



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

Auswirkungen Zweitwohnungsgesetzgebung Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Thomas Egger
Direktor SAB



Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage und bisherige Wirkungen
Volkswirtschaftliche, betriebswirtschaftliche und staatspolitische Wirkungen
2. Handlungsbedarf im Themenkomplex Erstwohnungen
3. Handlungsbedarf im Themenkomplex strukturierte Beherbergungsbetriebe
4. Handlungsbedarf im Themenkomplex touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen
5. Weitere Handlungsansätze auf Gesetzesstufe
6. Weitere Handlungsansätze im Vollzug
7. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Betriebswirtschaftliche Wirkungen

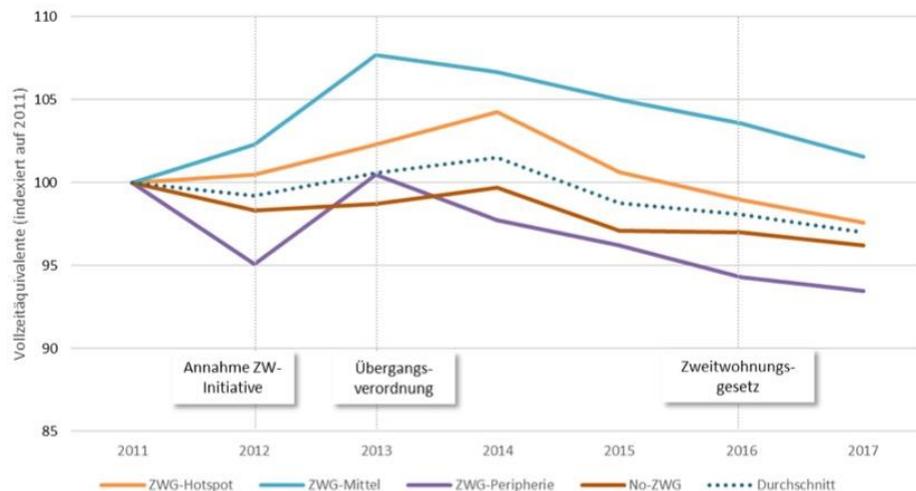


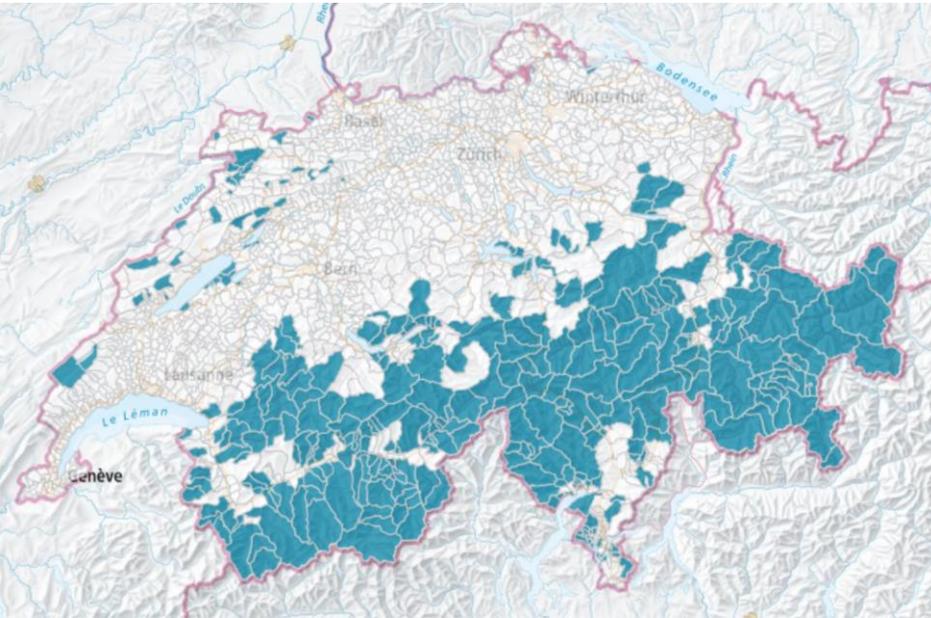
Abbildung 6: Entwicklung Vollzeitäquivalente in der Beherbergung im Untersuchungsraum (Daten: BFS; Aufarbeitung: Rütter 2020; Analyse: HSLU/BHP 2020).

- Finanzierung von Investitionen in Beherbergungswirtschaft weiter erschwert.
- Marktaustritt unrentabler Betriebe verhindert.
- **Hotellerie durch Initiative geschwächt statt gestärkt.**
- Deutliche Auswirkungen in der Bauwirtschaft
- **Verlagerung in andere Baubereiche und in Aufträge im Tal**



Ausgangslage und bisherige Wirkungen

Volkswirtschaftliche Wirkungen



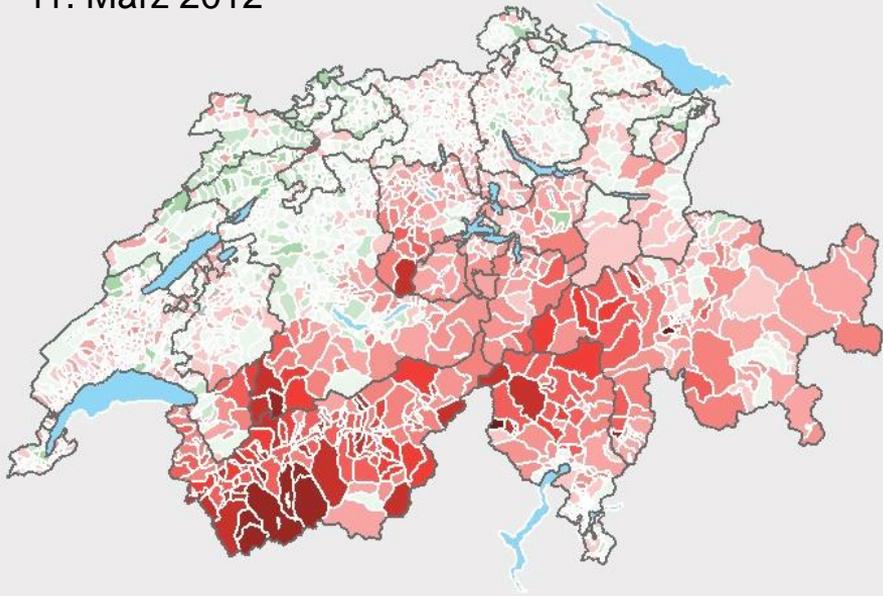
- Segmentierung Wohnungsmarkt in der Schweiz (betroffen / Nicht betroffen)
- Segmentierung Erstwohnungen in alt- und neurechtliche
- Kumulation mit RPG1 (langfristige Einschränkung der räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten)
- Einführung von Abgaben für Zweitwohnungsbesitzer in vielen Gemeinden („Abstrafung“ statt aktiver Einbezug der Zweitheimischen)
- Kumulation mit Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung? (-> Steuerausfälle für Kantone und Gemeinden)



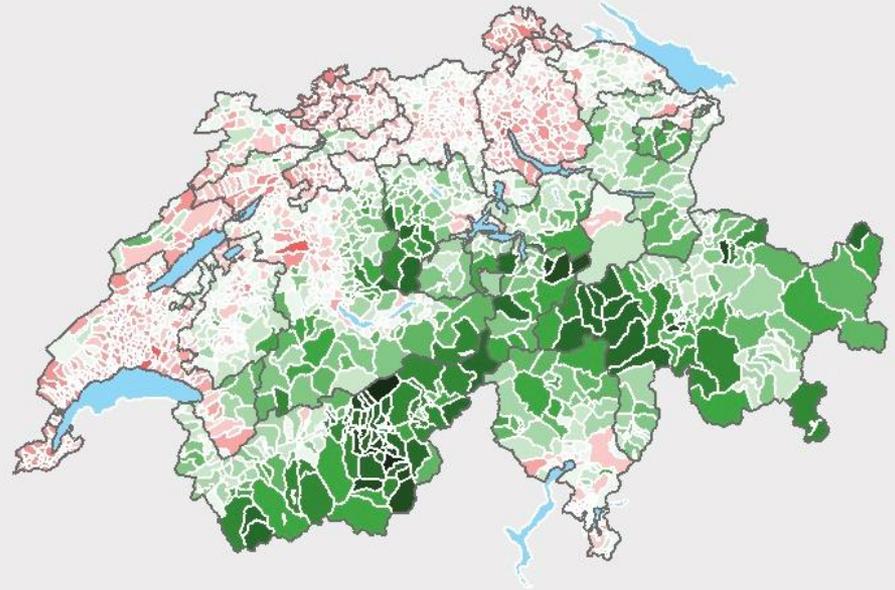
Ausgangslage und bisherige Wirkungen

Staatspolitische Wirkungen

11. März 2012



27. September 2020





Und dann kam Corona...

Erhöhte Nachfrage nach Erstwohnungen im Berggebiet (dauerhafter Wohnsitz im Berggebiet, Homeoffice, ...)

Grosse Nachfrage zum Kauf von Zweitwohnungen (temporärer Wohnsitz im Berggebiet). Der Markt im Alpenraum ist leer geräumt.

- > Starker Anstieg der Wohnungspreise
- > Verdrängung von Einheimischen
- > Gemeinden müssen reagieren (aktive Boden- und Wohnungspolitik), siehe Leitfaden BWO/SAB vom Oktober 2022.

Attraktives Wohnen in Berggebieten

Ein Leitfaden für Gemeinden



LANTSCHLENZ (GR)

Eine Zweitwohnungsgemeinde hält Einheimische mit aktiver Bodenpolitik

In unmittelbarer Nähe zur Lenzerheide ist beschaffbarer Wohnraum rar. Die Gemeinde greift zur Selbsthilfe und gibt Land im Baurecht an eine Genossenschaft ab. Den ersten 8 Wohnungen sollen 20 weitere folgen.



Der Neubau im Zentrum von Lantschlenz fügt sich gut ins Ortsbild ein.

Städtegedrueck, hohe Liegenschaftspreise und wenig Wohnraum für Einheimische: Diesen Herausforderungen einer Tourismusgemeinde begegnet Lenz, wie die Wohnmische Gemeinde Lantsch auf Deutsch heisst, mit einer aktiven Bodenpolitik. So gab sie Einheimischen Land ab unter der Bedingung, dass sie 25 Jahre lang in ihrem direkt erstellten Haus wohnen bleiben. Und als fünf Initiatoren Bürgerinnen und Bürger 2010 eine Wohnbaugenossenschaft (WBG) gründeten, stand ihnen die Gemeinde mit Rat und Tat bei.

Dass sie eine Parallele im Baurecht für wenig Zins bekam, war der WBG viel wert, wie ihr Präsident Donat Simon sagt. Sie musste kein Land erwerben und brauchte weniger Startkapital. Die Finanzierung erwies sich dennoch als Herausforderung. Zwar erhielt die WBG 24000 Franken aus dem Fonds de Roulement. Dennoch brauchte es einige Geduld, bis alles bestimmt war.

Gemeinde ertitelt die Anschlussgebühren
Die Gemeinde ertitelt die Anschlussgebühren der Anschlussgebühren von 165000 Franken, indem sie in ihrer Höhe Anleihen kauft. Wenn Anleihen scheitern gehen an lokale Unternehmen sowie später an die Maklerinnen und Makler, die pro Wohnung mindestens eines Anteil 1500 Franken sowie je nach Wohnungsgrösse weitere Anteile erwerben müssen.

Gestützt auf eine Vorprüfung war die Bündner Kantonalbank bereit, die Baukredite zu vergeben. Die Emissionsstrategie für gemeinsinnige Wohnbauträger (EDWT) gewährte ebenfalls eine langfristige Finanzierung von 1.2 Millionen Franken zu vorteilhaften Konditionen. Die Stiftung 'So Invest' von Wohnbaugenossenschaffern Schweiz schliesslich zeichnete Anleihen, um die Zeit zu überbrücken, bis die Mietenden ihren Anteil brachten.

«Die Nachfrage ist enorm.»
Donat Simon, Gemeindeführer



Handlungsbedarf im Themenkomplex Erstwohnungen

Erweiterungsmöglichkeiten von altrechtlichen Erstwohnungen

Problemstellung:

- 30%-Klausel wirkt stark einschränkend.
- BGE verbietet Kumulation von Abriss, Wiederaufbau und Erweiterung.

Lösungsvorschlag:

ZWG Art, 11, Abs. 3: ~~Altrechtliche Wohnungen dürfen innerhalb der Bauzonen um maximal 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Dies gilt auch bei Abriss und Wiederaufbau.~~ Ausserhalb der Bauzonen bleiben Erweiterungen im Rahmen der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulässig.

Siehe auch laufende Vernehmlassung zur Pa.Iv. Candinas.



Handlungsbedarf im Themenkomplex Erstwohnungen

Sistierung von neurechtlichen Erstwohnungen

Problemstellung:

- Starke eigentumsrechtliche Einschränkung in strukturschwachen Regionen ausserhalb touristischer Hotspots.

Lösungsvorschlag:

ZWG Art, 14, Abs. 2bis: Sie {die Baubewilligungsbehörde} kann die Sistierung in eine dauerhafte Aufhebung der Nutzungseinschränkung umwandeln, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer auch nach zwei Jahren keine Nachfolgerin oder Nachfolger gefunden hat und es sich nach Beurteilung der Standortkantons um eine strukturschwache Gemeinde handelt.



Handlungsbedarf strukturierte Beherbergung

Strukturwandel nicht behindern

Problemstellung:

- Markaustritt unrentabler Betriebe wird erschwert.
- 50%-Klausel ist rein politischer Kompromiss ohne Bezug zur Realität.
- Fehlende Flexibilisierung bezüglich funktionaler Einheit.

Lösungsvorschlag:

ZWG Art. 8, Abs. 1: *In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent darf strukturierten Beherbergungsbetrieben die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn:*

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



Handlungsbedarf strukturierte Beherbergung

Strukturwandel nicht behindern

Problemstellung:

- Markaustritt unrentabler Betriebe wird erschwert.
- 50%-Klausel ist rein politischer Kompromiss ohne Bezug zur Realität.
- Fehlende Flexibilisierung bezüglich funktionaler Einheit.

Lösungsvorschlag:

ZWG, Art. 8, Abs. 4: Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb, der am 11. März 2012 schon bestanden hat, kann zu maximal 50 Prozent der Hauptnutzfläche zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 umgenutzt werden, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und die Kantone in ihren Richtplänen diese Umnutzungsmöglichkeit vorsehen, wenn:

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



Handlungsbedarf touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen

Bestimmungen zu Einliegerwohnungen flexibilisieren

Problemstellung:

- Zweitwohnungsgesetz trägt dynamischen Entwicklungen nicht Rechnung (bspw. Wegzug eines Eigentümers oder Erbfolge).

Lösungsvorschlag:

ZWG Art. 7, Abs. 2

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

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

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



Weitere Handlungsansätze auf Gesetzesstufe

Definitionen

ZWG definiert paradoxerweise Zweitwohnungen nicht.
-> Definition ausarbeiten und Gesetz anpassen.

Begriff strukturierte Beherbergungsbetriebe wird in ZWG und Lex Koller unterschiedlich interpretiert.
-> Harmonisierung anstreben.



Weitere Handlungsansätze im Vollzug

Ausweitung der Informationspflicht durch die Gemeinden auch an die Kantone

Problemstellung:

- Gemeinden haben Informationspflicht an Bund, Kantone sind nicht im „Loop“.

Lösungsvorschlag:

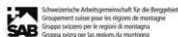
Art. 10 ZWV, Abs. 2: Die Baubewilligungsbehörden eröffnen dem ARE bei gleichzeitiger Information der zuständigen kantonalen Behörden: (...)



Weitere Handlungsansätze im Vollzug

Weitere Punkte:

- Leitfaden für die Gutachten bei strukturierten Beherbergungsbetrieben erarbeiten
- Verbesserung Informationsfluss und Erfa-Austausch (wichtig für neu betroffene Gemeinden und –behörden, wichtig für Gerichtsurteile).



Erste Erfahrungen mit der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung

Freitag, 28. Oktober 2016
09.45 bis 15.30

Kulturcasino, Herrengasse 25, Bern

- In Zusammenarbeit mit:
- Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet
 - Gemeindefachwerk Allianz in den Alpen



Vier Jahre Zweitwohnungsgesetzgebung – Zwischenbilanz und Ausblick

Montag, 19. August 2019
9.45 bis 15.30 Uhr

Hotel Schweizerhof, Bahnhofplatz 11, 3001 Bern





Weitere Erkenntnisse

Flankierende Massnahmen besser kommunizieren.

- Flankierende Massnahmen zur Abfederung der Wirkungen der Zweitwohnungsinitiative (Aufstockung Innotour, 200 Mio. Fr. aus NRP, mehr Handlungsspielraum für SGH) wurden durch Bund und Kantone nur sehr zurückhaltend kommuniziert.
- Auch der indirekte Gegenvorschlag zur Zweitwohnungsinitiative, der im Jahr 2011 in Kraft trat, wurde damals zu wenig kommuniziert und kam zu spät, um noch Wirkung entfalten zu können.

Räumliche Entwicklungsstrategien für Gemeinden sind zentral.

- Vgl. Tagung vom 4. November 2022





Aktiver Einbezug der Zweitheimischen



Beispiel Bellwald:

- Tag der Erst- und Zweitheimischen

Beispiel Bürchen:

- Zweitheimische helfen im Dorfladen und am Skilift aus

Zweitheimische organisieren sich (IG's) und werden dadurch «ansprechbar».



Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

1. Die Zweitwohnungsinitiative und deren gesetzgeberische Umsetzung haben deutlich sicht- und spürbare Spuren hinterlassen, die weit über die rein ökonomischen und raumplanerischen Folgen hinaus gehen.
2. Die Zweitwohnungsgesetzgebung hat zu unbeabsichtigten «Kollateralschäden» geführt (insbesondere in den Bereichen Beherbergungswirtschaft und Erstwohnungen). Das Bundesgericht hat die Gesetzgebung tendenziell noch verschärft. Eine Gesamtrevision der Zweitwohnungsgesetzgebung drängt sich deshalb auf.
3. Die Kantone und vor allem Gemeinden sind gefordert, eine klare räumliche Entwicklungsstrategie zu erarbeiten, eine aktive Boden- und Wohnraumpolitik zu entwickeln und auch die Zweitheimischen in die Entwicklung ihrer Gemeinde konstruktiv einzubeziehen.