme des Auftragsvolumens und der Arbeitsplätze berichtet.
- Die Auswirkungen des ZWG auf die betrieblichen Kennzahlen dürfte aufgrund der hohen Zahl an bewilligten Wohnungen nach Annahme der ZW-Initiative und den zügig umgesetzten Projekten der öffentlichen Hand heute noch nicht vollständig sichtbar sein.
- Die befragten Bau- und Immobilienfirmen berichten von bedeutenden strategischen Anpassungsprozessen (geographische und thematische Diversifikation, neue Geschäftsmodelle). Eine systematische Zunahme von Renovationen und Sanierungen ist jedoch (noch) nicht zu beobachten.

Auch bei den **Bergbahnen** ist die Situation unabhängig von der Zweitwohnungsinitiative seit längerer Zeit kritisch. Ab der Wintersaison 2017/18 konnte sie sich jedoch deutlich erholen. In wie weit diese Erholung auch im Winter 2020/21 anhält (Corona-Krise) wird sich weisen müssen.

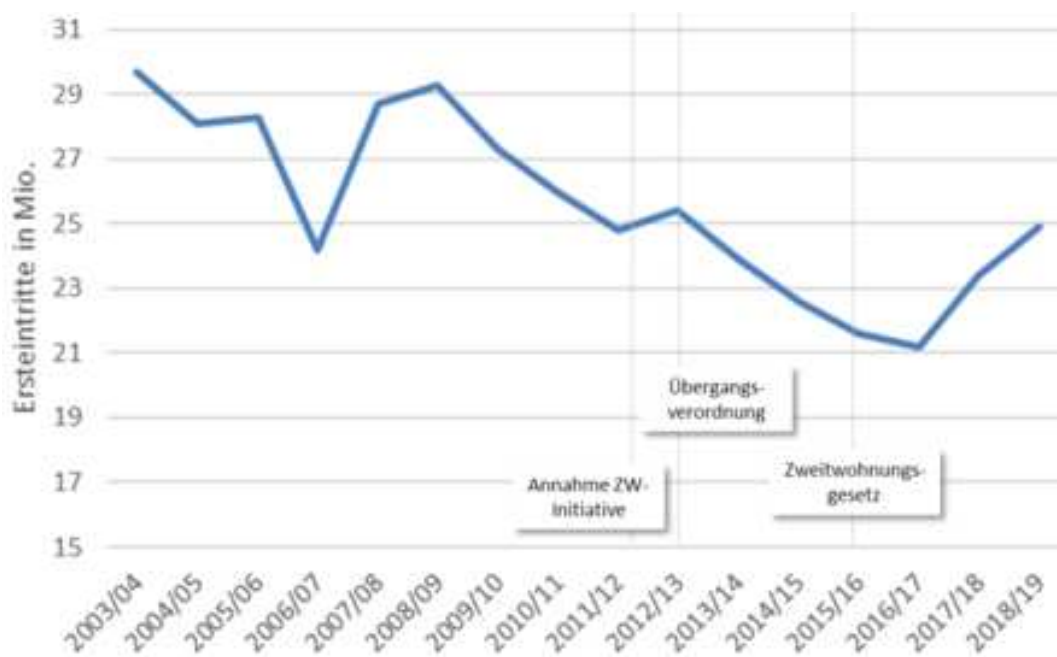


Abbildung 9: Entwicklung der Ersteintritte der Schweizerischen Seilbahnen in den Wintersaisons (Daten: Seilbahnen Schweiz 2019; eigene Analyse).

Frage: Wie schätzen Sie den Einfluss des ZWG auf folgende betriebliche Kennzahlen in Ihrem Unternehmen ein? (nur Bergbahnen ausgewertet)

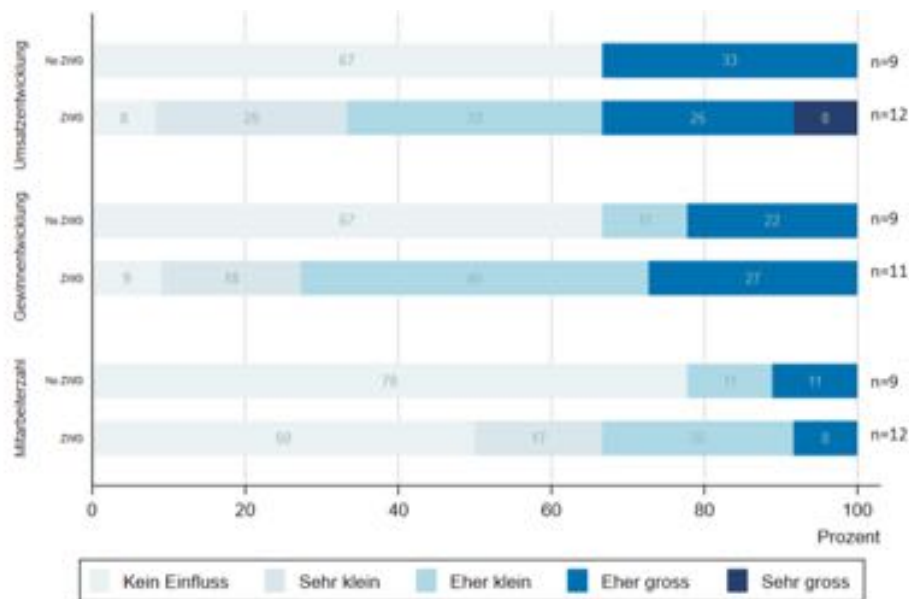
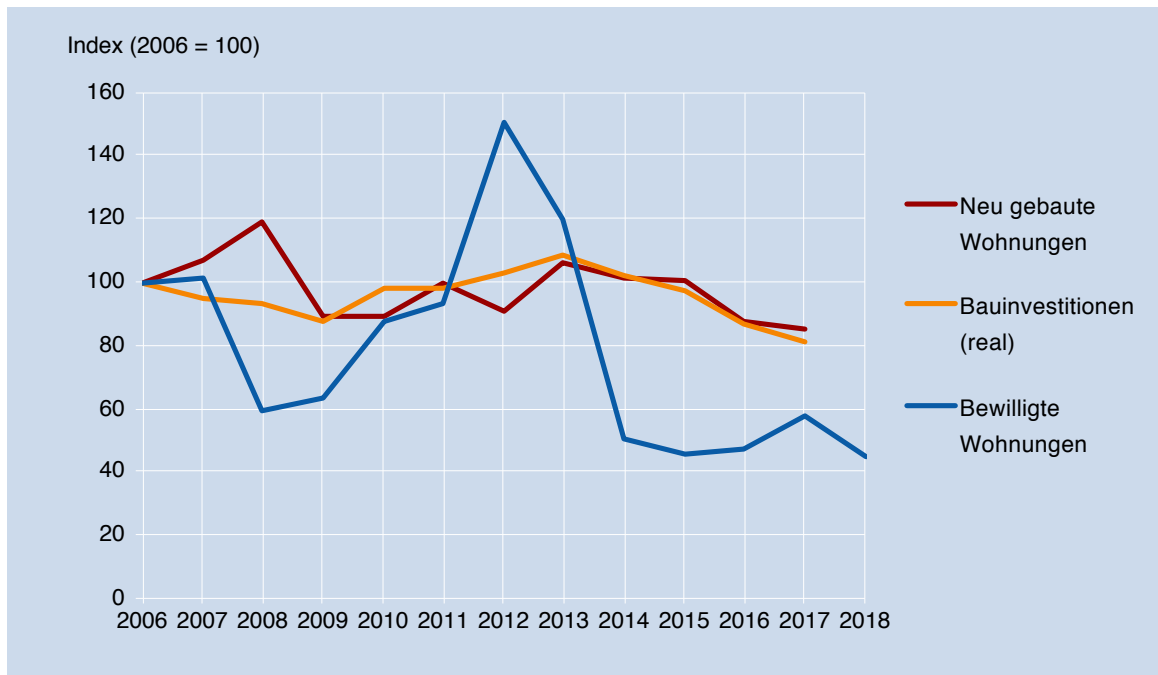


Abbildung 24: Betriebliche Kennzahlen Bergbahnen.

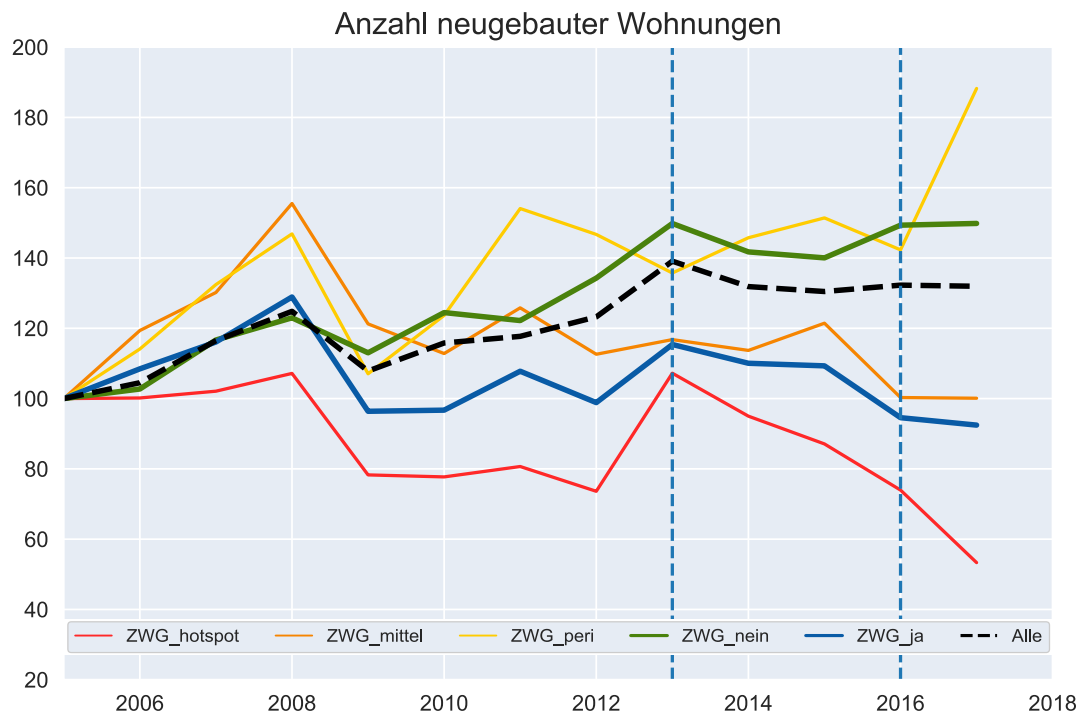
Die Evaluatoren kommen bezüglich Bergbahnen zu folgendem Fazit:

- Die strukturierten Befragungen und die Interviews lassen keine Auswirkungen des ZWGs auf die Bergbahnen nachweisen.
- Der allgemeinen Entwicklung hin zu mehr integrierten betriebsübergreifenden Geschäftsmodellen (vor allem vertikal, teilweise auch horizontal) wird nicht dem ZWG zugeschrieben, sondern mehrheitlich strukturellen Faktoren (wie Wirtschaftlichkeit) und gesellschaftlichen Faktoren (wie veränderte Gästebedürfnisse).
- Ziel der Bergbahnen ist es im Rahmen dieser Projekte, die Gästefrequenzen zu erhöhen, die Wertschöpfung pro Kunde zu verbessern, ein besseres Gästelerlebnis zu bieten und nachhaltige Skaleneffekte zu erreichen.

Ferner wurden die Auswirkungen auf den **Erst- und Zweitwohnungsmarkt** analysiert.



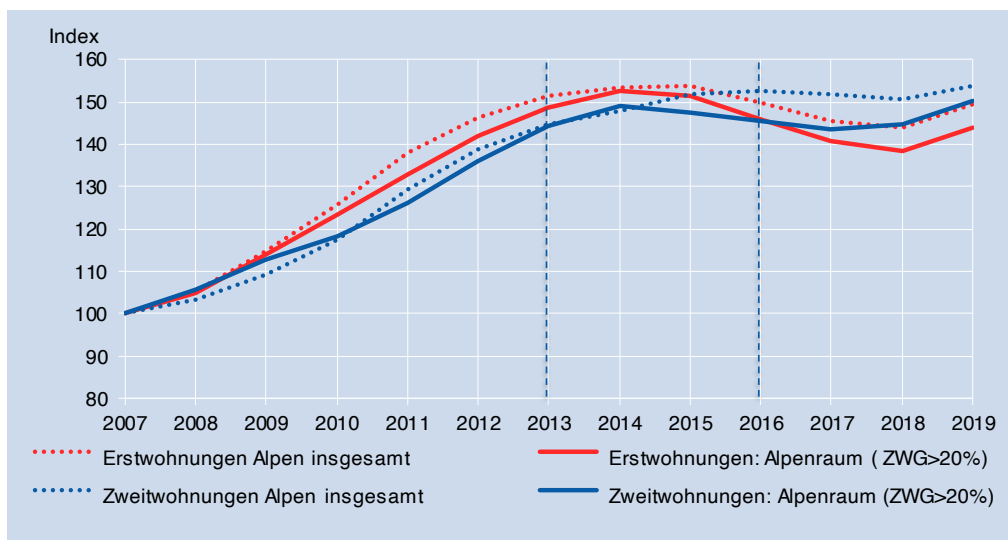
Quelle: Baublatt, BFS: Wohnbaustatistik, Bauausgabenstatistik; Berechnung Rütter Soceco



Quelle: BFS, Wohnungsbaustatistik; Berechnungen Rütter Soceco

rütter soceco

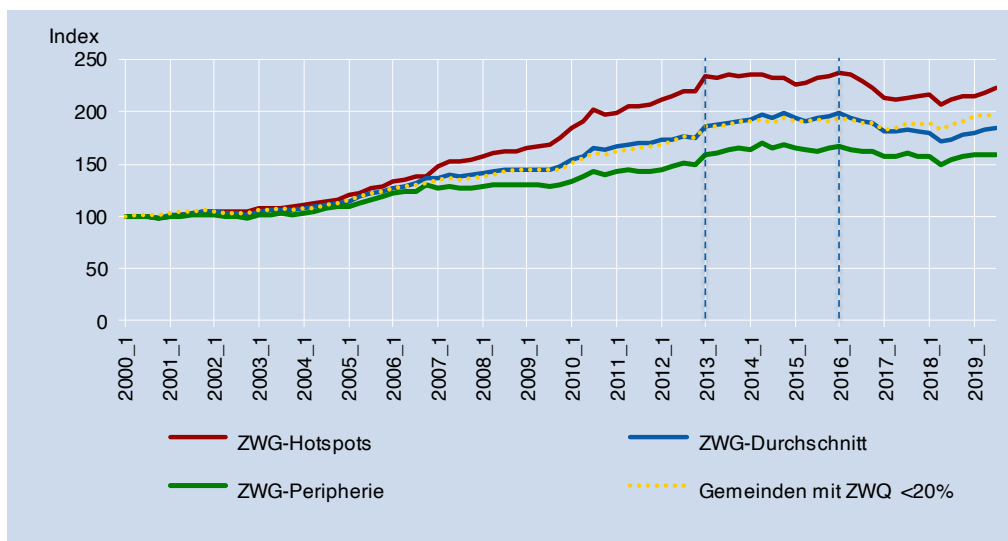
Abbildung 27: Preisentwicklung für Erst- vs. Zweitwohnungen (Eigentumswohnungen) im Alpenraum



Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubaubjekt.

Quelle: FPRE.

Abbildung 28: Preisentwicklung Erstwohnungen Wohneigentum, Alpenraum



Quelle: Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus, rütter soceco, S. 80, Dezember 2020.

Frage: Was hat sich aus Ihrer Sicht im Erstwohnungsmarkt Ihrer Region als Folge des ZWG seit 2016 verändert? (alle Betriebe ausgewertet)

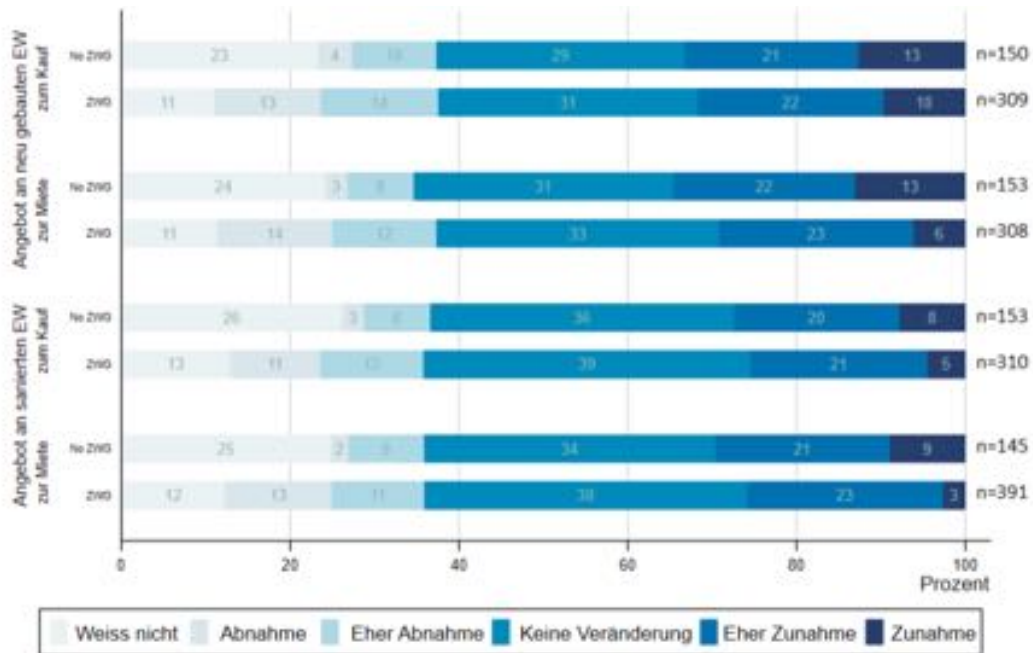


Abbildung 44: Erstwohnungsmarkt.

Frage: Was hat sich aus Ihrer Sicht im Zweitwohnungsmarkt Ihrer Region als Folge des ZWG seit 2016 verändert? (alle Betriebe ausgewertet)

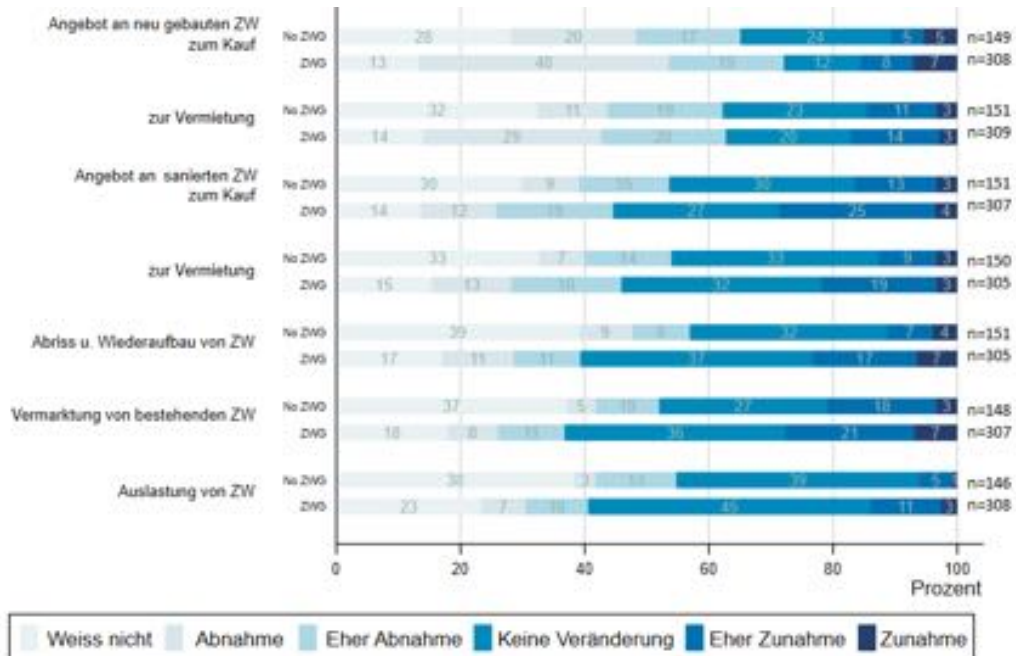


Abbildung 26: Zweitwohnungsmarkt.

Die Evaluatoren kommen bezüglich Wohnungsmarkt zu folgendem Ergebnis:

- Das ZWG hat zu einer Segmentierung des Wohnungsmarktes in den betroffenen Gemeinden im Alpenraum und im Jurabogen geführt.
- Der Erstwohnungsmarkt ist seit dem ZWG aufgeteilt in neu- und altrechtliche Wohnungen. Altrechtliche Wohnungen wurden durch das ZWG interessant für Investoren, weil diese keine Nutzungsbeschränkungen aufweisen.
- Der Bau von Zweitwohnungen ist seit dem ZWG spürbar zurückgegangen.
- Die Veränderungen in Bezug auf die Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen fallen bis jetzt verhältnismässig klein aus.
- Bei der Vermarktung und Sanierung von bestehenden Zweitwohnungen gibt es noch ungenutztes Potenzial.

Auf Grund der oben dargestellten Analysen haben die Evaluatoren verschiedene Handlungsempfehlungen formuliert.

Themenbereich	Befund Evaluation	Handlungsoption aus Sicht SAB
1. ZWG vereinfachen	Wenn möglich ist das ZWG klarer auszuformulieren und zu entschlacken (Art. 8): «strukturierter Beherbergungsbetrieb»; «funktionale Einheit»; «Hauptnutzfläche».	Handlungsbedarf bezüglich Definitionen klar gegeben.
2. Betriebswirtschaftlich gesunde Betriebe nicht benachteiligen	Es soll geprüft werden, ob auf Art. 8, Abs. 1 lit. a verzichtet werden kann (Betrieb nur mit ZW-Ertrag möglich). Im Gegenzug sollen die Ausführungsrichtlinien zu Art. 8, Abs. 1 lit. b dergestalt ergänzt werden, dass die Investitionen für die langfristige Weiterentwicklung des Geschäftsmodells eingesetzt werden müssen (ZW-Ertrag in Betrieb investiert).	Die Streichung von Lit. a würde den Gesuchsprozess vereinfachen und sollte weiter verfolgt werden.
3. Grenzwerte für ZW-Bau flexibilisieren	Es ist zu prüfen, ob eine Flexibilisierung der Grenzen von «20 Prozent der gesamten Hauptnutzfläche», von «höchstens 33 Prozent» und «50 Prozent der Hauptnutzfläche» möglich ist, um gezielter auf betriebliche und regionale Besonderheiten eingehen zu können.	Aus Sicht der SAB müssten die Bestimmungen in strukturschwachen Regionen gelockert werden. Es braucht also eine regionale Differenzierung.
4. 50%-Umnutzung für unrentable Betriebe prüfen	Es ist zu prüfen, ob Art. 8, Abs. 4 lit. b gestrichen werden kann, da er Fehlansätze setzt, die sowohl	Aus Sicht der SAB ist der ganze Abs. 4 umzuformulieren. Die 50%-Regel war ein rein politischer

	einer erwünschten Kooperation unter Tourismusakteuren als auch der Attraktivität einer Destination entgegenlaufen können.	Kompromiss und hat nichts mit der Realität zu tun. Nicht mehr rentable Hotels sollen voll (zu 100%) zu ZW umgenutzt werden können. Gemeinden, die dies nicht wollen, können z.B. eine Hotelzone errichten.
5. Möglichkeiten für Nutzungstransfer prüfen	Die Möglichkeiten zur räumlich optimalen Allokation der Nutzungen im Zuge von Bauvorhaben – namentlich Art. 8, Absatz 1, lit. d (bauliche und funktionale Einheit) und Art. 11, Absatz 2 (Hauptnutzfläche) – sollen eingehender geprüft werden. Das Raumplanungsgesetz des Bundes bleibt zu berücksichtigen.	Das Kriterium der baulichen Einheit wird durch die Ausführungsbestimmungen und die Rechtsprechung sehr restriktiv ausgelegt. Im Sinne moderner Geschäftsmodelle wäre hier mehr Flexibilität gefordert.
6. Information zu Finanzierung und Planung verbessern	Erhöhung der Informationstransparenz und Stärkung der Beratung durch verschiedene Ansätze. Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> - Übersicht und Zusammenstellung der relevanten rechtlichen (Auslegungs-) Praxis und der Rechtsprechung durch Gerichte. - Technische und nicht-technische Beratung in Bezug auf Machbarkeit wirtschaftlicher Projekte: Coaching-Leistungen, ERFA-Austausch unter Interessierten, etc. - Kommunikation von Best-Practice-Beispielen 	Vgl. weiter oben: SAB als Plattform für Wissensvermittlung.
7. Für Unterstützungsangebote Strukturwandel sensibilisieren	Die Kommunikation und die Sensibilisierung für bereits bestehende Unterstützungsangebote zur Bewältigung des Strukturwandels sollen intensiviert werden. Allfällige Angebotslücken sind gegebenenfalls zu identifizieren.	Vgl. weiter oben: SAB als Plattform für Wissensvermittlung.
8. Für Unterstützungsangebote Destinationen sensibilisieren	Die Kommunikation und Sensibilisierung für bereits bestehende Unterstützungs-	Vgl. weiter oben: SAB als Plattform für Wissensvermittlung.

	<p>angebote zur Destinationsförderung sollen intensiviert werden. Allfällige Angebotslücken sind gegebenenfalls zu identifizieren. Zu prüfen wären</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterte Massnahmen zur Destinationsförderung - Bereits bestehende Unterstützungsangebote - «Betriebsanleitungen» und Best-Practice-Beispiele - ERFA-Austausch unter den Akteuren 	
--	---	--

2.3 Volkswirtschaftliche Wirkungen

Aus Sicht von Rütter Soceco ist es noch zu früh für Anpassungen an der Zweitwohnungsgesetzgebung. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen ergeben sich erst über einen längeren Zeitraum. Der Wirkungsanalyse muss deshalb in vier Jahren eine neuerliche Analyse folgen.

Die Evaluatoren haben trotzdem eine Reihe von Empfehlungen abgegeben.

Themenbereich	Befund Evaluation	Handlungsoption aus Sicht SAB
Periodisches Anpassen der ZWV, so dass zukünftige Modelle von strukturierten Beherbergungsbetrieben in der ZWV laufend abgebildet werden können (Art. 4, a b, ZWV).	Neue Beherbergungsformen werden am Markt erprobt. Im städtischen Umfeld erfolgreiche Formen mit minimalem Service könnten in Zukunft für das Berggebiet eine Chance sein. Die Finanzierung mit Zweitwohnungen soll auch für neue Formen gelten. Periodisches Anpassen der Definition von Beherbergungsbetrieben in der ZWV.	Art. 4 ZWV sollte bereits jetzt angepasst werden, damit er modernen Beherbergungsmodellen Rechnung trägt (vgl. weiter oben).
Präzisieren der Anforderungen an Gutachten, um die Abläufe zur Finanzierung von Renovationen, Erweiterungs- und Neubauten von Beherbergungsbetrieben mit Hilfe von Zweitwohnungen	Gutachten sind eine zusätzliche finanzielle Belastung bei der Projektierung eines Beherbergungsbetriebs und die Anforderungen an Gutachten nicht klar definiert. Baubehörden gehen unterschiedlich vor. Kein Verzicht	Damit die Gutachten einheitlich daher kommen, wäre ein schweizweit einheitlicher Leitfaden hilfreich. Damit könnten auch allfällige Interessenskonflikte der SGH beseitigt werden (Doppelrolle als Gutachter und Financier).

zu vereinfachen (Art. 8, Absatz 1 a b, ZWG, Art. 5 ZWV).	auf Gutachten, aber in Zusammenarbeit mit den Gutachtern (z.B. SGH) weitere Präzisierungen.	
Örtliche Flexibilisierung der Zweitwohnungen (Quersubventionierung) und der touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Rahmen einer Renovation / eines Neubaus von Beherbergungsbetrieben (Art. 8, Absatz 1 d, ZWG).	In Zusammenhang mit einem Beherbergungsbetrieb gebaute Zweitwohnungen und tbW müssen eine örtliche Einheit mit dem Betrieb bilden. Das verhindert flexible Lösungen bei der Restrukturierung von Betrieben mit verschiedenen Standorten (Beispiel: zwei Hotels werden betrieblich zusammengelegt). Beherbergungsbetriebe mit zentraler Infrastruktur und dezentralen Wohneinheiten müssten möglich sein.	Flexibilisierung des Kriteriums der örtlichen Einheit, vgl. auch weiter oben.
Flexible Lösungen beim Ausstieg aus Beherbergungsbetrieben bei Betriebsaufgabe (Art. 8, Absatz 4 a b c, ZWG)	Flexibler Ansatz mit Rücksicht auf lokale Gegebenheiten. Systemrelevante Hotels werden erhalten, nicht systemrelevante nicht sanierungsfähige Hotels zu 100% in Zweitwohnungen umgenutzt.	Vgl. weiter oben. Art. 8 umformulieren, da das 50%-Kriterium nicht praxistauglich ist.
Keine Blockierung von Einliegerwohnungen mit Nutzungsbeschränkung (Art. 7, Absatz 2 a, ZWG) => Eigentümerwechsel; Gastgeber darf auch Mieter sein	Das ZWG ermöglicht für die Finanzierung von Erstwohnungen den Bau einer touristisch bewirtschafteten Einliegerwohnung. Ein Einheimischer, der eine Einliegerwohnung bewirtschaftet, muss jedoch Eigentümer sein. Bei einem Eigentümerwechsel stark einschränkend. Aus dem Blickwinkel des touristischen Angebots ist nur wichtig, dass ein Einheimischer die aktive Gastgeberrolle einnimmt und die Einliegerwohnung bewirtschaften kann (z.B. Miete).	Dieses dynamische Element des Eigentümerwechsels wurde bei der Erarbeitung des ZWG und der ZWV nicht berücksichtigt. Muss entsprechend ergänzt werden.
Abbau von Hemmnissen bei der Erneuerung des Gebäudebestandes (Art. 11, Absatz 3 und Absatz 4 ZWG)	Die Erneuerung der Bausubstanz muss im Hinblick auf die Werterhaltung und das Ortsbild finanzierbar sein. Die Realisierung von Nutzungsreserven (Auf-	Die quantitative Beschränkung auf 30% muss aufgegeben werden.

	stocken, etc.) ist oft Voraussetzung für eine energetische Sanierung. Die Nutzungsbeschränkung bei Erweiterung um mehr als 30% entwertet die Liegenschaft, erschwert deren Hypothekarisierung und die Möglichkeit der Eigentümer zu investieren. Dies ist besonders stossend, wenn es sich dabei um Gebäude handelt, die als Familienwohnungen genutzt werden.	
Örtliche Flexibilisierung der Zweitwohnungen und der touristisch bewirtschafteten Wohnungen	Die Forderung nach einer baulichen und funktionalen Einheit kann flexible Lösungen verhindern.	Revision von Art. 8, Abs. 1, Bst. d.
Ausnahmeregelungen der 20%-Klausel für periphere Regionen mit Abwanderung	In peripheren Regionen ist der Zweitwohnungsanteil von $\geq 20\%$ meistens nicht durch neue Ferienwohnungen bedingt, sondern durch Abwanderung der ursprünglichen Bevölkerung. In diesen Abwanderungsregionen sind die (wenigen) «Zweitwohner» sehr wichtig, halten sie doch zumindest während den Ferien ein minimales Dorfleben und eine gewisse wirtschaftliche Aktivität aufrecht. Ausnahmen von der 20%-Regel wären vor dem Hintergrund von RPG1 vertretbar.	Unbedingt! Räumliche Differenzierung der ZW-Gesetzgebung.
Fehlender Abgleich der Definition eines strukturierten Beherbergungsbetriebs im ZWG mit der Definition einer Betriebsstätte in der Lex Koller	Strukturierte Beherbergungsbetriebe ZWG und Betriebsstätten gemäss Lex Koller sind ungleich definiert. Mit Angleichung der Lex Koller an das ZWG wären ausländische Investoren bei strukturierten Beherbergungsbetrieben zugelassen, was deren Finanzierung allenfalls erleichtern würde.	Definition ZWG an Lex Koller anpassen.
Definition der Zweitwohnungen im Wohnungsregister => Bewirtschaftete	Touristisch bewirtschaftete Wohnungen mit im Grundbuch eingetragener Auflage sollten den Erstwohnungen gleichgestellt werden, da	Dieser Punkt war im ursprünglichen Entwurf des ZWG enthalten, fiel jedoch dem «politischen Kompromiss» zum Opfer.

Zweitwohnungen sind nicht gleich kalten Betten	sie wie Hotelzimmer bewirtschaftet und genutzt werden müssen.	
Sicherstellen einer Gleichbehandlung der Kantone durch Stellen des Bundes.	Im Workshop mit Vertretern des Kantons Wallis wurde der Wunsch nach klareren Richtlinien (Vollzugshilfen) seitens des Bundes aufgebracht. Das Fehlen von Umsetzungsrichtlinien des Bundes führe zu unterschiedlichen Praktiken in den Kantonen, was unerwünscht sei.	Erfahrungsaustausch unter Kantonen fördern -> evtl. Rolle für SAB.

3. Weiterer Handlungsbedarf aus der Praxis

Seit Inkrafttreten der Zweitwohnungsgesetzgebung haben sich die Gerichte bis zum Bundesgericht mit zahlreichen Fragen auseinandergesetzt. Das Bundesgericht hat dabei die Praxis und die Auslegung der Gesetzgebung in der Tendenz immer weiter verschärft. Zudem tauchen in der Praxis zahlreiche Umsetzungs- und Vollzugsfragen auf, mit denen die SAB durch Anfragen zum Teil direkt konfrontiert wurde. Nachfolgend sind ein paar Beispiele aufgelistet:

- Bundesgerichtsurteil vom 8. Mai 2020 im Fall Samedan: Gestützt auf Art. 11 ZWG erachtet es das Bundesgericht als unzulässig, **altrechtliche Bauten** – Bauten also, die am Tag der Annahme der Initiative rechtmässig bestanden haben oder bewilligt waren – abzurechen, wiederaufzubauen und gleichzeitig zu erweitern. Und dies ohne den neuen Wohnraum einer Nutzungsbeschränkung zu unterstellen. Eine **Kumulation von Abriss und Neubau mit gleichzeitiger Erweiterung um 30% ist somit nicht mehr möglich**. In der Pa.lv. 20.456¹ fordert deshalb Nationalrat Martin Candinas eine Klärung der Bestimmungen von ZWG Art. 11, Abs. 2 und 3. Nationalrat Candinas fordert, dass zwar die Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeit auf 30% bestehen bleiben soll, dass darin aber auch neue Wohneinheiten möglich sein sollen. Einen anderen Ansatz verfolgt Nationalrat Franz Ruppen mit seiner Pa.lv. 20.500. Er fordert darin, dass die Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeit auf 30% gestrichen werden soll.
- Die **Einsprachenflut** gegen Erst- und Zweitwohnungen führt zu jahrelangen Verzögerungen mit Rechtsstreitigkeiten oft bis zum Bundesgericht. Das wirkt auf Bauherren abschreckend und senkt die Attraktivität von Berggemeinden erheblich. Die Einsprachen führen z.B. auch dazu, dass eine Gemeinde bei der Erstellung neuer Mietwohnungen mit einem Gutachten nachweisen muss, dass für die Mietwohnungen wirklich ein Bedarf besteht (Fall Flüfli Sörenberg vom Winter 2019/20). ZW-Gemeinden müssen damit gegenüber anderen Gemeinden zusätzliche administrative Hürden bewältigen. Sie werden zudem quasi unter Generalverdacht gestellt, dass jede neue Wohnung missbräuchlich verwendet werden könnte.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20200456>



- Das Zweitwohnungsgesetz äussert sich nicht zu Fällen, in denen eine Wohnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der ZWG **leer standen** oder nicht zweckgebunden genutzt wurden. Dürfen diese umgenutzt werden oder nicht? (Vgl. Fall Darioli in Zermatt).
- Kann ein altrechtliches, leer stehendes **Altersheim**, welches nicht mehr zweckgemäss genutzt wird, zu Zweitwohnungen ohne Nutzungsaufgabe umgenutzt werden (Fall in Arosa)? Durch die vorherige Nutzung als Altersheim sind gemeinschaftliche Anlagen wie z.B. eine Küche, Verpflegungsmöglichkeiten usw. bereits vorhanden, so dass der Betrieb grundsätzlich wie ein strukturierter Beherbergungsbetrieb möglich wäre.
- Gelten fest installierte Bauten auf **Camping**-Plätzen wie Bungalows oder Hütten als Zweitwohnungen? Das Zweitwohnungsgesetz äussert sich nicht explizit zu Campings. Diese waren mit der Zweitwohnungsinitiative auch nicht adressiert.
- Im Fall von Vals ist das Bundesgericht am 3. September 2019 zum Urteil gekommen, dass zwar nicht ein baulicher aber doch ein räumlicher Zusammenhang gegeben sein muss, damit ein **strukturierter Beherbergungsbetrieb** vorliegt. Ein Bewirtschaftungsvertrag reicht nicht. Im konkreten Fall waren zwei Ferienhäuser über einen Bewirtschaftungsvertrag eingebunden, lagen aber 3,5 km vom Hotel weg.
- Die **50%-Umnutzungsregel von Hotels** muss fallen gelassen werden. Dies forderte auch schon Ständerat Beat Rieder in seiner Motion 16.3458². Die Motion wurde im Ständerat abgelehnt, weil sie zu früh komme, so rasch nach Inkrafttreten der ZW-Gesetzgebung. Nach vorliegend der Wirkungsmessung und als Bestandteil eines Gesamtpaketes muss dieses Anliegen aber wieder aufgenommen werden.
- Was passiert mit einer **neurechtlichen Erstwohnung** mit entsprechendem Eintrag im Grundbuch, wenn die Eigentümer die Wohnung aufgeben (Todesfall / Erbschaft)? Eine Umnutzung in eine Zweitwohnung ist ausgeschlossen. Es besteht nur die Möglichkeit der vorübergehenden Nutzungssistierung. Die Eigentümer hätten in einem konkreten Fall die Möglichkeit, die Wohnung an Erben weiter zu geben. Diese möchten sie aber nicht als Erstwohnung nutzen, da sie nicht im gleichen Kanton wohnhaft sind. Eine Übertragung an die Erben als Zweitwohnung ist durch das ZWG ausgeschlossen. Dadurch findet im Extremfall eine materielle Enteignung der Erben statt, wenn die Wohnung nicht als Erstwohnung verkauft werden kann (weil z.B. schlicht keine Nachfrage besteht).
- Wie regeln die Gemeinden die **Kontrollen** der Nutzung von Erst- und Zweitwohnungen? Wer wird mit den Kontrollen beauftragt? Wie wird mit Meldungen aus der Bevölkerung umgegangen? Für diese und weitere Punkte wäre ein Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden sehr wertvoll.
- Die Zweitwohnungsgesetzgebung sieht explizit die Umnutzungsmöglichkeit von **schützenswerten oder ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzonen** vor (ZWG Art. 9). Leider haben sich einige Kantone sehr viel Zeit gelassen, die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Es handelt sich hierbei somit um ein Vollzugsproblem auf Ebene der Kantone.
- **Ausserhalb der Bauzone** sind die Umnutzungsmöglichkeiten für **schützenswerte oder landschaftsprägende Bauten** ohne Nutzungsbeschränkungen gegeben im

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163458>



Rahmen der Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes. Dieser Verweis auf die Raumplanungsgesetzgebung hat schon verschiedentlich zu Interpretationsschwierigkeiten geführt. Im Fall der Erhaltungszone «Nigglich Hus / Blackter Stafel» auf Gebiet der Gemeinde Arosa gelegen entschied letztlich das Bundesgericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 2018, dass die Umnutzung nicht zulässig sei. Das ARE hatte gegen die Umnutzung eingespochen und darauf hingewiesen, dass schon die Ausscheidung des Weilers als Erhaltungszone rechtswidrig gewesen sei und diese Erhaltungszone nicht als Bauzone zu erachten sei. Die Bauten seien auch weder geschützte Bauten im Sinne von Art. 24d RPG noch landschaftsprägende Bauten im Sinne von Art. 39 RPV. Das Bundesgericht folgte dieser Argumentation. Die vorliegend diskutierte Erhaltungszone sei nicht genügend erschlossen und entspreche somit nicht den Kriterien für eine Bauzone. Das BG lehnte die Umnutzung ab. Als Fazit hielt das BG fest, dass der Umbau eines Stalls ausserhalb der Bauzone zweitwohnrechtlich nur unter den Voraussetzungen der Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG bzw. Art. 39 Abs. 2-5 RPV i.V.m. Art. 43a RPV bewilligt werden kann.

Die dargelegten Fälle und Gerichtsurteile sind keinesfalls abschliessend. Sie zeigen aber stellvertretend auf, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des Zweitwohnungsgesetzes und der Verordnung noch lange nicht alle Fragen identifiziert und schon gar nicht die Antworten darauf gefunden waren. Das ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass Gesetz und Verordnung überprüft und angepasst werden müssen.

4. Handlungsbedarf aus Sicht der SAB

Die Zwischenresultate der Wirkungsmessung und die Beobachtungen der SAB zeigen deutlich auf, dass ein Handlungsbedarf besteht. Dieser besteht in drei verschiedenen Dimensionen: Bei der Zweitwohnungsgesetzgebung, beim Vollzug und bei flankierenden Massnahmen. Dieser Handlungsbedarf wird nachfolgend gegliedert nach diesen drei Dimensionen, die auch einen unterschiedlichen Zeithorizont aufweisen, dargestellt.

4.1 Anpassungsbedarf am Zweitwohnungsgesetz und der Verordnung

4.1.1 Themenkomplex strukturierte Beherbergungsbetriebe

Bei den strukturierten Beherbergungsbetrieben ergibt sich vielfältiger Klärungs- und Handlungsbedarf gerade auch auf Stufe des Zweitwohnungsgesetzes- und der -verordnung.

Begriff der strukturierten Beherbergungsbetriebe an moderne Verhältnisse anpassen

Art. 4 der ZWV ist sehr eng gefasst und entspricht teils nicht mehr modernen Beherbergungsformen. Die Auslegung soll deshalb breiter gefasst werden, so dass auch serviceähnliche Dienstleistungen erfasst werden. Die SAB verzichtet diesbezüglich auf einen konkreten Formulierungsvorschlag in der Verordnung, da die Thematik auch durch die Vollzugspraxis angegangen werden kann.

Bestimmungen zu Wohnungen in Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben vereinfachen

Die Anforderungen an Wohnungen in Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben sind in Art. 8 ZWG geregelt und sind sehr restriktiv. Die



Bestimmungen müssen überarbeitet und so ausgestaltet werden, dass betriebswirtschaftlich gesunde Betriebe nicht benachteiligt werden. Die Bestimmung in Art. 8, Abs. 1, Bst. a, wonach Betriebe nur unterstützt werden, wenn sie ohne die Umnutzung von bestehenden Wohnungen in Zweitwohnungen nicht überleben können, verhindert den nötigen Strukturwandel und führt zum Risiko, dass Betriebe gefördert werden, die ohnehin längerfristig nicht überleben können. Viel wichtiger ist hingegen Bst. b, wonach die Erträge aus der Umnutzung zu Zweitwohnungen langfristig in den strukturierten Beherbergungsbetrieb fliessen müssen und so zur Stärkung seiner Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Bst. a kann somit gestrichen werden. In diesem Fall erübrigt sich auch die Erstellung eines Gutachtens gemäss Abs. 5.

Formulierungsvorschlag:

Art. 8 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

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.*

(...)

Örtliche Flexibilisierung der Umnutzungsmöglichkeiten in strukturierten Beherbergungsbetrieben

In Zusammenhang mit einem Beherbergungsbetrieb gebaute Zweitwohnungen und touristisch bewirtschaftete Wohnungen müssen gemäss Art. 8, Abs. 1, Bst. d ZWG eine örtliche Einheit mit dem Betrieb bilden. Der besagte Passus sieht vor, dass die Betriebe eine bauliche und funktionale Einheit bilden müssen. Das verhindert flexible Lösungen bei der Restrukturierung von Betrieben mit verschiedenen Standorten. Beispiel: zwei Hotels werden betrieblich zusammengelegt. Beherbergungsbetriebe mit zentraler Infrastruktur und dezentralen Wohneinheiten müssen möglich sein. Dies könnte erreicht werden, indem die beiden Kriterien «baulich» und «funktional» nicht mehr kumulativ formuliert werden.

Formulierungsvorschlag zu ZWG Art. 8, Abs. 1, Bst. d:

die Wohnungen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche ~~und~~ oder funktionale Einheit bilden, es sei denn, Gründe des Ortsbild- oder Denkmalschutzes stehen dem entgegen; und (...)



Vollständige Umnutzung von altrechtlichen Hotels zulassen

Es war ein politischer Kompromiss in der Beratung im Parlament, dass altrechtliche Beherbergungsbetriebe (also jene die vor dem 11. März 2012 bestanden haben) nur zu 50% in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Dieser arithmetische Wert hat keinerlei Praxisbezug. Es muss möglich sein, dass Hotels vollständig vom Markt verschwinden und umgenutzt werden können. Die Umnutzung zu Zweitwohnungen ist dabei eine von vielen Möglichkeiten. Ebenso gut könnte man z.B. Mietwohnungen für Jugendliche, ein Mehrgenerationenhaus oder Appartements einrichten. Gemeinden, welche die Hotels schützen wollen, können z.B. eine Hotelzone errichten. Den Gemeinden muss zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, dass sie gestützt auf die raumplanerischen Vorgaben der Kantone systemrelevante Hotels bezeichnen können, die nicht umgenutzt werden dürfen. Entsprechend ist Art. 8, Abs. 4 ZWG zu ersetzen durch eine Bestimmung, welche die grundsätzliche Umnutzung altrechtlicher Beherbergungsbetriebe zulässt.

Formulierungsvorschlag

ZWG, Art. 8, Abs. 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, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und die Kantone in ihren Richtplänen diese Umnutzungsmöglichkeit vorsehen, 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.~~*

4.1.2 Themenkomplex touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen

Bestimmungen zu den Einliegerwohnungen flexibler ausgestalten

Die Bestimmung, wonach Einliegerwohnungen nur zulässig sind, wenn der Eigentümer im gleichen Gebäude wohnt, ist stark einschränkend und trägt der dynamischen Entwicklung (z.B. bei Wegzug des Eigentümers oder Erbfolge) nicht Rechnung. Aus raumplanerischer Sicht ist entscheidend, dass Einheimische eine aktive Gastgeberrolle einnehmen.

Formulierungsvorschlag zu ZWG Art. 7, Abs. 2

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. im selben Haus liegt, in dem der Eigentümer oder die Eigentümerin seinen beziehungsweise ihren Hauptwohnsitz hat (Einliegerwohnung); oder (...)*

6^(neu) Bei Einliegerwohnungen gemäss Abs. 2, Bst. a kann von der Erfordernis des Hauptwohnsitzes des Eigentümers oder der Eigentümerin abgewichen werden bei Vorliegen besonderer Umstände wie Todesfall oder Zivilstandsänderung.



4.1.3 Themenkomplex Erstwohnungen

Erweiterungsmöglichkeit von altrechtlichen Erstwohnungen

Bei altrechtlichen Erstwohnungen wirkt die Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten auf 30% stark einschränkend. Zudem ist gemäss Bundesgerichtsentscheid die Kumulation von Abbruch und Neubau mit gleichzeitiger Erweiterung um 30% nicht zulässig. Die Anpassung altrechtlicher Wohnungen an moderne Wohnbedürfnisse und die durch die Raumplanungsgesetzgebung geforderte Siedlungsverdichtung nach Innen wird dadurch stark eingeschränkt. Um diese Probleme zu beseitigen wird vorgeschlagen, die 30%-Regel von Abs. 3 von Art. 11 ZWG zu streichen.

Formulierungsvorschlag zu Art. 11 ZWG

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 vorbestandenen 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~~. Dies gilt auch bei Abriss und Wiederaufbau. 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.

Sistierung von Neurechtlichen Erstwohnungen

Für neurechtliche Erstwohnungen besteht eine Sistierungsmöglichkeit der Nutzungsaufgabe, falls besondere Umstände wie ein Todesfall dies erfordern oder nachweislich kein Käufer gefunden wird. Für periphere, strukturschwache Regionen wirkt diese Bestimmung stark entwicklungshemmend. Junge Familien werden sich kaum in einer Region niederlassen und Eigentum erwerben, wenn sie nicht sicher sind, dass der Wert der Immobilie dauerhaft geschützt ist. In den genannten Regionen ist der Immobilienmarkt stark eingeschränkt. Die Lage ist völlig anders in touristischen Hotspots, die von der Zweitwohnungsinitiative auch primär anvisiert wurden. Das Zweitwohnungsgesetz sollte deshalb statt der



Sistierungsmöglichkeit eine räumliche Differenzierung vorsehen. Wir schlagen dazu eine Ergänzung vor, wonach in strukturschwachen Gemeinden nach zwei Jahren die Sistierung aufgehoben und die Nutzung frei gegeben werden kann. Was eine strukturschwache Gemeinde ist. Soll jeder Kanton selber entscheiden. Die meisten Berggebietskantone haben das im Rahmen der NRP bereits definiert.

Formulierungsvorschlag zu Art. 14 ZWG

1 Die Baubewilligungsbehörde sistiert auf Gesuch der Eigentümerin oder des Eigentümers eine Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 während einer bestimmten Dauer, wenn:

- a. die Nutzungsbeschränkung infolge besonderer Umstände wie Todesfall, Wohnsitzwechsel oder Zivilstandsänderung vorübergehend nicht eingehalten werden kann; oder*
- b. die Eigentümerin oder der Eigentümer nachweist, die Wohnung öffentlich ausgeschrieben und erfolglos nach Personen gesucht zu haben, die die Wohnung gegen angemessenes Entgelt rechtmässig nutzen.*

2 Sie verlängert die Sistierung nach Absatz 1 Buchstabe b, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer nachweist, dass die Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind.

2bis Sie kann die Sistierung in eine dauerhafte Aufhebung der Nutzungseinschränkung umwandeln, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer auch nach zwei Jahren keine Nachfolgerin oder Nachfolger gefunden hat und es sich nach Beurteilung der Standortkantons um eine strukturschwache Gemeinde handelt.

3 Sie ordnet zusammen mit der Sistierung nach Absatz 1 Buchstabe b und bei jeder Verlängerung die Neueinschätzung des amtlichen Werts der Wohnung auf Kosten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers an.

4 Der Bundesrat regelt die Dauer der Sistierungen und ihrer Verlängerungen sowie die Einzelheiten des Nachweises nach Absatz 1 Buchstabe b, insbesondere die Anforderungen an die öffentliche Ausschreibung der Wohnung.

4.1.4 Weitere Elemente mit Anpassungsbedarf in der Gesetzgebung

Ungleichbehandlung von Zweitwohnungs- und Nicht-Zweitwohnungsgemeinden und Verbandsbeschwerderecht

Die Zweitwohnungsgemeinden müssen grosse Auflagen auf sich nehmen und sich mit dem schwer verständlichen und komplexen Zweitwohnungsgesetz befassen. Das Bundesgericht tendiert zudem dazu, das Gesetz sehr restriktiv auszulegen. Umweltverbände sprechen gegen alle möglichen Bauvorhaben ein, inkl. gegen eindeutige Erstwohnungen und sogar gegen Güllegruben. Verbänden, welche das Einspracherecht nachweislich missbräuchlich verwenden, sollte das Verbandsbeschwerderecht entzogen werden. Dies ist nicht im ZWG zu regeln, sondern im NHG, weshalb hier kein konkreter Formulierungsvorschlag formuliert wird.

Regelung von Definitionsfragen auf Stufe Zweitwohnungsgesetz

Das Zweitwohnungsgesetz weist einen sehr speziellen Charakter auf. Denn es regelt eigentlich gar nicht, was eine Zweitwohnung ist, sondern es definiert, was eine Erstwohnung ist oder einer Erstwohnung gleichgestellt ist. Alles andere ist dann eine Zweitwohnung. Durch



diese Negativdefinition auf Gesetzesstufe kann es sein, dass nicht alle Fälle erfasst werden. So ist z.B. nicht immer klar, ob fest installierte Wohnbauten auf Campingplätzen zu den Erstwohnungen oder den Zweitwohnungen zählen. In bestimmten Fällen könnten sie als Erstwohnungen taxiert werden. Dann nämlich, wenn sie das ganze Jahr durch vermietet werden und die Mieter am Ort ihren Wohnsitz nehmen. Ob dies rechtlich aber überhaupt zulässig ist, müsste vermutlich in der kommunalen Zonenordnung definiert werden. Zumindest wäre zu diesem Punkt eine Klärung auf Vollzugsebene anzustreben.

Ausweitung der Informationspflicht durch die Gemeinden auch an die Kantone

Art. 10 ZWV sieht vor, dass die Gemeinden direkt den Bund über Bewilligungen nach Art. 7, 8 und 9 ZWG informieren müssen. Die Kantone sind von dieser Pflicht zur Eröffnung ausgeklammert und werden somit quasi übergangen. Das widerspricht dem föderalen Staatsaufbau und Rollenverständnis in Raumplanungsfragen. Art. 10 ZWV sollte deshalb um eine Eröffnungspflicht an die Kantone ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag:

*Art. 10 ZWV, Abs. 2: Die Baubewilligungsbehörden eröffnen dem ARE **bei gleichzeitiger Information der zuständigen kantonalen Behörden:** (...)*

4.2 Anpassungen im Vollzug

Leitfaden für die Gutachten bei strukturierten Beherbergungsbetrieben

Art. 8, Abs. 5 des ZWG sieht die Pflicht zur Erstellung eines unabhängigen Gutachtens bei Umnutzungen von strukturierten Beherbergungsbetrieben vor. Dabei kommen unterschiedliche Gutachter zum Zuge. Diese beurteilen die Gesuche nicht immer einheitlich und es kann im Fall der SGH auch zu Interessenskonflikten kommen, da sie in einer Doppelrolle als Gutachterin und als Financier ist. Es wird deshalb vorgeschlagen, einen Leitfaden für die Gutachten zu erstellen, der eine schweizweit einheitliche Praxis schafft und somit auch für eine Gleichbehandlung der Gesuche bei den Prüfbehörden sorgt. Im Leitfaden sollte auch präzisiert werden, dass sich die Gutachten nicht nur auf den einzelnen Betrieb beschränken, sondern immer auch die Gesamtsituation vor Ort einbeziehen sollten. Dieser Vorschlag für einen Leitfaden kommt allerdings nur zum Tragen, falls entgegen unserem Antrag Art. 8, Abs. 1. Bst. a des ZWG nicht gestrichen wird. Andernfalls braucht es keine Gutachten mehr.

Verbesserung des Informationsflusses und Erfahrungsaustausches

Zur Verbesserung des Informationsflusses und Erfahrungsaustausches unter den Kantonen und Gemeinden organisieren die SAB und der Schweizer Gemeindeverband zusammen eine Plattform. Die Plattform bereitet News aus der Bundesverwaltung, den Kantonsverwaltungen und aus Gemeinden sowie Bundesgerichtsurteile in leicht verständlicher Sprache auf. Die Informationsverbreitung geschieht über einen vierteljährlichen Newsletter an alle Gemeinden im Perimeter der Zweitwohnungsgesetzgebung. Zudem wird auf dem Internet (Hosting bei SAB?) eine Rubrik mit der Sammlung aller Informationen aufgeschaltet. Periodisch werden zudem nationale Tagungen für den Erfahrungsaustausch durchgeführt. Die Kantone und die Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet werden in diese Tagungen aktiv einbezogen. Diese Grundidee muss in der Folge mit allen Partnern inkl. Bund und Kantonen weiter ausformuliert und die Finanzierung sicher gestellt werden.



4.3 Handlungsbedarf im Bereich flankierender Massnahmen

Flankierende Massnahmen besser kommunizieren

Die flankierenden Massnahmen zur Zweitwohnungsgesetzgebung (Aufstockung Innotour, 200 Mio. Fr. aus der NRP und mehr Handlungsspielraum für die SGH) wurden von Bund und Kantonen nur sehr zurückhaltend kommuniziert. Die Gründe dafür sind vielfältig. Darauf soll hier nicht weiter eingegangen werden. Wichtig ist daraus die Lehren zu ziehen. Das gleiche gilt übrigens für den indirekte Gegenvorschlag zur Zweitwohnungsinitiative, der im Jahr 2011 in Kraft trat. Dieser wurde seitens des Bundes praktisch überhaupt nicht kommuniziert. Sollte wieder eine Situation eintreten, in der flankierende Massnahmen ergriffen werden, so sind diese offensiv zu kommunizieren.

Räumliche Entwicklungsstrategie für die Gemeinden

In Zusammenhang mit der Zweitwohnungsgesetzgebung wurde immer wieder das Eintreten eines sogenannten Donut-Effektes befürchtet. Neue Bauten werden am Siedlungsrand erstellt, der Ortskern zerfällt. Mit dieser Frage müssen sich alle Gemeinden spätestens seit Inkrafttreten der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 auseinandersetzen. Die Siedlungsentwicklung nach Innen ist seither oberste Priorität. Die Umnutzungsmöglichkeit von ortsbildprägenden oder schützenswerten Bauten innerhalb der Ortskerne leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Weitere gesetzliche Vorschriften braucht es nicht. Hingegen sind Unterstützungsleistungen für die Gemeinden in der Ausformulierung und Umsetzung von räumlichen Entwicklungsstrategien und von Dorfkernerneuerungen sehr willkommen. Die SAB unterstützt diesbezüglich seit 2018 eine Initiative verschiedener Gemeinden aus dem Berggebiet, den Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden zur Ortskernerneuerung zu fördern. Der nächste Erfahrungsaustausch ist für Mai 2021 vorgesehen. Eine derartige räumliche Entwicklungsstrategie der Gemeinden erleichtert auch die Abstimmung der Entwicklungsvorstellungen mit jenen der touristischen Destinationen.

Schützenswerte und landschaftsprägende Bauten ausserhalb der Bauzone

Der Fall «Nigglich Hus / Blackter Stafel» zeigt, dass auch für die Umnutzungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen noch Klärungsbedarf besteht. Dieser ist aber in erster Linie im Raumplanungsgesetz / der Raumplanungsverordnung gegeben, weshalb hier auf eine konkrete Formulierung verzichtet wird.

5. Weiteres Vorgehen

Die Wirkungsanalyse von ARE und Seco wurde im Mai 2021 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Er sieht keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für eine Gesetzesrevision sondern will eine weitere Wirkungsmessung in vier Jahre abwarten.

Der Vorstand der SAB ist der Auffassung, dass bereits jetzt nach Vorliegen der ersten Wirkungsmessung genügend Evidenz besteht, welche Anpassungen an der Zweitwohnungsgesetzgebung rechtfertigen. Das vorliegende Papier der SAB enthält die entsprechenden Forderungen. Parallel dazu zeigt sich Verbesserungsbedarf im Vollzug der Gesetzgebung und im Informations- und Erfahrungsaustausch. Dieser Verbesserungsbedarf soll rasch angegangen werden.