

Bundesamt für Raumplanung ARE

WIRKUNGSANALYSE ZWEITWOHNUNGSGESETZ: EVALUATION DES VOLLZUGS

Schlussbericht: Zusammenfassung des Vorgehens und der Ergebnisse,
Aufzeigen von Handlungsbedarf und Empfehlungen



Bern, September 2020

infraconsult



kanzlei **konstruktiv**

Raum und Mobilität
Umwelt
Gesellschaft und Wirtschaft
Public Management
Kommunikation

IC Infraconsult AG
Kasernenstrasse 27, CH-3013 Bern
+41 31 359 24 24
icag@infraconsult.ch
infraconsult.ch



Bild Titelseite: Sicht auf Grimentz im Val d'Anniviers; By Dominicus Johannes Bergsma - Own work, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=35512655>

IMPRESSUM

AUFTAGGEBER

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Ittigen
Gabriel Weick, Projektleitung
Maria-Pia Gennaio, stellvertretende Projektleiterin

AUFTAGNEHMER/BEARBEITENDE

IC Infraconsult AG, Bern
Daniel Studer, Projektleitung, Sachbearbeitung
Dominic Schorneck, stellvertretende Projektleitung, Sachbearbeitung
Thomas Ammann, Raumplaner, Arc Alpin
Michael Pflüger, Fürsprecher, Kanzleikonstruktiv

BEGLEITGRUPPE

Martin Vinzens , Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Reto Camenzind, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Gabriel Hefti, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Christina Hürzeler, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Shqipe Hoti, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Ueli Grob, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Sabine Kollbrunner, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

BEZUGSADRESSE

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Worbletalstrasse 66, 3063 Ittigen,
+41 58 462 40 60, info@are.admin.ch



INHALT

1. EINLEITUNG	5
2. METHODIK	7
2.1 Erarbeitung der Fragestellungen	7
2.2 Erhebungskonzept	8
2.3 Synthese und Empfehlungen	10
3. FRAGESTELLUNGEN	11
4. ERGEBNISSE	13
4.1 Auswertung Sekundärdaten	13
4.2 Online-Umfragen	15
4.3 Fallstudien	19
5. SYNTHESE UND HANDLUNGSBEDARF	22
6. EMPFEHLUNGEN	28
6.1 Wissensmanagement und Kommunikation verbessern	29
6.2 Bildungsangebote ausbauen	30
6.3 Aufgaben und Kompetenzen präzisieren	30
6.4 Grundlagen vervollständigen und präzisieren	31
6.5 Prozesse und Anforderungen klarer regeln	32
6.6 Umgang mit dem GWR erleichtern	32
6.7 Vollzugsaufwand verringern	33
6.8 Planerische Massnahmen unterstützen	33
6.9 Vollzug und Wirkungen beobachten	34
7. FAZIT UND AUSBLICK	35
ANHANG	36
A1: Karten und Grafiken	36
A2: Gemeindetypologie	38
A3: Übersicht Themen des Handlungsbedarfs	39
A4: Liste der Interviewpartner Fallstudien	40
A5: Literaturverzeichnis	42



ABKÜRZUNGEN

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
d	deutsch
EW	Erstwohnungen
EWR	Einwohnerregister
F	Fallstudien
f	französisch
Gde.	Gemeinde
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
GWS	Eidg. Statistik der Gebäude und Wohnungen
i	italienisch
Kt.	Kanton
O	Online-Umfragen
RPG	Raumplanungsgesetz
S	Statistische Analysen
STATPOP	Eidg. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
STATENT	Eidg. Statistik der Unternehmensstruktur
Sth.	Stakeholder
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Whg.	Wohnung(en)
ZWG	Zweitwohnungsgesetz
ZVV	Zweitwohnungsverordnung
ZW	Zweitwohnungen
ZWA	Zweitwohnungs-Anteil



1. EINLEITUNG

Hintergrund

Helvetia Nostra reichte im Dezember 2007 die Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ ein. Die Initiative fordert, dass der Zweitwohnungsanteil in allen Gemeinden auf 20% des Gesamtwohnungsbestandes begrenzt wird. Die Volksinitiative wurde im März 2012 vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Daraufhin wurden das Zweitwohngesetz (ZWG) und die dazugehörige Zweitwohnungsverordnung (ZWV) erarbeitet. Am 1. Januar 2016 sind das ZWG vom 20. März 2015 und die ZWV vom 4. Dezember 2015 in Kraft getreten.

In der Zeit zwischen der Annahme der Volksinitiative bis zum Inkrafttreten des ZWG wurden Übergangsbestimmungen erlassen, um der Forderung der Volksinitiative nachzukommen. Kurz nach der Volksabstimmung wurde ein Moratorium für Bewilligungen neuer Zweitwohnungen verhängt. Anschliessend wurde eine Übergangsverordnung erarbeitet, die am 1. Januar 2013 in Kraft trat. Zwischen Annahme der Volksinitiative und Inkrafttreten der Übergangsverordnung bestand rechtlich keine Sicherheit, ab welchem Zeitpunkt keine weiteren Zweitwohnungen mehr bewilligt werden dürfen. Die meisten Gemeinden nutzten diese Unsicherheit um weiterhin Zweitwohnungen zu bewilligen. Mit dem Inkrafttreten der Übergangsverordnung wurde diese Praxis verboten und weitere rechtliche Fragen geregelt.¹

Ausgangslage

Gemäss Artikel 19 des ZWG sind die Wirkungen des Gesetzes regelmässig zu untersuchen und dem Bundesrat ist periodisch Bericht zu erstatten. Eine erste Wirkungsmessung wurde in den Jahren 2019 und 2020 durch das ARE und das SECO gemeinsam durchgeführt. Die Untersuchung der Wirkungen umfasst eine Vorstudie und vier Vertiefungsstudien mit unterschiedlichem Fokus:

- Vorstudie, u. a. zu Wirkungsmodell (im Auftrag von SECO und ARE)
- Evaluation Vollzug (vorliegende Studie, im Auftrag des ARE)
- Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus (im Auftrag des SECO)
- Analyse der Auswirkungen mit betrieblichem Fokus (im Auftrag des SECO)
- Analyse der Auswirkungen auf den Flächenverbrauch und die Landschaft (ARE)

Vorliegende Studie befasst sich mit der Evaluation des Vollzugs des ZWG. Parallel zu unserer Studie wurden die volkswirtschaftlichen² und die betriebswirtschaftlichen³ Wirkungen des ZWG erarbeitet. Die Erarbeitung der drei Studien erfolgte in enger Zusammenarbeit der drei Projektteams und der Auftraggeber SECO und ARE. Die für die verschiedenen Arbeiten verwendeten Gemeindetypologien, räumlichen Perimeter und Fallbeispiele wurden zwischen den Untersuchungsteams abgestimmt. So konnte zum einen eine gewisse methodische und analytische Übereinstimmung und zum anderen eine den unterschiedlichen Erkenntnisinteressen entsprechende Verteilung der Fallbeispiele geschaffen werden.

¹ Die Verordnung definiert u.a. den Begriff „Zweitwohnung“ und regelt den Umgang mit sog. „altrechtlichen Wohnungen“ sowie die Bewilligung von Wohnungen mit Nutzungsbeschränkungen (vgl. Übergangsverordnung vom 22.08.2012).

² Vgl. Rütter Soeco (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohngesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus

³ Vgl. HSLU, BHP (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohngesetz: Analyse der Auswirkungen mit betrieblichem Fokus



Vertiefungsstudie für die Evaluation des Vollzugs

Die Vertiefungsstudie für die Evaluation des Vollzugs wurde im Herbst 2020 abgeschlossen. Im Rahmen dieser Studie wurden Online-Umfragen sowie Fallstudien mit Interviews mit Gemeinden, Kantonen, Bund und Stakeholdern durchgeführt.

Das Vorgehen umfasste drei Phasen:

- In der ersten Phase wurden in Absprache mit den anderen Teilstudien die Fragestellungen festgelegt, Stichproben für die Studie gewählt (Zwischenbericht 1) und ein konkretes Befragungskonzept inkl. detaillierten Fragebogen erarbeitet (Zwischenbericht 2).
- In der zweiten Phase wurden Primärdaten erhoben (Online-Umfrage, Fallstudien mit Interviews).
- Die dritte Phase umfasst die Datenauswertungen der Online-Umfragen und der Fallstudien (Zwischenbericht 3) sowie deren Synthese und die Erarbeitung von Empfehlungen sowie die Erstellung des vorliegenden Schlussberichts (in Abbildung 1 rot umrandet)

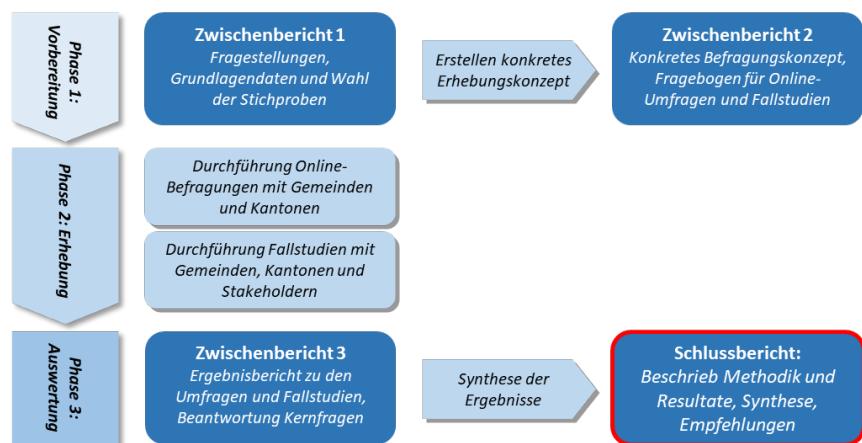


Abbildung 1: Vorgehen und Dokumentation im Gesamtprojekt
(Darstellung: IC Infraconsult)

Aufbau Schlussbericht

Der Schlussbericht fasst die wichtigsten Inhalte aus den Zwischenberichten 1 bis 3 zusammen und stellt sie kurz und prägnant dar (Kapitel 2 bis 4: Fragestellungen, Erhebungs- und Auswertungsmethoden und Ergebnisse). Darauf folgen die Synthese und der Handlungsbedarf (Kapitel 5) sowie die Empfehlungen mit möglichen, konkreten Massnahmen zur deren Umsetzung (Kapitel 6) sowie die Erläuterung des weiteren Vorgehens (Kapitel 7).

Ergänzende Detailinformationen in Zwischenberichten

Kapitel 2 (Methodik), Kapitel 3 (Fragestellungen) und Kapitel 4 (Ergebnisse) dieses Berichts sind stark kondensierte Zusammenfassungen der Zwischenberichte 1 bis 3. Ausführliche Beschriebe und Erläuterungen zu Fragestellungen, Methodik, Erhebungen und Datenauswertungen befinden sich in den erwähnten Zwischenprodukten, die auf Nachfrage beim ARE bezogen werden können.

2. METHODIK

2.1 ERARBEITUNG DER FRAGESTELLUNGEN

Vorgehen bei der Formulierung der Fragestellungen

Dieses Kapitel befasst sich mit der Erarbeitungsmethodik der Fragestellungen. Die Fragestellungen sind in Kapitel 3 zusammengefasst.⁴

Abbildung 2 zeigt eine Übersicht über das Vorgehen bei der Formulierung der Fragestellungen. Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Fragestellung war das Wirkungsmodell der Vorstudie, auf dessen Basis übergeordnete Kernfragen in vier thematischen Blöcken erstellt wurden. Zur Beantwortung der Kernfragen auf der jeweiligen Vollzugsebene wurden konkrete Hypothesen und Fragestellungen erarbeitet. Die konkreten Fragen wurden schliesslich in ein Erhebungskonzept mit drei Erhebungsmethoden integriert, so dass die jeweils bestmögliche Methode zur Beantwortung der Frage/Hypothese verwendet wird. Die Befragung in den Online-Umfragen und den Fallstudieninterviews verlief entlang dieser Frageblöcke.

Informationen zum Erhebungskonzept und der Methodik befinden sich in Kapitel 2.2.

Schema Erarbeitung der Fragestellungen

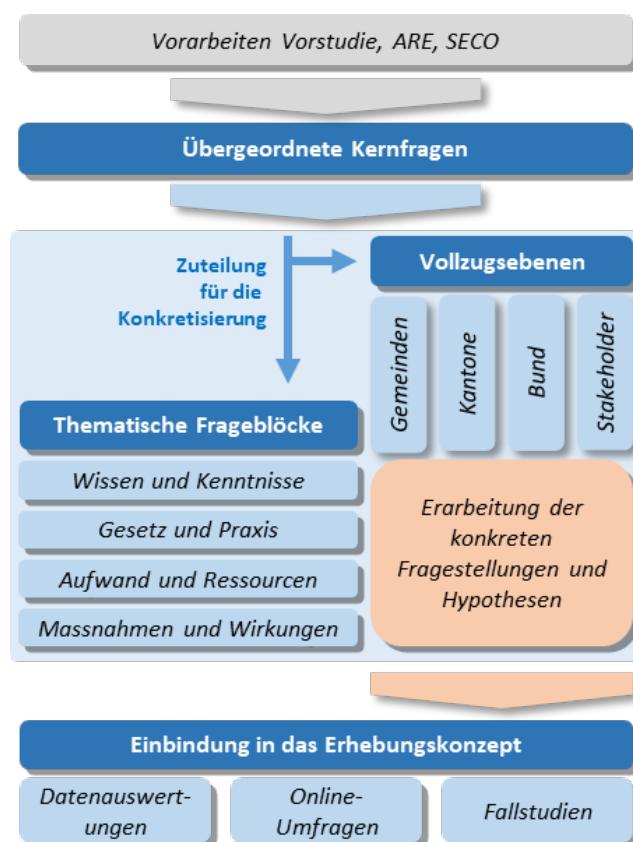


Abbildung 2: Vorgehen Fragestellungen, Hypothesen und Eingliederung in das Erhebungskonzept (Darstellung: IC Infraconsult)

⁴ Detaillierte Informationen zur Erarbeitung der Fragestellung, zum Erhebungskonzept und den konkreten Fragebogen befinden sich in Zwischenbericht 1 und 2.

2.2 ERHEBUNGSKONZEPT

Vorgehen in drei Schritten

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Erhebungskonzept. Die Ergebnisse der Erhebungen sind in Kapitel 4 zusammengefasst.⁵

Das Erhebungskonzept folgte einem dreistufigen Vorgehen (vgl. Abbildung 3). Im Hinblick auf die Stichprobenwahl für die Fallstudien und Online-Umfragen hat IC Infraconsult in einem **ersten Schritt** vorhandene Sekundärdaten ausgewertet im Sinne einer Grundlagenarbeit.

Auf Basis der Fragestellungen wurden in einem **zweiten Schritt** die Anforderungen an die Stichproben für die Online-Umfrage und die Fallstudien festgelegt: Relevante Merkmalskombinationen für die Beantwortung der spezifischen Hypothesen wurden eruiert und die Stichproben für die Fallstudien und Online-Umfragen dementsprechend definiert. Das Konzept sah vor, dass die Online-Umfrage für allgemeinere Fragen „in die Breite“ genutzt wird und die Fallstudien für eine Analyse „in die Tiefe“ mit detaillierten Fragen.

Der **dritte Schritt** umfasste die Durchführung der Umfragen und Fallstudien. Die Primärdatenerhebung umfasste Online-Umfragen mit rund 650 Gemeinden und allen 26 Kantonen sowie 26 Fallstudien (12 Gemeinden, 5 Kantone, 3 Bundesstellen und 6 Stakeholder).

Schema Erhebungskonzept

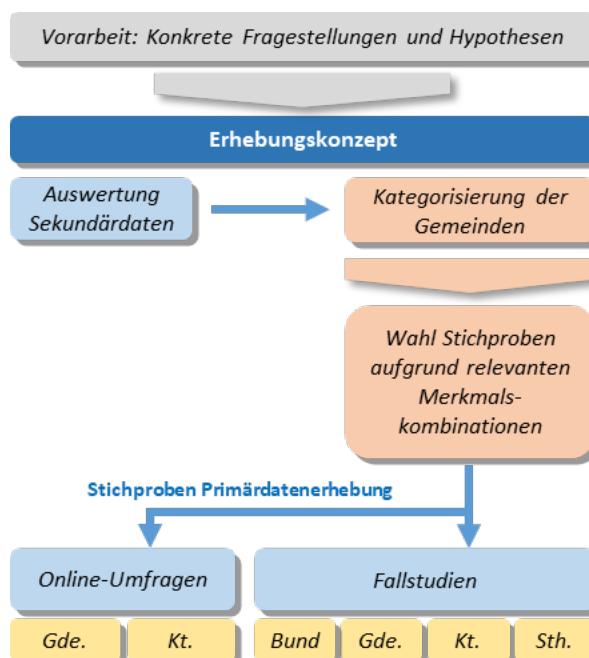


Abbildung 3: Erhebungskonzept für die Datenerfassung mit Bund, Gemeinden (Gde.) Kantonen (Kt.) und Stakeholdern (Sth.) (Darstellung: IC Infraconsult)

Schritt 1:
Analyse von
Sekundärdaten

Die Grundlagenanalyse umfasste diverse Datenauswertungen für alle Schweizer Gemeinden und Kantone über die letzten Jahre. Die Daten wurden von IC Infraconsult deskriptiv ausgewertet und vergleichend analysiert.⁶ Interessante Merkmalskombinationen und auffällige Entwicklungen über die Zeit wurden angezeigt und beurteilt. Die Sekundärdatenauswertung lieferte die Grundlage für die Wahl der Stichproben für die Online-Umfrage der

⁵ Alle detaillierten Ergebnisse befinden sich im Zwischenbericht 3

⁶ Im Fokus standen Veränderungen über die Zeit (Mittelwerts- und Häufigkeitsvergleiche zwischen Gemeindetypen, Wohnungstypen, Kantonen, Gemeindeclustern etc.).



Schritt 1 (ff)	Gemeinden und die Fallstudien (s. Schritt 2). Die verwendeten Sekundärdaten sind in der Regel Vollerhebungen und gemeindescharf. Ausgewertet wurden folgende Datensätze, Statistiken und weitere Grundlagen: <ul style="list-style-type: none">▪ Gebäude- und Wohnungsregister (GWR)▪ Bau- und Wohnbaustatistik, Leerwohnungszählung▪ Statistik der Bevölkerung und Beschäftigung (STATPOP und STATENT)▪ Gemeindetypologie (ARE/BFS), Typologie „ZW-Gemeinden“ (ARE/SECO)⁷▪ Beschwerden Helvetia Nostra
Schritt 2: Stichproben Online-Umfragen und Fallstudien	<p>Die Stichproben für die Online-Umfragen hat IC Infraconsult zusammen mit dem Auftraggeber definiert. Erfasst wurden alle Kantone und alle Gemeinden mit einem ZW-Anteil von 14% oder höher. Die Stichprobe für die Fallstudien wurde anhand eines Kriteriensets ausgewählt. Die Kriterien sind so gewählt, dass die Stichprobe möglichst viele Fragestellungen abdeckt.</p> <p>Hauptkriterien für die Auswahl der Gemeinden und Kantone waren:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Gemeinden/Kantone aus allen Landesregionen, Sprachregionen, Raumtypen und Gemeindegrößen.▪ Gemeinden mit niedrigen und hohen ZW-Anteilen sowie Gemeinden „auf der Schwelle“ mit ZW-Anteil von etwa 20%.▪ Weitere für die Fragebeantwortung wichtige Merkmalskombinationen⁸ <p>In Zusammenarbeit mit dem ARE wurde die Liste konkretisiert und zusätzlich zu den 12 Gemeinden und 5 Kantonen, 3 Bundesstellen und 6 Stakeholder für die Fallstudien gewählt.⁹</p>
Schritt 3: Online-Umfragen und Fallstudien	<p>Die Fragestellungen und Hypothesen wurden in zwei Online-Fragebogen operationalisiert (1x Gemeinden, 1x Kantone). Der Fragebogen wurde im Namen des ARE an rund 650 Gemeinden und alle Kantone versendet. Die Erfassung lief über 9 Wochen vom 1. Januar bis zum 29. Februar 2020.</p> <p>Die Auswertung der Fallstudien erfolgte qualitativ.¹⁰ Die Inhalte der Fallstudieninterviews wurden dazu anonymisiert. Die Interviews wurden vor Ort durchgeführt mit Vertretungen der Gemeinden (Bauverwalter, Gemeindepräsident, zuständige Person für das GWR), der Kantone (Kantonsplaner, Regierungsstatthalter, zuständige Person für das ZWG) sowie regionalen Stakeholdern (Bauwirtschaft, Immobilienentwickler, Bank, Hoteliers, Tourismusorganisation, Allianz Zweitwohnungen)¹¹. Zur Vorbereitung der Interviews hat IC Infraconsult den Interviewpartnern die Auswertung der Sekundärdaten zugesendet, inkl. einer Spezialauswertung vom ARE zum Flächenverbrauch.¹² Weiterführende Informationen, Erläuterungen oder spezifische Dokumente, die uns von Seiten der Interviewpartner zur Verfügung gestellt wurden, sind mit in die Auswertung einbezogen worden.</p>
Detailinformationen in Zwischenberichten	Weitere Informationen im Detail zur Methodik, zu den Stichproben und zu den Fragebogen befinden sich in den Zwischenberichten 1 und 2.

⁷ Gemäss Definition im Projekt „Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz“, vgl. Anhang A2

⁸ Z.B. die Kombination von steigenden Wohnbauinvestitionen und hohem ZW-Anteil oder sehr hohe Anteile von „den Erstwohnungen gleichgestellten“ Wohnungen bei gleichzeitig tiefem ZW-Anteil und hoher Zahl neuer Wohnungen

⁹ **Bund:** BFS , ARE und BJ; **Kantone:** Bern, Wallis, Graubünden, Tessin und St. Gallen; **Gemeinden:** Grindelwald, Anniviers, Bagnes, Tenero Contra, Schiers, Interlaken, St. Moritz, Gambarogno, Val de Travers, Unteriberg, Neckertal, Innertkirchen; **Stakeholder** aus der Planungs-, Bau-, Immobilien- und Tourismusbranche aus der „Kernregion“ in den Gemeinden Grindelwald, Bagnes und Anniviers

¹⁰ Halbstandardisierte Interviews: Sammlung der Aussagen, Wichtigkeit der Aussagen für Interviewpartner, Häufigkeiten von Aussagen etc.

¹¹ Eine Auflistung aller Interviewpartner befindet sich im Anhang A4.

¹² Z.B. GIS-Auswertung von Einwohner- und Gebäuderegister zur Entwicklung des Flächenverbrauchs der ZW in den Gemeinden, inkl. Verortung der Wohnungskategorien in der Gemeinde. Für weitere Informationen siehe Zwischenberichte 1 bis 3.

2.3 SYNTHESE UND EMPFEHLUNGEN

Schematische Übersicht

Dieses Kapitel beschreibt ausschliesslich die Methodik zur Erarbeitung der Synthese und Empfehlungen. Inhaltliche Informationen zu Synthese und Handlungsbedarf befinden sich in Kapitel 5. Die Empfehlungen sind in Kapitel 6 erläutert. Nachfolgende Abbildung 11 zeigt eine schematische Übersicht zum Vorgehen.

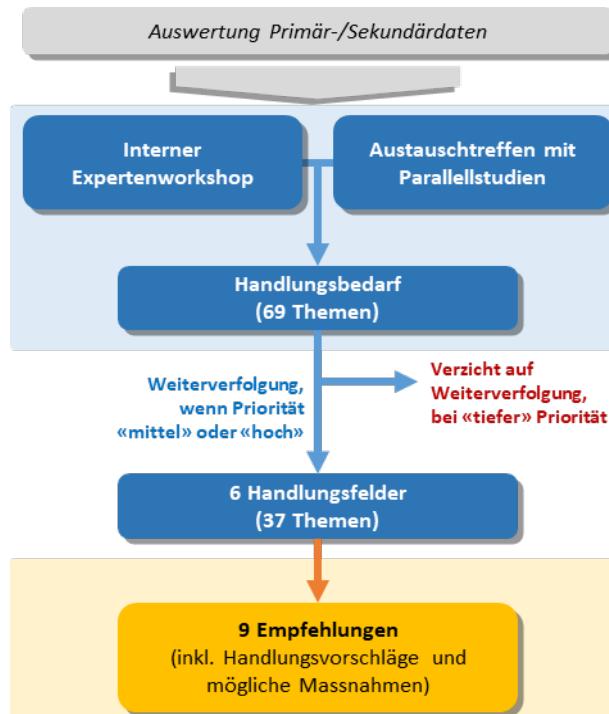


Abbildung 4: Vorgehen Synthese und Erarbeitung der Handlungsvorschläge
(Darstellung: IC Infraconsult)

Vorgehen Synthese

Im **ersten Syntheseschritt** wurden die gesammelten Resultate der Datenauswertungen in einem internen Workshop einer Gesamtsynthese unterzogen. Alle Resultate und Nennungen aus den Fallstudien wurden sortiert, zusammengefasst und mit weiterführenden Informationen unserer Experten ergänzt. Anschliessend fand ein Austauschtreffen mit den Bearbeitungsteams der parallel laufenden Studien zur volks- und betriebswirtschaftlichen Wirkungsanalyse statt, um die Ergebnisse auszutauschen und möglichen Handlungsbedarf zu diskutieren. Der Handlungsbedarf wurde auf Basis der Synthese in 69 einzelnen Themen aufgezeigt.

Im **zweiten Syntheseschritt** wurde der Handlungsbedarf zusammengefasst, thematisch sortiert und konsolidiert. In Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber wurden Themen priorisiert. Die Priorisierung erfolgte aufgrund der Wichtigkeit der Themen: In Fallstudien und Umfragen häufig genannte oder als wichtig beurteilte Themen wurden weiterverfolgt. Themen, die wenig genannt oder von geringer Tragweite sind, wurden nicht weiterverfolgt. Es resultierten sechs Handlungsfelder mit 37 Themen (Kapitel 5 und Anhang A3).¹³

Im **dritten Syntheseschritt** erarbeitete das Expertenteam der IC Infraconsult konkrete Empfehlungen um den Vollzug des Zweitwohngesetzes zu optimieren. Es resultieren 9 Empfehlungen mit 17 konkreten Handlungsvorschlägen und möglichen Massnahmen (Kapitel 6).

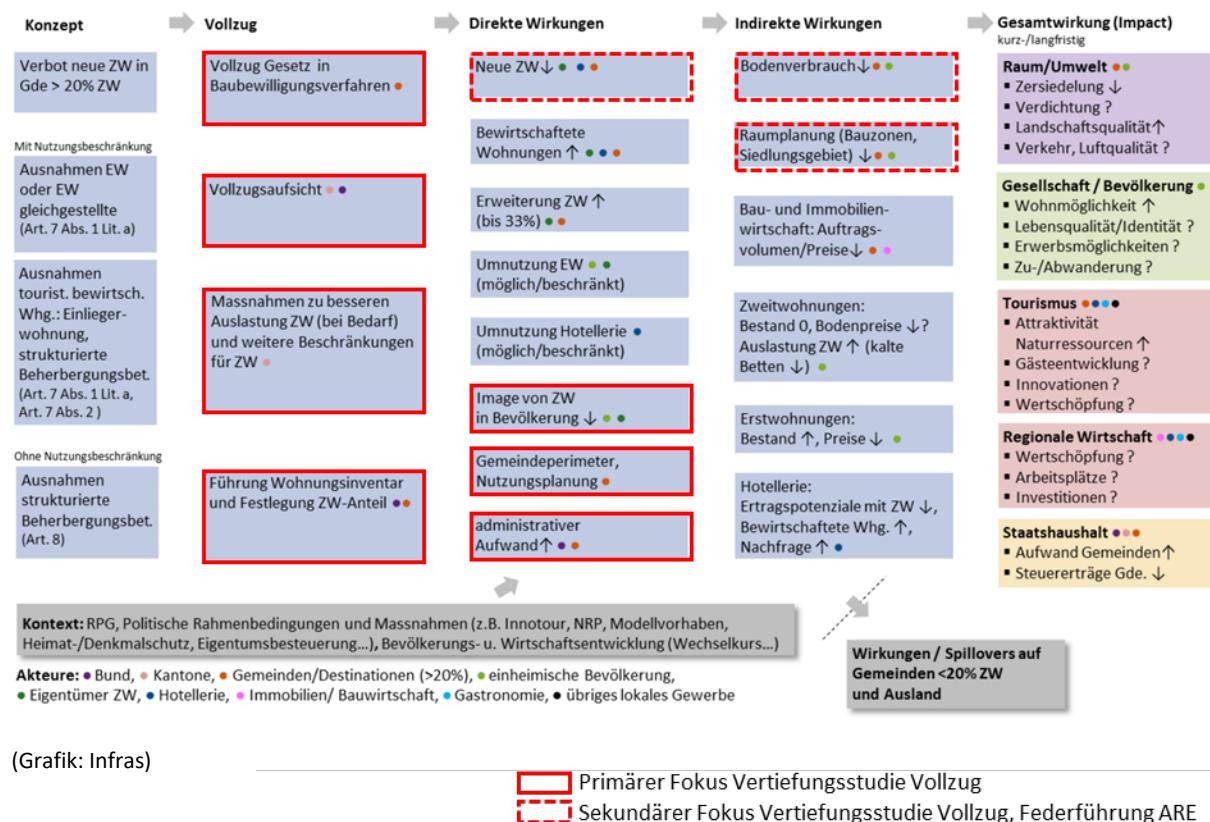
¹³ Die vollständige Liste aller Themen und der Beurteilung des Handlungsbedarfs wurde im Rahmen eines Workshops erstellt und konsolidiert. Die Liste ist auf Anfrage bei IC Infraconsult verfügbar.

3. FRAGESTELLUNGEN

Aufbau auf Wirkungsmodell der Vorstudie

Zur Vorbereitung der Wirkungsanalyse des ZWG wurde eine Vorstudie durchgeführt¹⁴. Die Vorstudie enthält ein Wirkungsmodell mit einer Auslegeordnung zu relevanten Wirkungen in den Bereichen Vollzug, Raum/Umwelt, Gesellschaft/Bevölkerung, Tourismus, regionale Wirtschaft und Staatshaushalt (vgl. nachfolgende Grafik; Quelle/Darstellung: INFRAS, 2019).

Das Wirkungsmodell zeigt Zusammenhänge zwischen Vollzug und direkten und indirekten Wirkungen sowie die betroffenen Akteure auf. Vollzug, direkte und indirekte Wirkungen werden in den drei Vertiefungsstudien im Einzelnen untersucht. Aufgrund der vielen direkten Bezüge in den Wirkungsketten wurden die Vertiefungsstudien parallel durchgeführt und ein ständiger Austausch und Abgleich zwischen den drei Vertiefungsstudien gewährleistet. Die Vertiefungsstudie zum Vollzug des ZWG befasst sich prioritätär mit den rot umrahmten Wirkungen



Thematische Gliederung der Fragestellungen

Auf Basis des Wirkungsmodells aus der Vorstudie wurden Kernfragen erstellt und konkretisiert. Die Kernfragen können vier thematischen Frageblöcken zugeordnet werden.

¹⁴ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, INFRAS (2019): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz; Vorstudie



Frageblock 1: Wissen und Kenntnisse



Der Erste Frageblock befasst sich mit den Kenntissen des Gesetzes und der Verordnung. In erster Linie geht es darum herauszufinden, wie gut die Akteure das Gesetz kennen und ob das Gesetz und die Verordnung verständlich ist. Zentrale Fragen in Block 1:

- Wie gut kennen Gemeinden, Kantone, Bundesstellen und betroffene Stakeholder den Gesetzes- und Verordnungstext?
- Haben Gemeinden, Kantone und Stakeholder genügend Informationen und Kenntnisse um ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten gesetzeskonform wahrzunehmen und das Gesetz richtig zu vollziehen?

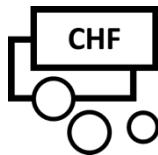
Frageblock 2: Gesetz und Praxis



Der zweite Frageblock beinhaltet Fragen zum Vollzug des Gesetzes auf allen Vollzugsebenen. Zentrale Fragen in Block 2:

- Wie wird das ZWG umgesetzt? Wie wird mit „Spezialfällen“ umgegangen und wie häufig sind diese aufgetreten?¹⁵
- Wie wird das Gesetz auf allen Vollzugsebenen in der Praxis vollzogen, z. B. Rollen- und Aufgabenverteilung Gemeinden/Kantone/Bund, Kompetenzen, Wahrnehmung der Aufsicht, neu eingeführte Massnahmen, lokale Praxen im Vollzug etc.?
- Welche Herausforderungen, Schwierigkeiten und Hindernisse gibt es beim Vollzug des ZWG auf allen Verwaltungsebenen?

Frageblock 3: Aufwand und Ressourcen



Der dritte Frageblock behandelt Fragen zum Aufwand, der durch das ZWG auf allen Vollzugsebenen entstanden ist, und ob die vorhandenen Ressourcen für den Vollzug ausreichen. Zentrale Fragen in Block 3:

- Wie hoch ist der administrative Aufwand bei Stakeholdern, Gemeinden, Kantonen und beim Bund für den Vollzug des ZWG?
- Welche expliziten Vollzugsaufgaben führen zu hohem Aufwand und welche sind weniger aufwändig?
- Haben die betroffenen Gemeinden, Kantone, die Bundesstellen und Stakeholder genügend Ressourcen, um die durch das ZWG entstandenen neuen Aufgaben wahrzunehmen?

Frageblock 4: Massnahmen und Wirkungen



Der vierte Frageblock geht der Frage nach, welche Wirkungen das ZWG auf Raum und Umwelt sowie Gesellschaft und Bevölkerung hat und welche Massnahmen auf den verschiedenen Vollzugsebenen eingeführt/aufgehoben wurden im Zusammenhang mit dem ZWG. Zentrale Fragen in Block 4:

- Nutzen Gemeinden und Kantone planerische Instrumente im Zusammenhang mit dem ZWG? In welchen Formen wird das ZWG in planerische Überlegungen integriert?
- Welche Wirkungen auf Raum, Umwelt, Gesellschaft und Bevölkerung hat das ZWG in den Gemeinden und Kantonen?
- Ist der Flächenverbrauch von ZW zurückgegangen und hat der Druck auf die Bauzonen abgenommen?
- Hat sich das Image in der Bevölkerung betreffend Zweitwohnungen verändert?

Detailinformationen in Zwischenberichten

Details zur Erarbeitung der Fragestellungen, die vollständige Liste aller Kernfragen und den dazugehörigen Hypothesen auf allen Vollzugsebenen sowie die Operationalisierung für die Online-Umfragen und Fallstudien befinden sich in den Zwischenberichten 1 und 2.

¹⁵ Insbesondere die Bewilligung von neuen ZW gemäss Art. 7, 8, 9, 11, 14, 26 und 27 ZWG.

4. ERGEBNISSE

Einleitung

Dieses Kapitel beinhaltet eine Übersicht der wichtigsten Ergebnisse aus der Datenauswertung, den Online-Umfragen und den Fallstudien. Die Darstellungen und Aussagen sind zusammengefasst und vereinfacht. Die vollständigen und detaillierten Ergebnisse finden sich im Zwischenbericht 3.

4.1 AUSWERTUNG SEKUNDÄRDATEN

ZW-Thematik bezieht sich insbesondere auf den Alpenbogen

Die Auswertungen der GWR-Daten zeigten, dass sich die Zweitwohnungs-Thematik vorwiegend auf den Alpenbogen beschränkt, mit wenigen Ausnahmen im Jura, der Zentral- und Ostschweiz (vgl. Abbildung 5). Im Jahr 2018 gab es insgesamt 359 Gemeinden mit ZW-Anteilen über 20% (ZW-Gemeinden). Die ZW-Gemeinden liegen vor allem in den Kantonen Wallis (89 Gemeinden/71% der Gemeinden im Kanton), Graubünden (79/75%), Tessin (67/58%) und Bern (45/13%). Die Kantone Uri (55%) und Glarus (33%) weisen ebenfalls hohe, relative Anteile an ZW-Gemeinden auf¹⁶.

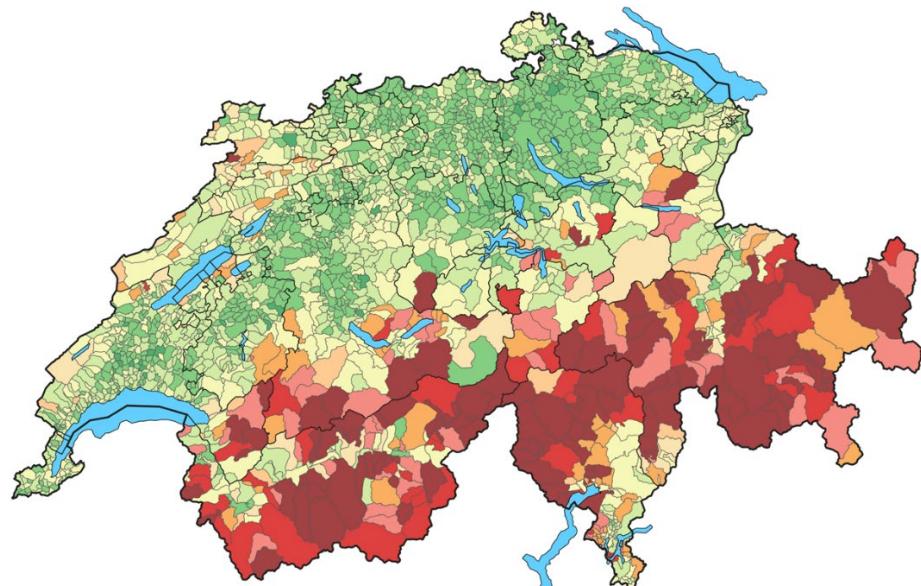


Abbildung 5: Kategorien Zweitwohnungsanteile 2018, nach Gemeinden Stand 2018 (rot = hoch, grün = tief; Detailkarte mit Legende im Anhang A1; Quelle: GWR; Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult)

Reduktion ZW-Anteil aufgrund „den Erstwohnungen gleichgestellten“ Wohnungen

2018 gab es 105 Gemeinden in der Schweiz, die aufgrund von „den Erstwohnungen gleichgestellten“ Wohnungen unter 20% ZW-Anteil bleiben. Die meisten dieser Gemeinden liegen in den Kantonen BE (29 Gemeinden), TI (14), AR (8) und GR (7). Unsere Auswertungen zum GWR sowie eine Studie in der Zentralschweiz haben gezeigt, dass der ZW-Anteil einer Gemeinde stark davon abhängt, wie aktuell und vollständig die Gemeinde das GWR führt¹⁷. Der ZW-Anteil kann um rund 4% bis zu 7% reduziert werden, wenn eine Gemeinde das GWR bereinigt. Gemeinden, die erstmals über 20% ZW-Anteil kommen, bereinigen danach in der Regel das GWR und fallen damit wieder unter die Grenze von 20% ZW-Anteil. Ansatzpunkt für die Reduktion des ZW-Anteils ist die Deklaration von Wohnungen als „den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen“ gem. Art. 2 Abs. 3 ZWG.

¹⁶ Es ist zu berücksichtigen, dass der Kanton Glarus insgesamt nur drei Gemeinden hat, wovon eine ZW-Gemeinde ist.

¹⁷ Vgl. Studie: Rütter Soeco (2017): Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri

Flächenbeanspruchung durch ZW¹⁸

Das ARE hat im Rahmen der Wirkungsanalyse Flächenauswertungen erstellt zur Entwicklung der ZW-Flächen über die Zeit. Die Ergebnisse über die ganze Schweiz lassen generell die Schlussfolgerung zu, dass die jährliche Flächenbeanspruchung durch den Bau von neuen ZW in den ZW-Gemeinden ab dem Jahr 2008 abgenommen hat (vgl. Abbildung). Eine mögliche Erklärung hierfür sind die Wirtschafts-/Finanzkrise und das Zustandekommen der ZW-Initiative. Ein „Zwischenhoch“ ist rund um die Annahme der Initiative im Jahr 2013 erkennbar. Zwischen Gemeinden mit einem ZWA > 20%, unterteilt nach Hotspot-, Mittel- und Peripherie-Gemeinden, gibt es Unterschiede in der Ausprägung.



Abbildung 5: Veränderung der Fläche von neugebauten Zweitwohnungen in Zweitwohnungsgemeinden seit 2001 und Anteil der Zweitwohnungen an den Gesamtwohnungen (Quelle/Auswertung/Darstellung: ARE 2020).

Beschwerden Helvetia Nostra

Helvetia Nostra¹⁹ ist die wichtigste Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem ZWG. Die Stiftung lancierte die Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ und hat ein Verbandsbeschwerderecht.

Von 2013 bis Ende 2019 sind von Helvetia Nostra insgesamt 1'668 Beschwerden zum ZWG eingereicht worden. 843 davon sind kantonal erstinstanzlich, 558 kantonal zweitinstanzlich und 267 vor Bundesgericht beurteilt worden. 687 der Beschwerden wurden gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen, 275 sind zurückgewiesen worden oder es wurde nicht darauf eingetreten, 165 wurden zurückgezogen und 541 waren gegenstandslos. Es gibt eine Häufung der Beschwerden im Kanton VS (rund 80% aller Beschwerden, die nach 2013 eingereicht wurden). Der Beschwerdeverlauf zeigt eine Abnahme der Beschwerden von Helvetia Nostra über die Zeit.

Auswertung weiterer Gemeindedaten

Auswertungen der Detaillisten zu den Gemeinden ergaben weitere neue Erkenntnisse zum ZWG. Die wichtigsten Aussagen aus dem Ergebnisbericht:

- **Geringe Einwohnerzahl und hohe ZW-Anteile:** Gemeinden mit hohen ZW-Anteilen und wenig Einwohner verzichten oft auf die Bereinigung des GWR. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie keinen Nutzen sehen, den ZW-Anteil um einige Prozente zu senken (jedoch weiterhin über 20% ZW-Anteil bleiben).

¹⁸ Siehe auch: Bundesamt für Raumentwicklung ARE. Analyse der Auswirkungen auf den Flächenverbrauch und die Landschaft. 2020

¹⁹ Die Umweltschutzorganisation Helvetia Nostra ist ein „Tochterverein“ der Fondation Franz Weber – ausschliesslich in der Schweiz wirkend. Ihr Zweck ist der Schutz des Menschen, der Heimat und der Natur sowie das Gestalten und Erhalten lebensfreundlicher Städte, Siedlungen und Landschaften. (Quelle: zweitwohnungsinitiative.ch).



Auswertung weiterer Gemeindedaten (ff)

Entsprechend führen diese Gemeinden das GWR nur gemäss gesetzlich vorgeschriebenem Minimum.²⁰

- **Gemeindetyp (nach BFS9):** Vom ZWG betroffen sind überdurchschnittlich viele ländliche Gemeinden. Die betroffenen Gemeinden sind meist als „ländliche peripherie Gemeinden“ kategorisiert. In städtischen Gemeinden und Agglomerationen ist der ZW-Anteil in der Regel tief – mit einer Ausnahme: Im Kanton Tessin betrifft die ZW-Thematik oft den Agglomerationsraum.
- **Anzahl neuer Wohnungen:** Diese hat in den vom ZWG betroffenen Regionen zwischen 2012 und 2018 leicht zugenommen. Insbesondere in den ZW-Hotspots²¹ sind auch die Wohnbauinvestitionen gestiegen. Einen Zusammenhang mit dem ZWG kann jedoch kaum hergestellt werden.²²
- **Leerstehende Wohnungen:** Die Zahl der leerstehenden Wohnungen ist in vielen vom ZWG betroffenen Gemeinden angestiegen. Es wird vermutet, dass dies noch eine Nachwirkung des Bewilligungsbooms von neuen Wohnungen nach der Abstimmung zum ZWG ist.

4.2 ONLINE-UMFRAGEN

Einleitung

Dieses Kapitel liefert eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Resultate aus den Online-Umfragen mit Kantonen und Gemeinden. Wichtig bei der Interpretation der Ergebnisse ist, dass es sich hierbei um ungewertete **Selbsteinschätzungen und Äusserungen/Meinungen** der Gemeinden und Kantone handelt.

Frageblock 1: Wissen und Kenntnisse



Abbildung 6 zeigt eine Zusammenfassung der Resultate aus den Online-Umfragen zu den Kenntnissen des Gesetzes nach ZW-Anteilen. Die Selbsteinschätzung von Gemeinden und Kantonen zu den Kenntnissen des Gesetzes zeigt Differenzen zwischen den Gemeinden mit hohen und Gemeinden mit tiefen ZW-Anteilen. Die Kenntnisse bei Aufgaben, die alle Gemeinden betreffen, unterscheiden sich nur geringfügig (Art. 1-3, Art. 4-5 und Art 12-18 und Art. 20-27 ZWG).

Bei Gesetzesartikeln, die vorwiegend für ZW-Gemeinden relevant sind, bestehen grössere Differenzen zwischen den ZW-Gemeinden und Nicht-ZW-Gemeinden: ZW-Gemeinden geben höhere Kenntnisse „ZWG insgesamt“ und „Art. 6 Verbot von neuen ZW“ an als Nicht-ZW-Gemeinden. Weiter wurde festgestellt, dass die Kenntnisse zu Gesetzesartikeln weiter hinten im Gesetz, die nur selten zur Anwendung kommen, allgemein eher gering sind.

Die Auswertungen lassen eine Korrelation zwischen Betroffenheit und Kenntnissen vermuten: Die Kenntnisse steigen, sobald eine Gemeinde von einem Gesetzesartikel betroffen ist.

²⁰ Im Wohnungsinventory ist mindestens die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Anzahl der Erstwohnungen aufzuführen. Eine genauere Aufschlüsselung der Wohnungszwecke ist nicht erforderlich.

²¹ ZW-Hotspots: Gemeinden mit hohen ZW-Anteilen, die viele touristische Gäste aufweisen (wie z.B. Zermatt, St. Moritz, Saanen). Die genaue Definition der ZW-Typen befindet sich im Anhang A2.

²² Für weitere Details zu Wohnbauinvestitionen und ZWG, siehe parallel verfasste Studie: Rütter Soeco (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohngesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus

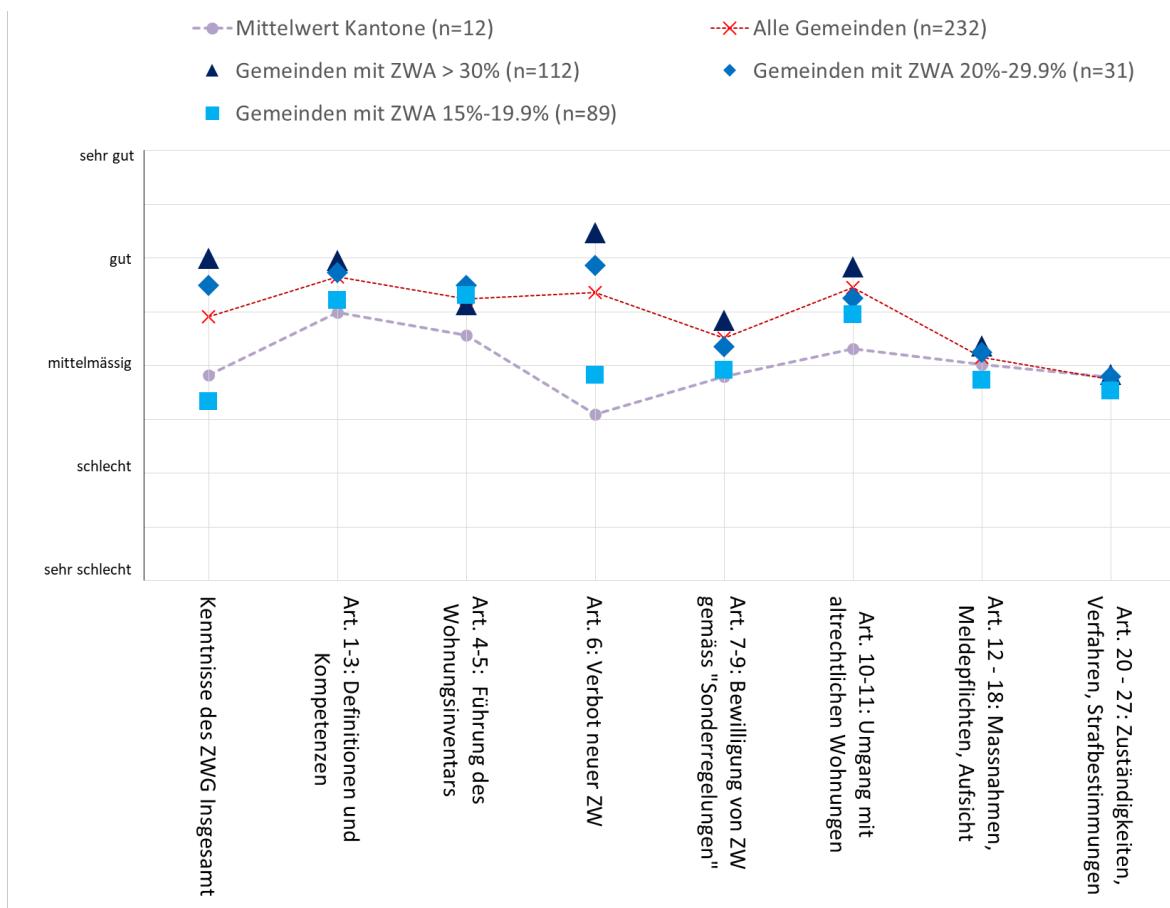


Abbildung 6: Selbsteinschätzung der Gemeinden und Kantone zu den Kenntnissen des Gesetzes nach Gesetzesartikel²³. (Quelle: IC Infraconsult, 2020: Beantwortungsdaten aus Online-Umfragen; Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult)

Frageblock 2: Gesetz und Praxis



Die Online-Umfrage befasste sich mit der Betroffenheit der Gemeinden, der Unterstützung durch Bund und Kantone, dem Mengengerüst von Baugesuchen und Bewilligungen für ZW sowie mit Schwierigkeiten im Vollzug.

Wie erwartet, fühlen sich Gemeinden mit hohem ZW-Anteil mehr vom ZWG betroffen als Gemeinden mit geringen ZW-Anteilen. Ländliche Gemeinden geben eine überdurchschnittlich hohe Betroffenheit vom ZWG an. Die Gemeinden fühlen sich vom Bund und Kantonen nur mittelmässig unterstützt, wobei die Kantone etwas besser abschneiden als der Bund. Drei Kantone gaben an, kantonale Vollzugshilfen erstellt zu haben (BE, GR, VS) und fast alle Kantone haben eine zentrale Anlaufstelle für die Gemeinden geschaffen.

Abbildung 7 zeigt eine Übersicht über die Bewilligungen von Zweitwohnungen gemäss Online-Umfrage mit den Gemeinden. Die Bewilligung von neuen ZW ist wie erwartet vorwiegend in ZW-Gemeinden ein Thema. ZW-Gemeinden bewilligen laut eigenen Aussagen nur Baugesuche für EW mit Nutzungsbeschränkungen im Grundbuch (96 Gemeinden) oder ZW, die gemäss Art. 8, Art. 9 oder Art. 11 ZWG erlaubt sind (31 Gemeinden). Die Nutzung von altrechtlichen Wohnungen gem. Art. 11 ZWG ist dabei der am meisten verwendete Bewilligungsgrund. 106 der ZW-Gemeinden haben keine neuen ZW bewilligt. In fast allen dieser Gemeinden liegt dies daran, dass gar keine Gesuche für neue ZW eingegangen sind.

²³ Vereinfachte Darstellung mit zusammengefassten Mittelwerten aus den einzelnen Fragen. Für die detaillierten Resultate mit den Resultaten zu den einzelnen Fragen siehe Produkt 3.



Gesetz und Praxis (ff)

Die Gemeinden erklärten zudem, dass nicht-bewilligungsfähige Bauvorhaben schon in der Planungsphase aufgegeben werden: Die Bauherren bemerken sehr früh, dass das Vorhaben am ZWG scheitern könnte und brechen die Planung ab, bevor es zum Baugesuch kommt.

Gemeinden mit ZWA < 20% (n=124) Gemeinden mit ZWA > 20% (n=175)



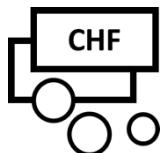
- Unsere Gemeinde hat im Jahr 2019 keine Zweitwohnungen bewilligt
- Unsere Gemeinde hat im Jahr 2019 neue Zweitwohnungen bewilligt
- Unsere Gemeinde hat im Jahr 2019 Erstwohnungen bewilligt mit Grundbucheintrag

Abbildung 7: Bewilligung von neuen Zweitwohnungen im Jahr 2019 auf Grund von Schätzungen der Gemeinden. (Quelle: IC Infraconsult, 2020: Beantwortungsdaten aus Online-Umfragen; Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult)

Schwierigkeiten mit dem Vollzug haben gemäss Selbsteinschätzung in der Online-Umfrage nur wenige Gemeinden. Es hat sich gezeigt, dass Gemeinden mit ZW-Anteilen über 20% grössere Schwierigkeiten haben als Gemeinden unter 20% ZW-Anteil. Dies ist insofern logisch, als dass die Nicht-ZW-Gemeinden nur wenig vom Gesetz betroffen sind. Gemeinden in der italienischsprachigen Schweiz geben etwas höhere Schwierigkeiten an als die restlichen Schweizer Gemeinden.

Die Führung des Wohnungsinventars und die Prüfung von Baugesuchen bereitet den Gemeinden Probleme, wenn es sich um „Spezialfälle“ gemäss Art. 7 bis 11 ZWG handelt. Weiter ist – gemäss Aussage der Gemeinden – die Überprüfung der tatsächlichen Nutzung einer Wohnung in bevölkerungsstarken Gemeinden aufwändiger als in kleinen Gemeinden.

Frageblock 3: Aufwand und Ressourcen



Von allen befragten Gemeinden wird der Aufwand für den Vollzug als insgesamt mittelmässig beurteilt (44 von 100 Punkten). Die Kantone beurteilen ihre Vollzugsaufwände als gering (20 von 100 Punkten). Die insgesamt aufwändigsten Vollzugsaufgaben seien die Führung des Wohnungsinventars und die Prüfung von Baugesuchen für Erstwohnungen. ZW-Gemeinden beurteilen ihren Aufwand etwas höher als Nicht-ZW-Gemeinden. Differenzen beim Vollzugsaufwand zwischen ZW-Gemeinden und Nicht-ZW-Gemeinden bestehen insbesondere bei Baugesuchen für Zweitwohnungen, bei Gesuchen mit „Spezialfällen“ gem. Art. 7 bis 11 ZWG, Nutzungsauflagen und Nutzungsbeschränkungen und der Kontrolle der tatsächlichen Nutzungen.

Sowohl die Gemeinden als auch die Kantone geben an, dass der Aufwand seit Einführung des ZWG im Jahr 2016 leicht angestiegen ist. Der postulierte zusätzliche Aufwand durch das ZWG steigt mit der Zunahme des ZW-Anteils der Gemeinde an.

Frageblock 4: Massnahmen und Wirkungen



Die Gemeinden haben vielseitige Massnahmen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik ergriffen – teilweise bereits vor dem Inkrafttreten des ZWG (vgl. Abbildung 8). 86 Gemeinden haben eine Planungszone angewendet. Auch Zonen für Hotelbauten (46), Erstwohnungsanteilsvorschriften (50) oder Kontingente für ZW (41) kommen oft zur Anwendung. Weiter wurden Zonen für Ortsansässige (30) und Gebiete mit ZW-Verboten (31) genannt. Weniger oft kommen Anreize für die Bewirtschaftung von ZW (22), Ersatzabgaben (20), Lenkungsabgaben (20) und Zweitwohnungssteuern (28) zur Anwendung.

Die Wirkungen des ZWG auf Raum und Umwelt sowie Gesellschaft und Bevölkerung wurden insgesamt als sehr gering beurteilt (vgl. Übersichtsgrafik im Anhang A1). Die Mittelwerte der Beantwortungen liegen mit wenigen Ausnahmen nahe bei „gleich geblieben“. Einzig der Rückgang des Baus von neuen ZW in Gemeinden mit ZW-Anteilen über 20% wird deutlich bestätigt. Aufgrund der Online-Umfragen kann festgestellt werden, dass Auswirkungen eher anderen externen Faktoren zuzuschreiben sind als dem ZWG.

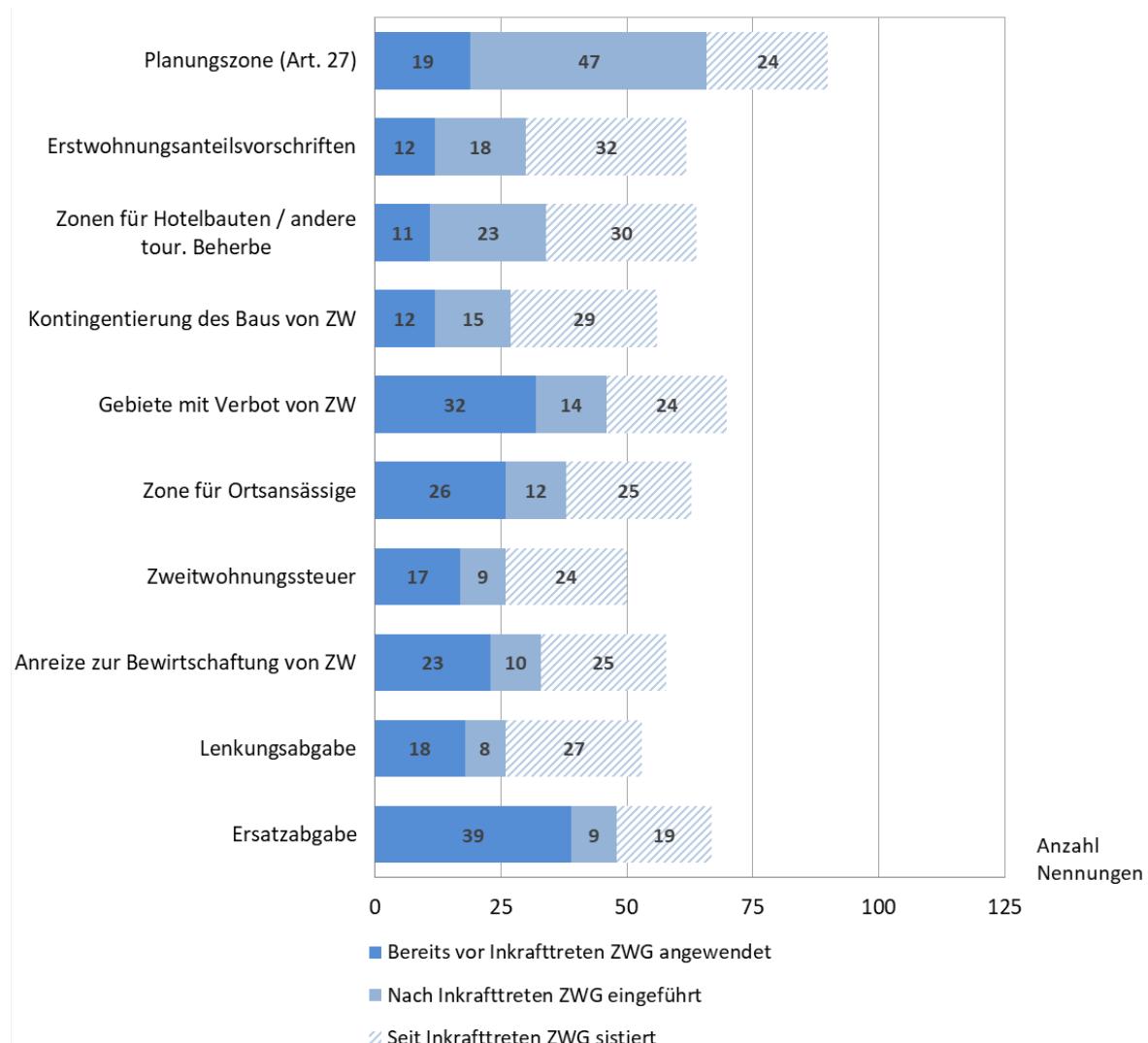


Abbildung 8: Beantwortungen Online-Umfrage (Gde.): Einführung, Anwendung oder Sistierung von planerischen Massnahmen seit Einführung des ZWG. (Quelle: IC Infraconsult, 2020: Beantwortungsdaten der Online-Umfragen; Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult).

4.3 FALLSTUDIEN

Einleitung

Dieses Kapitel liefert eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Resultate aus den Fallstudien mit Bund, Kantonen und Gemeinden. Wichtig bei der Interpretation der Ergebnisse ist, dass es sich auch hierbei um Selbsteinschätzungen handelt.

Frageblock 1: Wissen und Kenntnisse



Die Aussagen aus den Online-Umfragen zu Frageblock 1 werden in den Fallstudien grösstenteils bestätigt. Die Kenntnisse steigen mit der Betroffenheit: Ein Gesetzesartikel wird in der Regel dann genau betrachtet, wenn in einer Gemeinde der erste Fall eintrifft, der den spezifischen Artikel im Gesetz betrifft. Die Kenntnisse für allgemeine Vollzugaufgaben wie die Führung des Wohnungsinventars sind dementsprechend hoch, Kenntnisse für speziellere Fragen wie die Bewilligung von „Spezialfällen“ gem. Art. 7 bis 11 ZWG sind jedoch nur in den Gemeinden vorhanden, die bereits solche Fälle bearbeiten mussten.

Explizite Verständnisschwierigkeiten werden genannt bei der Bearbeitung der „Spezialfälle“ (Art. 7, Art. 8, Art. 9, Art. 11 und Art. 14) und bei Interdependenzen mit dem RPG1²⁴, dem BewG²⁵ und der SIA-Norm zur Berechnung der Nutzflächen. Viele der Unklarheiten haben sich jedoch in der Zwischenzeit gelöst. Ungeklärte Fragen bleiben bestehen bei noch hängigen Fällen beim Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht.

Frageblock 2: Gesetz und Praxis



Die Kantone haben in der Regel eine zentrale Anlaufstelle geschaffen und die Aufgaben an die Gemeinden delegiert. Sie sehen ihre Aufgabe in der Unterstützung der Gemeinden nur bei konkreten Anfragen und Sicherung der grösstmöglichen Gemeindeautonomie und nehmen keine aktive Rolle ein.

Die meisten Gemeinden sind der Meinung, dass der Vollzug des ZWG gut läuft. Die Führung des GWR bereitet den meisten Gemeinden nach eigenen Aussagen keine oder nur geringe Schwierigkeiten. Die Zuordnung der Wohnungen im GWR sei jedoch nicht immer klar und für eine lückenlose Deklaration aller Wohnungen unvollständig.²⁶ Ein häufiger Abgleich zwischen EWR und GWR wird von vielen Gemeinden gewünscht. Der Nutzen des GWR wird jedoch von vielen Gemeinden als gering betrachtet.

Die „grundsätzliche Vermutung von Zweitwohnungen“ bei unklaren Fällen wird von vielen Seiten bemängelt: Gemäss den Gemeinden gibt es diverse Fälle von Wohnungen, die nicht als ZW genutzt werden, aber aufgrund der Vermutung zu den ZW zählen (insb. sei dies bei „leeren Wohnungen“ und „Wohnungen ohne Angabe“ der Fall)²⁷. Davon betroffen sind vor allem Gemeinden mit vielen längerfristig leerstehenden Wohnungen, die aufgrund der geringen Nachfrage leer bleiben²⁸ und Gemeinden mit Alphütten, Jagdhütten, Maiensässe, die als Wohnungen zählen, aufgrund des Ausbaustandards aber kaum als solche genutzt werden. Zu letzteren ist momentan ein Fall beim Bundesverwaltungsgericht hängig.²⁹

²⁴ Erste Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes, in Kraft seit 1. Mai 2014.

²⁵ Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

²⁶ Beispielsweise wird bemängelt, dass „touristisch bewirtschaftete Wohnungen“ nicht ausgewiesen werden können und die Definition der strukturierten Beherbergungsbetriebe nicht eindeutig ist.

²⁷ Es wurde auch festgestellt, dass verschiedene Gemeinden die Anforderungen und Möglichkeiten nicht genau kennen (z.B. Anforderungen an eine Leerwohnung, die „den Erstwohnungen gleichgestellt“ werden kann). Insbesondere kleine Gemeinden führen das GWR aufgrund knapper Ressourcen lieber minimal und verzichten damit auf die genaue Deklaration der Wohnungen und der damit verbundenen Reduktion des ZW-Anteils.

²⁸ Einerseits weil diese Wohnungen einen zu geringen Ausbaustandard aufweisen oder zu klein sind (Mansarden, Dienstwohnungen, alte Bauten) – Andererseits weil die Gemeinde keine Zuzüger hat und die Wohnungen deswegen leer bleiben.

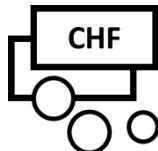
²⁹ Betrifft die Gemeinde Innertkirchen.



Gesetz und Praxis (ff)

Schwierigkeiten beim Vollzug treten auf bei der Kontrolle der tatsächlichen Nutzung der Wohnungen. Insbesondere für grosse Gemeinden ist die Kontrolle schwieriger. Die Kantone räumen teilweise ein, dass sie nur wenig Kontrolle darüber haben, wie gut die Gemeinden das Gesetz umsetzen. Viel genannt wurden Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem BewG, den SIA-Normen und dem RPG. Probleme bereiten unterschiedliche Flächendefinitionen und Fragen im Zusammenhang mit Bauen ausserhalb der Bauzonen. Problematisch ist oft die Bearbeitung von „Spezialfällen“ nach Art. 7, Art. 8, Art. 9, Art. 11 und Art. 14 ZWG, wo jeder Fall einzeln geprüft werden muss und die Rechtspraxis noch wenig entwickelt ist. Hierzu zählen z.B. unklare Anforderungen an einen strukturierten Beherbergungsbetrieb und touristisch bewirtschaftete Wohnungen, die gesetzlichen Grenzen bei Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung von altrechtlichen Zweitwohnungen oder der Nachweis der Marktnachfrage beim Bau von neuen EW.

Frageblock 3: Aufwand und Ressourcen



Entgegen der Resultate aus der Online-Umfrage beurteilt rund die Hälfte der Fallstudiengemeinden die Aufwände für den Vollzug des ZWG als relativ hoch. Zwar werden die Aufwände für laufende Aufgaben wie die Führung des GWR oder die Beurteilung von „normalen“ Baugesuchen als eher gering eingeschätzt. Viel Aufwand verursachen jedoch Baugesuche mit „Spezialfällen“, die exponentiell mehr Aufwand bedeuten. Zudem beklagen viele Gemeinden, dass sie bei der erstmaligen Überschreitung des ZW-Anteils über 20% einen sehr hohen Initialaufwand hatten (Implikationen auf die Bearbeitung der Baugesuche, GWR-Führung, etc.).

Viele ZW-Gemeinden haben seit Einführung des ZWG ihr Stellenetat erhöht. Fast alle ZW-Gemeinden haben bereits externe Hilfe beansprucht – entweder zur Bereinigung des GWR oder für die Prüfung von Baugesuchen.

Die hohen Aufwände stehen in einem scheinbaren Widerspruch zu den gemäss Gemeinden als gering beurteilten Schwierigkeiten mit dem Vollzug (vgl. Frageblock 2). Auf Nachfrage gaben die Gemeinden an, dass die Ausführung der Aufgaben im Regelfall einfach aber aufwändig sei. Bei „Spezialfällen“ sei sowohl Schwierigkeit als auch Aufwand hoch.

Frageblock 4: Massnahmen und Wirkungen

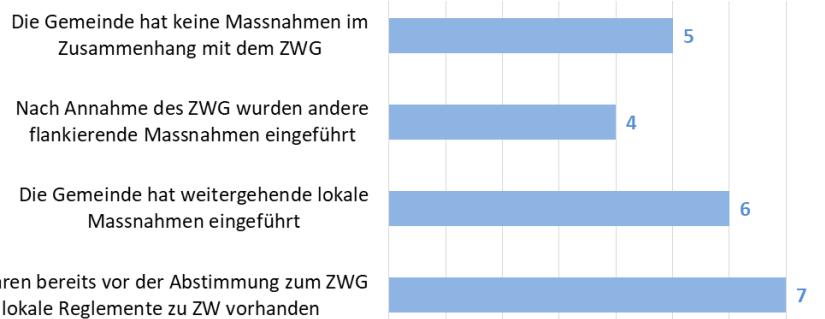


Abbildung 9: Anzahl Nennungen „Massnahmen im Zusammenhang mit dem ZWG“ in den Fallstudien mit den Gemeinden (n=12). Quelle: IC Infraconsult, 2020: Fallstudieninterviews; Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult.

Massnahmen von Gemeinden im Zusammenhang mit Zweitwohnungen sind kein neues Phänomen. Mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden und zwei Kantone hatten bereits vor dem Inkrafttreten des ZWG im Jahr 2016 lokale Massnahmen zum Thema Zweitwohnungen eingeführt (vgl. Abbildung 9).

Nach Einführung des ZWG haben fünf der befragten Gemeinden weitergehende lokale Massnahmen eingeführt oder bestehende Massnahmen zu ZW angepasst. Genannt wurden Erstwohnungsanteilspläne, Planungszonen, Hotelzonen, kommunale Bestimmungen zu Zweitwohnungen, Bauverbote für Personen im Ausland, Inventare von systemrelevanten Hotels und deren Erhalt, Subventionen für Hotels, Einschränk-



Massnahmen und Wirkungen (ff)

ung der Nutzung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen durch den Eigentümer und flankierende Massnahmen zur Präzisierung des ZWG (z.B. Anpassungen am Baugesetz, Kurtaxenreglement, Einführung von lokalen Praxen).

Die Kantone waren zurückhaltend mit planerischen Massnahmen zum ZWG. Einige Kantone haben kleinere Anpassungen am kantonalen Richtplan oder kantonale Reglementen vorgenommen (z.B. Überarbeitung des Baugesetzes). Die Kantone Bern, Wallis und Graubünden haben zudem eine Vollzugshilfe erstellt.

Nahezu alle Gemeinden mit ZW-Anteil >20% sind der Meinung, dass das ZWG wenig Wirkung auf Wirtschaft, Gesellschaft und Landschaft hat. Zwar sei der Flächenverbrauch reduziert worden, die Landschaft besser geschützt, der Bau der ZW zurückgegangen und damit die lokale Bauwirtschaft beeinträchtigt worden, doch diese Wirkungen alleine dem ZWG zuzurechnen, sei übertrieben. Die Wirkungen des RPG und die allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tendenzen seien mindestens genau so mitverantwortlich für beobachtete Wirkungen wie die ZW-Thematik (seit der Volksabstimmung 2012).

In ZW-Gemeinden ist auch der Bau von neuen Erstwohnungen durch das ZWG erschwert worden: Aufgrund der beschränkten Nutzung als Erstwohnung, die im Grundbuch festgehalten werden muss, sind die EW-Projekte weniger attraktiv und schwieriger zu finanzieren. Ferner bietet das ZWG für potenzielle Einsprecher eine zusätzliche Einsprachemöglichkeit, auch bei EW.

In Zukunft wird von Gemeinden und Kantonen als direkte Folge des ZWG ein steigender Druck auf die Bauzonen erwartet, vorwiegend in Gemeinden die gemäss RPG/Kantonaler Richtplan Auszonungen umsetzen müssen. Weiter wird erwartet, dass in Zukunft vermehrt altrechtliche Wohnungen umgenutzt werden in ZW und neue EW am Siedlungsrand erstellt werden. Dies ist insofern problematisch, als dass viele Gemeinden sehr viele alrechtliche Wohnungen haben (50-70% des Gesamtwohnungsbestandes), die als „stille Reserve“ für neue Zweitwohnungen genutzt werden können.



5. SYNTHESE UND HANDLUNGSBEDARF

Einleitung

Die gesammelten Resultate der Datenauswertungen wurden in einem internen Workshop einer Gesamtsynthese unterzogen. Der resultierende Handlungsbedarf wurde in einem Austauschtreffen mit den Bearbeitungsteams der parallel laufenden Studien diskutiert. Anschliessend wurde der Handlungsbedarf zusammengefasst, sortiert und konsolidiert.

Über die 4 Frageblöcke resultierten 6 Handlungsfelder mit insgesamt 37 Themen (vgl. nachfolgende Abbildung 10). Die Synthese und der Handlungsbedarf werden in diesem Kapitel erläutert. Eine Liste der priorisierten 37 Themen befindet sich im Anhang A3.

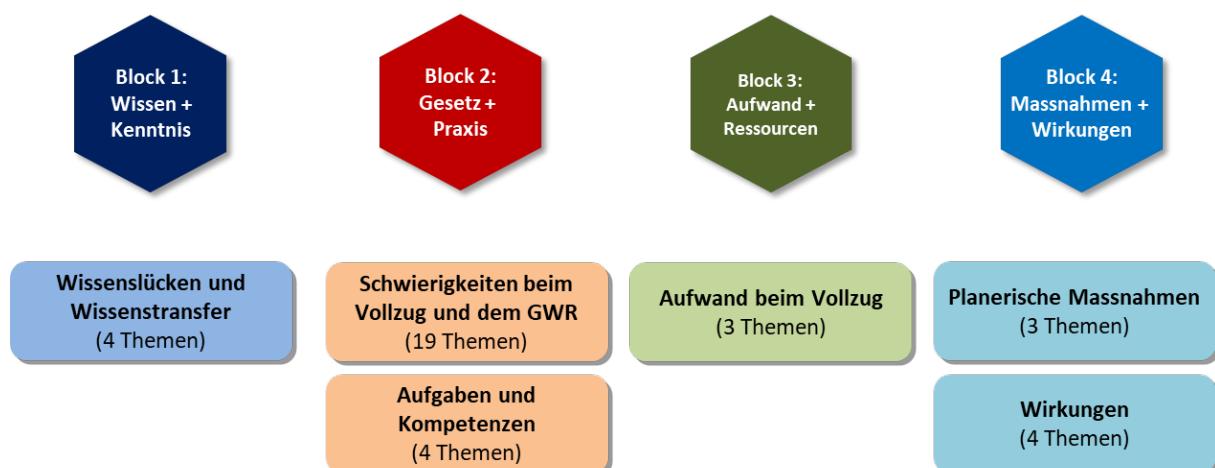


Abbildung 10: Übersicht der Handlungsfelder nach Frageblöcken (Darstellung: IC Infraconsult).

Handlungsfeld 1: Wissenslücken und Wissenstransfer

Die Umfragen mit Kantonen und Gemeinden zeigten auf, dass der Wissensstand zu den einzelnen Gesetzesinhalten mit dem Zweitwohnungsanteil und der Häufigkeit der Baugesuche für ZW einer Gemeinde bzw. eines Kantons korreliert. Umso höher der ZW-Anteil, desto besser sind auch die Kenntnisse zum Gesetzestext und dessen Anwendung. Es bestehen starke regionale Unterschiede: Gemeinden in ZW-Hotspots haben in der Regel ein grösseres Wissen als Nicht-ZW-Gemeinden; und italienischsprachige Gemeinden leicht geringere Kenntnisse als die restlichen Gemeinden.

Die Erhebungen haben auch gezeigt, dass es spezifische Wissenslücken bei einzelnen Gesetzesartikeln gibt: Das Wissen zu Art. 3, 7, 8, 9 sowie Art. 12 bis 27 ist deutlich geringer als das Wissen zu Art. 1, 2, 4, 5, 6, 10 und 11. Es zeigte sich, dass das Wissen von Gemeinden und Kantonen, die das ZWG seit einigen Jahren anwenden im Allgemeinen zwar gut ist, aber weiterhin einzelne spezifische Wissenslücken bestehen: Überall dort, wo eine Gemeinde (noch) nicht mit Gesetzesinhalten in Berührung kam ist in der Regel auch das Wissen gering. Informationen zu Inhalt und Bedeutung der einzelnen Gesetzesartikel und deren Auslegung werden in der Regel erst bei der erstmaligen Anwendung in einem konkreten Fall konsultiert (z.B. bei Eingang einer Verfügung). Bei verschiedenen Gemeinden führt(e) dies zu einer teilweise grossen Unterschätzung der Auswirkungen des ZWG auf das Bauen in der Gemeinde. Die meisten Gemeinden haben zudem bei der erstmaligen Bereinigung des GWR Verständnisfragen zu Wohnungskategorien und der Deklaration von „den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen“.



Handlungsfeld 1 (ff)

Handlungsbedarf

- Die Ergebnisse unserer Befragungen zeigten verschiedene spezifische Wissenslücken auf. Auch bei betroffenen Gemeinden ist zum Teil wenig Wissen zu spezifischen Fragen vorhanden. Einerseits liegt dies daran, dass das Gesetz relativ neu ist und das Wissen auf den Bauverwaltungen noch aufgebaut werden muss, andererseits aber auch am Scheitern eines schnellen Wissenstransfers bestehender Informationen (z.B. BGer-Entscheide, Praxen anderer Gemeinden, Vollzugshilfen etc.).
- Aus unserer Sicht ist es nicht sinnvoll, dass jede Gemeinde alles Wissen zu jedem möglichen Sonderfall kennt. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in vielen Fällen das spezifische Wissen bereits vorhanden wäre (aufgrund gleicher Fälle in anderen Gemeinden), diese Informationen aber nicht einfach zugänglich sind oder dass die Gemeinden nicht genügend gut nachforschen.

Handlungsfeld 2: Schwierigkeiten beim Vollzug und dem GWR

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die grössten Problemstellungen im Vollzug des ZWG in den letzten Jahren geklärt haben oder klärende Fälle momentan bei den Gerichten häufig sind. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes und der Verordnung wurden gemäss Aussage von Gemeinden und Kantonen viele Unklarheiten behoben. Trotzdem sind Gemeinden und Kantone beim Vollzug des ZWG weiterhin mit diversen Schwierigkeiten konfrontiert.

Die meisten Gemeinden führen das GWR nach gesetzlichem Minimum. Die Gemeinden sehen viel Aufwand und wenig Mehrwert in der genauen Nachführung des GWR, Merkmal „Nutzungsart der Wohnung“ (WNART). Dies führt dazu, dass in der Regel nur Gemeinden auf der Schwelle von 20% ZW-Anteil das GWR detailliert führen. Mehrwert eines vollständig aktualisierten GWR (z.B. für Energieplanungen, Monitoring Umzüge, Controlling Steuerbehörden etc.) sehen nur wenige Gemeinden. Schwierigkeiten mit der Führung des GWR treten verschiedentlich auf bei der Angabe der Nutzungsart, speziell der rechtmässigen Zuteilung von Wohnungen zu „den Erstwohnungen gleichstellte Wohnungen“. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass spezielle Wohnungsarten im GWR nicht korrekt erfasst werden können.³⁰

Die Analyse des Vollzugs des ZWG zeigte verschiedene Problemstellungen auf. In ZW-Gemeinden mit viel Erfahrung bei der Bearbeitung von Baugesuchen sowie professionellen Verwaltungen sind „normale“ Gesuche für ZW unproblematisch. Kleinere und unerfahrene Gemeinden können jedoch bereits mit dem ersten Gesuch für eine neue ZW stark herausgefordert sein. Im Regelfall werden kleinere Probleme durch Bezug von externen Beratern oder selbstständigen Nachforschungen behoben. Bei komplizierten Spezialfällen bestehen jedoch in allen Gemeinden Probleme und offene Fragen, insbesondere bei Interdependenzen zwischen dem ZWG und dem RPG, dem BewG sowie lokalen Reglementen. Die wichtigsten sind namentlich die Definition einer Wohnung durch das Vorhandensein einer Kochgelegenheit (im Zusammenhang mit Jagdhütten/Maiensässen), die Berechnung der Hauptnutzflächen (im Zusammenhang mit dem BewG), die Rechtmässigkeit von Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung, die Anforderungen an einen strukturierten Beherbergungsbetrieb und an unabhängige Gutachten bzw. Sistierungsgesuche sowie diverse Einzelfragen zur Auslegung von Art. 7 bis 9.

Die meisten Gemeinden beklagen, dass bei der erstmaligen Überschreitung des 20% ZW-Anteils sehr viele Aufgaben und Unsicherheiten bestehen. Die Überforderung der Gemeinden, die neu über 20% sind, ist jedoch zumindest teilweise auch selbstverschuldet: Die wenigsten Gemeinden bereiten sich vorzeitig auf die Bereinigung des GWR vor. Zudem unterschätzen die meisten Gemeinden die Restriktionen durch das ZWG, die mit dem Überschreiten des 20% ZW-Anteils verbindlich werden.

³⁰ U.a. Mansardenzimmer mit Kochnische in Wohnungen, die absichtlich nicht vermietet werden, unvermietete Einliegerwohnungen, Hotellizimmer und –suiten, touristisch bewirtschaftete Wohnungen, altrechtliche Zweitwohnungen.



Handlungsfeld 2 (ff)

Eine weitere Schwierigkeit im Vollzug zeigt sich bei der baupolizeilichen Kontrolle. Schwierig zu überprüfen seien insbesondere: Die tatsächliche Nutzung einer Wohnung, der Lebensmittelpunkt einer angemeldeten Person oder eines Firmeninhabers³¹, die Überprüfung von einer „nur kurzzeitigen Vermietung an den Eigentümer“ bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen, Zuwiederhandlungen gem. Art. 17 ZWG sowie die Kontrolle von missbräuchlichen Bewilligungen (durch den Kanton) ohne vorliegende Einsprache. Der Bund meldet zudem, dass gewisse Gemeinden ihre Meldepflichten nicht wahrnehmen, jedoch eine vollständige Kontrolle von Seiten Bund ohne Hilfe durch die Kantone sehr schwierig sei.

Die Unterstützung durch Bund und Kantone bei offenen Fragen wird von den Gemeinden eher mittelmässig beurteilt. Zudem bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Im Graubünden fühlen sich die meisten Gemeinden gut unterstützt. In den Kantonen Bern, Jura, Tessin und im Wallis wird die Unterstützung durch den Kanton eher mittelmässig bewertet.³² Einzelne Gemeinden im Tessin und Waadtland geben hingegen an, nur sehr schlechte Unterstützung zu erhalten. Dies erstaunt insofern, als dass die meisten wichtigen Informationen auf der Seite des ARE und des BFS sowie in den Vollzugshilfen der Kantone vorhanden und zugänglich sind. Wir gehen deshalb davon aus, dass die Gemeinden insbesondere Unterstützung für spezielle Sonderfälle wünschen, die im Einzelfall beurteilt werden müssen und nicht einfach in den öffentlichen Wegleitung zu finden sind.

Handlungsbedarf

- Unsere Studie zeigte verschiedene spezifische Unsicherheiten beim Vollzug und unklare Definitionen auf, die es möglichst schnell und klar zu klären gilt. Insbesondere wichtig ist die Klärung bei der Berechnung der Hauptnutzflächen (grundsätzlich und im Zusammenhang mit Interdependenzen ZWG/BewG), die Rechtmässigkeit von Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung, die Anforderungen an einen strukturierten Beherbergungsbetrieb und an unabhängige Gutachten/Sistierungsgesuche.
- Verschiedene umstrittene Fälle sind in den letzten Jahren durch Gerichtsurteile behoben worden. In der Regel dauert es jedoch sehr lange bis eine Beschwerde durch die Gerichte behandelt wird. Durch eine schnellere Klärung von hängigen Verfahren könnten bestehende (Rechts-)Unsicherheiten abgebaut werden.
- Die Analyse des Vollzugs zeigte grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden und Kantonen auf. Eine gewisse Flexibilität und föderale Lösungen sind in der Regel zielführend, da nicht jedes Problem auf alle Regionen und Gemeinden zutrifft. Trotzdem könnten bestimmte Unklarheiten und offene Fragen durch eine klare Bundes-Vollzugshilfe oder mit spezifischen Wegleitung zu bekannten Sonderfällen (Stichwort „Best Practices“) den Vollzug vereinfachen – insbesondere für die eher kleinen Gemeinden mit weniger professionellen Verwaltungen.
- Der ZW-spezifische Umgang mit dem GWR kann insbesondere bei erstmaligem Überschreiten der 20% Grenze aufwändig sein. Zudem bestehen kaum Anreize zur vollständigen Führung des GWR. Der Mehrwert eines vollständigen GWR wird von fast keiner Gemeinde erkannt. Weiter ist zu prüfen, ob die Kategorien des Merkmals WNART im GWR ausreichen, um alle wichtigen Wohnungsarten zu erfassen.

³¹ Thema „Scheinanmeldungen“: Ein(e) Ehepartner/in meldet sich in der ZW an oder eine Firma verlegt ihren Firmensitz „scheinbar“ in den Ort (nur Briefkasten).

³² Aussagen sind nur in Kantonen mit mehr als 10 Beantwortungen durch ZW-Gemeinden möglich (GR, BE, TI, VD, VS). Für alle anderen Kantone ist die Datenlage zu gering für eine sinnvolle Aussage.



Handlungsfeld 3: Aufgaben und Kompetenzen

Im Allgemeinen werden die Kompetenzregelungen des ZWG als gut betrachtet, sowohl bei Kantonen als auch den Gemeinden. Die Kantone nehmen jedoch eine sehr passive Rolle ein und delegieren die meisten Aufgaben an die Gemeinden, mit der Begründung, dass der Kanton so wenig wie möglich in die Gemeindeautonomie eingreifen will. Dies steht in gewissem Kontrast zu den Aufgaben gemäss Art. 12 und 15 ZWG, die auf eine aktive Rolle der Kantone hindeuten.

Aus unserer Sicht sind gewisse Pflichten nicht eindeutig definiert: Es gibt z.B. keine klaren Anweisungen, was die Anlaufstelle des Kantons tun muss oder wie die Aufsicht durch die Kantone wahrgenommen werden soll. Aktive Kontrollen (durch Gemeinden oder Kantone), die über die Prüfung von Baugesuchen hinausgehen, werden in der Regel keine durchgeführt. Dies liegt daran, dass flächendeckende Kontrollen gemäss Aussagen der Gemeinden einen enormen Aufwand bedeuten, politisch teilweise kritisch hinterfragt werden und so einfach nicht umsetzbar sind (z.B. tatsächliche Nutzung der Wohnungen durch Gemeinden oder Kontrolle von missbräuchlichen Bewilligungen ohne Einsprachen durch Kantone). Aus diesem Grund muss eher darauf vertraut werden, dass im Falle eines Missbrauchs eine Beschwerde eingereicht wird. Gemeinden und Kantone sind sich einig, dass dies für eine funktionierende Aufsicht ausreichend ist. Aus unserer Sicht wären auch Stichproben-Kontrollen denkbar und allenfalls ausreichend.

Weiter wurde festgestellt, dass die Meldepflicht der Gemeinden gegenüber dem Bund teilweise versäumt wird. Weiter wurde festgestellt, dass die Eröffnungspflicht (Art. 10 ZWV) gegenüber dem Bund die Kantone „umgeht“. Die Meldepflicht gegenüber dem Bund ist nicht unbedingt sinnvoll: Die Informationen sind für die Aufsichtsbehörde (Kanton) ebenso wichtig wie für den Bund. Eine Ausweitung der Meldepflicht gegenüber dem Kanton ist wünschenswert.

Handlungsbedarf

- Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Kantone) sind zu wenig präzise definiert. Die Äusserungen „bei Bedarf“ in Art. 3 ZWG und „unerwünschte Entwicklungen“ in Art. 12 ZWG müssen besser umschrieben und mit klaren Aufgaben verknüpft werden. Die Kantone könnten eine aktivere Rolle übernehmen in der ZW-Thematik.

Handlungsfeld 4: Aufwand beim Vollzug

Die ständigen Aufwände der Gemeinden und Kantone sind durch das ZWG leicht gestiegen. Hohe Aufwände entstehen insbesondere bei der erstmaligen Überschreitung der „Schwelle“ von 20% ZW-Anteil (Bereinigung GWR, Prüfung der Baugesuche). Dieser Initialaufwand wird von den meisten Gemeinden unterschätzt. Weitere hohe Aufwände in ZW-Gemeinden fallen insbesondere durch spezielle Einzelfälle an.

Die Ressourcen der Kantone und Gemeinden reichen nicht überall aus, um die zusätzlichen Aufwände durch das ZWG aufzufangen. Viele Gemeinden haben das Stellenetat erhöht oder beanspruchen externe Beratung.

Handlungsbedarf

- Insbesondere bei bekannten Fällen (Stichwort „Best Practices“) können Synergieeffekte erzielt werden, wenn die Informationen effizient an die Gemeinden gelangen, die erstmals mit einem gewissen Spezialfall konfrontiert sind. Zudem sind die Gemeinden auf die Initialaufwände besser vorzubereiten, z. B. mit einem „Frühwarnsystem“ und „automatisch“ zugestellten Informationen/Hilfsmittel für Gemeinden, die neu über die Schwelle von 20% ZW-Anteil kommen.



Handlungsfeld 5:

Planerische Massnahmen

Planerische Massnahmen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen gab es in vielen Gemeinden und Kantonen bereits vor der Einführung des ZWG. Mit der Einführung des ZWG mussten vielerorts bestehenden Massnahmen angepasst werden um dem neuen Gesetz zu entsprechen. Einige Massnahmen gehen in ihren Einschränkungen weiter als das ZWG. Verschiedentlich wurden bestehende Massnahmen mit der Einführung des ZWG auch komplett aufgehoben weil sie laut Gemeinden mit dem ZWG hinfällig wurden. Insgesamt nutzt jedoch nur rund ein Drittel aller befragten Gemeinden weiterführende Massnahmen zu Zweitwohnungen. Die Massnahmen sind vielseitig und sehr unterschiedlich.³³ Meist werden mit den Massnahmen lokale Politiken umgesetzt und lokale Probleme gelöst (Anpassung der Baureglemente, Hotelzonen zum Erhalt der Hotellerie, Planungszonen etc.).

Im Gegensatz zu den Gemeinden haben nur sehr wenige Kantone weitergehende Massnahmen eingeführt. Oft wurden die Minimalanforderungen einer Anlaufstelle geschaffen und alles Weitere an die Gemeinden delegiert. Die stark betroffenen Kantone sind in der Regel etwas aktiver: Die Kantone Bern, Graubünden und das Wallis haben z.B. auch kantonale Vollzugshilfen erstellt.

Unserer Einschätzung nach besteht eine gewisse Gefahr, dass die Gemeinden unerwünschte Entwicklungen zu spät erkennen und mögliche Gegenmassnahmen nicht gut genug kennen bzw. zu spät einführen. Wichtige Themen sind z.B. das hohe Potenzial von Umnutzungen altrechlicher Wohnungen (und damit verbundenem „Donut-Effekt“³⁴), die Sicherung von wichtigen Hotelbetrieben im Ort, die Belebung der Ortskerne, die zunehmende Abwanderung von Bevölkerung und Betrieben, der Umgang mit neuen Beherbergungsformen und touristisch bewirtschafteten Beherbergungsbetrieben sowie künftige Auszonungen (RPG).

Handlungsbedarf

- Nicht alle Gemeinden sind sich bewusst, wie sie mit planerischen Massnahmen die Zweitwohnungsthematik angehen können. Dies liegt teilweise an politischem Desinteresse, an fehlendem politischen Willen (tiefere Priorität des Themas), an mangelnder Information oder auch an zu knappen Ressourcen. Die Informationslücken sind zu schliessen und die Möglichkeiten von guten Massnahmen den Gemeinden näher zu bringen (Thema „Best Practices“).
- Die Kantone sehen ihre Rolle sehr passiv und verzichten grösstenteils auf weitergehende planerische Massnahmen. Eine aktiver Rollen der Kantone wäre wünschenswert, insbesondere wenn „unerwünschte Entwicklungen“ eintreten.

Handlungsfeld 6:

Wirkungen

Die grosse Mehrheit der Kantone, Gemeinden und Stakeholder sehen – nebst der Abnahme der Bautätigkeit von ZW – nur wenig direkte Wirkungen des ZWG auf Raum, Umwelt und Gesellschaft. Vielmehr seien verschiedene Faktoren verantwortlich für beobachtbare Wirkungen seit Einführung des ZWG („Cocktail-Effekt“). In den Fallstudien genannt wurden: Schwierigkeiten für das lokale Baugewerbe, steigende Preise von Zweitwohnungen, besserer Schutz des Landschaftsbildes, ein Rückgang von neu gebauten Zweitwohnungen und die vermehrte Umnutzung von altrechten Wohnungen in Zweitwohnungen.

Die Parallelstudie zu betriebswirtschaftlichen Auswirkungen (BHP, HSLU) konnte gewisse Schwierigkeiten beim lokalen Gewerbe aufzeigen wie tieferes Auftragsvolumen und unklare Nachfolgeregelungen. Stark steigende Preise konnten in der Paral-

³³ Z.B. Erstwohnungsanteilspläne, Planungszonen, Hotelzonen, kommunale ZW-Reglemente, Bauverbote für Personen im Ausland, Inventar- re von systemrelevanten Hotels und deren Erhalt, Subventionen für Hotels, Einschränkung der Nutzung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen durch den Eigentümer und flankierende Massnahmen zur Präzisierung des ZWG (Anpassungen am Baugesetz, Kurtaxenreglement, Einführung von lokalen Praxen).

³⁴ Erstwohnungen im Siedlungskern werden zu Zweitwohnungen umgenutzt. Die Bewohner der ehemaligen Erstwohnung im Kern beziehen neue Wohnungen am Siedlungsrand. Das führt zu vermehrtem Leerstand/ ungenutzten Zweitwohnungen im Ortskern und zu wachsenden Wohnquartieren am Siedlungsrand. Die Folge könnte sein: Weniger belebte, anonymere Ortskerne und eine Verkehrszunahme.



Handlungsfeld 6: Wirkungen (ff)

lelstudie zu volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Rütter und Soceco) nicht bestätigt werden – die Preise von ZW sind insgesamt nur sehr wenig gestiegen. Die Flächenauswertungen des ARE zeigen, dass die Flächenzunahme von Zweitwohnungen in ZW-Gemeinden in den letzten Jahren zurückgegangen ist, was den Rückgang von neuen ZW bestätigt.

Die vermehrte Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen wurde insbesondere von den interviewten Bauverwaltern und den Stakeholdern grossmehrheitlich bestätigt. Teilweise haben Verkäufer/innen von bestehenden Wohnungen im Ortkern auf unbebauten Parzellen ausserhalb des Ortkerns neue Erstwohnungen gebaut („Donut-Effekt“). Eine Studie von ARE und AGR hat den „Umnutzungsdruck auf bestehende Bauten“ bereits im 2012³⁵ thematisiert.

Wir sind der Ansicht, dass bis heute v.a. die noch vorhandenen Potenziale für neue ZW genutzt wurden und die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen erst langsam zum Thema wird. Wir gehen davon aus, dass sich das Problem des „Donut-Effekts“ erst in den nächsten Jahren richtig zeigen wird, wenn die teilweise sehr hohen „stillen Reserven“ von altrechtlichen Erstwohnungen von breiteren Kreisen „entdeckt“ werden. Eine erhöhte Nachfrage nach altrechtlichen Wohnungen kann zu einer Steigerung deren Marktwert führen und so würde eine Umnutzung in neue Zweitwohnungen aus finanzieller Sicht immer interessanter. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass die Gemeinden den Moment verpassen, diesem Effekt rechtzeitig mit lokalen Massnahmen entgegenzuwirken.

Künftig wird erwartet, dass aufgrund des ZWG und des RPG (z.B. aufgrund der teilweise notwendigen Auszonungen) der Druck auf die Bauzonen auch in den ZW-Gemeinden weiter steigt. Zudem gibt es erste Beispiele einer Zunahme vom Bau neuer Zweitwohnungen in benachbarten Gemeinden – oftmals regionale Zentren – die noch unter dem 20%-Anteil liegen. Bereits heute ist erkennbar, dass das ZWG den „uferlosen Bau“ von neuen ZW einschränkt. Insbesondere in den ZW-Hotspots werden heute deutlich weniger neue ZW bewilligt als vor der Initiative.

Für weitere Wirkungsanalysen verweisen wir auf die Parallelstudien, die den Fokus auf volks- und betriebswirtschaftliche Wirkungen gelegt haben.

Handlungsbedarf

- Das Beobachten von direkten Wirkungen des ZWG ist schwierig: Viele Effekte entstehen durch eine Kombination aus mehreren Faktoren und sind nicht direkt auf das ZWG zurückzuführen. Unsere Analyse hat jedoch gezeigt, dass ein frühzeitiges Erkennen von unerwünschten Entwicklungen sehr wichtig ist, um rechtzeitig über politische Vorstösse bzw. sinnvolle Massnahmen reagieren zu können. Die Entwicklungen sind daher sehr genau zu beobachten und ständig kritisch zu analysieren.

³⁵Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (2012): Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Massnahmen gegen die Umnutzung von Erstwohnungen und Hotels in Zweitwohnungen, Ergänzung zum Werkzeugkasten

6. EMPFEHLUNGEN

Übersicht Empfehlungen

Das Projektteam erarbeitete konkrete Empfehlungen um den Vollzug des Zweitwohungsgesetzes zu optimieren. Es resultieren 9 Empfehlungen mit 17 konkreten Handlungsvorschlägen. Zu jedem Handlungsvorschlag sind mögliche Massnahmenvorschläge aufgeführt, die teilweise im Sinne von „Quick-wins“ mit verhältnismässig geringem Aufwand eine Verbesserung im Vollzug bewirken können.



Abbildung 11: Übersicht der 9 Empfehlungen (Darstellung: IC Infraconsult)



6.1 WISSENSMANAGEMENT UND KOMMUNIKATION VERBESSERN

Ziel	<p>Das vorhandene Wissen zum ZWG, der Rechtssprechung, zu den Auslegungsmöglichkeiten und zum Umgang mit Spezialfällen findet nicht immer den Weg zu den betroffenen Gemeinden bzw. zuständigen Personen (i.d.R. Bauverwaltung, Einwohnerkontrollen). Mit einem verbesserten Wissensmanagement und zielgruppenspezifischer³⁶ Information soll sichergestellt werden, dass vorhandenes Wissen dort ankommt, wo es gebraucht wird.</p>
Handlungsvorschlag 1	<p>Informationen zentral aufbereiten: Das vorhandene Wissen zum ZWG und zum Vollzug werden zentral gesammelt und den Gemeinden und Kantonen zur Verfügung gestellt. Auf einer aktuellen Webinformationsplattform beim Bund werden Vollzugshilfen, Wegleitungen, Studien zum Thema ZW, Bundesgerichtentscheide, Vollzugspraxen etc. für alle Betroffenen und Interessierten gut zugänglich gemacht. Mögliche Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Bestehende Website beim ARE prüfen und optimieren▪ Bei Bedarf neue digitale Plattform schaffen▪ Die Informationsplattform soll möglichst vollständig sein und über einen geeigneten Index und eine gute Suchfunktion verfügen▪ Stetiges Aktualisieren der Informationen auf der zentralen Plattform
Handlungsvorschlag 2	<p>Informationen zentral gezielt streuen: Die vorhandenen Informationsmaterialien werden zielgruppenspezifisch aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Die Zielgruppen sollen schnell und direkt benötigte und relevante Information erhalten. Mögliche Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Inhalte zielgruppenspezifisch aufbereiten (z.B. „für neue ZW-Gemeinden“ oder „für die Bewilligung von Spezialfällen nach Art. 7, 8, 9, 11, 14 ZWG“)▪ Explizit auf die digitale Informationsplattform und die Dienstleistungsangebote des Bundes und der Kantone hinweisen▪ Frühzeitig einen Hinweis machen für Gemeinden, die über 20% ZW-Anteil kommen könnten
Handlungsvorschlag 3	<p>Kommunikation und Wissensaustausch fördern: Förderung eines aktiven Wissensaustauschs zwischen Bund, Gemeinden und Kantonen mit aktiver Diskussion von aktuellen Themen (z.B. BGer-Entscheide und deren Auswirkungen oder der Umgang mit langfristig leerstehenden Hotels), Austausch der Bewilligungspraxen bei Spezialfällen etc. Mögliche Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Aktive Führung der Diskussion zu Neuigkeiten und Themen, die aufgrund des ZWG bestehen/entstehen (z.B. wenn das Thema „Sistierungen“ bei Gemeinden aktuell wird)▪ Anlässe organisieren zum Thema ZW, um aktuelle und neue Themen zu besprechen und den Austausch unter den Behörden auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden zu fördern.▪ Erstellen eines Direktlinks im eBau zu Informationen des ARE und des Kantons und/oder zu einem digitalen Diskussionsforum (bei der Erfassung eines Baugesuchs für eine ZW).

³⁶ Eine allgemeine Information zum ZWG für neue ZW-Gemeinden muss nicht bereits alle Details zu Spezialfällen enthalten. Sie brauchen zuerst eine einfache Einführung und nicht „zu viel“ Informationen. Eine Wegleitung zu Baugesuchsbeurteilungen in der Bauverwaltung soll jedoch die Details zu Spezialfällen und z.B. auch BGer-Entscheide und Vollzugspraxen (Best Practices) enthalten. Die Zielgruppen könnten nach Zweitwohnungsanteil unterschieden werden (Grad der Betroffenheit).



6.2 BILDUNGSANGEBOTE AUSBAUEN

Ziel	Teilweise bestehen Wissenslücken bei Kantonen und Gemeinden, beispielweise zu einzelnen Gesetzesartikeln und deren Auslegung. Diese Wissenslücken sollen mit verbesserten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten geschlossen werden.
Handlungsvorschlag 4	Bestehende Bildungsangebote erweitern und neue schaffen: Erweitern von bestehenden Aus- und Weiterbildungsangeboten für Kantone und Gemeinden zum Thema ZWG und Schaffen von neuen Bildungsangeboten zu neuen und aktuellen ZW-Themen mittels Schulungen, Online-Kurse, Webinare etc. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Erstellen eines „ZWG-Moduls“ in der Ausbildung zum/r Bauverwalter/in▪ Schaffen von neuen spezifischen Weiterbildungsangeboten wie Anforderungen an ein unabhängiges Gutachten, Vorgehen bei einer Sisitierung etc.▪ Aus- und Weiterbildungsangebote zum Thema Zweitwohnungen/ZWG periodisch prüfen und anpassen

6.3 AUFGABEN UND KOMPETENZEN PRÄZISIEREN

Ziel	Die Kompetenzregelungen und die Regelungen zur Aufsicht, zu Meldepflichten und Anhörungen sind nicht abschliessend geklärt. Unklarheiten bezüglich Kompetenzen, Aufgaben und Pflichten sollen geklärt werden.
Handlungsvorschlag 5	Die Kantone nehmen als Aufsichtsbehörde eine aktiver Rolle wahr: Klärung und Präzisierung der Aufgaben der Kantone und der Erwartungen des Bundes bezüglich der Ausgestaltung der Aufsichtsbehörde. Die Anlaufstellen in allen Kantonen – auch in wenig bis nicht betroffenen Kantonen – werden klar definiert und öffentlich kommuniziert. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Präzisierung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde gemäss Art. 15 ZWG (z.B. mit einer klareren Regelung/Aufforderung in der ZWV und/oder Umschreibung in einer Vollzugshilfe)▪ Einführung Dokumentation der Kontrollen durch die Kantone und periodischer Rapport an das ARE (z.B. mit Falllisten; ARE nur noch für „komplizierte Fälle“) Kantone als „Kontrollbehörde“ vermehrt in die Pflicht nehmen (z.B. strengere Auslegung der Aufsichtspflicht im ZWG)
Handlungsvorschlag 6	Die Eröffnungspflicht ausweiten: Erweiterung der Eröffnungspflicht gemäss Art. 10 ZWV auch gegenüber den Kantonen. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Eröffnungspflicht der Gemeinden von Bewilligungen neuer ZW gem. Art. 7, 8 und 9 ZWG gegenüber den Kantonen einführen (z.B. wie bei Bauen ausserhalb der Bauzonen).
Handlungsvorschlag 7	Bewusstsein bei den Kantonen über mögliche Auswirkungen des ZWG verstärken: Erinnern/Sensibilisieren der Kantone an/auf die Zweitwohnungsthematik und Hilfestellungen zum Ergreifen von Massnahmen zur Verhinderung von Missbrauch und unerwünschten Entwicklungen. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Aufzeigen von Beispielen von „unerwünschten Entwicklungen“ und deren Langzeitfolgen, die aufgrund unzureichender Regulierung eintreten können▪ Vermehrte aktive Unterstützung der Kantone durch Bund mittels Zustellungen von Informationen (z.B. Übersichten zu Entwicklungen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen, Flächenauswertungen, Kantonvergleiche etc.), u.a. mit dem Ziel, die „Leistungen“ der kantonalen Stellen zu harmonisieren



6.4 GRUNDLAGEN VERVOLLSTÄNDIGEN UND PRÄZISIEREN

Ziel Verschiedene Schwierigkeiten im Vollzug bestehen durch Unsicherheiten bei der Auslegung des ZWG oder durch ungenaue/unvollständige Grundlagen. Mit der Vervollständigung der Grundlagen und Präzisierung des Vollzugs (Auslegungen, Gerichtsentscheide etc.) sollen die offenen Punkte geklärt und Wissenslücken geschlossen werden.

Handlungsvorschlag 8 **Offene und strittige Punkte klären:** Reduktion der Schwierigkeiten im Vollzug durch Klärung von mehr oder weniger offenen Fragen bei der Auslegung umstrittener Punkte zum ZWG. Mögliche Massnahmen:

- Bessere Definition der strukturierten Beherbergungsbetriebe (z.B. griffigere Bestimmung Mindesteinrichtung, Grundbucheintrag)
- Interdependenzen zwischen ZWG und BewG (Lex Koller), RPG und GWR klar aufzeigen und mit Vollzugshilfe rechtmässige Auslegung sicherstellen
- Anforderungen an unabhängige Gutachten, an Sistierungsgesuche und an die Berechnung der Hauptnutzflächen besser definieren (z.B. Vorlagen, gute Beispiele für „(keine) überwiegende Interessen“)
- Hängige Prozesse und Gerichtsverfahren möglichst schnell klären (z.B. „Definition einer Wohnung“ bei Jagdhütten/Maiensässen).

Handlungsvorschlag 9 **Neue Grundlagen schaffen:** Schaffen von neuen Grundlagen und Aufbau von Wissen zu offenen und ungeklärten Fragen im Zusammenhang mit dem ZWG. Mögliche Massnahmen:

- Studie zur tatsächlichen Nutzung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen (Wie viele Nächte pro Jahr werden die Wohnungen tatsächlich vermietet?)³⁷
- Untersuchung der vorhandenen Interdependenzen zwischen dem BewG, dem ZWG, dem RPG und dem GWR (Wie häufig treten die postulierten Interdependenzen effektiv auf und wie oft führt dies zu Schwierigkeiten und zu welchen?)
- Bericht zur Häufigkeit der „Untergrabung der Erstwohnungspflicht“³⁸
- Studie zu (langfristig) leerstehenden Wohnungen (Vorhandensein, Gründe für Leerstand, Vorgehensmöglichkeiten etc.)
- Periodische Aktualisierung der Auswertungen in bestehenden Untersuchungen und Studien (z.B. zu Donut-Effekt, Flächenauswertungen, GWR-Führung, Umnutzung bestehende Bauten etc.)

³⁷ Frage nach den „tatsächlichen touristischen Übernachtungen“ in diesen Ferienwohnungen. Aufzeigen von Möglichkeiten, wie eine bessere Kontrolle sichergestellt werden kann. Aufzeigen vom Massnahmen/Anreizsystemen zur besseren Ausnutzung der touristisch bewirtschafteten Wohnungen (ggf. könnte bei der Bewilligung neuer touristisch bewirtschafteter Wohnungen eine Klausel eingeführt werden, die eine Datenerfassung der tatsächlichen Vermietung vorschreibt).

³⁸ Vereinzelt wird von Gemeinden und Kantonen darauf hingewiesen, dass die EW-Pflicht einfach umgangen werden kann, wenn sich z.B. ein Ehepartner oder der Concierge in der Wohnung anmeldet, oder wenn jemand behauptet, er habe einen Firmensitz im Ort (Briefkastenfirma).



6.5 PROZESSE UND ANFORDERUNGEN KLARER REGELN

Ziel	Einige Prozesse und Aufgaben sind im ZWG bzw. in der ZWV nicht ausreichend definiert. Mit der Erstellung von klaren Vollzugshilfen, Wegleitungen und der Definition von Anforderungen sollen Prozesse und Aufgaben der Gemeinden und Kantone klarer geregelt werden.
Handlungsvorschlag 10	Aktuelle Wegleitungen und Hilfestellungen bereitstellen: Überprüfen der vorhandenen Hilfestellungen für Gemeinden und Kantone und Erstellen von neuen Vollzugshilfen, Wegleitungen und Hilfsdokumenten. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Sammeln und überprüfen und ggf. harmonisieren der vorhandenen Hilfestellungen zum ZWG und Aufnahme der bestehenden Hilfestellungen auf die digitale Informationsplattform des Bundes (vgl. Handlungsvorschlag 1)▪ Erstellen einer eher kurzen und übersichtlichen Vollzugshilfe zum ZWG durch den Bund (mit Verweisen auf weiterführende Materialien, die auf der digitalen Informationsplattform abgelegt sind)▪ Erstellen einer Wegleitung für den Vollzug des ZWG durch die Gemeinden (u.a. Darstellung der Prozesse, Entsscheidungsbaum, kurze Vorstellung aller aktuell vorhandenen Informationen, Studien, Praxisbeispiele, und Hilfestellungen, Präsentation der digitalen Informationsplattform)

6.6 UMGANG MIT DEM GWR ERLEICHTERN

Ziel	Auf eine vollständige Führung des GWR wird in vielen Gemeinden verzichtet. Eine Erleichterung des Umgangs mit dem GWR soll dazu führen, dass die Gemeinden das GWR aktiver nutzen.
Handlungsvorschlag 11	Nutzen des GWR für Gemeinden aufzeigen: Anreize schaffen zur vermehrten Nutzung des GWR durch die Gemeinden und Aufzeigen vom Nutzen eines möglichst vollständigen, aktuellen und korrekt geführten GWR. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Erstellen einer Informationsbrochüre mit „Best-Practice-Beispielen“ zum Nutzen des GWR sowie „Tipps&Tricks“ zur effizienten Bewirtschaftung (z.B. Anleitung GWR-Export, Hinweise zu Synergieeffekten bei Energiethemen, GWR-Auszüge als Grundlage für Analysen, Projekte oder strategische Entscheide, Open-Data etc.)
Handlungsvorschlag 12	Technische Optimierung des GWR vorsehen: Vereinfachung der Führung des GWR für die Gemeinden durch technische Optimierungen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik. Mögliche Massnahmen: <ul style="list-style-type: none">▪ Automatischer, kurzzeitiger Abgleich GWR mit Bauadministration-Software und/oder eBau prüfen (technische Machbarkeit aufgrund unterschiedlicher Systeme in den Kantonen fraglich)▪ Automatischer, kurzzeitiger Abgleich GWR/EWR, GWR/Grundbuchdatenbank oder gar GWR/Steuerregister prüfen▪ Prüfung von Verknüpfungen mit anderen Systemen▪ Periodische Aktualisierung/Optimierung der Benutzeroberfläche



- Handlungsvorschlag 13 **Anpassung des GWR-Merkmalkatalogs prüfen:** Erstellen von neuen Merkmalsausprägungen (neue Codes bei WNART) um das Erfassen von weiteren Wohnungstypen zu ermöglichen. Mögliche Massnahmen:
- Prüfung der Erstellung von folgenden neuen Kategorien im GWR: a. „touristisch bewirtschaftete Wohnung“; b. „Hotelzimmer und –suiten“, da diese theoretisch als Wohnungen im Stockwerkeigentum verkauft werden können (BewG); c. „altrechtliche Wohnungen“ (als ZW nutzbar)³⁹.
 - Nach Aufnahme neuer Merkmalsausprägungen ggf. Anpassung der Methodik zur Berechnung des ZWA (Werden nachweisbar „touristisch bewirtschaftete Wohnungen“ in der Statistik den Erstwohnungen gleichgestellt?)

6.7 VOLLZUGSAUFWAND VERRINGERN

Ziel Gemäss den Ergebnissen ist der Initialaufwand beim erstmaligen Überschreiten von 20% ZW-Anteil und bei der Bearbeitung von „Spezialfällen“ bei allen Gemeinden hoch. Die Aufwände für Gemeinden sollen so weit wie möglich reduziert werden.

- Handlungsvorschlag 14 **Bei der Massnahmen-Umsetzung Optimierung des Vollzugsaufwandes beachten:** Durch Wissensaufbau, Hilfestellungen und Informationsaustausch leisten alle Handlungsvorschläge und Massnahmen Beiträge zur Reduktion des Vollzugsaufwands. In der Summe aller Beiträge wird der Aufwand reduziert. Mögliche Massnahmen:
- Bei der Umsetzung von Massnahmen explizit die Entwicklung der Vollzugsaufwände prüfen mit dem Ziel, die Aufwände zu reduzieren
 - Offizielle „ZWG-Hotline“ beim Bund einrichten (informell bereits vorhanden)⁴⁰

6.8 PLANERISCHE MASSNAHMEN UNTERSTÜTZTEN

Ziel Viele Gemeinden haben grosse „Reserven“ an altrechtlichen Erstwohnungen, die in Zukunft vermehrt in ZW umgenutzt werden könnten. Es besteht das Risiko eines „Donut-Effekts“. Mit dieser Empfehlung soll sichergestellt werden, dass Massnahmen zur Verhinderung von „unerwünschten Entwicklungen“ (Art. 12 ZWG) rechtzeitig ergriffen werden.

- Handlungsvorschlag 15 **Verankerung der Zweitwohnungsthematik in den Strategien des Bundes:** Vermehrter und expliziter Einbezug der Zweitwohnungsthematik in die Politiken und Strategien des Bundes als Daueraufgabe.
Stärkung der raumplanerischen Ziele im Zusammenhang mit Zweitwohnungen in den Sektoralpolitiken des Bundes wie Tourismus, Landwirtschaft, Verkehr.

- Handlungsvorschlag 16 **Zu vermehrter Auseinandersetzung mit (räumlichen) Entwicklungen anregen:** Vermehrte Nutzung von planerischen Massnahmen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen auslösen (kantonal, kommunal). Mögliche Massnahmen:
- Erstellen von Informationsmaterial, u.a mit einer Übersicht der Handlungsmöglichkeiten für Kantone und Gemeinden. Aufzeigen, wie andere Gemeinden dieselben Probleme gelöst haben (z.B. innovative Dienstleistungsangebote zur stärkeren Auslastung von ZW, Einbezug von Zweitheimischen in Ortsentwicklung).

³⁹ Wohnungen, die auch in Gemeinden mit ZW-Anteil über 20% als Zweitwohnung genutzt werden darf (Art. 11 Abs. 1 ZWG: „Altrechtliche Wohnungen sind [...] in der Art der Nutzung frei).)

⁴⁰ Informell ist eine „ZWG-Hotline“ bereits vorhanden durch die Ansprechperson beim ARE und die GWR-Hotline beim BFS. Evtl. kann die Hotline beim BFS den Erstkontakt übernehmen und „ZWG-spezifische“ Fragen an das ARE weitergeben.



Handlungsvorschlag 16 (ff)

- Erstellen einer Wegleitung zu Handen der Kantone und Gemeinden für das Formulieren von weitergehenden Vorschriften nach Art. 3 Abs. 2 ZWG, insbesondere zur Beschränkung der freien Umnutzbarkeit von altrechtlichen Wohnungen (z.B. Planungshilfe „Massnahmen gegen die Umnutzung von altrechtlichen Erstwohnungen und Hotels in Zweitwohnungen“ für die kantonale Richtplanung bzw. als Input für Arbeitshilfen zu Ortsplanungen).
- Förderung von weitergehenden Massnahmen (Art. 3, Art. 12 ZWG) durch Kantone (z.B. über konkretere/strengere Vorgaben für kantonale Richtpläne).

6.9 VOLLZUG UND WIRKUNGEN BEOBACHTEN

Ziel

Hinsichtlich einer nächsten Überprüfung der Auswirkungen des ZWG (Art. 19. Abs. 2) gilt es sicherzustellen, dass zweckdienliche Grundlagen vorhanden sein werden. Einerseits sollen die Erkenntnisse aus den Untersuchungen im Jahr 2020 überprüft und aktualisiert werden, andererseits sind Datenlücken und offene Fragen bis dahin möglichst zu klären.

Handlungsvorschlag 17

Erstellen eines Monitorings zum ZWG und dessen Wirkungen: Schliessen der Datenlücken und beobachten der längerfristigen Entwicklungen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Gesellschaft (wichtige Partner sind BFS, Tourismusdestinationen/-organisationen und Gemeinden, u.a. wegen den Schnittstellen mit Parahotellerie, Kurtaxen, Steuern, Wohnsitz). Mögliche Massnahmen:

- Aus dem ZWG die wichtigsten Themen und Indikatoren ableiten, welche es (statistisch) zu beobachten gilt und darauf basierend ein Monitoring-Konzept erstellen unter Berücksichtigung der folgenden Hinweise/Anregungen:
- Jährliche, teilweise automatisierte Auswertungen/GIS-Analyse von bestehenden Register-/Geodaten und/oder Statistiken wie GWS, Wohnbaustatistik, STATENT, STATPOP zu den gewählten Indikatoren (statistischer Überblick Zweitwohnungen, inkl. thematische Karten). Hierbei könnten auch Daten aus dem Einwohner-, Grundbuch- oder Steuerregister mit einbezogen werden (umfassendes Monitoring ARE)
- Darstellung der Ergebnisse in der Rubrik „Fakten und Zahlen“ und/oder im Themenbereich „Zweitwohnungen“ auf der bestehenden Website vom ARE (oder auf einer neuen Informationsplattform; s. Handlungsvorschlag 1), allenfalls interaktiv mit Hilfe des GINES-Viewers
- Ergänzung der breiten, vierjährlich erscheinenden Übersichtsstatistik mit jährlichen, kleineren Auswertungen zu einzelnen Spezialthemen, um „im Gespräch“ zu bleiben und die Gemeinden und Kantone regelmässig an die Thematik zu erinnern (im Sinne von „Content“ für Handlungsvorschläge 2, 3 und 16; Datastories)
- Kurze, doch regelmässige und systematische Stichproben-Umfragen zu planerischen Massnahmen, Wirkungen sowie Probleme/Schwierigkeiten (z.B. jedes Jahr mit einer bestimmten Anzahl Gemeinden; anpassen der Stichproben je nach Fragestellung)
- Mögliche, neue Erhebungsmerkmale prüfen, einführen und statistisch auswerten wie „touristisch bewirtschaftete Wohnungen“, „Hotelzimmer und –suiten“, „altrechtliche ZW“ oder „langfristig leer stehende Wohnungen“, „tatsächliche Nutzung der neuen Erstwohnungen in ZW-Gemeinden“, „Umzüge in der Gemeinde und in die Nachbargemeinden“, „Beschrieb von deren tatsächlicher touristischen Auslastung bzw. Übernachtungen pro Bett“ (s. Handlungsvorschlag 9 und 13)



7. FAZIT UND AUSBLICK

Fazit

Die erste Wirkungsanalyse zum Vollzug des ZWG zeigt gut vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes,

- dass viele Verständnis- und Wissensfragen zum ZWG über die Zeit geklärt wurden, jedoch weiterhin Klärungsbedarf bei spezifischen Fragen besteht und die Kenntnisse nicht bei allen Akteuren gleich hoch sind,
- dass der Vollzug nach anfänglichen Schwierigkeiten grösstenteils gut läuft, jedoch bei Spezialfällen und bei der Erstanwendung auch heute noch Unklarheiten bestehen und die Kontrolle der Bewilligungen erschwert ist,
- dass der laufende Aufwand sich in vertretbaren Grenzen hält, mit Ausnahme des teilweise hohen Initialaufwands (bei der erstmaligen Überschreitung der Grenze von 20% ZW-Anteil) und des Aufwands bei der Bearbeitung von Spezialfällen,
- dass bis heute nebst dem Rückgang des ZW-Baus in ZW-Gemeinden (noch) kaum Effekte auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft beobachtet wurden.

Handlungsbedarf besteht wie in Kapitel 5 dargestellt bei der Schliessung der Wissenslücken und der Reduktion der bestehenden Schwierigkeiten im Vollzug, den Kompetenzregelungen, der Reduktion des Aufwands, bei weiterführenden massnahmen und beim Wirkungsmonitoring (vgl. dazu Kapitel 5). Zur Begegnung des Handlungsbedarfs wurden neun Empfehlungen mit 17 konkreten Handlungsvorschlägen erarbeitet und mögliche Massnahmen erläutert (vgl. Kapitel 6).

Weiteres Vorgehen

Die Resultate aus den Vertiefungsstudien und die Handlungsvorschläge wurden am 1. Juli 2020 in der Begleitgruppe diskutiert. Der hier vorliegende Bericht wurde im September 2020 fertiggestellt und dem ARE abgegeben.

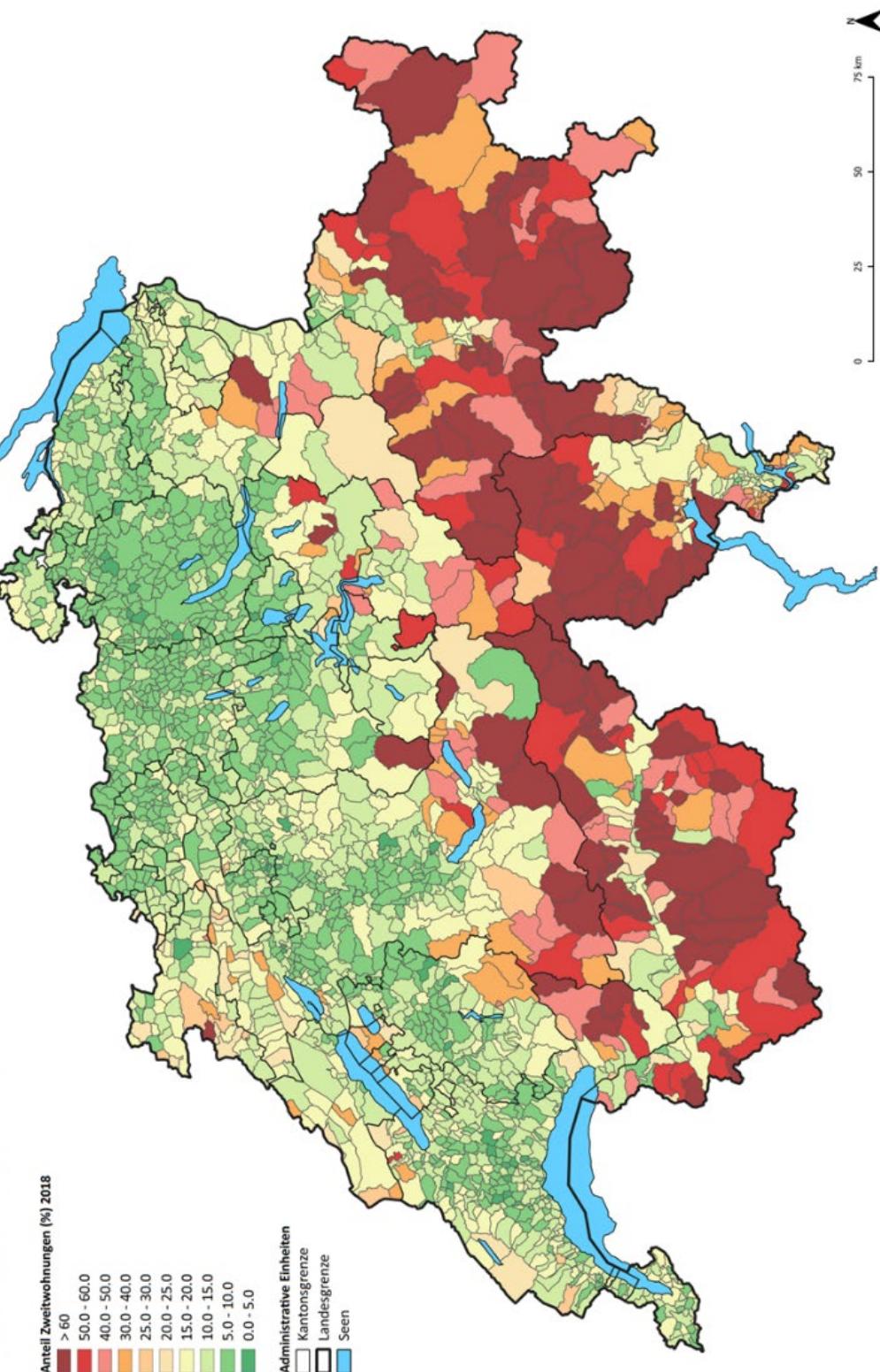
Die Empfehlungen sind Vorschläge für die Optimierung des Vollzugs zuhanden des ARE und werden eine wichtige Grundlage sein für den gemäss Art. 19 ZWG geforderten Untersuchungsbericht zu den Wirkungen des ZWG zu Handen des Bundesrats.

ANHANG

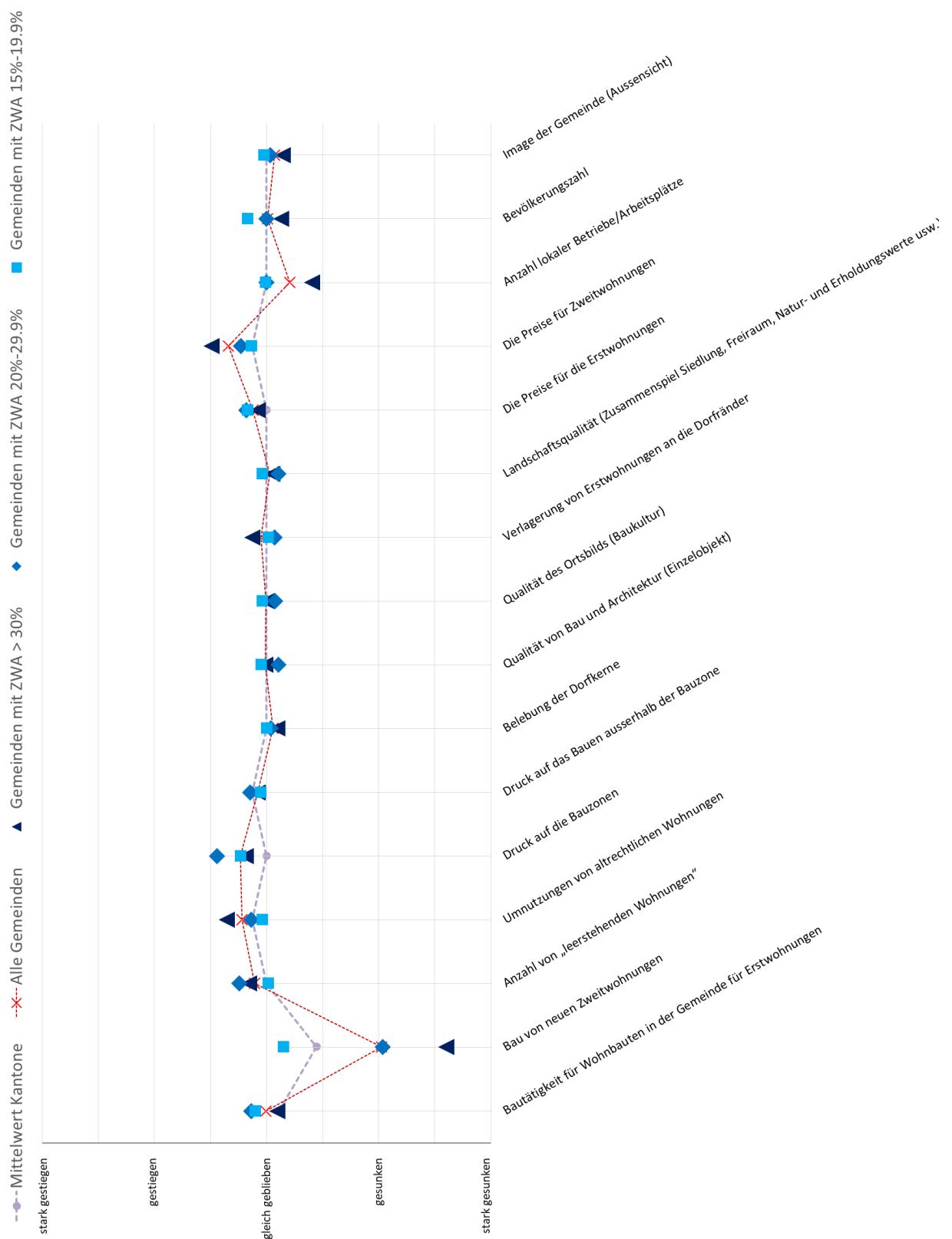
A1: KARTEN UND GRAFIKEN

|Infraconsult

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz



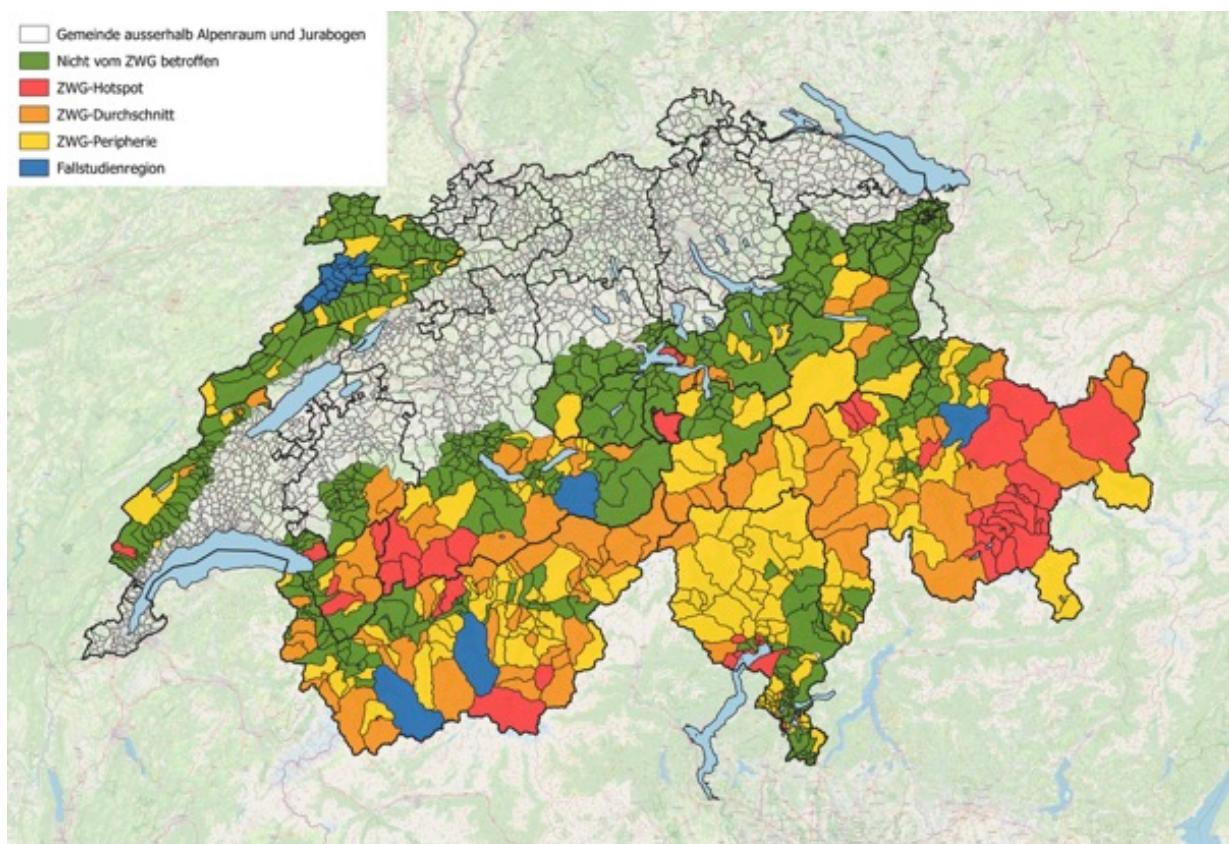
Quelle: EWR/GWR (Darstellung: IC Infraconsult)



Ergebnisdiagramm zu den befragten Wirkungen des ZWG in der Online-Umfrage bei den Gemeinden und Kantonen (Quelle: IC Infraconsult, 2020: Beantwortungsdaten der Online-Umfragen, Auswertung/Darstellung: IC Infraconsult)

A2: GEMEINDETYPOLOGIE

Einleitung	Das Projektteam Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz hat sich in Absprache mit den Auftraggebenden und den anderen Vertiefungsstudien auf nachfolgende Gemeindetypologie geeinigt:
Definition „ZWG-Gemeindetypen“	Einerseits wird unterscheiden zwischen Gemeinden, die dem ZWG unterliegen, weil sie einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% haben und Gemeinden, die dem ZWG nicht unterliegen (ZW-Anteil unter 20%).
	Bei den Gemeinden, die dem ZWG unterliegen, differenzieren wir zudem drei Gruppen in Bezug auf die Dynamik ihrer Zweitwohnungsmärkte und folgen dabei der Gruppierung in BAK (2013) und BHP (2013):
Hotspots	Gemeinden mit marginastarken Zweitwohnungsmärkten
Durchschnitt	Gemeinden mit durchschnittlichen Zweitwohnungsmärkten
Peripherie	Gemeinden mit margenschwachen Zweitwohnungsmärkten



Quelle: Gemeindetypologie „Wirkungsanalyse ZWG“ (Darstellung: Rütter Soeco)



A3: ÜBERSICHT THEMEN DES HANDLUNGSBEDARFS

Nr.	Handlungsfeld 1	Priorität
1.1	Das Wissen zu „Spezialfällen“ ist gering (Art. 7, 8, 9, 11, 14 ZWG)	sehr hoch
1.2	Unterschätzung der (Vollzugs)Aufgaben aufgrund von Unwissen	hoch
1.3	Bestehende Hilfestellungen sind nur teilweise bekannt	hoch
1.4	Vollzugspraxen oder Bundesgerichtentscheide sind vielerorts nicht bekannt	hoch
Nr.	Handlungsfeld 2	Priorität
2.1	Definition strukturierte Beherbergungsbetriebe unklar	sehr hoch
2.2	Schwierigkeiten bei Sistierungsgesuchen	mittel
2.3	Umgang mit Hauptnutzflächenberechnung unklar	sehr hoch
2.4	Bauen ausserhalb Bauzonen mit ZWG zusätzlich erschwert durch das ZWG	mittel
2.5	Unklarheiten Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung	sehr hoch
2.6	Kritik an Auslegung, dass Objekte wie Jagdhütten oder Maiensässe als ZW gelten	sehr hoch
2.7	Differenzen ZWG/BewG bei Definition tour. Bew. Whg.	sehr hoch
2.8	Beobachtung der «Umgehung» der EW-Pflicht durch Melden der Ehepartner(in)	mittel
2.9	Probleme mit Gutachten bei «Querfinanzierung» der Hotels	sehr hoch
2.10	Kritik am «Generalverdacht», dass Wohnungen ohne definierte Nutzung immer als ZW gelten	mittel
2.11	Schwierigkeiten bei Überprüfung der «kurzzeitigen» Vermietung der str. Beherbergungsbetriebe	hoch
2.12	Zuwiederhandlungen (Art. 17 ZWG) sind nur schwer zu kontrollieren	mittel
2.13	Kontrolle von missbräuchlichen Bewilligungen von ZW ohne Einsprachen schwer	hoch
2.14	Fehlende Wohnungskategorien im GWR	mittel
2.15	Kontrolle der tatsächlichen Wohnungsnutzungen schwer	sehr hoch
2.16	Unterschätzung des Aufwands bei erstmaliger Bereinigung	hoch
2.17	GWR wird nur selten «komplett» geführt	mittel
2.18	Nutzen des GWR wird als gering betrachtet	mittel
2.19	Leerwohnungsstatistik und GWR korrespondieren nicht	mittel
Nr.	Handlungsfeld 3	Priorität
3.1	Aufgaben der Aufsichtsbehörde sind zu wenig präzisiert	sehr hoch
3.2	Eröffnungspflicht ggü. Bund (Art. 10 ZWV) «umgeht» Kantone	sehr hoch
3.3	«unerwünschte Entwicklungen» gem. Art. 12 sind unklar definiert	sehr hoch
3.4	«Bedarf» gem. Art. 3 ZWG wird nicht gut genug definiert	sehr hoch
Nr.	Handlungsfeld 4	Priorität
4.1	Aufwand bei erstmaligem Überschreiten der 20% ZW-Anteil sehr hoch	sehr hoch
4.2	Kantone betreiben i.d.R. Wenig Aufwand	mittel
4.3	Aufwand bei Behandlung von «Spezialfällen» hoch	sehr hoch
Nr.	Handlungsfeld 5	Priorität
5.1	Kaum Massnahmen in kant. Richtplänen, und wenn, dann wenig konkret	sehr hoch
5.2	Lokale Massnahmen auf Ebene Gemeinden bestehen oft	hoch
5.3	Lokale Massnahmen werden nach ZWG auch abgeschafft/sisitiert	hoch
Nr.	Handlungsfeld 6	Priorität
6.1	Noch wenig Entwicklungen bezüglich Raum und Landschaft	hoch
6.2	Wirkungen sind ein «Cocktail» mit verschiedenen Inputfaktoren	hoch
6.3	Umgang mit langfristig leerstehenden Wohnungen unklar	hoch
6.4	Umgang mit langfristig leeren Hotels unklar	hoch

(Quelle/Darstellung: IC Infraconsult, 2020)



A4: LISTE DER INTERVIEWPARTNER FALLSTUDIEN

Fallstudien Gemeinden		
Bagnes	Eloi Rossier	Président de la commune de Bagnes
	Antoine Cretton Danny Rossier	Conseiller communal, dicastère Constructions et Bâtiments, Commune de Bagnes Collaborateur en charge des RS et du RegBL, Commune de Bagnes
Anniviers	David Melly	Président de la commune Anniviers
	Olivier Zufferey	Chef de service en charge de l'édilité et de l'aménagement du territoire, Commune Anniviers
Val de Travers	Christian Mermet	Conseiller communal en charge du dicastère du territoire, des sports et de la culture, Commune Val de Travers
	Fabienne Challandes	Collaboratrice spécialisée en charge du RegBL, Service de l'urbanisme, Commune Val de Travers
Grindelwald	Christian Anderegg Daniel Mathys Daniel Studer (Gde.)	Gemeindepräsident Gemeinde Grindelwald Bauverwalter Gemeinde Grindelwald Bauinspektor Gemeinde Grindelwald
Interlaken	Urs Graf Stefan Meier Vivienne Imboden	Gemeindepräsident Gemeinde Interlaken Bauverwalter Gemeinde Interlaken Sachbearbeiterin Bauwesen Gemeinde Interlaken
Innertkirchen	Walter Brog Marcel Guinand	Gemeindepräsident Gemeinde Innertkirchen Bauverwalter Gemeinde Innertkirchen
	Remo von Weissenfluh	Sachbearbeiter Bauverwaltung/Zweitwohnung (GWR) Gemeinde Innertkirchen
St. Moritz	Daniele Rogantini	Leiter Baupolizei / Raumplanung Gemeinde St. Moritz
Schiers	Hans Peter Thöny Tino Stocker	Gemeindedeklegerter; Abwasserabteilung Gemeinde Schiers Technische Betriebe Gemeinde Schiers
Unteriberg	Hanspeter Hohl Oliver Bowald	Ressort Bauen und Verkehr, Gemeinde Unteriberg Gemeindeschreiber, Gemeinde Unteriberg
Neckertal	Andreas Lusti Silvia Schweizer	Leiter Ratskanzlei Gemeinde Neckertal Mitarbeiterin Finanzverwaltung Gemeinde Neckertal
Gambarogno	Marco Gander	Aposervizio edilizia privata del comune di Gambarogno
Tenero Contra	Marco Radaelli Nicola Maggetti Laura Peduzzi	Sindaco Segretario comunale Impiegata comunale
Fallstudien Kantone		
Bern	Erich Linder Daniel Wachter Michael Teuscher Martin Künzi	Kanton Bern, Projektleiter Abteilung Kantonsplanung Kanton Bern, Amtsvorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern, Regierungsstatthalter Obersimmental-Saanen Kanton Bern, Regierungsstatthalter Interlaken-Oberhasli
Graubünden	Bruno Maranta	Departementssekretariat Departement für Volkswirtschaft und Soziales
Wallis	Eric Bianco	Caon du Valais; Chef de service, Département de l'économie et de la formation, Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation
	Me Zurwerra M. Biondo	Caon du Valais; Responsable du Centre de compétences sur les résidences secondaires (CCRS)
Tessin	Paolo Poggiali	Cantone Ticino; Capo Sezione dello sviluppo territoriale
St. Gallen	Claudia Puhar-Kranz Prisca Kolb Rolf Fitzi	Kanton St. Gallen, Rechtsdienst AREG, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen, Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen, Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

**Fallstudien Bund**

Bundesamt für Statistik Frederic-Laurent Reinhard Bundesamt für Statistik

Bundesamt für
Raumentwicklung Gabriel Weick Bundesamt für Raumentwicklung

Bundesamt für Justiz Thomas Braunschweig Bundesamt für Justiz

Fallstudien Stakeholder

Hotelier Grindelwald Stefan Grossniklaus Aspen alpin lifestyle Hotel Grindelwald, Vorstand Hotellerie Suisse

Allianz Zweitwohnungen Heinrich Summermatter Präsident Allianz Zweitwohnungen Schweiz
Rechtsanwalt Dr. iur. Otmar Bänziger Rechtsanwalt, Bänziger und Partner Rechtsanwälte und Notare, Spezialist
Zweitwohnungsgesetz

Finanzierung/Investitionen Philippe Pasche SGH
Matthias Bosshard SGH
Thomas Roth GRKB
Thomas Rieder CS
Christophe Hans Hotelleriesuisse
Carsten Nathani Rütter Soceco

Stakeholdergruppe
Grindelwald Rémy Gröflin Allianz Zweitwohnungen
Andreas Studer Architekt und ehemaliger Eigentümer der Firma Archidee
Michael Wyss Finanzverwalter Gemeinde Grindelwald
Bruno Hauswirth Tourismusdirektor von Grindelwald

Vertretung Bank
Grindelwald Roland Donzé Stv. Bankleiter, Bank EKI

Datenerhebung durch Interviews im Rahmen des Projekts „Evaluation Vollzug ZWG“
(Quelle/Darstellung: IC Infraconsult, 2020)



A5: LITERATURVERZEICHNIS

BHP (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen; Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen

Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG), vom 20. März 2015
(Stand am 1. Januar 2016)

Bundesstatistikgesetz (BStatG), vom 9. Oktober 199 (Stand am 1. Januar 2016)

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) 1, vom 22. Juni 1979
(Stand am 1. Januar 2019)

Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), vom 16. Dezember 1983
(Stand am 1. März 2013)

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, INFRAS (2019): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz; Vorstudie

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (2012): Zweitwohnungen – Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Massnahmen gegen die Umnutzung von Erstwohnungen und Hotels in Zweitwohnungen, Ergänzung zum Werkzeugkasten

HSLU, BHP (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit betrieblichem Fokus

Rütter Soceco (2017): Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri

Rütter Soceco (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus

Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR), vom 9. Juni 2017
(Stand am 1. Juli 2017)

Zweitwohnungsverordnung (ZWV), vom 4. Dezember 2015 (Stand am 1. Januar 2018)