



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Bern, 12. Mai 2021

Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz

Bericht an den Bundesrat

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungen	4
Zusammenfassung	5
Teil I Einleitung und Kontext	9
1 Auftrag	9
2 Ausgangslage	9
3 Zielsetzung des Berichts	10
4 Herangehensweise und Projektkoordination	11
5 Fragestellungen	14
5.1 Analyse des Vollzugs	14
5.2 Analyse der volks- und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen	14
5.3 Analyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft	15
5.4 Überblick über die Beschwerdeführung sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts	15
6 Methodik der Vertiefungsanalysen	16
6.1 Abgrenzungen	16
6.1.1 Zeitliche Abgrenzung	16
6.1.2 Räumliche Abgrenzung und thematische Kategorisierung	17
6.2 Methodische Ansätze	18
7 Umfeld	19
7.1 Rechtliches Umfeld	19
7.2 Politisches Umfeld auf der Ebene Bund	20
7.3 (Natur-)räumliches Umfeld	20
7.4 Wirtschaftliches Umfeld	21
7.4.1 Bevölkerung	21
7.4.2 Beschäftigung und Bruttoinlandprodukt	22
7.4.3 Bauinvestitionen	22
7.4.4 Tourismus	23
7.5 Exkurs: Zweitwohnungsbestand	24
Teil II Recht und Umsetzung	26
8 Vollzug	26
8.1 Wissen und Verständnis	26
8.2 Gesetz und Praxis	26
8.3 Aufwand und Ressourcen	28
8.4 Massnahmen und Wirkungen	28
9 Beschwerdeführung	29
9.1 Beschwerden von Helvetia Nostra	29
9.2 Aufsicht durch das ARE	30
10 Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts	31
10.1 Missbräuchliche Erstellung von Erstwohnungen	31
10.2 Missbräuchliche Erstellung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen	32
10.3 Möglichkeiten beim Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen	33
10.4 Begriff der Wohnung	33
10.5 Exkurs: Müssen anders als zum Wohnen genutzte Wohnungen zur Gesamtzahl der Wohnungen dazugerechnet werden?	33
11 Fazit Recht und Umsetzung	34

Teil III Wirkungen	35
12 Raum und Landschaft	35
12.1 Flächenverbrauch in ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden	35
12.2 Flächenverbrauch nach Landschaftstypen	36
12.3 Flächenverbrauch in Hotspots, mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden	37
12.4 Wirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild in den Fallstudien	37
13 Wirtschaft	39
13.1 Bau- und Immobilienwirtschaft	39
13.2 Tourismus	40
13.3 Wohnungsmarkt	41
13.4 Staatshaushalt	42
13.5 Modell- und Szenarienrechnungen	42
13.5.1 Modellrechnungen zu den bisherigen Wirkungen des ZWG	43
13.5.2 Szenarienrechnungen zu den künftigen Wirkungen des ZWG	43
14 Tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013	44
15 Fazit Wirkungen	45
Teil IV Schlussfolgerungen UVEK und WBF	48
16 Würdigung der Vertiefungsanalysen und Beurteilung des Handlungsbedarfs	48
16.1 Würdigung der Vertiefungsarbeiten	48
16.1.1 Vorgehen	48
16.1.2 Inhalt	49
16.2 Beurteilung des Handlungsbedarfs	49
17 Massnahmen	50
17.1 Massnahme 1: Wissensmanagement und Kommunikation	50
17.1.1 Massnahme 1.1: Online-Wissensplattform aufbauen und laufend weiterentwickeln	50
17.1.2 Massnahme 1.2: Institutionalisierte Stakeholder-Dialoge führen	51
17.2 Massnahme 2: Aufgaben und Kompetenzen der Kantone konkretisieren und Verantwortungen im Vollzug stärken	52
17.3 Massnahme 3: Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft präzisieren	53
17.4 Massnahme 4: Monitoring zum Vollzug und zu den Wirkungen des ZWG aufbauen und durchführen	54
18 Weiteres Vorgehen	56
Anhang	57
19 Wirkungsmodell Vorstudie	57
20 Zusammensetzung Begleitgruppe	58
21 Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen Wirkungsanalyse im Überblick	11
Abbildung 2: Zeithorizonte der Vertiefungsanalysen	16
Abbildung 3: Karte räumliche Abgrenzung	18
Abbildung 4: (natur-)räumlicher Kontext.....	21
Abbildung 5: Entwicklung von Wohnbauindikatoren in ZWG-Gemeinden.....	23
Abbildung 6: Entwicklung Beschwerden von Helvetia Nostra.....	30
Abbildung 7: Jährlicher Flächenverbrauch durch neue Zweitwohnungen pro Einwohner im Zeitraum 2001-2018	35
Abbildung 8: Flächenverbrauch durch neue Zweitwohnungen in ZWG-Gemeinden nach Landschaftstypen.....	36
Abbildung 9: Entwicklung der Verteilung neuer Zweitwohnungen – Fallbeispielgemeinde Anniviers.....	38
Abbildung 10: Wirkungsmodell Vorstudie.....	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufteilung der Vertiefungsanalysen	12
Tabelle 2: Fragestellungen Vertiefungsanalyse Vollzug	14
Tabelle 3: Fragestellungen Vertiefungsanalysen mit volks- und betriebswirtschaftlichem Fokus.....	15
Tabelle 4: Zweitwohnungsbestand 2018 absolut.....	25
Tabelle 5: Flächenverbrauch durch neue Erst- und Zweitwohnungen nach Gemeindetypologie	37
Tabelle 6: Schema Tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013	44
Tabelle 7: Weiteres Vorgehen.....	56
Tabelle 8: Zusammensetzung Begleitgruppe	58

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BaB	Bauen ausserhalb der Bauzonen
BewG / BewV	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983/ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) / Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.411)
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
NRP	Neue Regionalpolitik
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700), revidiertes Raumplanungsgesetz in Kraft seit dem 1. Mai 2014
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
ZWG	Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 (SR 702)
ZWV	Verordnung vom 4. Dezember 2015 über Zweitwohnungen (SR 702.1)

Zusammenfassung

Artikel 19 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) verpflichtet das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) regelmässig, mit Fokus auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung, die Wirkungen des Gesetzes in den betroffenen Regionen zu untersuchen. Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Auftrag erfüllt. ARE und SECO gaben hierzu im Frühjahr 2019 eine Vorstudie in Auftrag, mit der die konzeptionelle, inhaltliche und methodische Basis für die weiteren Arbeiten gelegt wurde. Darauf aufbauend vergab das ARE ein externes Mandat, das den Vollzug des ZWG vertieft analysierte und führte interne Auswertungen zu den Themenbereichen Flächenverbrauch und Landschaft sowie Beschwerdeführung und Rechtsprechung durch. Das SECO gab je eine Vertiefungsanalyse zu den betriebs-¹ und den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des ZWG in Auftrag.

Die Vertiefungsanalysen sind grösstenteils vor der Covid-Pandemie durchgeführt worden und die Datengrundlagen beschränken sich auf den Zeitraum vor der Covid-Pandemie. Mit Blick auf die Krisenbewältigung ist zu beachten, dass das ZWG einen langfristigen Wirkungshorizont hat. Das WBF bereitet im laufenden Jahr einen Bericht an den Bundesrat über die Umsetzung der Tourismusstrategie des Bundes sowie über die Stossrichtungen der Tourismuspolitik des Bundes ab 2022 vor. Die Auswirkungen der Covid-Pandemie auf den Tourismus werden dabei einen Schwerpunkt bilden.

Die Vertiefungsanalyse zum Vollzug untersucht primär die Vollzugspraxis der Vollzugsverantwortlichen (Gemeinden, Kantone, Bund) und befasst sich mit den begleitenden Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik getroffen wurden. Bei den Vertiefungsanalysen mit volks- und betriebswirtschaftlichem Fokus stehen die Auswirkungen auf die Bau- und Immobilienwirtschaft, den Tourismus (insb. Beherbergungswirtschaft), den Wohnungsmarkt sowie den Staatshaushalt im Vordergrund. Kernfrage der Analyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft ist: Wie hat sich der Flächenverbrauch durch den Bau von Zweitwohnungen über einen grösseren Zeitraum entwickelt? Zudem wurde mittels kartographischer Analysen auf Quartiersebene versucht, Aussagen über die Entwicklung des Ortsbilds und der Siedlungsstruktur zu machen. Die Auswertungen über die Beschwerdeführung und die Rechtsprechung geben einen Überblick, zu welchen Gesetzesartikeln und Vollzugsproblematiken schon eine Rechtsprechung besteht, respektive sich eine Vollzugspraxis etabliert hat. Die Vertiefungsanalysen bilden die Grundlage für den vorliegenden Bericht an den Bundesrat.

Um die vielfältigen Fragen, die im Rahmen der verschiedenen Vertiefungsanalysen untersucht wurden, beantworten zu können, wurden unterschiedliche qualitative und quantitative Analysemethoden angewendet. Diese reichen von Leitfrageninterviews und Onlineumfragen über statistische Auswertungen und Modellrechnungen bis hin zu kartographischen Analysen. Je nach Fragestellung wurden die Gemeinden beispielsweise in ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden, also in Gemeinden, die den baurechtlichen Bestimmungen des ZWG unterstehen oder nicht, aufgeteilt oder nach der Bedeutung des Zweitwohnungsmarktes in Hotspots, mittlere und periphere ZWG-Gemeinden kategorisiert. Die Zeithorizonte der Vertiefungsanalysen wurden insbesondere bei quantitativen Fragestellungen so gewählt, dass – im Sinne eines Referenzrahmens – auch zeitlich vorgelagerte Entwicklungen miteinbezogen werden können. Der Fokus der Vertiefungsanalysen, insbesondere bei qualitativen Fragestellungen und Primärerhebungen, liegt jedoch auf den Jahren ab 2016, dem Jahr des Inkrafttretens des ZWG.

¹ Das Mandat umfasst ebenfalls die Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013.

Ergebnisse

Die Vertiefungsanalysen zum Vollzug, zur Beschwerdeführung und zur Rechtsprechung haben ergeben, dass sich unter anderem dank Einsprachen und Beschwerden zu einigen wesentlichen Fragen schon früh eine Rechtspraxis entwickeln konnte. Diese bildet eine wichtige Grundlage für den effizienten und effektiven Vollzug des ZWG auf kommunaler Ebene. Des Weiteren konnte gezeigt werden, dass das Wissen und die Kenntnisse über das ZWG mit der Betroffenheit der Gemeinden steigen und der Vollzug in den meisten Fällen keine schwerwiegenden Probleme oder Herausforderungen bereitet.

Schwierigkeiten offenbaren sich zum einen dort, wo es (noch) keine höchstrichterliche Rechtsprechung und kaum Vollzugspraxis gibt. Dabei handelt es sich meist um selten vorkommende Spezialfälle, die oftmals Schnittstellen mit anderen Gesetzen oder Regelungen aufweisen. Zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten bei Gemeinden, deren Wissen und Kenntnisse aufgrund geringer oder erstmaliger Betroffenheit (noch) mangelhaft ist. Zudem konnte aufgezeigt werden, dass viele Kantone eine sehr passive Rolle einnehmen. Dies wird durch den Umstand, dass Bewilligungen nur dem Bund eröffnet werden müssen (Art. 10 ZWV), begünstigt. Die passive Rolle der Kantone charakterisiert auch das Wesen der kantonalen Aufsichtsbehörden, die im besten Fall als Anlaufstelle für die Gemeinden dienen. Dies erschwert die Oberaufsicht der Bundesbehörden.

Wie gezeigt werden konnte, weist die Vollzugspraxis, die in den ersten vier Jahren etabliert wurde, sowohl positive als auch negative Aspekte auf. Einerseits kann festgestellt werden, dass das Gesetz von den Baubewilligungsbehörden grossmehrheitlich gut vollzogen wird. Die Effektivität (Wirksamkeit) des Gesetzes kann folglich als relativ hoch beurteilt werden. Andererseits kann die Vollzugspraxis aus den genannten Gründen (noch keine Rechtsprechung, teilweise mangelhafte Kenntnis und schwache Aufsicht) noch verbessert werden, wodurch auch die Effektivität noch erhöht werden kann.

Die Vertiefungsanalysen der Wirkungen des ZWG auf die Wirtschaft sowie auf die Fläche und die Landschaft zeigen, dass es noch zu früh ist, um die Wirkungen des ZWG abschliessend beurteilen zu können. Der Grund dafür ist, dass die Anpassungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind und nach wie vor Übergangseffekte wirken. Zudem zeigt sich, dass die Wirtschaft im Alpenraum von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird und es somit äusserst komplex ist, die Wirkungen des ZWG präzise zu ermitteln. Im Rahmen der Analyse wurde keine Evidenz dafür gefunden, dass das ZWG zu substanziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt hat.

Die Analysen zur Fläche und zur Landschaft haben ergeben, dass der Flächenverbrauch durch Zweitwohnungen in allen ZWG-Gemeinden zwischen den Perioden 2007-2012 und 2013-2018 um rund einen Drittel zurückgegangen ist, dass die Zweitwohnungsinitiative aber kein Nullwachstum zur Folge hatte. Dies lässt sich einerseits mit den Ausnahmen erklären, die das ZWG vorsieht. Andererseits konnten Bauprojekte, welche vor 2013 bewilligt worden sind, noch über mehrere Jahre hinweg erstellt werden. Demgegenüber konnte festgestellt werden, dass über den gesamten untersuchten Zeitraum (2001-2018) der Flächenverbrauch für Zweitwohnungen in Nicht-ZWG-Gemeinden in der Tendenz leicht steigend ist. Der Anteil des Flächenverbrauchs für Zweitwohnungen in diesen Gemeinden ist aber immer noch sehr bescheiden. Die Fallbeispiele zeigen exemplarisch, dass erstens vermehrt Baulücken genutzt wurden, zweitens der Flächenverbrauch vor allem in der Bauzone stattfand und drittens vermehrt in neu gebauten Gebäuden Erst- und Zweitwohnungen entstanden (Durchmischung). Damit leistet das ZWG auch einen Beitrag für die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG; in Kraft seit 1. Mai 2014), das darauf abzielt, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Allgemeine Aussagen zur Wirkung des ZWG auf das Landschafts- und Ortsbild sind insbesondere aufgrund der genannten Übergangseffekte (noch) kaum möglich.

Die Analysen der Wirkungen des ZWG auf die Wirtschaft im Alpenraum zeigen, dass die Bau- und Immobilienwirtschaft der am stärksten vom ZWG betroffene Wirtschaftsbereich ist. Grund dafür sind die nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative rückläufigen Wohnbauinvestitionen. Anzumerken ist, dass das ZWG Übergangseffekte ausgelöst hat, welche die Bau- und Immobilienwirtschaft über Jahre gestützt haben. Diese Übergangseffekte dürften inzwischen weitgehend abgeklungen sein. Die Vertiefungsanalysen kommen zum Schluss, dass das ZWG bisher keine grundlegende Strukturanpassung in der Bau- und Immobilienwirtschaft zur Folge hatte.

Des Weiteren zeigen die Vertiefungsanalysen, dass es derzeit (noch) nicht möglich ist, die Auswirkung des ZWG auf die touristische Nachfrage und insbesondere auf die Übernachtungsfrequenzen empirisch zu quantifizieren. In den Daten sind zudem keine Effekte des ZWG auf die Investitionen in der Beherbergungswirtschaft und deren Rentabilität zu erkennen.

Der Wohnungsmarkt erlebte nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ab 2012 einen kurzzeitigen Bewilligungsboom. Daraus ergab sich ein temporäres Überangebot an Wohnungen, welches auch zu einer Zunahme der Leerwohnungen führte. Die Vertiefungsanalysen deuten darauf hin, dass sich das Überangebot ab 2016/2017 verringerte. Weitere Effekte wie der sogenannte Donut-Effekt, d. h., dass Einheimische ihre altrechtliche Wohnung im Dorfkern verkaufen und sich als Ersatz einen Neubau am Dorfrand erstellen, werden noch kaum beobachtet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen in Zweitwohnungen in Zukunft zunehmen wird. Die Vertiefungsanalysen ergeben zudem, dass das ZWG in zahlreichen Gemeinden des Alpenraums zu einer deutlichen Segmentierung des Wohnimmobilienmarktes geführt hat, bei der sich die Preisentwicklung von neu erstellten Erstwohnungen und Zweitwohnungen entkoppelt. Es ist zu einem Preiszuschlag für Zweitwohnungen gekommen, der daraus resultiert, dass die Erstwohnungspreise gesunken sind, während Zweitwohnungspreise leicht gestiegen sind.

Im Rahmen der Analyse des Steueraufkommens ausgewählter Kantone und Gemeinden konnte kein Zusammenhang zwischen dem ZWG und dem gesamten Steueraufkommen der Kantone und Gemeinden identifiziert werden.

Modellrechnungen zu den bisherigen Wirkungen des ZWG sowie Szenarienrechnungen zu den künftigen Wirkungen des ZWG schätzen, dass die Wirkungen des ZWG aus volkswirtschaftlicher Sicht marginal sind. So wird geschätzt, dass der Rückgang der Vollzeitstellen im Alpenraum in den Jahren 2013-2018 rund 0.1 Prozent der Gesamtbeschäftigung betragen hat. Darauf hinzuweisen ist, dass diese Schätzungen mit grosser Unsicherheit verbunden sind.

Das tourismuspolitische Massnahmenpaket, das der Bund 2013 zur Abschwächung der negativen Auswirkungen des ZWG einerseits und zur Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus andererseits beschlossen hatte, hat sich grösstenteils als zweckmässig und wirkungsvoll erwiesen. Die Umsetzung des Massnahmenpakets 2013 über bereits bestehende Instrumente (SGH, Innotour, NRP) erfolgte effizient – es mussten keine separaten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden. Des Weiteren zeigt sich, dass mit dem Massnahmenpaket 2013 ein wichtiger Beitrag zur Begleitung und Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus bzw. in der Beherbergungswirtschaft geleistet wurde.

Massnahmen

Aus den Analysen ergibt sich aus Sicht des UVEK und des WBF kein Bedarf für Anpassungen am ZWG. Des Weiteren ergibt sich aus der Sicht des WBF kein Bedarf für zusätzliche Massnahmen respektive für ein neues Impulsprogramm seitens der Standortförderung des Bundes. Das UVEK und das WBF haben jedoch einen klar belegten Handlungsbedarf in Bezug auf die Optimierung des Vollzugs, die Verbesserung der Wissensgrundlagen im Zusammenhang mit

dem ZWG sowie die Präzisierung von Schlüsselbegriffen der Beherbergungswirtschaft erkannt. Folgende Massnahmen werden von den beiden Departementen zur Umsetzung empfohlen:

1. Online-Wissensplattform aufbauen und laufend weiterentwickeln sowie institutionalisierter Stakeholder-Dialog führen;
2. Aufgaben und Kompetenzen der Kantone konkretisieren und Verantwortungen im Vollzug stärken;
3. Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft präzisieren;
4. Monitoring zum Vollzug und zu den Wirkungen des ZWG aufbauen und durchführen (inkl. Covid-Situation).

Das UVEK und das WBF beabsichtigen, die Wirkungen des ZWG und einen allfälligen Bedarf für Anpassungen im Jahr 2025 erneut zu untersuchen. Gleichzeitig wird auch über die Umsetzung der Massnahmen Bericht erstattet.

Teil I Einleitung und Kontext

1 Auftrag

Artikel 19 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) verpflichtet das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) regelmässig, mit Fokus auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung, die Wirkungen des Gesetzes in den betroffenen Regionen zu untersuchen. UVEK und WBF erstatten dem Bundesrat periodisch Bericht. Die Berichterstattung soll erstmals vier Jahre nach Inkrafttreten des ZWG erfolgen. Anfang 2020 stand das ZWG seit vier Jahren in Kraft (Inkraftsetzung: 01.01.2016). Die erste Berichterstattung an den Bundesrat war für Ende 2020 vorgesehen. Aufgrund terminlicher Verzögerungen durch Covid wurde die Berichterstattung auf April 2021 verschoben.

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Auftrag gemäss Artikel 19 ZWG erfüllt.

2 Ausgangslage

Seit den späten 1950er Jahren hat der Bau von Zweitwohnungen in der Schweiz rapide zugenommen.² Insbesondere in den touristischen Regionen der Alpen avancierten der Bau, der Verkauf und die Vermietung von Zweitwohnungen zu einem wichtigen Wirtschaftszweig. Diese Entwicklung ging einher mit einem erhöhten Bodenverbrauch, der Zersiedelung der Landschaft sowie dem Problem der «kalten Betten».

Am 11. März 2012 wurde die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» von Volk (50.6%) und Ständen knapp angenommen. Ziel des Initiativkomitees rund um die Stiftung «Helvetia Nostra» war es, die in touristisch attraktiven Regionen anhaltende Bautätigkeit und Zersiedelung einzudämmen und die Landschaft zu schützen. Um das zu erreichen, soll der Anteil von Zweitwohnungen auf höchstens 20 Prozent des gesamten Wohnungsbestands in einer Gemeinde beschränkt werden. Mit der Annahme der Initiative traten die entsprechenden Bestimmungen in der Bundesverfassung (Art. 75b und Art. 197 Ziff. 9 BV) sofort in Kraft. Um die drängendsten Fragen zu klären, setzte der Bundesrat auf den 1. Januar 2013 die Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen in Kraft. Die Verfassungsbestimmungen wurden mit dem ZWG und der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über Zweitwohnungen (ZWV, SR 702.1) umgesetzt.

Das Gesetzgebungsverfahren gestaltete sich schwierig, weil die erwähnten Verfassungsbestimmungen viele Begriffe enthalten, deren Konkretisierung anforderungsreich war.

Zur Abschätzung der Folgen der Zweitwohnungsinitiative sind im Auftrag des SECO 2013 zwei Studien durchgeführt worden. In der Studie «Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung» werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative anhand von Szenarienrechnungen analysiert und quantifiziert.³ In der Studie «Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen» werden die erwarteten Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierungsmöglichkeiten typischer Hotels, hotelähnlicher Betriebsformen und der übrigen Tourismuswirtschaft sowie die in

² 2012 gab es rund 500'000 Zweitwohnungen, was 12 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes entsprach. (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-06/erlaeuterungen_BR.pdf; Zugriff: 26.05.2020).

³ BAKBASEL: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basel 2013.

diesem Zusammenhang erwarteten Anpassungsstrategien der betroffenen Akteure untersucht.⁴

Zur Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens und ergänzend zu den beiden oben erwähnten Studien führte Ecoplan im Auftrag des ARE 2013 eine Nachhaltigkeitsbeurteilung des Entwurfs des Zweitwohnungsgesetzes durch.⁵ Damit wurde «die bis dahin stark auf wirtschaftliche Argumente ausgerichtete Diskussion um ökologische und soziale Argumente ergänzt».⁶

Die Studien dienen für die vorliegende Wirkungsanalyse in methodischer, konzeptioneller und inhaltlicher Hinsicht als Referenzpunkte. Mit dem Ziel einer gemeinsamen Berichterstattung durch das UVEK und das WBF verfolgt die Wirkungsanalyse des ZWG einen ganzheitlichen Ansatz. Der Vollzug sowie direkte und indirekte Wirkungen in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft werden in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander betrachtet und sind integraler Teil des vorliegenden Berichts.

3 Zielsetzung des Berichts

Der vorliegende Bericht verfolgt zum einen das Ziel, dem Bundesrat über die bereits feststellbaren Wirkungen des ZWG und die Effektivität des Vollzugs Bericht zu erstatten.⁷ Zum anderen zeigt der Bericht auf, ob und wenn ja wo Handlungsbedarf für eine Optimierung des Vollzugs, für allfällige Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen oder Bedarf für zusätzliche Massnahmen seitens der Standortförderung des Bundes besteht. Basierend auf dem identifizierten Handlungsbedarf werden konkrete Massnahmen formuliert.

⁴ BHP - Hanser und Partner: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Zürich 2013.

⁵ Ecoplan: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes: auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates - im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Bern 2014.

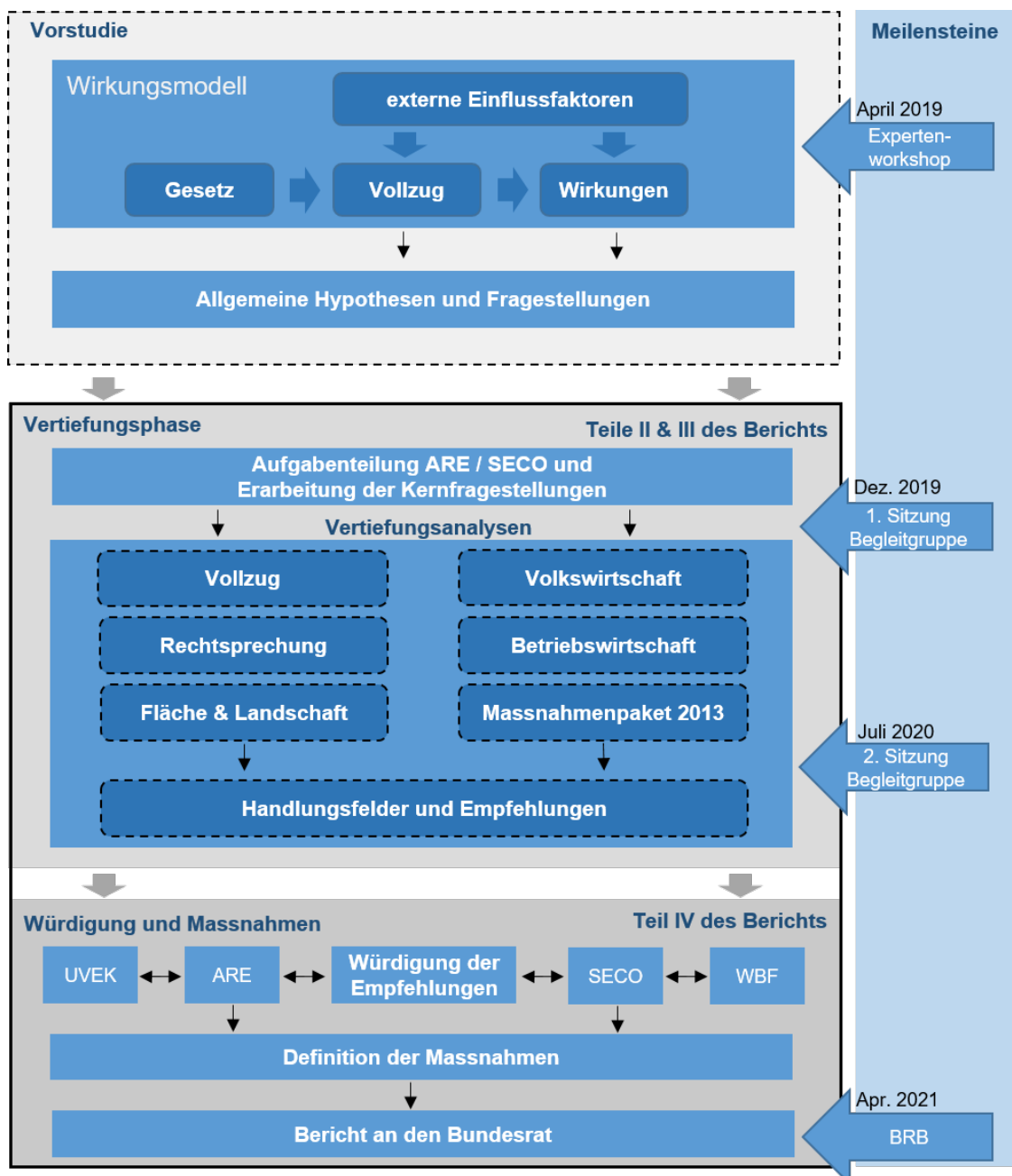
⁶ Ebd., S. 19.

⁷ Im Bericht wird der Begriff «Wirkungen des ZWG» verwendet. «Wirkungen des ZWG» umfasst jedoch nicht nur die Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) im engen Sinn, sondern die Wirkungen des Zweitwohnungsrechts im weiten Sinn, d. h. insbesondere inklusive der Zweitwohnungsverordnung.

4 Herangehensweise und Projektkoordination

Die Verantwortung für die Wirkungsanalyse des ZWG liegt beim ARE und beim SECO. ARE und SECO haben den Auftrag in engem Austausch mit den wichtigsten Stakeholdern erfüllt und haben zu diesem Zweck eine Begleitgruppe eingesetzt.⁸ Abbildung 1 zeigt das Vorgehen im Rahmen der Wirkungsanalyse des ZWG im Überblick.⁹

Abbildung 1: Vorgehen Wirkungsanalyse im Überblick



(eigene Darstellung)

ARE und SECO gaben im Frühjahr 2019 eine **Vorstudie** in Auftrag.¹⁰ Mit der Vorstudie wurde die konzeptionelle, inhaltliche und methodische Basis für die Wirkungsanalyse des ZWG gelegt.

⁸ Die Zusammensetzung der Begleitgruppe findet sich im Anhang im Kapitel 20.

⁹ Die Hauptbegriffe von Abbildung 1 finden sich im Text wieder (fett hervorgehoben) und werden erläutert.

¹⁰ INFRAS: Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie - Schlussbericht, Zürich 2019.

Kernstück der Vorstudie war die Erarbeitung eines übersichtlichen Wirkungsmodells nach der Wirkungslogik der Politikevaluation¹¹ (s. Kapitel 19 Wirkungsmodell Vorstudie). Die Logik der Politikevaluation ermöglichte es, die Wirkungszusammenhänge *Zweitwohnungsgesetzgebung* <> *Vollzug* <> *direkte und indirekte Wirkungen* sowie den Kontext, d. h. externe Einflussfaktoren – wie z. B. Wechselkurse und Zinsen – und die involvierten Akteure zu erfassen. Aus dem Wirkungsmodell der Vorstudie wurden allgemeine Hypothesen und Fragestellungen abgeleitet.

Für die vorliegende Berichterstattung sind insbesondere die Erkenntnisse zum Vollzug und zu den Wirkungen relevant. Gemäss dem Wirkungsmodell wurde der Vollzug auf allen drei föderalen Ebenen unter Einbezug wichtiger Akteure, so etwa der Vollzugsverantwortlichen der Gemeinden und Kantone, untersucht. Die Untersuchung der Wirkungen richtete sich nach den im Wirkungsmodell herausgearbeiteten Bereichen: Raum/Umwelt, Gesellschaft/Bevölkerung, Tourismus, Regionale Wirtschaft und Staatshaushalt. Im Rahmen der **Vertiefungsphase** sind ab Herbst 2019 entlang dieser Ebenen und Wirkungsbereiche verschiedene Vertiefungsanalysen durchgeführt worden. Im Vordergrund standen die Untersuchung des Vollzugs und der Wirkungen des ZWG sowie die Identifikation von Massnahmen.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Aufteilung der Vertiefungsanalysen. Die Vertiefungsanalysen liefern eine wichtige Grundlage für die Teile II und III des Berichts.

Tabelle 1: Aufteilung der Vertiefungsanalysen

Stichwort	Analysefeld	Auftraggeber	Auftragnehmer
Volkswirtschaft	Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus	SECO	Rütter Soceco AG (Fahrländer Partner Raumentwicklung, Arcalpin, Esther Casanova Raumplanung GmbH, IC Infraconsult)
Betriebswirtschaft	Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus	SECO	Hochschule Luzern – Wirtschaft (BHP – Brugger und Partner AG)
Massnahmenpaket 2013	Evaluation tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013 (eingebettet in das Mandat zu den Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus)	SECO	Hochschule Luzern – Wirtschaft (BHP – Brugger und Partner AG)
Vollzug	Analyse des Vollzugs	ARE	IC Infraconsult (Arcalpin, Kanzlei konstruktiv)
Beschwerdeführung und Rechtsprechung	Überblick über die Beschwerdeführung sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts	ARE	ARE intern, nicht publiziert
Fläche und Landschaft	Analyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft	ARE	ARE intern

Bei der Erarbeitung der Pflichtenhefte für die Vertiefungsanalysen haben sich ARE und SECO gegenseitig abgestimmt und bei Bedarf Rücksprache mit anderen Bundesämtern und Expertinnen und Experten gehalten. Die Vorstudie diente den Mandanten der Vertiefungsanalysen bereits bei der Erarbeitung ihrer Offerten als Anhaltspunkt.

¹¹ Vgl. Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter: Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997.

Meilensteine wie das Wirkungsmodell, die Methodik, die Kernfragestellungen, die Zwischenergebnisse, die Handlungsfelder und mögliche Massnahmen wurden gegenüber der Begleitgruppe kommuniziert und offen diskutiert. Daraus resultierende Anregungen und Rückmeldungen wurden im weiteren Verlauf der Arbeiten berücksichtigt.

Auf der Basis der Vertiefungsanalysen nahmen das UVEK (ARE) und das WBF (SECO) eine **Würdigung** vor und schlagen zuhanden des Bundesrats **Massnahmen** vor (s. Teil IV des Berichts).

Covid-Disclaimer

Die Vertiefungsanalysen sind grösstenteils vor der Covid-Pandemie durchgeführt worden und die Datengrundlagen beschränken sich auf den Zeitraum vor der Covid-Pandemie. Die Covid-Pandemie hat die Schweizer Wirtschaft erschüttert und unter anderem zu einem historischen Nachfragerückgang im Tourismus geführt. Die Auswirkungen der Covid-Pandemie können zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht definitiv beurteilt werden, so können z. B. die Auswirkungen von Covid auf die touristische Nachfrage und auf die Präferenzen der Touristinnen und Touristen noch nicht verlässlich abgeschätzt werden. Denkbar ist, dass die Nachfrage nach Zweitwohnungen zunehmen wird. Dafür spricht etwa die gestiegene Akzeptanz von flexiblen Arbeitsformen und die Möglichkeit, Arbeitsleistungen unabhängig vom Ort zu erbringen. Weiter ist es möglich, dass sich Covid auf die Immobilienmärkte (Angebot, Nachfrage und Preise) im Alpenraum und im Jurabogen auswirken wird. Damit käme ein weiterer externer Einflussfaktor hinzu, der die künftige Analyse der Auswirkungen des ZWG tendenziell erschweren würde. Mit Blick auf die Krisenbewältigung ist ferner zu beachten, dass das ZWG einen langfristigen Wirkungshorizont hat. Massnahmen im Zusammenhang mit dem ZWG eignen sich dementsprechend nicht zur Bewältigung der Covid-Pandemie. Das WBF bereitet im laufenden Jahr einen Bericht an den Bundesrat über die Umsetzung der Tourismusstrategie des Bundes sowie über die Stossrichtungen der Tourismuspolitik des Bundes ab 2022 vor. Die Auswirkungen der Covid-Pandemie auf den Tourismus werden dabei einen Schwerpunkt bilden.

5 Fragestellungen

Die Vertiefungsanalysen beleuchten den Vollzug und die Wirkungen der Zweitwohnungsge-
setzgebung aus unterschiedlichen Perspektiven. Bestimmte Analysefelder und Themenberei-
che wurden bewusst in mehr als einer Vertiefungsanalyse behandelt mit dem Ziel, robustere
Ergebnisse zu erhalten.

Den verschiedenen Vertiefungsanalysen gemein sind übergeordnete Fragestellungen nach
möglichen Optimierungen beim Gesetzesvollzug, nach Anpassungsbedarf an der Zweitwoh-
nungsgesetzgebung sowie nach der Notwendigkeit flankierender Massnahmen der öffentli-
chen Hand.

5.1 Analyse des Vollzugs

Die Vertiefungsanalyse des Vollzugs untersucht primär die Vollzugspraxis der Vollzugsverant-
wortlichen (Gemeinden, Kantone, Bund) und befasst sich mit den begleitenden Massnahmen,
die im Rahmen des Gesetzes und der Zweitwohnungsthematik getroffen wurden. Am Rande,
und als Ergänzung zu den wirtschaftlichen und (natur-)räumlichen Vertiefungsanalysen, wird
gefragt, wie die Vollzugsverantwortlichen die Wirkung des ZWG einschätzen.

Die Vertiefungsanalyse zum Vollzug umfasst folgende vier Frageblöcke:

Tabelle 2: Fragestellungen Vertiefungsanalyse Vollzug

Frageblock	Kernfrage(n) / Analysefeld
Wissen und Verständnis	Wie gut kennen die Vollzugsverantwortlichen das Zweitwohnungsge- setz? Wie verständlich ist dieses?
Gesetz und Praxis	Wie wird das Zweitwohnungsgesetz von den Vollzugsverantwortlichen vollzogen?
Aufwand und Ressour- cen	Welche Aufwände und Ressourcen resultieren aus dem Zweitwoh- nungsgesetz?
Massnahmen und Wir- kungen	Welche Massnahmen wurden in Zusammenhang mit dem Zweitwoh- nungsgesetz eingeführt/aufgehoben? Welche Wirkungen hat das Zweit- wohnungsgesetz auf Raum und Umwelt sowie auf Gesellschaft und Be- völkerung?

5.2 Analyse der volks- und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen

Bei den Vertiefungsanalysen mit volks- und betriebswirtschaftlichem Fokus stehen die Auswir-
kungen auf die Bau- und Immobilienwirtschaft, den Tourismus (insb. Beherbergungswirtschaft
und Bergbahnen), den Wohnungsmarkt sowie den Staatshaushalt im Vordergrund. Zudem
werden Aspekte des Vollzugs berücksichtigt, sofern sie für Wirtschaftsakteure relevant sind.

Die Fragestellungen dieser Vertiefungsanalysen lassen sich in sechs Frageblöcke zusammenfassen:

Tabelle 3: Fragestellungen Vertiefungsanalysen mit volks- und betriebswirtschaftlichem Fokus

Frageblock	Kernfrage(n) / Analysefeld
Grundlagenanalyse	Wie hat sich die wirtschaftliche Lage im Alpenraum und im Jurabogen in den letzten rund zehn Jahren entwickelt? Wie hat sich die Situation der Unternehmen/Betriebe im Alpenraum und im Jurabogen in den letzten rund zehn Jahren entwickelt?
Auswirkungen des ZWG auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt	Wie hat sich das ZWG bisher auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt ausgewirkt? Wie hat sich das ZWG bisher auf die Unternehmen und das Unternehmertum ausgewirkt?
Anpassungsprozesse und Innovationen	Welche volkswirtschaftlichen und betrieblichen Anpassungsprozesse und Innovationen wurden durch das ZWG ausgelöst?
Erwartete zukünftige Auswirkungen des ZWG (Szenarien)	Wie wird sich das ZWG in den kommenden fünf bis zehn Jahren auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt auswirken?
Anpassungsbedarf ZWG und Massnahmen	Besteht basierend auf den Ergebnissen der Analysen Anpassungsbedarf beim ZWG? Besteht basierend auf den Ergebnissen der Analysen Bedarf für Massnahmen der öffentlichen Hand (mit Fokus auf die Standortförderung) zur Abfederung allfälliger negativer Auswirkungen des ZWG auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft, den Staatshaushalt und die Unternehmen/das Unternehmertum?
Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013	Wie ist das tourismuspolitische Massnahmenpaket 2013 in Bezug auf Konzeption, Umsetzung und Wirkung zu beurteilen?

5.3 Analyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft

Die Vertiefungsanalyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft orientiert sich am Hauptziel der Initianten, die Zersiedelung durch den Bau von Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent zu stoppen.

Kernfrage dieser Analyse ist: Wie hat sich der Flächenverbrauch durch den Bau von Zweitwohnungen im Zeitraum zwischen 2001 und 2018 entwickelt? Zudem wurde mittels kartographischer Analysen auf Quartiersebene die Entwicklung des Ortsbilds und der Siedlungsstruktur untersucht.

5.4 Überblick über die Beschwerdeführung sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts

Der Überblick über die Beschwerdeführung sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zeigt, für welche Gesetzesartikel und Vollzugsproblematiken schon eine Rechtsprechung entwickelt wurde, respektive sich eine Vollzugspraxis etabliert hat.

6 Methodik der Vertiefungsanalysen

In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen der Vertiefungsanalysen beschrieben. Hierfür werden in einem ersten Schritt die vorgenommenen Abgrenzungen und in einem zweiten Schritt die angewendeten quantitativen und qualitativen methodischen Ansätze beschrieben.

6.1 Abgrenzungen

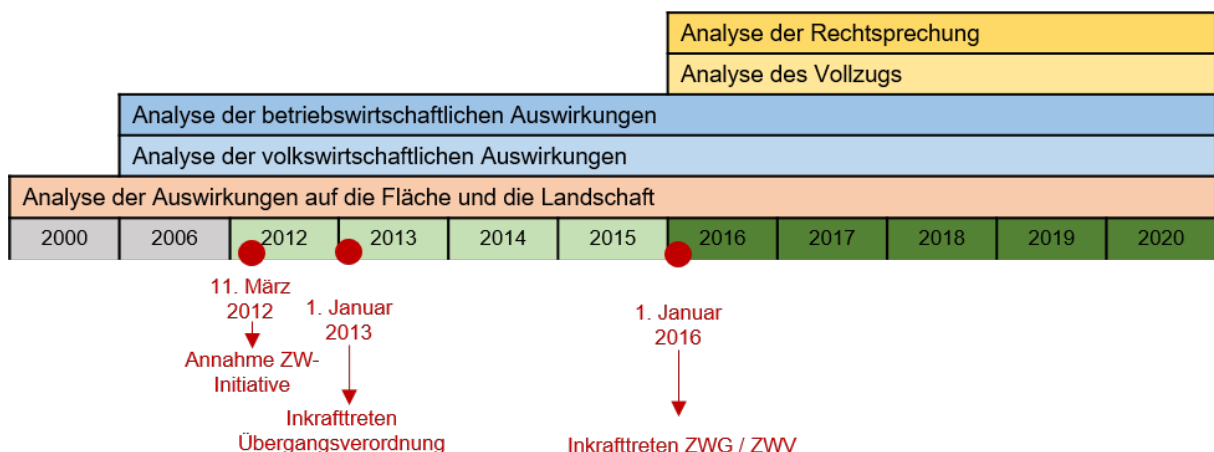
Für die Analysen des Vollzugs und der Wirkungen des ZWG wurden räumliche und zeitliche Abgrenzungen vorgenommen. Damit konnte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der verschiedenen Vertiefungsanalysen miteinander vergleichbar sind und vorgelagerte Wirkmechanismen und Überlagerungseffekte berücksichtigt werden. Nachfolgend werden die zeitlichen und räumlichen Abgrenzungen beschrieben.

6.1.1 Zeitliche Abgrenzung

Gemäss Artikel 19 ZWG sind die Wirkungen des Gesetzes seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2016 zu analysieren. Zum einen wäre dieser Analysezeitraum sehr kurz, um durch das ZWG induzierte Wirkungen zu untersuchen. Zum anderen ist anzunehmen, dass bereits die Lancierung der Volksinitiative im Jahr 2007, deren Annahme im Jahr 2012 sowie die Übergangsbestimmungen zwischen 2013 und Ende 2015 Wirkungen entfaltet haben, die über das Inkrafttreten im Jahr 2016 hinausgegangen und somit nicht eindeutig von den Wirkungen des ZWG differenzierbar sind.

Aus diesen Gründen werden die Zeithorizonte der Vertiefungsanalysen insbesondere bei quantitativen Fragestellungen so gewählt, dass – im Sinne eines Referenzrahmens – auch zeitlich vorgelagerte Entwicklungen miteinbezogen werden können. Der Fokus der Vertiefungsanalysen, insbesondere bei qualitativen Fragestellungen und Primärerhebungen, liegt jedoch auf den Jahren ab 2016.

Abbildung 2: Zeithorizonte der Vertiefungsanalysen



(eigene Darstellung)

6.1.2 Räumliche Abgrenzung und thematische Kategorisierung

Das ZWG verpflichtet alle Gemeinden, jährlich ein Wohnungsinventar zu erstellen.¹² Durch diese Pflicht fallen alle Gemeinden in den Geltungsbereich des ZWG. Sie sind jedoch unterschiedlich (stark) betroffen. Je nach Fragestellung ergeben sich somit unterschiedliche räumliche Abgrenzungen und thematische Kategorisierungen.

Gemeinden mit über 20 Prozent Zweitwohnungsanteil müssen die einschränkenden baurechtlichen Bestimmungen anwenden und dürfen, abgesehen von einigen Ausnahmen, keine Zweitwohnungen mehr bewilligen.¹³ Somit können die Gemeinden in **ZWG-Gemeinden** und **Nicht-ZWG-Gemeinden** kategorisiert werden. Für einige Fragestellungen der Vertiefungsanalyse «Vollzug» – beispielsweise um herauszufinden, ob Gemeinden, die nahe der 20 Prozent Schwelle sind, höhere Aufwände bei der Registerführung haben – drängt sich eine differenziertere Kategorisierung der **Betroffenheit** auf: deutlich unter 20 Prozent, nahe 20 Prozent, deutlich über 20 Prozent Zweitwohnungsanteil.

Für die Analyse der Entwicklung des Flächenverbrauchs und der Auswirkungen auf die Landschaft bietet sich die **Landschaftstypologie** (bspw. Berg-, Tal-, Stadtlandschaften) des ARE an.¹⁴ Die wirtschaftlichen Vertiefungsanalysen berücksichtigen eine Abgrenzung von Grossräumen nach wirtschaftlich-topographischen Kriterien und fokussieren auf den **Alpenraum und den Jurabogen**.¹⁵ Für diese Regionen wird angenommen, dass das ZWG einen relevanten Einfluss auf den Bau- und Immobilienmarkt sowie auf weitere wirtschaftliche Aktivitäten wie z. B. den Tourismus hat. Um eine gewisse Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen, orientieren sich alle Vertiefungsanalysen wo sinnvoll – abgesehen von der Vertiefungsanalyse zur Rechtsprechung, die räumlich undifferenziert durchgeführt wurde – nach der **Dynamik der Zweitwohnungsmärkte**.¹⁶

- Hotspot ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit margenstarken Zweitwohnungsmärkten (reger Zweitwohnungsbau und hohes Preisniveau);
- Mittlere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit durchschnittlichen Zweitwohnungsmärkten (reger Zweitwohnungsbau und mittleres Preisniveau);
- Periphere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit margenschwachen Zweitwohnungsmärkten (geringer Zweitwohnungsbau und tiefes Preisniveau);
- Restliche Gemeinden im Alpenraum und Jurabogen (ZW-Anteil unter 20%).

Nachfolgende Abbildung zeigt die entsprechende Differenzierung der Gemeinden im Alpenraum und im Jurabogen.¹⁷

¹² Basis des Wohnungsinventars ist das Gebäude- und Wohnungsregister. Im Wohnungsinventar müssen mindestens die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Anzahl der Erstwohnungen ausgewiesen werden. Auf Basis der Wohnungsinventare der Gemeinden berechnet und publiziert das ARE deren Zweitwohnungsanteile. Für Gemeinden über 20 Prozent Zweitwohnungen gelten die baurechtlichen Einschränkungen des ZWG.

¹³ Zu den Ausnahmen gehören beispielsweise der Bau «touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen» oder die Umnutzung «ortsbildprägender Bauten» in Zweitwohnungen. Zudem müssen in ZWG-Gemeinden Baubewilligungen für Erstwohnungen mit einer entsprechenden Nutzungsbeschränkung im Grundbuch versehen werden.

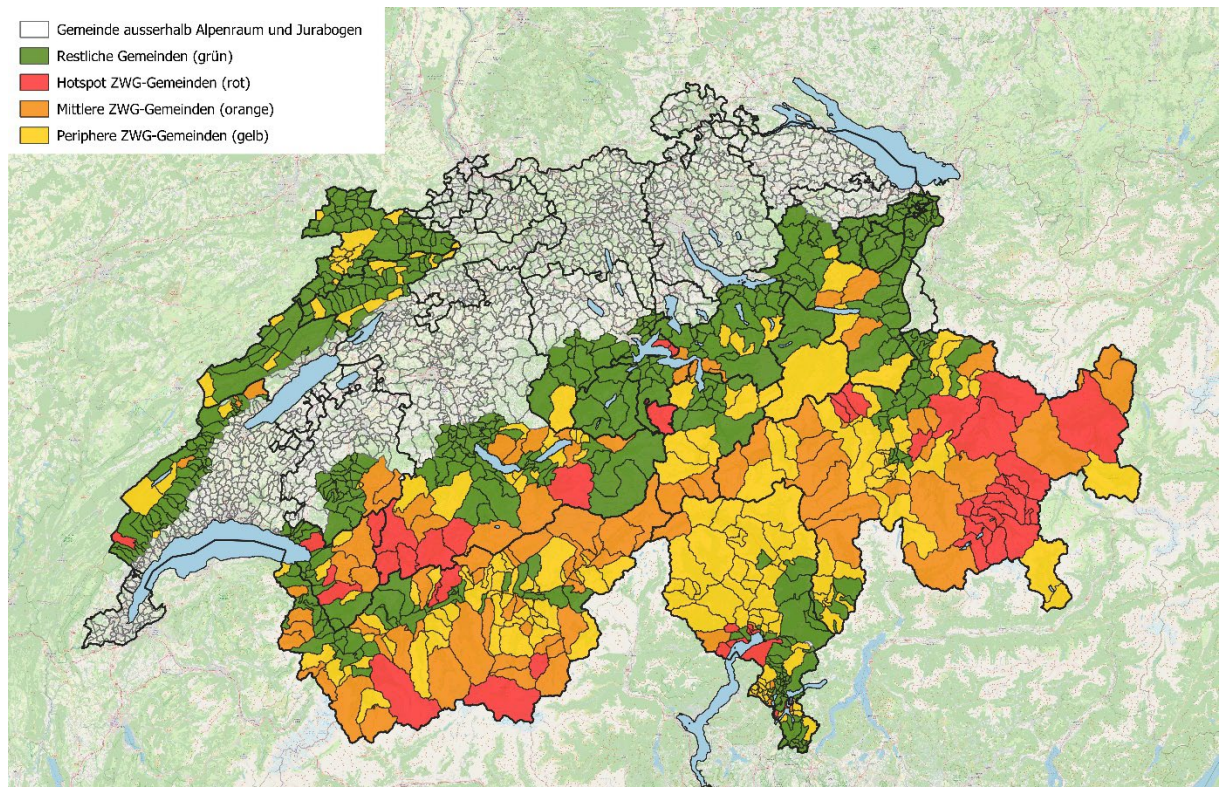
¹⁴ Siehe auch Kapitel 7.3.

¹⁵ Abbildung 3 zeigt die räumliche Abgrenzung des Alpenraums und des Jurabogens.

¹⁶ Die Festlegung der Dynamik der Zweitwohnungsmärkte erfolgt in Analogie zu BHP - Hanser und Partner: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, 2013.

¹⁷ Die Vertiefungsanalyse der Auswirkungen auf die Fläche und die Landschaft umfasst 12 mittlere und 7 Hotspot ZWG-Gemeinden mehr, da im Gegensatz zu den volks- und betriebswirtschaftlichen Vertiefungsanalysen, die sich auf den Alpenraum und den Jurabogen beschränken, alle Gemeinden untersucht wurden.

Abbildung 3: Karte räumliche Abgrenzung



(Quelle: Gemeindedaten Schweiz Swisstopo 2019, Hintergrundkarte OSM, Darstellung: Rütter Soceco)

6.2 Methodische Ansätze

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Alpenraum und im Jurabogen werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Aus diesem Grund ist es äusserst komplex, die Wirkungen des ZWG präzise zu ermitteln. Um die Robustheit der Erkenntnisse der Analysen der Wirkungen des ZWG zu stärken, werden verschiedene quantitative und qualitative methodische Ansätze kombiniert.

Auf der quantitativen Seite werden die verfügbaren und relevanten Daten, wie z. B. die Bauinvestitionen und die Hotellogiernächte, analysiert und interpretiert. Zudem werden hedonische Modelle¹⁸ eingesetzt, um die Auswirkungen des ZWG auf die Transaktionspreise für Wohnungen zu bestimmen. Mittels einer Regressionsanalyse wird der Einfluss des ZWG auf die Investitionen in den Wohnungsbau untersucht.

Hinzu kommen breit angelegte Befragungen der Vollzugsverantwortlichen sowie von Betrieben der Beherbergungswirtschaft, der Bau- und Immobilienwirtschaft und der Bergbahnen im Alpenraum und Jurabogen. Diese Befragungen liefern zusätzlich zu den verfügbaren Daten sowohl qualitative als auch quantitative Informationen für die Analyse des Vollzugs sowie der Wirkungen des ZWG.

Auf der qualitativen Seite werden Stakeholder-Interviews und regionale Fallstudien durchgeführt, um ein vertieftes Verständnis der durch das ZWG ausgelösten Wirkungsmechanismen zu erhalten sowie um Anpassungsprozesse zu identifizieren. Zudem werden die Resultate der Analysen und Berechnungen im Rahmen der Interviews und der Fallstudien plausibilisiert.

¹⁸ Für die Preisanalyse liegen Transaktionspreisindizes für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser vor, die als Erstwohnungen genutzt werden. Seit 2006 berechnet Fahrländer Partner (FPRE) qualitätsbereinigte Indizes auf Basis von Immobilientransaktionen. Hierbei werden die Elementarindizes auf Ebene Ortschaft/Stadtquartier berechnet. Diese Elementarindizes können danach wertgewichtet zu grossräumigeren Aggregaten verdichtet werden. Somit könnten die Preisanalysen auf Ebene der für die Vertiefungsanalysen verwendeten Untersuchungsregionen und Gemeindetypen durchgeführt werden.

Anhand von Modellrechnungen werden die bisherigen Auswirkungen des ZWG auf die volkswirtschaftlichen Grössen Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen geschätzt. Zur Abschätzung von erwarteten zukünftigen Auswirkungen des ZWG werden Szenarien entwickelt. Die Szenarien schätzen die Wirkungen des ZWG auf die volkswirtschaftlichen Grössen Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen im Jahr 2023.¹⁹

7 Umfeld

Das ZWG wirkt in einem komplexen und sich wandelnden Umfeld. Das vorliegende Kapitel umreissst in groben Zügen den Wirkungskontext des ZWG. Diese Einordnung hilft, den Vollzug (s. Teil II) und die Wirkungen (s. Teil III) des ZWG differenziert zu betrachten und Handlungsfelder und Massnahmen (s. Teil IV) zu identifizieren.

7.1 Rechtliches Umfeld

Da in verschiedenen Kantonen und Gemeinden die Bauzonen zu gross sind und Gebäude oft weitab von den Ortszentren erstellt werden, wächst die Zersiedelung. Auf den 1. Mai 2014 ist deshalb die Änderung vom 15. Juni 2012 des RPG in Kraft gesetzt worden. Mit dem revidierten RPG werden Landverschleiss und Bodenspekulation gebremst: Zu grosse Bauzonen sind zu verkleinern, bestehende Baulandreserven besser zu nutzen. Dies führt zu einer kompakteren Siedlungsentwicklung und schont die Landschaft. Das Zweitwohnungsrecht soll die in touristisch attraktiven Regionen anhaltende Bautätigkeit und Zersiedelung eindämmen, die Landschaft schützen und den Bedarf an Bauland für die Erstellung von Zweitwohnungen senken. Dies erleichtert somit mancherorts auch das Verkleinern der Bauzonen im Rahmen des RPG. Das revidierte RPG und das Zweitwohnungsrecht dienen also teilweise ähnlichen Anliegen.

Bei der Anwendung des ZWG zeigen sich Schnittstellen zum Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41). Auffallend ist zunächst einmal, dass die beiden Bundeserlasse Unterschiede in ihren Zielsetzungen aufweisen. Beim BewG geht es darum, den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, beim Zweitwohnungsgesetz den Zweitwohnungsbau zu beschränken. Dementsprechend knüpft die Anwendung der jeweiligen Gesetze an unterschiedliche Voraussetzungen an. Schnittstellen zwischen den beiden Bundeserlassen gibt es insbesondere in folgenden Bereichen:

- Die Definitionen von Betriebsstätten gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG und von touristisch bewirtschafteten Wohnungen gemäss Artikel 7 ZWG weisen sowohl Unterschiede als auch Überschneidungen auf. Das Fehlen von klaren Trennlinien zwischen den beiden Begriffen kann im Vollzug der beiden Bundesgesetze zu Unsicherheiten führen.
- Artikel 8 ZWG sieht vor, dass strukturierte Beherbergungsbetriebe Wohnungen erstellen dürfen, ohne Nutzungsbeschränkung als Erstwohnung oder ohne Auflage, dass sie touristisch bewirtschaftet werden müssen. Diese Möglichkeit, unter Einhaltung gewisser Bedingungen solche lukrativen Zweitwohnungen erstellen zu können, wurde geschaffen, um die oft nötige Querfinanzierung bestehender oder geplanter Hotels zu ermöglichen. In Rahmen des BewG ist danach zu unterscheiden, welche Person welches Objekt zu erstellen oder erwerben beabsichtigt: Für Personen im Ausland besteht keine Möglichkeit, Wohnungen ohne betriebliche Nutzung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG zu erstellen oder erwerben. Wohnraum, der vermietet, verpachtet oder mit dem Handel betrieben wird, stellt nämlich keine Betriebsstätte nach Artikel 2

¹⁹ Für Angaben zu den einbezogenen Daten, den durchgeführten Befragungen, Stakeholder-Interviews und Fallstudien sowie für Angaben zu den Regressionsanalysen, Modell- und Szenarienrechnungen wird auf die in Tabelle 1 auf Seite 11 erwähnten Vertiefungsarbeiten verwiesen.

Absatz 2 Buchstabe a BewG dar. Einheiten, die keine Wohnungen gemäss ZWG darstellen, in Hotels hingegen rein betrieblich – d. h. ausschliesslich hotelmässig – genutzt werden (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG), dürfen hingegen durch eine Person im Ausland erworben oder erstellt werden.

- Sowohl das ZWG wie auch das BewG sehen spezifische Meldepflichten vor. Artikel 24 Absatz 1 BewG sieht zudem vor, dass die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Bundes und der Kantone sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten. Durch eine genaue Analyse der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen könnte unter Umständen eruiert werden, ob im Rahmen des Vollzugs der jeweiligen Bundeserlasse Kooperationen zwischen den erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden bestehen könnten, um so die Einhaltung beider Bundeserlasse zu garantieren.

7.2 Politisches Umfeld auf der Ebene Bund

Das ZWG ist seit dem Inkrafttreten immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion. Insbesondere seitens der Bergkantone wird die restriktive Wirkung des Gesetzes kritisiert. Davon zeugen auch diverse parlamentarische Vorstösse (z. B. Motion Rieder 16.3458 «Umwandlung strukturierter Beherbergungsbetriebe. Keine halben Sachen!», Motion Candinas 18.3704 «Die Erweiterung altrechtlicher Bauten und die Schaffung zusätzlicher Wohnungen zulassen», Motion Ruppen 18.4221 «Zweitwohnungsgesetz. Leerwohnungen sind nicht Zweitwohnungen!» (die Motion wurde am 18.12.2020 abgeschrieben, da sie im Rat nicht innert zwei Jahren abschliessend behandelt wurde; sie wurde durch die Motion 21.3416 erneuert), Interpellation Ruppen 18.4220 «Einsprachen von Helvetia Nostra gegen Erstwohnungsgesuche. Stoppt diese Hexenjagd!», Motion Candinas 19.3530 «Abschwächung der negativen Folgen der Zweitwohnungsinitiative»²⁰).

Im Tourismusbericht 2013²¹ kommt der Bundesrat zur Einschätzung, dass die Annahme der Zweitwohnungsinitiative während einer Übergangsphase zu einer Unsicherheit der touristischen Akteure führt und den Strukturwandel insbesondere im alpinen Tourismus beschleunigen wird. Aufgrund dessen hat der Bundesrat ein tourismuspolitisches Massnahmenpaket vorgeschlagen, welches 2015 vom Parlament beschlossen wurde und bis 2019 umgesetzt worden ist. Das Parlament hat 2015 für das darin enthaltene tourismuspolitische Impulsprogramm für die Jahre 2016-2019 für Innotour zusätzlich 10 Mio. Franken und für die Neue Regionalpolitik (NRP) zusätzlich 200 Mio. Franken bewilligt. Zudem ist die Verwendung des Zusatzdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) in der Höhe von 100 Mio. Franken bis 2019 verlängert worden.

7.3 (Natur-)räumliches Umfeld

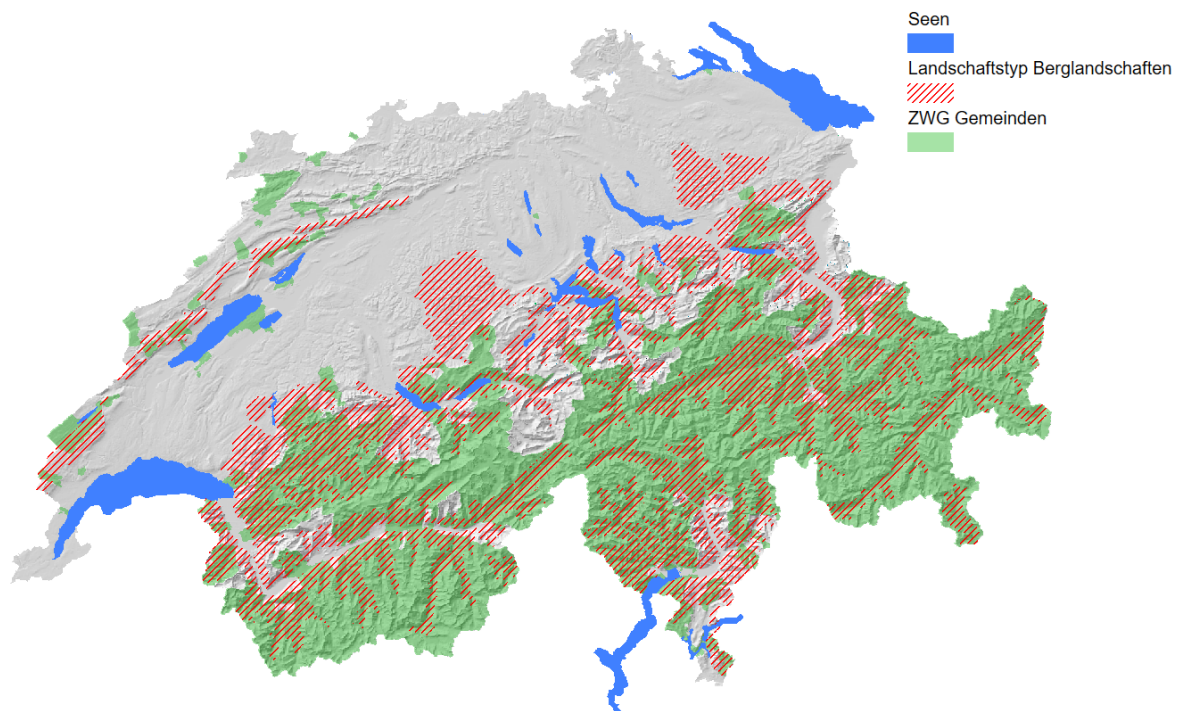
Die Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil liegen zum grössten Teil im Alpenraum und vereinzelt auch im Jurabogen. Die Zweitwohnungen konzentrieren sich dabei auf einzelne Regionen in den Kantonen Wallis, Tessin, Berner Oberland, Graubünden, die Zentralschweiz sowie Glarus und das St. Galler Oberland. Die Gebäude mit Zweitwohnungen belegen eine Fläche von 3940 ha (GWR, 2018, ohne Aussenräume und Infrastrukturen), was der Fläche des Bielersees entspricht. Davon befinden sich zwei Drittel in den ZWG-Gemeinden und ein Drittel in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

²⁰ Gewisse Anliegen dieser Vorstösse sind Teil der Wirkungsanalyse des ZWG und werden bei der Beurteilung der Ergebnisse berücksichtigt.

²¹ Der Bundesrat: Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates, Bern 2013.

Eine Auswertung der Landschaftstypologie Schweiz zeigt, dass zwar in allen Landschaftstypen Zweitwohnungen gebaut beziehungsweise Wohnungen als Zweitwohnungen genutzt werden.²² Die höchste Präferenz zeigt sich aber bei den Berglandschaften. Diese Landschaftsräume verfügen über eine besonders grosse Naturvielfalt, sind aber zugleich sehr sensibel auf bauliche Eingriffe (Hanglage) und besonders betroffen vom Klimawandel und den Naturgefahren. Es handelt sich dabei auch um Räume, in denen der Tourismus eine zentrale Rolle spielt. Obwohl die klassische Saison zur Nutzung von Zweitwohnungen in der Winterzeit liegt, spielen wegen des Klimawandels immer mehr auch die Sommermonate sowie die Zwischensaison eine wichtige Rolle. Die Siedlungsstruktur des Alpenraums ist sehr vielfältig. Es finden sich darin Städte und kleinere Agglomerationen, grössere und kleinere ländliche Zentren aber auch dünn besiedelte Regionen.

Abbildung 4: (natur-)räumlicher Kontext



ZWG-Gemeinden (grün) finden sich vor allem im Alpenraum und im Jurabogen. Als Standort für die Zweitwohnungen werden die Berglandschaften (abzüglich Hochgebirge) (rot schraffiert) am meisten bevorzugt. (Quelle: ARE, eigene Darstellung).

7.4 Wirtschaftliches Umfeld

7.4.1 Bevölkerung

Die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz ist zwischen 2005 und 2018 um 15 Prozent gewachsen. Regional zeigen sich bei der Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung deutliche Unterschiede. So entwickelte sie sich im Alpenraum (+12%) und im Jurabogen (+8%) weniger dynamisch als im Durchschnitt der Schweiz. Im Alpenraum zeigt sich auch ein deutlicher Unterschied zwischen ZWG-Gemeinden (+5%) und Nicht-ZWG-Gemeinden (+14%). Im Jurabogen kann kein solcher Unterschied zwischen ZWG-Gemeinden und Nicht-ZWG-Gemeinden festgestellt werden.

²² Die Landschaftstypologie Schweiz beschreibt anhand einer Karte mit erläuternden Texten 38 Landschaftstypen aus naturräumlicher und nutzungsorientierter Sicht. Die Landschaftstypologie hilft, verschiedene Aspekte der Landschaften in raumrelevante Politiken zu integrieren. Erarbeitet haben sie gemeinsam die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Umwelt (BAFU) und Statistik (BFS). (Quelle: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/laendliche-raeume-und-berggebiete/grundlagen-und-daten/landschaftstypologie-schweiz.html>, Stand: 19.11.2020). Für die vorliegende Analyse wurden die 38 Landschaftstypen auf 6 für die ZWG-Thematik relevante Kategorien zusammengefasst (s. auch Kapitel 12.2).

7.4.2 Beschäftigung und Bruttoinlandprodukt

Die Zahl der Beschäftigten nahm in der Schweiz zwischen 2005 und 2018 um rund 19 Prozent zu, das reale Bruttoinlandprodukt um fast 29 Prozent.

Im Alpenraum stieg die Zahl der Beschäftigten zwischen 2011 und 2017 um 5 Prozent. Dieser Anstieg ist jedoch hauptsächlich mit der Beschäftigungszunahme in den Nicht-ZWG-Gemeinden zu erklären. In den ZWG-Gemeinden stieg die Beschäftigung bis 2014 nur geringfügig. Danach fiel sie wieder fast bis auf das Niveau von 2011. Die nominale Bruttowertschöpfung stieg zwischen 2011 und 2017 in den ZWG-Gemeinden um 5 Prozent und in den Nicht-ZWG-Gemeinden um 10 Prozent.

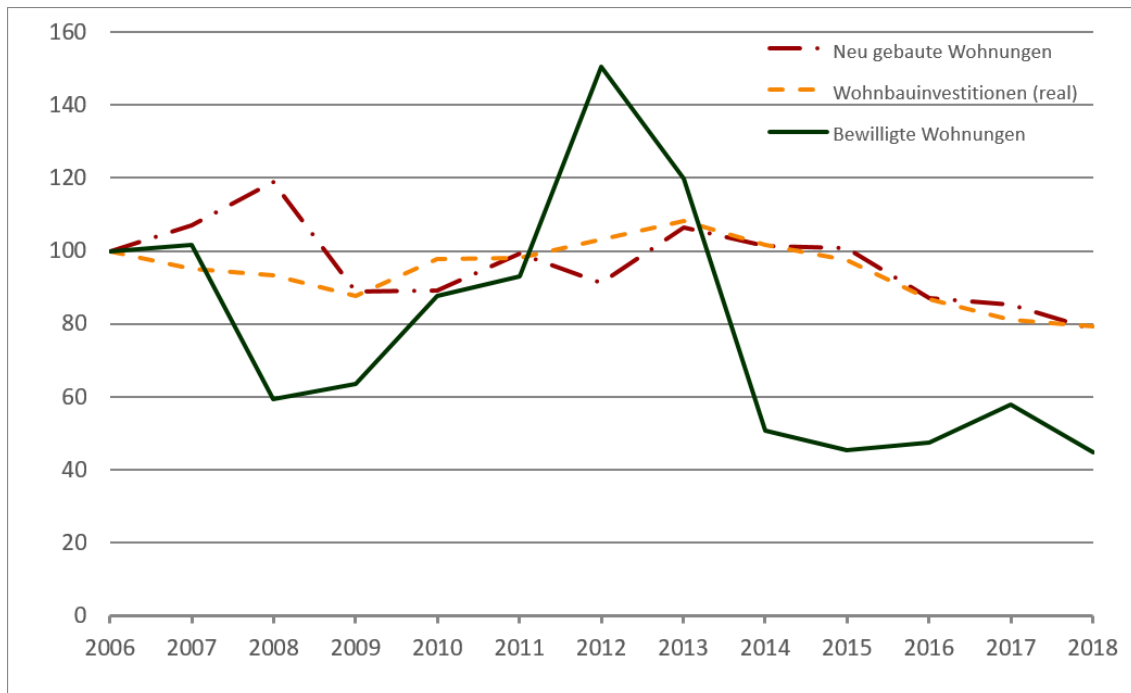
Im Jurabogen waren die Beschäftigungszahlen zwischen 2011 und 2017 von einem Auf und Ab gekennzeichnet, insgesamt betrachtet aber relativ konstant. Einen ähnlichen Verlauf weist die nominale Bruttowertschöpfung des Jurabogens im gleichen Zeitraum auf.

7.4.3 Bauinvestitionen

Die Bauinvestitionen waren in der Schweiz zwischen 2005 und 2018 ein stabiler Wachstumstreiber. Sie stiegen um über 20 Prozent. Neben der Bevölkerungsentwicklung dürften die tiefen und im Betrachtungszeitraum weiter sinkenden Zinsen ein wesentlicher Treiber für die Zunahme der Bauinvestitionen gewesen sein. Aufgrund der seit Jahren anhaltenden Tiefzinsphase, insbesondere für festverzinsliche Wertpapiere, suchen die Anlegerinnen und Anleger nach Alternativen und finden diese zum Teil in Immobilien.

Im Alpenraum haben die Bauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 um knapp 30 Prozent zugenommen. Die Entwicklung in den ZWG-Gemeinden unterscheidet sich deutlich von den Nicht-ZWG-Gemeinden. In den Nicht-ZWG-Gemeinden betrug das Wachstum der Bauinvestitionen knapp 40 Prozent. In den ZWG-Gemeinden betrug der Anstieg der Bauinvestitionen bis 2013 rund 18 Prozent. Anschliessend sanken die Bauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden um rund 9 Prozentpunkte.

Im Zusammenhang mit dem ZWG ist insbesondere die Entwicklung des Wohnungsbaus von Interesse. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung von ausgewählten Wohnbauindikatoren in den ZWG-Gemeinden. Die Zahl der bewilligten Wohnungen stieg in den ZWG-Gemeinden zwischen 2011 und 2012 sprunghaft um rund 60 Prozent, bevor sie 2013 und insbesondere 2014 wieder stark sank und anschliessend stagnierte. 2018 lag die Zahl der bewilligten Wohnungen bei weniger als der Hälfte des Wertes von 2006. Die Zahl der in ZWG-Gemeinden neu gebauten Wohnungen entwickelte sich deutlich flacher als die Zahl der bewilligten Wohnungen. Nach 2016 fiel die Zahl der neu gebauten Wohnungen unter das Niveau der Jahre vor 2012. Dies deutet darauf hin, dass die in den Jahren 2012 und 2013 bewilligten Wohnungen verteilt über die Folgejahre gebaut wurden, was den Rückgang der Bauaktivitäten infolge des ZWG abgremst hat. Die Entwicklung der Wohnbauinvestitionen korreliert stark mit der Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen. In den ZWG-Gemeinden wiesen die Wohnbauinvestitionen bis 2013 einen steigenden Verlauf auf, danach sanken sie deutlich um rund 30 Prozentpunkte. Festzuhalten ist, dass bei den Daten zu den Baubewilligungen und den Bauinvestitionen sowie zum Wohnungsneubau keine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen möglich ist.

Abbildung 5: Entwicklung von Wohnbauindikatoren in ZWG-Gemeinden

Index 2006 = 100. (Quelle: Baublatt, BFS: Wohnbaustatistik, Bauausgabenstatistik, Berechnungen: Rütter Soceco).

Die ZWG-Gemeinden im Jurabogen verzeichneten einen stark schwankenden, aber relativ gesehen wesentlich höheren Anstieg der Bauinvestitionen als die ZWG-Gemeinden im Alpenraum. Es muss dabei jedoch berücksichtigt werden, dass der Anteil der ZWG-Gemeinden im Jurabogen vergleichsweise gering ist.

7.4.4 Tourismus

Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 sah sich die Schweiz mit einer starken Aufwertung des Frankens konfrontiert. Dies stellte vor allem die Exportindustrie und die Tourismuswirtschaft vor Schwierigkeiten, da sich ihre Produkte im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz verteuerten. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für den Rückgang der Hotellogiernächte ab 2008 in der Schweiz sein. Der Tiefpunkt wurde 2012 erreicht. In der Folge hat sich die Zahl der Hotellogiernächte in der Schweiz erholt und 2019 sogar einen neuen Rekordwert erreicht.

Um der tieferen Nachfrage aufgrund der Frankenstärke entgegenzuwirken, haben einige Beherbergungsbetriebe ihre Preise gesenkt. Da die Kostenstruktur in der Beherbergung wenig Spielraum für Kostensenkung zulässt, sind die Margen eher rückläufig. Das hat zur Folge, dass sich der Strukturwandel in der Beherbergungswirtschaft tendenziell beschleunigt und ein Trend zu grösseren Betrieben feststellbar ist.

Des Weiteren ist zu erwähnen, dass die Entwicklung der Wechselkurse einen markanten Einfluss auf die Gästestrukturen hatte. Besonders bei den europäischen Gästen ist ein Rückgang zu verzeichnen, während die Übernachtungszahlen der Schweizer Gäste sowie von Gästen aus Asien, Amerika und dem arabischen Raum anstiegen.

Die Entwicklung der Zahl der Hotellogiernächte weist erhebliche regionale Unterschiede auf. So zeigte sich bei den städtischen Gebieten ein stetes Wachstum der Nachfrage. Im Jahr 2018 lag die Zahl der Hotellogiernächte der städtischen Gebiete 23 Prozent über dem Niveau von 2008. Im Alpenraum ist die Zahl der Hotellogiernächte hingegen bis 2016 gesunken. Erst 2017 begann eine Erholung. Innerhalb des Alpenraums wiesen die Nicht-ZWG-Gemeinden bei den Hotellogiernächten eine günstigere Entwicklung auf als die ZWG-Gemeinden. Die Entwicklung

der Zahl der Hotellogiernächte im Jurabogen ist weniger aussagekräftig. Hier spielt die Parahotellerie, zu der keine detaillierte Datengrundlage existiert, eine wichtige Rolle.

Bei den Bergbahnen entwickelte sich die Nachfrage in den letzten Jahren weitgehend analog zur Beherbergungswirtschaft, d. h. die Nachfrage ist in den Jahren 2008 bis 2017 in der gesamten Schweiz stark zurückgegangen. Die Zahl der Ersteintritte²³ in der Wintersaison ging in dieser Periode von rund 29 Mio. auf rund 21 Mio. zurück. In den beiden Wintersaisons 2017/2018 und 2018/2019 ist die Zahl der Ersteintritte wieder angestiegen und erreichte im Winter 2018/2019 ein Niveau von rund 25 Mio. Erseintritten.

7.5 Exkurs: Zweitwohnungsbestand

Die Gesamtzahl der effektiv als Zweitwohnungen genutzten Wohnungen in der Schweiz kann nur annäherungsweise errechnet werden.

Gründe dafür sind:

1. Die Gemeinden müssen lediglich die Erstwohnungen als solche ausweisen. Dies geschieht über einen Abgleich des GWR und der Einwohnerregister. Die Anzahl Erstwohnungen ist somit verlässlich.
2. Der Zweitwohnungsanteil wird aus der Differenz der Anzahl Erstwohnungen zum Gesamtbestand der Wohnungen ermittelt. Er setzt sich faktisch aus der Summe der als Zweitwohnungen erfassten Wohnungen und der Wohnungen, deren Nutzung nicht bekannt ist (ohne Angaben), zusammen. Darunter fallen beispielsweise Leerwohnungen, die länger als zwei Jahre leer stehen.
3. Nicht alle Gemeinden erfassen die Zweitwohnungen als solche. Vor allem touristische Gemeinden haben ein Interesse an einer möglichst lückenlosen Erfassung der Zweitwohnungen, um die Kurtaxen erheben zu können.
4. Nicht alle Gemeinden verringern ihren Anteil an Wohnungen «ohne Angaben», indem sie die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» (beispielsweise alpwirtschaftliche Wohnungen oder Wohnungen für Wochenaufenthalter) als solche ausweisen. Insbesondere Gemeinden, die durch die Ausweisung der «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» auf einen Zweitwohnungsanteil unter 20 Prozent kommen, machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Aus diesen Gründen kann davon ausgegangen werden, dass die Gesamtzahl der Wohnungen, die effektiv als Zweitwohnungen genutzt werden, insbesondere bei touristischen ZWG-Gemeinden relativ präzise errechnet werden kann. Hingegen muss im Mittelland und in den Städten mit grösseren Unsicherheiten gerechnet werden, da diese entweder einen Zweitwohnungsanteil unter 20 Prozent aufweisen und somit kein Interesse haben, die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» differenziert auszuweisen, oder kaum touristisch sind und die Zweitwohnungen nicht als solche deklarieren, da die Erhebung der Kurtaxen eine untergeordnete Rolle spielt. Nichtsdestotrotz kommen zunehmend auch grössere Städte wie Bern, Luzern oder Genf in die Situation, dass sie aufgrund steigender Zweitwohnungsanteile ihre Wohnungsinventare präziser führen (beispielsweise Ausweisung von Studentenwohnungen als Wochenaufenthalter) und auch die Zweitwohnungen zwecks Erhebung der Kurtaxen vollständiger ausweisen.

Für den vorliegenden Bericht wurde die Gesamtzahl der Zweitwohnungen auf zwei Arten berechnet. Erstens aufgrund der Rohdaten des GWR und zweitens in Anlehnung an eine Studie von Rütter Soceco zum Kanton Uri²⁴. Gestützt auf weiterführende Abklärungen trifft Rütter Soceco für den Kanton Uri die Annahme, dass in Gemeinden, welche die «den Erstwohnungen

²³ Definition Ersteintritt: Wenn ein Gast unten am Berg durch das Drehkreuz der Bergbahn geht und sich während des ganzen Tages insgesamt zehn Mal auf den Berg hinaufbefördern lässt, dann wird ein Ersteintritt (und 10 Beförderungen) gezählt.

²⁴ Vgl. Rütter Soceco: Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüschiikon 2017.

gleichgestellten Wohnungen» nicht ausweisen, der Anteil der Wohnungen «ohne Angaben» durchschnittlich um 9 Prozent geringer wäre, würden sie diese Wohnungen ausweisen. Der Kanton Uri zeichnet sich wie viele andere Kantone des Alpenraums durch einen Mix aus Aggargemeinden, periurbanen ländlichen Gemeinden und touristischen Gemeinden aus. Somit scheint die Methodik von Rütter Soceco – insbesondere auf den Alpenraum – übertragbar:

Tabelle 4: Zweitwohnungsbestand 2018 absolut

	Schweiz	Alpenraum	Jurabogen	Restl. Gebiet
Zweitwohnungen	198370	175750	4100	18510
Ohne Angaben	524400	192490	17950	313970
Summe Total (GWR)	722770	368240	22050	332480
Summe abzgl. 9% ohne Angaben (Schätzung)	687300	357570	20980	308760

(Quelle: GWR, eigene Berechnung, Ergebnisse gerundet)

Teil II Recht und Umsetzung

Im Teil II werden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des ZWG analysiert und beschrieben. In Kapitel 8 werden die Erkenntnisse aus der Vertiefungsanalyse «Vollzug» präsentiert. In Kapitel 9 werden die Aufsicht durch das ARE und die Beschwerdeführung von Helvetia Nostra beschrieben und Kapitel 10 gibt einen Überblick über die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Alle diese Erkenntnisse erlauben es, im Kapitel 11 ein Fazit über den Handlungsbedarf für die Erhöhung der Effektivität (Wirksamkeit) des ZWG zu ziehen.

8 Vollzug

Die Analyse des Vollzugs untersucht verschiedene Aspekte des ZWG: den Wissensstand über das Gesetz, den Vollzug des Gesetzes, den entstandenen Aufwand sowie weitere Massnahmen, die von den Gemeinden im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik getroffen wurden. Als Ergänzung zu den auf die Wirkungen fokussierten Vertiefungsanalysen (Teil III) wird zudem nach einer allgemeinen Einschätzung der Wirkungen des ZWG gefragt.

Die Analyse des Vollzugs hilft, den Grad der Übereinstimmung der Bestimmungen des ZWG mit der Vollzugspraxis zu eruieren. Die Analyse gibt folglich Aufschluss über die Effektivität (Wirksamkeit) des Gesetzes. Ein effektiver Vollzug ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Gesetz eine Wirkung entfaltet und Massnahmen zur Optimierung des Vollzugs definiert werden können.

8.1 Wissen und Verständnis

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass der Wissensstand der Vollzugsverantwortlichen (Gemeinden und Kantone) zu den einzelnen Gesetzesinhalten mit dem Zweitwohnungsanteil und der Häufigkeit der Baugesuche für Zweitwohnungen korreliert. Die Vollzugsverantwortlichen in den Hotspot ZWG-Gemeinden haben in der Regel ein grösseres Wissen als jene in Nicht-ZWG-Gemeinden.

Die Analyse zeigt, dass das Wissen bei den Vollzugsverantwortlichen in 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 nicht mit Gesetzesinhalten in Berührung kam, ist in der Regel auch das Wissen gering. Insbesondere ist das Wissen zu Artikel 3 (Aufgaben und Kompetenzen der Kantone), Artikel 7 (neue Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung), Artikel 8 und 9 (neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung) sowie Artikel 12 bis 27 (Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen, Änderung und Sistierung von Nutzungsbeschränkung, Vollzug, Strafbestimmungen, Schlussbestimmungen) geringer als bei den anderen Artikeln.

8.2 Gesetz und Praxis

Die Analysen zeigen, dass sich viele strittige Rechtsfragen im Vollzug des ZWG in den letzten Jahren geklärt haben oder momentan bei den Gerichten hängig sind. Es bestehen jedoch noch diverse Schwierigkeiten.

Die meisten Gemeinden führen das GWR mit dem minimalen, vom Gesetz verlangten Aufwand. Die Gemeinden sehen viel Aufwand und wenig Mehrwert in der genauen Nachführung

des GWR, die auch die Angabe des Merkmals «Nutzungsart der Wohnung» (WNART) beinhaltet. Schwierigkeiten mit der Führung des GWR treten verschiedentlich bei der Angabe der Nutzungsart auf, speziell der rechtmässigen Zuteilung von Wohnungen zu «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen». Zudem wird vor allem in Zusammenhang mit Maiensässen und Jagdhütten gelegentlich das Kriterium «Wohnung», das im Vorhandensein einer Kochgelegenheit besteht, moniert.

Kleinere und unerfahrenere Baubewilligungsbehörden (insbesondere wenn es sich um eine Gemeinde handelt) können bereits mit dem ersten Gesuch für eine neue Zweitwohnung stark herausgefordert sein. Im Regelfall werden kleinere Probleme durch Beizug von externen Beraterinnen und Beratern oder durch selbstständige Nachforschungen behoben. Die meisten Behörden beklagen, dass bei der erstmaligen Überschreitung des 20 Prozent Zweitwohnungsanteils sehr viele neue Aufgaben auf sie zukommen und Unsicherheiten bestehen. Die Überforderung insbesondere jener Gemeinden, deren Zweitwohnungsanteil neu über 20 Prozent liegt, ist jedoch zumindest teilweise selbstverschuldet: Die wenigsten Gemeinden bereiten sich vorzeitig auf die Bereinigung des GWR vor oder führen dieses laufend nach. Somit kommen die Überschreitung des 20 Prozent Zweitwohnungsanteils und die damit zusammenhängenden Restriktionen für diese Gemeinden unerwartet. Zudem unterschätzen die meisten Behörden die Restriktionen durch das ZWG, die mit dem Überschreiten des 20 Prozent Zweitwohnungsanteils verbindlich werden.

Bei komplizierten Spezialfällen bestehen bei gewissen Baubewilligungsbehörden Probleme und offene Fragen, insbesondere bei Schnittstellen zwischen dem ZWG und dem BewG sowie mit lokalen Reglementen. Die wichtigsten sind namentlich die Berechnung der Hauptnutzflächen sowie das Erstellen von nicht touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben (beides im Zusammenhang mit dem BewG), die Anforderungen an einen strukturierten Beherbergungsbetrieb und an unabhängige Gutachten beziehungsweise die Kriterien für die Prüfung von Sistierungsgesuchen sowie diverse Einzelfragen zur Auslegung der Artikel 7 bis 9 ZWG (neue Wohnungen mit bzw. ohne Nutzungsbeschränkung).

Eine weitere Schwierigkeit im Vollzug zeigt sich bei der baupolizeilichen Kontrolle. Schwierig zu überprüfen sind insbesondere: die tatsächliche Nutzung einer Wohnung, der Lebensmittelpunkt einer angemeldeten Person oder eines Firmeninhabers oder einer Firmeninhaberin²⁵ sowie die Überprüfung einer nur kurzzeitigen Eigennutzung durch den Eigentümer oder die Eigentümerin bei touristisch bewirtschafteten Wohnungen.

In Bezug auf die Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen werden ebenfalls einige Schwierigkeiten festgestellt. Das ARE vermutet, dass gewisse Baubewilligungsbehörden ihre Pflicht, ihm Zweitwohnungsbewilligungen zu eröffnen (Art. 10 ZWV), nicht wahrnehmen. Das genaue Ausmass ist kaum abzuschätzen. Da Artikel 10 ZWV keine Eröffnung an den Kanton vorsieht, kann der Kanton seine Aufsichtspflichten nur ungenügend wahrnehmen. Eine Kontrolle von Seiten Bund ohne Hilfe durch die Kantone ist jedoch sehr schwierig. Hinzu kommt, dass zu Unrecht erteilte Bewilligungen meist unerkannt bleiben, wenn es keine Einsprachen gibt und gewisse strittige Fragen in der Baubewilligung nicht behandelt werden.

Des Weiteren wird die Qualität der Unterstützung durch Bund und Kantone bei offenen Fragen von den Gemeinden eher als mittelmässig beurteilt. In diesem Bereich bestehen zudem grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

²⁵ Thema Scheinanmeldungen: Ein(e) Ehepartner/in meldet sich in der ZWG-Gemeinde an oder eine Firma verlegt ihren Firmensitz «scheinbar» in den Ort (nur Briefkasten).

Abschliessend lässt sich erstens sagen, dass die Kantone allgemein eine sehr passive Rolle einnehmen und die meisten Aufgaben an die Gemeinden oder die jeweiligen Baubewilligungsbehörden delegieren, mit der Begründung, dass der Kanton so wenig wie möglich in ihre Autonomie eingreifen will. Dies steht in gewissem Kontrast zu den Aufgaben gemäss Artikel 3, 12 und 15 ZWG, die auf eine aktive Rolle der Kantone hindeuten. Zweitens wurde festgestellt, dass das Bundesrecht keine Eröffnungspflicht gegenüber den Kantonen vorsieht. Dies ist nicht unbedingt sinnvoll, denn die Informationen sind für die kantonalen Aufsichtsbehörden ebenso wichtig wie für den Bund als Oberaufsichtsbehörde.

8.3 Aufwand und Ressourcen

Der ständige Aufwand der Gemeinden und Kantone ist durch das ZWG leicht gestiegen. Ein hoher Aufwand entsteht insbesondere bei der erstmaligen Überschreitung der «Schwelle» von 20 Prozent Zweitwohnungsanteil (Bereinigung GWR, Prüfung der Baugesuche). Dieser Initialaufwand wird von den meisten Gemeinden unterschätzt. Ein weiterer hoher Aufwand in ZWG-Gemeinden fällt insbesondere durch spezielle Einzelfälle an.

Die Ressourcen der Kantone und Gemeinden reichen nicht überall aus, um den zusätzlichen Aufwand, der durch den Vollzug des ZWG entsteht, aufzufangen. Viele Gemeinden haben den Stellenetat erhöht oder beanspruchen externe Beratung.

8.4 Massnahmen und Wirkungen

Planerische Massnahmen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen gab es in verschiedenen Gemeinden und Kantonen bereits vor der Einführung des ZWG. Mit der Einführung des ZWG mussten vielerorts bestehende 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.²⁶ Meist werden mit den Massnahmen lokale Politiken umgesetzt und lokale Probleme gelöst (Anpassung der Baureglemente, Hotelzonen zum Erhalt der Hotellerie, Planungszonen, Bestimmungen zu Airbnb, etc.).

Insgesamt haben nur sehr wenige Kantone weitergehende Massnahmen eingeführt. In fast allen Kantonen mit ZWG-Gemeinden wurde entsprechend den Minimalanforderungen eine Aufsichtsbehörde geschaffen. Die stark betroffenen Kantone sind in der Regel etwas aktiver: Die Kantone Bern, Graubünden und Wallis haben z. B. auch kantonale Vollzugshilfen erstellt und die kantonalen Aufsichtsbehörden fungieren in unterschiedlichem Mass auch als Anlaufstelle.

Nahezu alle ZWG-Gemeinden 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 Zweitwohnungen 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 genauso mitverantwortlich für beobachtete Wirkungen wie das ZWG (seit der Volksabstimmung 2012).

²⁶ Z. B. Erstwohnungsanteilspläne, Planungszonen, Hotelzonen, kommunale Zweitwohnungsreglemente, Bauverbote für Personen im Ausland, Inventare von systemrelevanten Hotels und deren Erhalt, Subventionen für Hotels, Einschränkung der Nutzung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen durch die Eigentümerschaft und flankierende Massnahmen zur Präzisierung des ZWG (Anpassungen am Baugesetz, Kurtaxenreglement, Einführung von lokalen Praxen).

Auch unter der Berücksichtigung der Ergebnisse der Kapitel 7.4.3, 12.1 und 13.3 lässt sich schliessen, dass dieser subjektive Eindruck eines komplexen Wirkungsgeflechts dadurch verstärkt wird, dass mancherorts bis in die Gegenwart eine (abnehmende) Zweitwohnungsbautätigkeit fortbestand, die im Bewilligungsboom rund um die Lancierung und Annahme der Volksinitiative begründet liegt. Sprich: Die Wirkungen des ZWG auf Bautätigkeit und Flächenverbrauch wurden nicht in einem «harten Bruch» sichtbar.

Die meisten Gemeinden haben (oft in Zentrumslage) sehr viele altrechtliche Wohnungen (50-70% des Gesamtwohnungsbestands), die aufgrund der in Artikel 11 Absatz 1 ZWG vorgesehenen freien Nutzbarkeit als «stille Reserve» für neue Zweitwohnungen genutzt werden können. Mit Blick auf die Zukunft wird erwartet, dass vermehrt altrechtliche Wohnungen in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Wenn im Gegenzug am Siedlungsrand neue Erstwohnungen erstellt werden, spricht man von einem Donut-Effekt. Da der Verkauf altrechtlicher Erstwohnungen jedoch oft mit dem Wegzug der Eigentümerschaft in eine Nachbargemeinde oder gar in eine andere Region einhergeht, ist davon auszugehen, dass der Verkauf und die Umnutzung von altrechtlichen Erstwohnungen räumlich komplexe Wirkungen zeitigt. Beide Entwicklungen, sowohl Donut-Effekt als auch Umnutzung und Wegzug, sind aus Sicht der Zersiedelung problematisch.

9 Beschwerdeführung

Die Untersuchung der Beschwerdeführung gibt Aufschluss über die Entwicklung sowie den Gegenstand der Beschwerden. Untersucht wird die Beschwerdeführung der Stiftung Helvetia Nostra. Darauf folgen Hinweise zum Einsatz des Mittels der Beschwerde im Rahmen der Aufsicht durch das ARE. Private Einsprachen oder Beschwerden können nicht ausgewertet werden, da diese nicht systematisch erfasst werden.

9.1 Beschwerden von Helvetia Nostra

Die Stiftung Helvetia Nostra, die das Verbandsbeschwerderecht hat, ist die wichtigste Beschwerdeführerin in Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik. Die Auswertung der seit 2013 systematisch erfassten Beschwerden gibt einen differenzierten Überblick über die Entwicklung der Beschwerdetätigkeit und lässt Rückschlüsse auf die Beschwerdetätigkeit im Allgemeinen zu.

Einschränkend gilt es erstens zu beachten, dass der geographische Fokus von Helvetia Nostra auf den Kantonen Wallis und Waadt liegt, was einen Vergleich der Zahlen zwischen den Kantonen verunmöglicht, und zweitens, dass gemäss den Interviewergebnissen private Einsprachen oder Beschwerden aufgrund des ZWG über die Jahre zugenommen haben, wohingegen die Entwicklung der Beschwerdeführung von Helvetia Nostra stark rückläufig war (s. Abbildung 6).

Die Mehrheit der Beschwerden, insbesondere diejenigen, die bis vor Bundesgericht gezogen wurden, wurde gutgeheissen. Ein weiterer grosser Teil wurde, beispielsweise durch ein zurückgezogenes Baugesuch, gegenstandslos.

Abbildung 6: Entwicklung Beschwerden von Helvetia Nostra

(Quelle: BAFU, Auswertung IC Infraconsult)

Wie die Entwicklung der Beschwerden zeigt, provozierte Helvetia Nostra schon bevor das ZWG in Kraft trat wichtige Präzedenzfälle. Diese trugen wesentlich dazu bei, dass sich in notorischen Streitpunkten schon früh eine Gerichtspraxis entwickelte, was sich in einem raschen Rückgang der Beschwerdetätigkeit manifestiert. Helvetia Nostra trug somit zwischen der Annahme der Initiative im Jahr 2012 und dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2016 massgeblich dazu bei, dass die Bestimmungen des neuen Verfassungsartikels umgesetzt wurden und ab 2016 eine gewisse Rechtssicherheit bestand. Dies bestätigen die Interviewergebnisse der Vollzugsverantwortlichen der Gemeinden, wonach mittlerweile kaum mehr Baugesuche für Zweitwohnungen eingereicht würden, die per se, respektive aufgrund der schon vorhandenen Rechtsprechung, nicht bewilligungsfähig sind. Die Auswertungen zeigen, dass die Beschwerdetätigkeit von Helvetia Nostra zielgerichtet und stark rückläufig war.

9.2 Aufsicht durch das ARE

Das ARE übt seine Aufsichtsfunktion in verschiedener Weise aus. Jährlich legt es für jede Gemeinde auf der Grundlage des Wohnungsinventars den Anteil der Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohnungen fest. Auf die richtige Rechtsanwendung bei der Beurteilung von Baugesuchen nimmt es Einfluss, indem es in Beschwerdeverfahren vor kantonalen Gerichten oder vor dem Bundesgericht und dem Bundesverwaltungsgericht zu den sich stellenden zweitwohnungsrechtlichen Fragen Stellung nimmt. Zudem liefert es Baubewilligungsbehörden mehrmals wöchentlich telefonische oder schriftliche Hilfe für die Ausübung ihrer Bewilligungsbefugnis.

Das ARE führt nur in absoluten Ausnahmefällen selbst Beschwerde. Der überwiegende Teil seiner Beschwerden richtete sich gegen die Umnutzung von landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden in Zweitwohnungen ausserhalb der Bauzonen. Dabei ging es aber in erster Linie um die Verletzung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Zu einer rein zweitwohnungsrechtlichen Frage hat das ARE hingegen beim Bundesgericht erst einmal Beschwerde geführt, und zwar gegen ein Urteil des Kantonsgerichts Graubünden, weil damit die Möglichkeiten von Artikel 11 ZWG, die Hauptnutzfläche altrechtlicher Wohnungen zu erweitern, zu Unrecht auch auf den Abbruch und Wiederaufbau angewendet wurden.

10 Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts

Aufgrund der relativ kurzen Zeit von knapp mehr als vier Jahren seit Inkrafttreten des ZWG gibt es viele Bestimmungen, zu denen es noch gar keine Rechtsprechung, beziehungsweise noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung gibt. Insbesondere sind viele rechtliche Fragen, zu denen die Baubewilligungsbehörden oder Private vom ARE Rechtsauskunft erbat, bis heute nicht Gegenstand gerichtlicher Urteile geworden. Die nachfolgenden Ausführungen vermitteln einen Überblick über die relevante bundesgerichtliche und bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.

10.1 Missbräuchliche Erstellung von Erstwohnungen

Die an sich selbstverständliche Regelung, dass in ZWG-Gemeinden neue Wohnungen bewilligt werden dürfen, wenn sie als Erstwohnung oder als einer Erstwohnung gleichgestellte Wohnung genutzt werden (Art. 7 Abs. 1), führte in der Praxis zu Problemen. Baugesuche wurden von Einsprechenden mit dem Einwand bekämpft, die Bauherrschaft gebe ein Baugesuch für die Nutzung als Erstwohnung ein, beabsichtige aber, diese nach der Erstellung dann doch als Zweitwohnung zu nutzen, zu vermieten oder zu verkaufen. Das Bundesgericht war regelmässig mit dieser Ausgangslage konfrontiert.

Das Bundesgericht hat in seinen Entscheiden zur Missbrauchsproblematik vermutet, dass Artikel 14 ZWG, der vorsieht, dass Erstwohnungsaufgaben nach einer gewissen Zeit unter bestimmten Voraussetzungen sistiert werden können, ein Einfallstor für die Umgehung des Zweitwohnungsverbots darstellen könnte. In der kurzen Zeit seit Inkrafttreten des ZWG konnte das ARE keine entsprechenden Vorkommnisse beobachten. Sistierungsentscheide, die ihm eröffnet werden müssen, können an einer Hand abgezählt werden. Es könnte sein, dass Eigentümer oder Eigentümerinnen, welche Missbrauch betreiben wollen, stillhalten und nicht mit einem entsprechenden Gesuch um Sistierung der Nutzungsaufgabe die Aufmerksamkeit der Behörden darauf lenken, dass sie die Wohnung nicht gemäss Auflage nutzen. Die Sistierung ist nämlich an strenge Auflagen geknüpft und kann nur befristet gewährt werden. Den gesicherten Status einer unbewirtschafteten Zweitwohnung erreicht der Eigentümer oder die Eigentümerin damit nicht.

In einem Urteil betreffend den Bau dreier Wohnhäuser in Verbier (BGE 1C_874/2013 vom 4. April 2014) befand das Bundesgericht noch, es gebe keine Indizien für einen Rechtsmissbrauch. Die Tatsache, dass die Gemeinde Bagnes viele Baubewilligungen für Wohnungen mit Erstwohnungsaufgaben erteile, erlaube es nicht, im konkreten Fall einen Rechtsmissbrauch zu vermuten. Das Bundesgericht hat aber seine Praxis seit Inkrafttreten des ZWG präzisiert. Es widerspreche dem Zweck des ZWG, die Erstellung von Wohnungen zu bewilligen, die wahrscheinlich nie als Erstwohnungen genutzt werden könnten (BGE 144 II 49 E. 2.4 in fine S. 54 f.). Würden Erstwohnungen für noch unbekannte Erwerbende erstellt, müsse daher glaubhaft gemacht werden, dass im betreffenden Marktsegment eine Nachfrage für Erstwohnungen bestehe (BGE 144 II 49 E. 2.3 S. 53; Urteil 1C_160/2015 vom 3. Mai 2016). In Fällen, in denen die Nachfrage offensichtlich unzureichend sei, dürfe die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn ernsthafte und konkrete Zusicherungen für den Erwerb durch ganzjährige Bewohner oder Bewohnerinnen vorlägen (BGE 144 II 49 E. 2.4 S. 54), ansonsten die Baubewilligung verweigert werden müsse. Dies gelte selbst dann, wenn die Bauherrschaft die Absicht habe, das Bauvorhaben als Erstwohnung zu vermarkten: Sei diese Absicht nicht realistisch, sei von einer Umgehung der gesetzlichen Regelung auszugehen. Angesichts der Sistierungsmöglichkeit sei auch der Einwand unbeachtlich, wonach die Bauherrschaft das finanzielle Risiko trage (Urteil 1C_263/2016 vom 21. Februar 2017 E. 5.3 in fine). Es sei von Amtes wegen zu prüfen,

ob konkrete Indizien vorliegen, welche die Absicht beziehungsweise die Möglichkeit einer Erstwohnungsnutzung des Bauvorhabens als unrealistisch erscheinen lassen. In Betracht falle, je nach den Umständen des Falls, die Lage der Liegenschaft (Bauzone, ganzjährige Zugänglichkeit, Distanz zu Arbeitsplätzen), die bauliche Gestaltung der Wohnungen (aus Sicht einer ganzjährigen Nutzung), der Preis sowie die Verhältnisse der Person, welche dort zu wohnen beabsichtigt (aktueller Wohn- und Arbeitsort, Umzugsabsichten). Sind die künftigen Bewohner oder Bewohnerinnen nicht bekannt, ist die Nachfrage nach Erstwohnungen im gleichen Sektor das Hauptkriterium (BGE 144 II 49 E. 2.2 S. 53; 142 II 206 E. 3.2 S. 214).

Im Zusammenhang mit dem Neubau eines Wohn- und Gewerbehäuses im Ortsteil Feutersoey hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Gemeinde keinerlei Feststellungen zum Hauptkriterium, nämlich zur Nachfrage nach Erstwohnungen in Gsteig, getroffen habe. Der Hinweis auf die leichte Zunahme der Wohnbevölkerung in den vergangenen Jahren genüge für sich allein nicht, sofern nicht bekannt sei, wie gross das Angebot an Erstwohnungen in der Gemeinde sei. Hierfür müsste bekannt sein, wie hoch der Wohnungsleerbestand in der Gemeinde ist und wie viele Erstwohnungen in jüngerer Zeit bewilligt beziehungsweise erstellt worden sind (1C_592/2017 Urteil vom 15. Juni 2018).

Zum selben Schluss kam das Bundesgericht bei einem Chalet mit sechs Ein- und Zweizimmerwohnungen in der Gemeinde Gryon. Der grosse Leerstand bei altrechtlichen Zweitwohnungen könne auch dazu dienen, den tatsächlich existierenden Bedarf an Erstwohnungen in der Gemeinde abzudecken. Die Kleinheit der Wohnungen, die Tatsache, dass nicht bekannt ist, wie teuer sie werden, ihre Lage – zwei Kilometer vom Dorfzentrum entfernt auf 1'200 Metern Höhe direkt neben den Skiliften und der Ski Loipe – führe dazu, dass die Gefahr einer unrechtmässigen Nutzung gross erscheine. Dies gelte wenigstens so lange, wie die Bauherrschaft nicht schon vorgängig seriöse Kaufinteressierte für eine Nutzung als Erstwohnung präsentieren könne (BGE 1C_448/2018 vom 24. Juni 2019, E. 3.3 und 3.4). In Ormont-Dessus ging es um zwei Chalets mit acht Wohnungen. In den letzten fünf Jahren seien zahlreiche neue Erstwohnungen entstanden, ohne dass dies Auswirkungen auf die Zahl der einheimischen Bewohner und Bewohnerinnen gehabt habe. Mit Blick auf die Nachfrage nach neuen Erstwohnungen sei es offensichtlich, dass keine Nachfrage existiere, die aktuell nicht befriedigt werden könne (BGE 1C_257/2018 vom 6. August 2019).

10.2 Missbräuchliche Erstellung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen

Mit der Frage nach der Gefahr eines Missbrauchs musste sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Gesuch für die Erstellung von zwei Ferienhäusern als erste Etappe für die Realisierung des Ferienresorts «Steinbock Resort» in Leis, bei der Talstation der Bergbahnen Vals und im Raum Gada befassen. Wie kann verhindert werden, dass Zweitwohnungen als touristisch bewirtschaftet im Sinne des ZWG bewilligt werden, nach ihrer Erstellung aber trotzdem als unbewirtschaftete Zweitwohnungen genutzt werden? Wie sich aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 7 ZWG ergebe, genüge die kommerzielle Bewirtschaftung der Häuser durch eine Vermarktungs- und Vertriebsorganisation für sich allein nicht. Die Häuser müssten auch räumlich und funktionell Teil eines hotelartig strukturierten Beherbergungsbetriebs sein. Das sei vorliegend nicht der Fall. Es handle sich um typische Ferienhäuser in grosser räumlicher – mehr als zwei Kilometer – Entfernung vom Hotel Steinbock. Mit diesem verbinde sie einzig der Bewirtschaftungsvertrag. Derartige Verträge können aufgelöst oder gekündigt werden, und die Kontrolle ihrer Einhaltung sei für die Gemeinden kaum möglich. Seien die Zweitwohnungen erst einmal erstellt, sei es erfahrungsgemäss nicht möglich, sie wieder abzureisen (BGE 1C_511/2018 vom 3. September 2019, DE. 4.3 und 4.4).

10.3 Möglichkeiten beim Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen

Artikel 11 Absatz 2 ZWG regelt die Erneuerung, den Umbau und den Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen, wobei die dort beschriebenen Möglichkeiten lediglich im Rahmen der vorbestandene Hauptnutzfläche zulässig sind. Es handelt sich um eine ausdrückliche Spezialregelung für den Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen. Das Kantonsgericht Graubünden befand im Widerspruch dazu, dass die vorbestandene Hauptnutzfläche auch bei einem Abbruch und Wiederaufbau im Umfang von Artikel 11 Absatz 3 ZWG überschritten werden dürfe. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde des ARE gegen dieses Urteil gut und hob die Baubewilligung auf. Artikel 11 Absatz 3 ZWG beziehe sich auf die bauliche Erweiterung altrechtlicher Wohnungen. Die Bestimmung soll es ermöglichen, dass diese Wohnungen den heutigen Ansprüchen angepasst und überhaupt vermietet werden können. Artikel 75b Absatz 1 BV beschränke nicht nur die Anzahl der Zweitwohnungen in einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent, sondern auch die durch solche Wohnungen genutzte Bruttogeschossfläche. Könnte eine als Zweitwohnung genutzte altrechtliche Wohnung beim Wiederaufbau über die vorbestandene Hauptnutzfläche hinaus erweitert werden, würde der Anteil der von Zweitwohnungen genutzten Fläche nicht nur wenigstens gleichbleiben, sondern sogar in eine Richtung verändert, die dem Verfassungsziel entgegenläuft. Artikel 11 Absatz 2 ZWG stelle daher keine Grundlage dar, um beim Wiederaufbau einer altrechtlichen Wohnung die Hauptnutzfläche über den Rahmen der vorbestandene Fläche hinaus erweitern zu dürfen (BGE vom 8. Mai 2020, 1C_478/2019, 1C_479/2019).

10.4 Begriff der Wohnung

Der Begriff der Wohnung ist Gegenstand von Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Es geht um die Frage, ob und ab wann die Räume in auf Dauer angelegten Bauten und Anlagen in Schrebergärten und auf Campingplätzen von den Gemeinden im Wohnungsinventar als Wohnungen erfasst werden müssen. Gemeinden, bei denen aufgrund solcher Bauten und Anlagen ein Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent festgestellt wurde, wollen erreichen, dass diese Räume nicht als Wohnung gelten sollen, was ihren Zweitwohnungsanteil entscheidend senken würde. Argumentiert wird mit fehlenden wohnhygienischen Standards (Raumhöhe, Fensterfläche, Grenzabstände, Isolation, etc.). Die entsprechenden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind bisher meist gegenstandslos geworden, ohne dass die zugrundeliegende Rechtsfrage entschieden wurde.

Anders sieht es bei Bauten aus, die zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden und wegen der Höhenlage nicht ganzjährig für landwirtschaftliche Zwecke zugänglich sind, wie etwa Maiensässe und Rustici. Das Bundesverwaltungsgericht hat betont, dass das ARE zu Recht von der Gemeinde Turtmann-Unterems verlangt hat, dass sie alle diese Wohnungen, die sie als den Erstwohnungen gleichgestellt qualifiziert haben möchte, im GWR einer der Kategorien von Artikel 2 Absatz 3 ZWG zuordnet. Das ARE habe die in Frage stehenden Wohnungen, welche die Gemeinde keiner dieser Kategorien zugeordnet hatte, zu Recht nicht als den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen in die Berechnung des Zweitwohnungsanteils einbezogen (Erw. 4.3.3, Turtmann-Unterems vom 11. September 2020).

10.5 Exkurs: Müssen anders als zum Wohnen genutzte Wohnungen zur Gesamtzahl der Wohnungen dazugerechnet werden?

Umstritten war die Praxis des ARE, anders als zum Wohnen genutzte Wohnungen (Architekturbüro, Zahnarztpraxis, Atemstudio, etc.) bei der Feststellung des Zweitwohnungsanteils nicht zur Gesamtzahl der Wohnungen dazuzurechnen, was den Zweitwohnungsanteil tendenziell erhöht. Diese Praxis rechtfertigt sich aber aus Sicht des ARE aus folgenden Gründen: Die

Wohnungen gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a bis g ZWG werden tatsächlich als Wohnungen benutzt (Bst. a, b, c, e, f und g) oder könnten es wenigstens jederzeit wieder werden (Bst. d). Die anders als zum Wohnen genutzten Wohnungen gemäss Buchstabe h haben jedoch eine rechtmässige andere Nutzung, zum Beispiel als Architekturbüro oder als Zahnarztpraxis etc. Diese steht der Wohnnutzung im Weg und verhindert, dass die Wohnungen tatsächlich als Wohnungen benutzt werden können. Diese Tatsache rechtfertigt es aus Sicht des ARE, die «anders als zum Wohnen genutzten Wohnungen» (WNART 3030) wie die unbewohnbar genutzten Wohnungen (WNART 3070) nicht zur Gesamtzahl der Wohnungen hinzuzurechnen. Diese Frage war bis heute aber nie Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens.

11 Fazit Recht und Umsetzung

Die Analyse des Vollzugs, der Beschwerdeführung und der Überblick über die Rechtsprechung zeigen, dass sich unter anderem dank der Einsprachen und Beschwerden von Helvetia Nostra zu einigen wesentlichen Fragen schon früh eine Rechtspraxis entwickeln konnte. Diese bildet eine wichtige Grundlage für den effizienten und effektiven Vollzug des ZWG auf kommunaler Ebene. Des Weiteren konnte gezeigt werden, dass das Wissen und die Kenntnisse zum ZWG mit der Betroffenheit der Gemeinden steigen und der Vollzug in den meisten Fällen keine schwerwiegenden Probleme oder Herausforderungen bereitet.

Schwierigkeiten offenbaren sich zum einen dort, wo es (noch) keine höchstrichterliche Rechtsprechung und kaum Vollzugspraxis gibt. Dabei handelt es sich meist um selten vorkommende Spezialfälle, die oftmals Schnittstellen mit anderen Gesetzen oder Reglementen aufweisen. Zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten bei Gemeinden, deren Wissen und Kenntnisse aufgrund geringer oder erstmaliger Betroffenheit (noch) mangelhaft sind. Zudem konnte aufgezeigt werden, dass viele Kantone eine sehr passive Rolle einnehmen. Dies wird durch die Regelung, dass Bewilligungen nur dem Bund eröffnet werden müssen (Art. 10 ZWV), begünstigt. Die passive Rolle der Kantone charakterisiert auch das Wesen der kantonalen Aufsichtsbehörden, die im besten Fall als Anlaufstelle für die Gemeinden dienen. Dies erschwert die Oberaufsicht der Bundesbehörden.

Wie gezeigt werden konnte, weist die Vollzugspraxis, die in den ersten vier Jahren etabliert wurde, sowohl positive als auch negative Aspekte auf. Einerseits kann festgestellt werden, dass das Gesetz von den Baubewilligungsbehörden grossmehrheitlich gut vollzogen wird. Die Effektivität (Wirksamkeit) des Gesetzes kann folglich als relativ hoch beurteilt werden. Andererseits kann die Vollzugspraxis aus den genannten Gründen (noch keine Rechtsprechung, teilweise mangelhafte Kenntnis und schwache Aufsicht) noch verbessert und somit die Effektivität noch erhöht werden.

Aus den Analysen ergibt sich aus der Sicht des UVEK und des WBF folgender Handlungsbedarf:

- Wissensdiffusion und proaktive Information mit Fokus auf Spezialfälle sowie wenig oder erstmalig betroffene Gemeinden.
- Klärung des föderalen Zusammenspiels und der Verantwortlichkeiten zwischen Bund – Kantone – Gemeinden mit Fokus auf die Rolle der kantonalen Aufsichtsbehörde.
- Präzisierung von Begriffen für die Beherbergungswirtschaft im Zusammenhang mit dem ZWG und dem BewG.
- Räumliches Monitoring mit Fokus auf die Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen in Zweitwohnungen.

Teil III Wirkungen

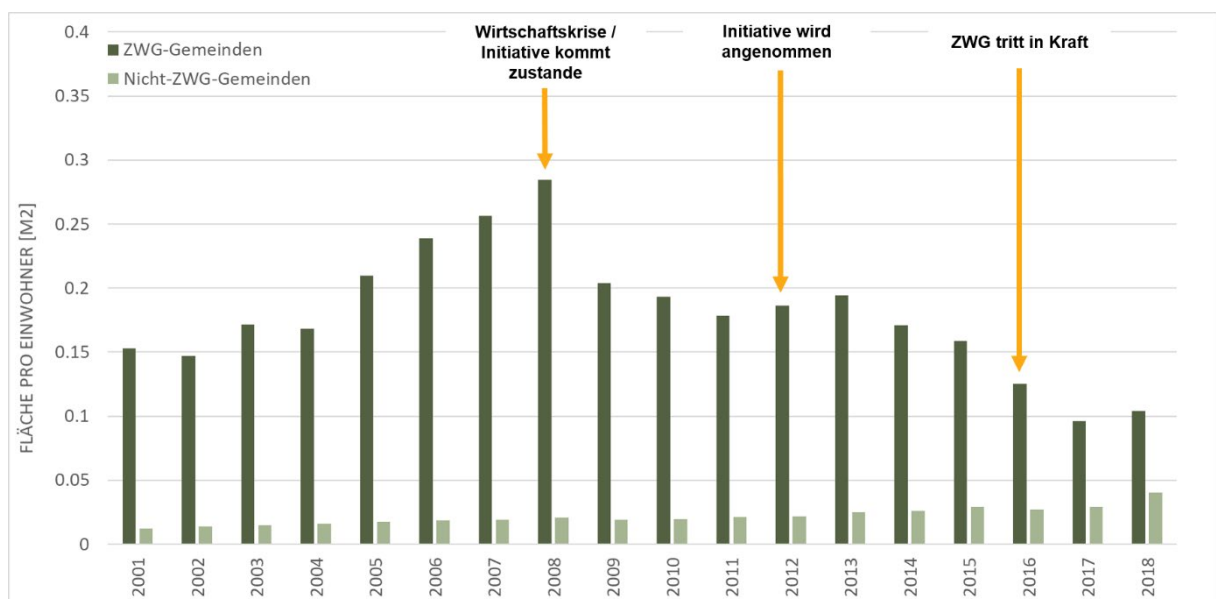
Teil III fasst die ermittelten Wirkungen des ZWG zusammen. Kapitel 12 gibt einen Überblick über die Wirkungen des ZWG auf den Raum und die Landschaft. In Kapitel 13 stehen die wirtschaftlichen Wirkungen des ZWG im Vordergrund. Kapitel 14 fasst die Ergebnisse der Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets aus dem Jahr 2013 zusammen und in Kapitel 15 wird ein Fazit zu den Wirkungen des ZWG gezogen.

12 Raum und Landschaft

Das vorliegende Kapitel beschreibt die Wirkungen des ZWG auf die Landschaft. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf dem Bodenverbrauch aufgrund neu gebauter Zweitwohnungen. Im Zentrum der Analyse steht die Frage, wie viel zusätzlicher Boden vor der Initiative (2001-2006 und 2007-2012) und nach der Initiative (ab Inkrafttreten der Verordnung über Zweitwohnungen zwischen 2013-2018) für neue Zweitwohnungen beansprucht wurde.²⁷ Zudem werden anhand von Fallbeispielen die Auswirkungen des ZWG auf die Landschaft und das Ortsbild untersucht.

12.1 Flächenverbrauch in ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden

Abbildung 7: Jährlicher Flächenverbrauch durch neue Zweitwohnungen pro Einwohner im Zeitraum 2001-2018



Aus Gründen der Darstellung und Interpretation wurde der Flächenverbrauch in Relation zur Anzahl Einwohner gestellt. Erstens, da nur knapp 1/5 der Gemeinden (373 von 2222, Stand 2018) ZWG-Gemeinden sind und zweitens, da die Nicht-ZWG-Gemeinden unter anderem wegen der zahlreichen Städte und Agglomerationen viel mehr Einwohner und somit in absoluten Werten per se eine höhere Bautätigkeit als die ZWG-Gemeinden haben. Eine Verzerrung der Ergebnisse durch die Bevölkerungsentwicklung kann ausgeschlossen werden, da die Entwicklung (Wachstumsraten) der absoluten und relativen pro Kopf Werte praktisch identisch ist. (Quelle: GWR, Berechnungen ARE).

²⁷ Den Berechnungen liegen die absoluten Gebäudeflächen zugrunde. Aussenräume und Infrastrukturfächen wurden nicht berücksichtigt. Dadurch wird der effektive Flächenverbrauch deutlich unterschätzt.

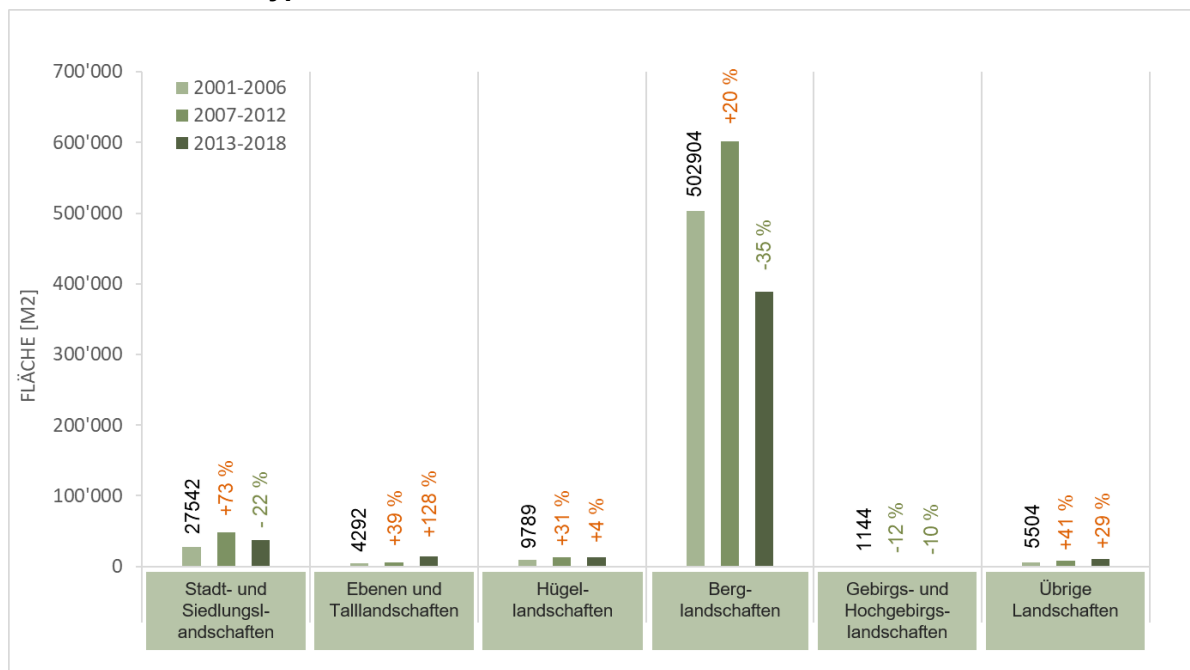
Abbildung 7 zeigt, dass bei den ZWG-Gemeinden nach einem starken Wachstum bis 2008 mutmasslich als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ein Einbruch bei den neu gebauten Zweitwohnungen stattgefunden hat. Danach stabilisierte sich die Entwicklung, respektive es fand ein weiterer leichter Rückgang statt. Nach 2011 stieg der Flächenverbrauch für neue Zweitwohnungen wiederum leicht an und seit 2013 ist er bis 2017 rückläufig. Betrachtet auf die Untersuchungsperioden 2007-2012 und 2013-2018 ist der absolute Flächenverbrauch durch neu gebaute Zweitwohnungen in ZWG-Gemeinden insgesamt um rund einen Drittel zurückgegangen. Bei den Nicht-ZWG-Gemeinden ist der Flächenverbrauch durch neu gebaute Zweitwohnungen pro Einwohner viel kleiner als bei den ZWG-Gemeinden. Er hat sich aber in den letzten Jahren erhöht.

Sowohl in ZWG- als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden könnte der Anstieg der Anzahl Zweitwohnungen im Jahr 2018 teilweise mit dem Bau von Erstwohnungen erklärt werden, die noch nicht belegt wurden. Ob dies zutrifft, kann erst in den nächsten zwei bis drei Jahren abschliessend beurteilt werden.²⁸

12.2 Flächenverbrauch nach Landschaftstypen

Abbildung 8 stellt den Flächenverbrauch der Zweitwohnungen in den ZWG-Gemeinden nach Landschaftstypen dar. Sie zeigt, dass sich die Zweitwohnungen vor allem im Landschaftstyp Berglandschaft befinden und dort vor 2012 am meisten neue Flächen für Zweitwohnungen beansprucht worden sind. In diesem Landschaftstyp hat der Flächenzuwachs nach 2012 aber auch besonders stark abgenommen, um 35 Prozent. In den Ebenen und Tallandschaften nahmen die neu gebauten Flächen hingegen um 128 Prozent zu.

Abbildung 8: Flächenverbrauch durch neue Zweitwohnungen in ZWG-Gemeinden nach Landschaftstypen



Prozentwerte geben die Entwicklung im Vergleich zur vorangehenden Periode an, Ausgangslage ist die Periode 2001-2006. (Quelle: GWR, Berechnungen ARE).

²⁸ Steht eine Wohnung leer, zählt sie zum Zweitwohnungsanteil. Die Gemeinden haben im GWR die Möglichkeit, leere Wohnungen für maximal zwei Jahre den Erstwohnungen gleichzustellen, sofern sie zu markt- und ortsüblichen Preisen zur Vermietung oder zum Verkauf angeboten werden. Davon machen nicht alle Gemeinden Gebrauch, was zu einem Anstieg des Zweitwohnungsanteils führen kann, bis die Wohnung erstmals (als Erstwohnung) belegt wird.

12.3 Flächenverbrauch in Hotspots, mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden

Nicht alle ZWG-Gemeinden sind gleichermassen vom Zweitwohnungsbau betroffen. Es lassen sich dabei die Typen Hotspot, mittlere und periphere ZWG-Gemeinden unterscheiden. Bei den Hotspot ZWG-Gemeinden lag der Bodenverbrauch für neue Zweitwohnungen bereits 2001-2006 auf einem hohen Niveau. Er ist in der Periode 2007-2012 nur noch wenig gestiegen. Demgegenüber nahm der Flächenverbrauch bei den mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden von der Periode 2001-2006 zur Periode 2007-2012 stark zu. Im Zeitraum 2013-2018 nahm der Flächenverbrauch für Zweitwohnungen in allen drei Gemeindetypen stark ab. Am meisten betroffen waren die mittleren ZWG-Gemeinden (-39%), gefolgt von den Hotspot ZWG-Gemeinden (-27%) und den peripheren ZWG-Gemeinden (-26%). Der Bodenverbrauch für Erstwohnungen ist zwischen den Perioden 2007-2012 und 2013-2018 nur leicht zurückgegangen. Bei den peripheren ZWG-Gemeinden fand sogar eine geringfügige Zunahme statt.

Bezieht man diese Werte auf die einzelnen Gemeinden, so wird deutlich, dass die Hotspot ZWG-Gemeinden (48 Gemeinden) deutlich mehr Flächen für Zweitwohnungen pro Gemeinde beanspruchen als mittlere oder periphere ZWG-Gemeinden. Gegenüber den peripheren ZWG-Gemeinden (209 Gemeinden) ist es im Jahr 2018 mehr als das Fünffache und gegenüber den mittleren ZWG-Gemeinden (104 Gemeinden) ist es rund das Zweieinhalbfache. Die Problematik im Zusammenhang mit einem hohen Flächenverbrauch und damit auch mit einer Beeinträchtigung der Orts- und Landschaftsqualität stellt sich somit vor allem in den Hotspot ZWG-Gemeinden und in etwas abgeschwächter Form auch in den mittleren ZWG-Gemeinden. In den peripheren ZWG-Gemeinden ist die entsprechende Problematik weniger ausgeprägt.

Tabelle 5: Flächenverbrauch durch neue Erst- und Zweitwohnungen nach Gemeindetypologie

	Zweitwohnungen			Erstwohnungen		
	2001-2006	2007-2012	2013-2018	2001-2006	2007-2012	2013-2018
Hotspot	298007	+ 1%	- 27%	250016	+ 5%	- 5%
Mittel	177929	+ 46%	- 39%	225998	+ 40%	- 4%
Peripher	75239	+ 54%	- 26%	340253	+ 21%	+ 1%

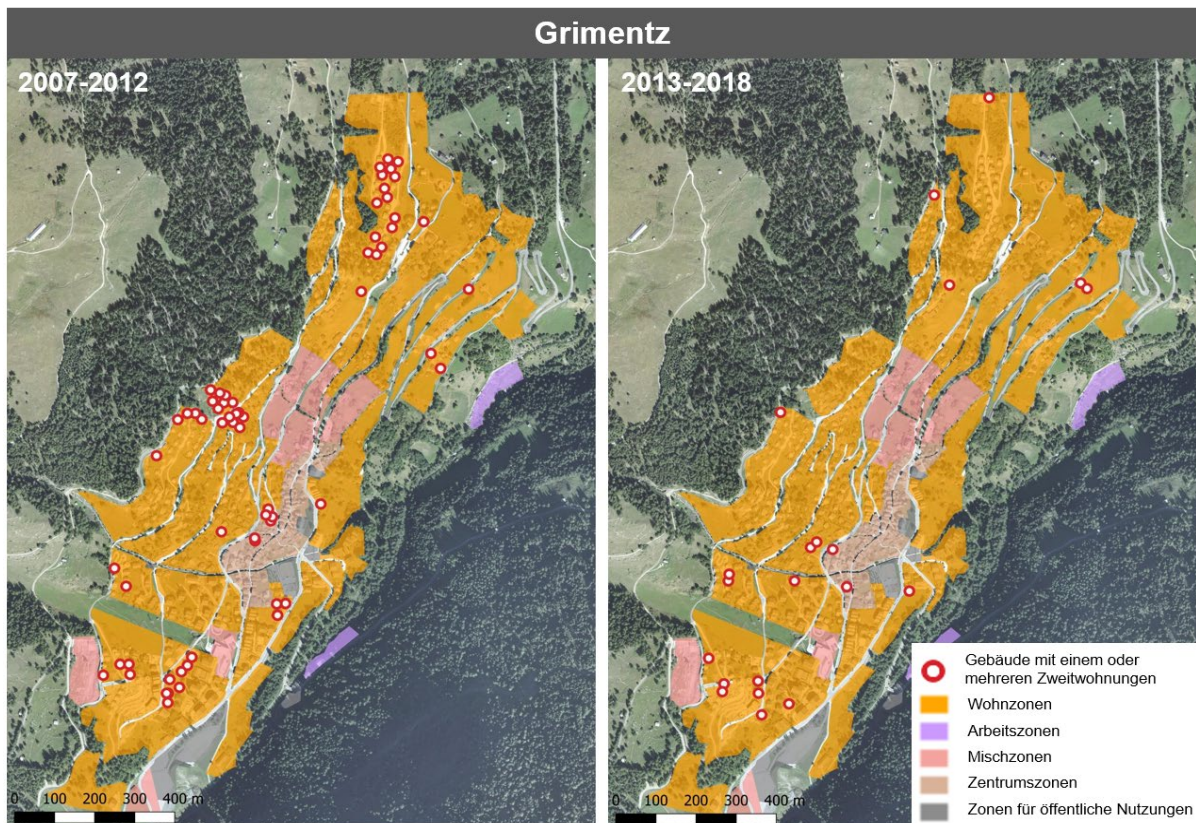
Periode 2001-2006 Zunahme in Quadratmetern und danach Zunahme/Abnahme in Prozenten. (Quelle: GWR, eigene Berechnungen ARE).

12.4 Wirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild in den Fallstudien

In einem Zeitraum von sechs Jahren (2013-2018) können in der Regel wenig Wirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild festgestellt werden, insbesondere wenn das Orts- und Landschaftsbild in der Vergangenheit durch die allgemeine Bautätigkeit (nicht nur durch den Zweitwohnungsbau) schon stark zersiedelt und überbaut worden ist. Dennoch lassen sich an den Fallbeispielen, die in Absprache mit den anderen Vertiefungsanalysen ausgewählt wurden, erste Hinweise bezüglich der Wirkung des ZWG ablesen (s. exemplarisch Abbildung 9):

- Neue Zweitwohnungen werden vor allem innerhalb der Bauzonen gebaut und dabei werden bereits bestehende Baulücken genutzt.
- Die Schaffung neuer Zweitwohnungsquartiere und grosser Wohnsiedlungen, wie sie vor allem in den 1960er bis 1990er Jahren erfolgte, hat in keiner der Studiengemeinden für den Zeitraum 2013-2018 stattgefunden.

**Abbildung 9: Entwicklung der Verteilung neuer Zweitwohnungen – Fallbeispiel-
gemeinde Anniviers**



Die Abbildung zeigt exemplarisch die Verteilung neuer Zweitwohnungen für die Ortschaft Grimentz in der ZWG-Gemeinde Anniviers. In der Periode 2007-2012 wurden grossflächig Überbauungen realisiert, respektive neue Zweitwohnungsquartiere geschaffen. Demgegenüber wurden Projekte in der Periode 2013-2018 vor allem in Baulücken umgesetzt. (Quelle: GWR, Darstellung ARE).

13 Wirtschaft

Das vorliegende Kapitel fasst die bisher erkennbaren Wirkungen des ZWG auf die Wirtschaft im Alpenraum²⁹ zusammen. Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse der Vertiefungsanalysen für die Bereiche Bau- und Immobilienwirtschaft, Tourismus, Wohnungsmarkt und Staatshaushalt festgehalten (s. Kapitel 13.1 bis 13.4). Anschliessend werden die Ergebnisse der Modell- und Szenarienrechnungen wiedergegeben. Hierbei stehen gesamtwirtschaftliche Grössen wie Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen im Vordergrund (s. Kapitel 13.5).

13.1 Bau- und Immobilienwirtschaft

Die Bau- und Immobilienwirtschaft ist der am stärksten vom ZWG betroffene Wirtschaftsbe- reich im Alpenraum. Die Betriebsbefragung zeigt, dass die Bau- und Immobilienwirtschaft spürbar vom ZWG betroffen ist. 71 Prozent der befragten Bau- und Immobilienbetriebe in den ZWG-Gemeinden sehen einen eher grossen oder sehr grossen Einfluss des ZWG auf ihre Umsatzentwicklung (beim Gewinn sind es 65% und bei der Entwicklung der Mitarbeiterzahl 62%). Die Bau- und Immobilienbetriebe in Nicht-ZWG-Gemeinden schätzen die Auswirkungen des ZWG auf ihre betrieblichen Kennzahlen als deutlich kleiner ein.

In Bezug auf die strategische Positionierung ist das ZWG vor allem für das Bauhauptgewerbe (Hochbau) eine Herausforderung. Das Baunebengewerbe (Ausbaugewerbe, Bauinstallation) ist weniger stark betroffen. Des Weiteren zeigt sich, dass grössere Bau- und Immobilienbetriebe, die strategisch gut aufgestellt sind und einen Expansionskurs verfolgen, bessere betriebliche Kennzahlen zeigen. Kleine, lokal ausgerichtete Betriebe mit Fokus auf den Zweitwohnungsbau sind stärker vom ZWG betroffen.

Regressionsanalysen bestätigen den dämpfenden Einfluss des ZWG³⁰ auf die Wohnbauinvestitionen. Die Schätzungen ergeben, dass die Wohnbauinvestitionen im Durchschnitt der Jahre 2013-2017³¹ signifikant tiefer waren als im Zeitraum zwischen 2006 und 2013 und dass das ZWG ein wesentlicher Einflussfaktor für diese Abnahme ist. Daneben dürften aber weitere Faktoren wie z. B. die im gleichen Zeitraum eingeschränkte Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken und die möglicherweise nachlassende Nachfrage der ausländischen Käufer-schaft nach Zweitwohnungen infolge der Weissgeldstrategie und des starken Frankens einen dämpfenden Einfluss auf die Wohnbauinvestitionen in ZWG-Gemeinden gehabt haben. Es ist insgesamt sehr schwierig, den Einfluss dieser einzelnen Faktoren zu quantifizieren und zu gewichten.

Da die Daten der Bauausgabenstatistik erst bis zum Jahr 2018 vorliegen, ist derzeit noch unklar, wie sich die Bauaktivitäten seither entwickelt haben und wie sie sich in näherer Zukunft entwickeln werden. Das ZWG hat Übergangseffekte ausgelöst, welche die Bau- und Immobilienwirtschaft über Jahre gestützt haben. Aus Interviews geht hervor, dass nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative bewilligte Wohnungen bis ins Jahr 2015 und teilweise sogar darüber hinaus gebaut worden sind. Die Gemeinden haben in der Übergangsphase grosszügig und schnell bewilligt und die Gültigkeitsdauer der Baubewilligungen zum Teil verlängert. Diese Übergangseffekte dürften inzwischen weitgehend abgeklungen sein. Ein neues Gleichgewicht ist in den verfügbaren Daten zu den Bauaktivitäten allerdings noch nicht erkennbar.

Im Rahmen der Vertiefungsanalysen konnten keine Hinweise gefunden werden, dass das ZWG zu grundlegenden Strukturanpassungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft geführt

²⁹ Für den Jurabogen kann festgehalten werden, dass die Analysen keine nennenswerten Wirkungen des ZWG identifiziert haben. Die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel konzentrieren sich deshalb auf den Alpenraum.

³⁰ Das ZWG ist die interessierende Variable. Im Rahmen der Regressionsanalysen wird jedoch der Zeitpunkt der Gültigkeit der Übergangsverordnung 2013 berücksichtigt, da bereits diese einen Einfluss auf die Bauinvestitionen ab 2013 zu haben schien und nicht erst das Gesetz ab 2016.

³¹ Die Daten des Jahres 2018 wurden nicht in die Regression einbezogen, da die entsprechenden Daten für eine erklärende Variable noch nicht verfügbar sind.

hat. Allerdings lassen sich in der Bau- und Immobilienwirtschaft bereits strategische Anpassungsprozesse identifizieren. 34 Prozent der befragten Bau- und Immobilienunternehmen in den ZWG-Gemeinden geben an, seit 2016 neue Marktsegmente erschlossen zu haben, 29 Prozent haben neue geographische Marktgebiete und 36 Prozent neue Geschäftsmodelle festgelegt. Gemäss Betriebsbefragung sind die neuen strategischen Stossrichtungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft zumindest teilweise auf das ZWG zurückzuführen. Aufgrund der geringen Fallzahlen kann hierzu jedoch keine aussagekräftige Beurteilung vorgenommen werden.

Eine beobachtete Reaktionsweise von Betrieben war die geografische Verlagerung des Marktgebietes, d. h. punktuell wurden im Talboden respektive im Unterland neue Niederlassungen etabliert. Vor dem ZWG herrschte teilweise eine umgekehrte Situation: Auswärtige Unternehmen kamen in die Tourismusdestinationen, weil die einheimischen Betriebe ausgelastet waren. Heute ziehen sich die auswärtigen Betriebe eher aus den Tourismusdestinationen zurück.

In Bezug auf die Anpassung der Geschäftsmodelle steht bei der Bauwirtschaft insbesondere die Verschiebung vom Hochbau in den Tiefbau im Vordergrund. Zudem werden in der Tendenz mehr Ingenieurdienstleistungen und Bauconsulting angeboten. Die Immobilienwirtschaft in ZWG-Gebieten orientiert sich in der Tendenz weg von der Immobilienentwicklung und konzentriert sich vermehrt auf die Immobilienvermietung, Bewirtschaftung, Beratung und Verwaltung. Eine Beurteilung der identifizierten strategischen Anpassungsprozesse ist zurzeit nicht möglich.

13.2 Tourismus

In den Vertiefungsanalysen konnten keine Auswirkungen des ZWG auf die touristische Nachfrage und insbesondere auf die Übernachtungsfrequenzen festgestellt werden. Die Übernachtungsfrequenzen werden wesentlich stärker durch die allgemeine Entwicklung des Tourismus als durch das ZWG beeinflusst.

Die Ergebnisse der Betriebsbefragung bestätigen diesen Befund. Die Betroffenheit der Beherbergungswirtschaft vom ZWG wird generell als gering bis mittel eingeschätzt. 63 Prozent der befragten Beherbergungsbetriebe in ZWG-Gemeinden schätzen die Betroffenheit als nicht existent, gering oder mittel ein. 62 Prozent der befragten Beherbergungsbetriebe aus ZWG-Gemeinden sehen keinen oder einen sehr kleinen Einfluss auf ihre Umsatzentwicklung (bei der Gewinnentwicklung sind es 65% und bei der Entwicklung der Mitarbeiterzahl 67%).

Vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wurden Investitionen in der Beherbergungswirtschaft – insbesondere aufgrund der ungenügenden Ertragskraft der Betriebe – teilweise durch den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen finanziert. Diese Möglichkeit wird durch das ZWG eingeschränkt. In den Daten ist kein Effekt zu erkennen, dass sich das ZWG dämpfend auf die Investitionen in der Beherbergungswirtschaft und deren Rentabilität ausgewirkt hat.

Die Betriebsbefragung legt allerdings nahe, dass die Finanzierung von Investitionen für Beherbergungsbetriebe nach Einführung des ZWG schwieriger geworden ist. Zudem deuten die Ergebnisse von Interviews darauf hin, dass das ZWG die seit Längerem bestehende Investitionsproblematik im Tourismus verschärft hat. Einerseits schränkt das ZWG das zuvor etablierte Finanzierungsmodell der Hotelbetriebe ein. Andererseits verbleiben insbesondere kleine, unrentable Hotels länger im Markt, da ihre Umnutzung zu Zweitwohnungen durch das ZWG eingeschränkt wird.

Analysen in Bezug auf die Finanzierung von Investitionen in der Beherbergungswirtschaft zeigen, dass nur zehn Prozent der befragten Beherbergungsbetriebe in den ZWG-Gemeinden seit 2016 mit der konkreten Planung oder Realisierung von Wohnungen begonnen haben, um diese zu verkaufen und damit Investitionen in ihren Betrieb zu finanzieren (s. Art. 8 Abs. 1 ZWG). Eine aggregierte Aussage zum Anteil der Investitionen pro Jahr, die in der Beherbergungswirtschaft über den Bau und Verkauf von Wohnungen querfinanziert wird, ist aufgrund der Datengrundlage der Befragung nicht möglich.

Analysen in Bezug auf die Umnutzung von Beherbergungsbetrieben zu Wohnungen zeigen, dass seit 2016 rund zehn Prozent der Beherbergungsbetriebe mit der konkreten Planung oder Realisierung einer Umnutzung des Betriebs in Wohnungen begonnen haben.³² Dabei gibt es keinen nennenswerten Unterschied zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden.

Des Weiteren geht aus den Analysen hervor, dass Schlüsselbegriffe der Beherbergungswirtschaft nicht klar definiert sind und im Vollzug immer wieder Grundsatzfragen aufwerfen. Dabei geht es im Kern um die Anforderungen an den strukturierten Beherbergungsbetrieb (Art. 4 ZWV) sowie um den Begriff «Hauptnutzfläche» (Art. 8 Abs. 1 und Abs. 4 ZWG).

Anders als bei der Bau- und Immobilienwirtschaft gibt es bei der Beherbergungswirtschaft kaum Hinweise auf strategische Anpassungsprozesse als Folge des ZWG. Die erfolgten Veränderungen – z. B. die Neuorganisation der Tourismusorganisationen, Stärkung des Sommer- und Ganzjahrestourismus sowie die Digitalisierung von Geschäftsprozessen und -modellen – werden mehrheitlich konjunkturellen, strukturellen und gesellschaftlichen Faktoren zugeschrieben.

Analog zur Beherbergungswirtschaft werden im Rahmen der Betriebsbefragung die Auswirkungen des ZWG auf die Bergbahnen generell als gering eingestuft. In Bezug auf die strategischen Anpassungsprozesse zeigt sich, dass sich die strategischen Stossrichtungen der befragten Bergbahnen seit 2016 zum Teil verändert haben. Neue Geschäftsmodelle beinhalten häufig eine Integration entlang der Wertschöpfungskette (vertikale Integration). Die strategischen Anpassungsprozesse werden jedoch nicht als Reaktion auf das ZWG gewertet, sondern mehrheitlich strukturellen Faktoren (wie Wirtschaftlichkeit) und gesellschaftlichen Faktoren (wie veränderte Gästebedürfnisse) zugeschrieben.

13.3 Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt erlebte in den ZWG-Gemeinden nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf der Angebotsseite ab 2012 einen kurzzeitigen Bewilligungsboom und eine anfänglich erhöhte und dann nachlassende Bautätigkeit (s. Kapitel 7.4.3). Auf der Nachfrageseite führte die 2013 in Kraft gesetzte Verordnung über Zweitwohnungen zunächst zu einer Verunsicherung der potenziellen Käuferschaft. Daraus ergab sich, zusammen mit weiteren nachfragedämpfenden Faktoren, wie z. B. der Entwicklung des Wechselkurses, ein temporäres Überangebot an Wohnungen, das auch zu einer Zunahme der Leerwohnungen führte. Die Vertiefungsanalysen deuten darauf hin, dass sich das Überangebot ab 2016/2017 verringerte, da auf der Angebotsseite der Neubau von Zweitwohnungen zum Erliegen kam und die Unsicherheit auf der Nachfrageseite mit der Inkraftsetzung des ZWG und infolge von Gerichtsurteilen abnahm.

Als Folge der Zweitwohnungsinitiative wurde befürchtet, dass vermehrt bislang von Ortsansässigen genutzte altrechtliche Wohnungen als Zweitwohnungen verkauft und so dem Erstwohnungsmarkt entzogen würden. Ein entsprechender Effekt konnte im Rahmen der Vertiefungsanalysen nicht nachgewiesen werden. Auch der sogenannte Donut-Effekt, d. h., dass Einheimische ihre altrechtliche Wohnung im Dorfzentrum verkaufen und sich als Ersatz einen Neubau am Dorfrand erstellen, wird noch kaum beobachtet. Eine Umnutzung einer altrechtlichen Wohnung geht meistens mit einem Wegzug oder einem Erbgang einher.

Des Weiteren wurde als Folge der Zweitwohnungsinitiative erwartet, dass die Auslastung bestehender Zweitwohnungen zunehmen wird. Die Betriebsbefragung ergibt, dass hier noch beträchtliches Potenzial besteht. Nur 14 Prozent der befragten Betriebe gehen davon aus, dass die Auslastung bestehender Zweitwohnungen (eher) zugenommen hat. Auch bei der Vermarktung bestehender Zweitwohnungen scheint es noch Potenzial zu geben. Lediglich 28 Prozent

³² Gemäss Artikel 8 Absatz 4 ZWG kann ein strukturierter Beherbergungsbetrieb, der am 11. März 2012 schon bestanden hat, zu maximal 50% der Hauptnutzfläche zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 ZWG umgenutzt werden.

der befragten Betriebe geben an, dass die Vermarktung bestehender Zweitwohnungen (eher) zugenommen hat.

Die eingangs beschriebene Entwicklung auf der Angebots- und der Nachfrageseite im Anschluss an die Annahme der Zweitwohnungsinitiative führte zu vorübergehend leicht sinkenden Immobilienpreisen. Seit 2017 respektive 2018 steigen die Immobilienpreise wieder, was als Indiz für den Abbau von Überkapazitäten zu verstehen ist. Die Vertiefungsanalysen ergeben zudem, dass das ZWG in Hotspot ZWG-Gemeinden und mittleren ZWG-Gemeinden zu einer deutlichen Segmentierung des Wohnimmobilienmarktes geführt hat, bei der sich die Preisentwicklung von Erstwohnungen und Zweitwohnungen entkoppelt. Es ist zu einem Preiszuschlag für Zweitwohnungen gekommen, der daraus resultiert, dass die Erstwohnungspreise gesunken sind, während Zweitwohnungspreise leicht gestiegen sind.³³ Die Analysen deuten darauf hin, dass die durch das ZWG eingeführte Nutzungsbeschränkung für neu gebaute Erstwohnungen deren Attraktivität verringert. Anzumerken ist, dass der Erstwohnungsmarkt insgesamt stark von der geographischen Lage abhängig ist. Touristische Destinationen nahe an urbanen Talgebieten verzeichnen nach wie vor eine hohe Nachfrage. In peripheren Destinationen ist die Nachfrage gering.

Rund neun Jahre nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist es noch zu früh, um die Gesamtwirkung zu beurteilen. Leerstände und Preise zeigen, dass der Anpassungseffekt noch nicht abgeschlossen ist und sich die Überkapazitäten – wenn auch nur zögerlich – abbauen.

13.4 Staatshaushalt

Die Analyse der Auswirkungen des ZWG auf den Staatshaushalt konzentriert sich auf die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden. Hier könnte einerseits eine Wirkung des ZWG auf die immobilienbezogenen Steuern erwartet werden. Andererseits könnte sich der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten in der regionalen Wirtschaft insbesondere auf die Einkommensteuer der Beschäftigten und die Gewinnsteuer der Unternehmen auswirken.

Die immobilienbezogenen Steuern konnten wegen eingeschränkter Datenverfügbarkeit nur für ausgewählte Kantone analysiert werden. Steuerkategorien, die transaktionsbezogene Immobiliensteuern enthalten, weisen in den Kantonen Bern und Graubünden nach 2013 temporär sinkende Verläufe auf, die sich wieder erholten. Der Einfluss des ZWG auf diese Verläufe kann jedoch nicht abschliessend beurteilt werden. Die Analyse der Daten zu den Liegenschaftssteuereinnahmen (Steuer auf Bestand von Liegenschaften) lässt keine Auswirkungen des ZWG erkennen.

Im Rahmen der Analyse des Steueraufkommens ausgewählter Gemeinden konnte kein Zusammenhang zwischen dem ZWG und dem gesamten Steueraufkommen der Gemeinden identifiziert werden. Bei der Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer sowie bei Gebühren (Baubewilligungs-, Erschliessungs- und Anschlussgebühren) können ZWG-bedingte Veränderungen zumindest in einzelnen Jahren beobachtet werden. Erhebliche und definitive Einbrüche aufgrund des ZWG sind hingegen bei Spezialsteuern, wie der flächenabhängigen Lenkungsabgabe auf dem Bau von Zweitwohnungen, eingetreten (z. B. in Arosa).

13.5 Modell- und Szenarienrechnungen

Die obenstehenden Ausführungen zeigen, dass es sehr schwierig ist, die Auswirkungen des ZWG mit empirischen Analysen zu ermitteln. Die Auswirkungen des ZWG auf volkswirtschaftliche Grössen wie Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen sind deshalb im Rahmen der Vertiefungsanalysen anhand von Modell- und Szenarienrechnungen ermittelt

³³ Dieser Befund deckt sich mit den Hauptergebnissen von Hilber, Christian A.L.; Schöni, Olivier: On the economic impacts of constraining second home investments, in: Journal of Urban Economics 118, 07.2020, S. 103266. Online: <<https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>>.

worden. Die entsprechenden Ergebnisse werden nachfolgend beschrieben. Festzuhalten ist, dass es sich dabei um grobe Schätzergebnisse handelt, die zudem stark von den zugrundeliegenden Annahmen abhängig sind und dementsprechend mit grosser Unsicherheit verbunden sind.

13.5.1 Modellrechnungen zu den bisherigen Wirkungen des ZWG

Anhand von Modellrechnungen werden die Wirkungen des ZWG auf die volkswirtschaftlichen Grössen Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen für die Jahre 2013-2018 geschätzt. Die Wirkungen des ZWG werden dabei definiert als Differenz der Entwicklung mit ZWG und einer hypothetischen Entwicklung ohne ZWG (Referenzszenario). Die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen eine mögliche Bandbreite der Einbussen an Wohnbauinvestitionen, die das ZWG verursacht haben könnte. Mit einem regionalwirtschaftlichen Impact-Modell wird auf dieser Basis berechnet, wie sich der Rückgang der Wohnbauinvestitionen auf die Bruttowertschöpfung, die Beschäftigung und die Steuereinnahmen im Alpenraum auswirkt.

Die Modellrechnungen schätzen, dass der Rückgang der Bauinvestitionen aufgrund des ZWG in den Jahren 2013-2018 kumuliert rund 720 bis 1'290 Mio. Franken betragen hat. Dies führte zu einem kumulierten Rückgang der Bruttowertschöpfung im Alpenraum um rund 450 bis 800 Mio. Franken. Damit ist ein kumulierter Rückgang der Beschäftigung um rund 4'100 bis 7'300 Vollzeitstellen verbunden (was einem durchschnittlichen Rückgang von 700 bis 1'200 Vollzeitstellen pro Jahr entspricht). Setzt man diese Werte in Relation zum jeweiligen Total im Alpenraum, so ergeben sich Anteile in der Grössenordnung von jeweils 0.1 Prozent. Bei der Einkommens- und der Unternehmensgewinnsteuer beträgt der kumulierte Rückgang rund 33 bis 59 Mio. Franken. Die bisherigen Wirkungen des ZWG sind demzufolge aus volkswirtschaftlicher Sicht als marginal zu beurteilen.

Betrachtet man nur das Jahr 2018, das letzte Jahr, für welches Baudaten vorliegen, so fallen die Differenzen zum Referenzszenario grösser aus als im Durchschnitt der Jahre 2013-2017. Das deutet darauf hin, dass die Auswirkungen des ZWG im Verlauf der Jahre in der Tendenz zunehmen. Das deckt sich mit der oben beschriebenen Erkenntnis, dass das ZWG Übergangseffekte ausgelöst hat, welche die Bau- und Immobilienwirtschaft über Jahre gestützt haben, und dass diese Übergangseffekte inzwischen weitgehend abgeklungen sein dürften (s. Kapitel 13.1).

13.5.2 Szenarienrechnungen zu den künftigen Wirkungen des ZWG

Da die Datenlage für Prognosen zu den Auswirkungen des ZWG nicht ausreicht, werden die möglichen künftigen Wirkungen des ZWG auf die volkswirtschaftlichen Grössen Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen anhand von Szenarien geschätzt. Dabei handelt es sich um Extremszenarien, denen stark unterschiedliche Annahmen zugrunde liegen und die folglich den Raum der möglichen künftigen Wirkungen des ZWG abbilden.

Ausgangspunkt für die Ableitung der Szenarien ist die Hypothese, dass im Referenzszenario (ohne ZWG) eine bestimmte Nachfrage nach zusätzlichen Zweitwohnungen besteht. Im ZWG-Szenario kann ein Teil dieser (klassischen) Zweitwohnungen nicht mehr gebaut und bewohnt werden. Die Akteure haben verschiedene Möglichkeiten, auf diese Angebotslücke zu reagieren und die Nachfrage zu befriedigen. Die möglichen Reaktionen und der Raum der möglichen Wirkungen wird deshalb mit zwei Extremszenarien abgebildet. Für beide Extremszenarien wird die Zahl der insgesamt neu gebauten Wohnungen geschätzt. Auf dieser Basis werden die Bauinvestitionen und die damit zusammenhängenden regionalwirtschaftlichen Effekte sowie die Effekte auf die touristischen Logiernächte und Ausgaben geschätzt.

Gemäss den Szenarienrechnungen reduziert sich die Bruttowertschöpfung im Alpenraum im Vergleich zu einem Referenzszenario ohne ZWG im Jahr 2023 um rund 160 bis rund 380 Mio. Franken. Dies entspricht 0.1 bis 0.3 Prozent der gesamten Wertschöpfung im Alpenraum. Die

Beschäftigung verringert sich um rund 1'300 bis rund 3'100 Vollzeitstellen, was 0.1 bis 0.4 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Alpenraum ausmacht. Das Aufkommen an Einkommen- und Unternehmensgewinnsteuer sinkt um 11 bis 26 Mio. Franken.

14 Tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013

Der Schweizer Tourismus stand im Jahr 2013 vor diversen Herausforderungen (u.a. Frankenstärke, Annahme der Zweitwohnungsinitiative). Um die Tourismus-Branche in dieser anspruchsvollen Phase zu unterstützen, hat der Bund im Jahr 2013 das tourismuspolitische Massnahmenpaket geschnürt. Mit dem Massnahmenpaket wollte der Bundesrat insbesondere zwei Ziele erreichen: 1) die Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und 2) die Begleitung beziehungsweise Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus.

Beim Massnahmenpaket 2013 handelte es sich grösstenteils um angebotsorientierte Ansätze, das heisst, sie trachteten danach, das touristische Angebot zu verbessern. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgte über die bestehenden tourismuspolitischen Förderinstrumente Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), Innotour und Neue Regionalpolitik (NRP). Das Massnahmenpaket 2013 wurde in zwei Teile gegliedert. Teil I beinhaltete die Optimierung der Beherbergungsförderung (Massnahmen im Zusammenhang mit der SGH) und Teil II beinhaltete das Impulsprogramm 2016-2019 (Massnahmen im Zusammenhang mit Innotour und der NRP).

Tabelle 6: Schema Tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013

Tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013	
Teil I	Optimierung der Beherbergungsförderung
	1. Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung
	2. Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH
	3. Verbesserung der Abstimmung SGH-NRP
Teil II	Impulsprogramm 2016-2019
	4. NRP Impuls-Massnahmen 2016-2019
	5. Innotour-Massnahmen 2016-2019
	6. Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion

Die Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 zeigt, dass die inhaltlichen Stossrichtungen rückblickend grundsätzlich als zweckmässig zu beurteilen sind. Die Massnahmenmischung erscheint als gelungene Reaktion auf die damaligen Herausforderungen und politischen Anliegen.

Das erste Ziel «Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft» wurde insbesondere mit der Optimierung der Beherbergungsförderung adressiert. Im Rahmen des Impulsprogramms 2016-2019 spielte dieses Ziel eine untergeordnete Rolle.

Das zweite Ziel «Begleitung beziehungsweise Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus» war für alle Massnahmen relevant. Unmittelbar waren insbesondere die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung relevant. Die Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung (insb. Modernisierung des Beherber-

gungsbegriffs und die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags) hat einen wichtigen Beitrag zur Begleitung des Strukturwandels in der Tourismuswirtschaft geleistet. Mittel- bis längerfristig ist davon auszugehen, dass auch die Innotour- und NRP-Massnahmen einen relevanten Beitrag zur Begleitung beziehungsweise Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus leisten werden.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass sich auch der schlank geführte Vollzug und die thematische Offenheit von Innotour bewährt haben. Im Falle der NRP hat sich gezeigt, dass mit den zusätzlichen Darlehen zwar ein deutlich gesteigertes Investitionsvolumen unterstützt werden konnte, die Darlehen aber generell weniger geeignet sind, um kurz- oder mittelfristig erkennbare Impulswirkungen zu erzielen.

Ebenfalls bewährt hat sich, dass die Umsetzung des Massnahmenpakets 2013 über bereits bestehende Instrumente (SGH, Innotour, NRP) erfolgt ist und keine separaten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden mussten. Eingespielte Stossrichtungen und Muster konnten weitergeführt werden. Mit der Umsetzung des Massnahmenpakets 2013 wurde zudem die Koordination zwischen der SGH und der NRP im Bereich der Beherbergungsförderung verbessert.

Die Ausschöpfung der für die SGH und für Innotour gewährten zusätzlichen Finanzmittel war zweckmässig: Bei der SGH wurde das 2011 beschlossene, aber 2015 erst teilweise ausgeschöpfte Zusatzdarlehen von 100 Mio. Franken für weitere vier Jahre bis 2019 verlängert und grösstenteils³⁴ verwendet. Die für das Impulsprogramm um 10 Mio. Franken aufgestockten Innotour-Mittel wurden bis Ende des Programms vollständig ausgeschöpft. In der NRP wurden im Rahmen des Impulsprogramms 10 Mio. Franken à-fonds-perdu Beiträge für die Unterstützung von Tourismusprojekten eingesetzt. Hinzu kamen 57 Mio. Franken an zinslosen NRP-Darlehen, mit welchen zusätzliche touristische Infrastrukturprojekte gefördert wurden. Bei der NRP zeigte sich, dass die zu Programmbeginn zur Verfügung gestellten Mittel zu grosszügig bemessen waren und bis Ende 2019 nicht ausgeschöpft werden konnten.

15 Fazit Wirkungen

Die Vertiefungsanalysen der Wirkungen des ZWG auf die Wirtschaft sowie auf die Fläche und die Landschaft zeigen, dass es noch zu früh ist, um die Wirkungen des ZWG abschliessend beurteilen zu können. Der Grund dafür ist, dass die Anpassungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind und nach wie vor Übergangseffekte wirken. Zudem zeigt sich, dass die Wirtschaft im Alpenraum von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird und es somit äusserst komplex ist, die Wirkungen des ZWG präzise zu ermitteln. Im Rahmen der Analyse wurde keine Evidenz dafür gefunden, dass das ZWG zu substantziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt hat.

Die Analysen zur Fläche und zur Landschaft haben ergeben, dass der Flächenverbrauch durch Zweitwohnungen in allen ZWG-Gemeinden zwischen den Perioden 2007-2012 und 2013-2018 um rund einen Drittel zurückgegangen ist, dass die Zweitwohnungsinitiative aber kein Nullwachstum zur Folge hatte. Dies lässt sich einerseits mit den Ausnahmen erklären, die das ZWG vorsieht. Andererseits konnten Bauprojekte, welche vor 2013 bewilligt worden sind, noch über mehrere Jahre hinweg erstellt werden. Demgegenüber konnte festgestellt werden, dass über den gesamten untersuchten Zeitraum (2001-2018) der Flächenverbrauch für Zweitwohnungen in Nicht-ZWG-Gemeinden in der Tendenz leicht steigend ist. Der Anteil des Flächenverbrauchs für Zweitwohnungen in diesen Gemeinden ist aber immer noch sehr bescheiden. Die Fallbeispiele zeigen exemplarisch, dass erstens vermehrt Baulücken genutzt wurden, zweitens der Flächenverbrauch vor allem in der Bauzone stattfand und drittens vermehrt in

³⁴ Bis Ende 2019 sind 94.5 Mio. Franken verwendet worden.

neu gebauten Gebäuden Erst- und Zweitwohnungen entstanden (Durchmischung). Damit leistet das ZWG auch einen Beitrag für die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG; in Kraft seit 1. Mai 2014), das darauf abzielt, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Allgemeine Aussagen zur Wirkung des ZWG auf das Landschafts- und Ortsbild sind insbesondere aufgrund der genannten Übergangseffekte (noch) kaum möglich.

Die Analysen der Wirkungen des ZWG auf die Wirtschaft im Alpenraum zeigen, dass die Bau- und Immobilienwirtschaft der am stärksten vom ZWG betroffene Wirtschaftsbereich ist. Grund dafür sind die nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative rückläufigen Wohnbauinvestitionen. Anzumerken ist, dass das ZWG Übergangseffekte ausgelöst hat, welche die Bau- und Immobilienwirtschaft über Jahre gestützt haben. Diese Übergangseffekte dürften inzwischen weitgehend abgeklungen sein. Ein neues Gleichgewicht ist in den verfügbaren Daten zu den Bauaktivitäten allerdings noch nicht erkennbar. Ebenso zeigt sich, dass bei der Auslastung und Vermarktung von bestehenden Zweitwohnungen noch ungenutzte Potenziale bestehen. Die Vertiefungsanalysen kommen zum Schluss, dass das ZWG bisher keine grundlegende Strukturanpassung in der Bau- und Immobilienwirtschaft zur Folge hatte.

Des Weiteren zeigen die Vertiefungsanalysen, dass es derzeit (noch) nicht möglich ist, die Auswirkung des ZWG auf die touristische Nachfrage und insbesondere auf die Übernachtungsfrequenzen empirisch zu quantifizieren. In den Daten sind zudem keine Effekte des ZWG auf die Investitionen in der Beherbergungswirtschaft und deren Rentabilität zu erkennen. Die Auswirkungen des ZWG auf die Bergbahnen sind generell als gering einzustufen.

Der Wohnungsmarkt erlebte nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ab 2012 einen kurzzeitigen Bewilligungsboom. Daraus ergab sich ein temporäres Überangebot an Wohnungen, welches auch zu einer Zunahme der Leerwohnungen führte. Die Vertiefungsanalysen deuten darauf hin, dass sich das Überangebot ab 2016/2017 verringerte. Weitere Effekte wie der sogenannte Donut-Effekt, d. h., dass Einheimische ihre altrechtliche Wohnung im Dorfzentrum verkaufen und sich als Ersatz einen Neubau am Dorfrand erstellen, werden noch kaum beobachtet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen in Zweitwohnungen in Zukunft zunehmen wird. Die Vertiefungsanalysen ergeben zudem, dass das ZWG³⁵ zu einer deutlichen Segmentierung des Wohnimmobilienmarktes geführt hat, bei der sich die Preisentwicklung von neu erstellten Erstwohnungen und Zweitwohnungen entkoppelt. Es ist zu einem Preiszuslag für Zweitwohnungen gekommen, der daraus resultiert, dass die Erstwohnungspreise gesunken sind, während Zweitwohnungspreise leicht gestiegen sind.

Im Rahmen der Analyse des Steueraufkommens ausgewählter Kantone und Gemeinden konnte kein Zusammenhang zwischen dem ZWG und dem gesamten Steueraufkommen der Kantone und Gemeinden identifiziert werden.

Modellrechnungen zu den bisherigen Wirkungen des ZWG sowie Szenarienrechnungen zu den künftigen Wirkungen des ZWG schätzen, dass die Wirkungen des ZWG aus volkswirtschaftlicher Sicht marginal sind. So wird geschätzt, dass der Rückgang der Vollzeitstellen im Alpenraum in den Jahren 2013-2018 rund 0.1 Prozent der Gesamtbeschäftigung betragen hat. Darauf hinzuweisen ist, dass diese Schätzungen mit grosser Unsicherheit verbunden sind.

³⁵ Gilt für Hotspot und mittlere ZWG-Gemeinden.

Das tourismuspolitische Massnahmenpaket, das der Bund im 2013 zur Abschwächung der negativen Auswirkungen des ZWG einerseits und zur Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus andererseits beschlossen hatte, hat sich grösstenteils als zweckmässig und wirkungsvoll erwiesen. Die Umsetzung des Massnahmenpakets 2013 über bereits bestehende Instrumente (SGH, Innotour, NRP) erfolgte effizient – es mussten keine separaten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden. Des Weiteren zeigte sich, dass mit dem Massnahmenpaket 2013 ein wichtiger Beitrag zur Begleitung und Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus beziehungsweise in der Beherbergungswirtschaft geleistet wurde. Eine Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft wurde insbesondere mit den Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung erreicht.

Aus den Analysen ergibt sich aus der Sicht des UVEK und des WBF folgender Handlungsbedarf:

- Schlüsselbegriffe der Beherbergungswirtschaft präzisieren, insbesondere Anforderungen an den strukturierten Beherbergungsbetrieb und Begriff «Hauptnutzfläche».
- Aufbau und Durchführung eines Monitorings zu den Wirkungen des ZWG als Basis für künftige Wirkungsanalysen.

Teil IV Schlussfolgerungen UVEK und WBF

Nachdem in den Teilen II und III die Ergebnisse der Vertiefungsanalysen wiedergegeben worden sind, werden in Teil IV die Schlussfolgerungen gezogen. Hierfür wird eine Würdigung der Vertiefungsarbeiten sowie eine Beurteilung des Handlungsbedarfs vorgenommen (s. Kapitel 16). Anschliessend werden Massnahmen zur Umsetzung empfohlen (s. Kapitel 17) und das weitere Vorgehen wird festgelegt (s. Kapitel 18).

16 Würdigung der Vertiefungsanalysen und Beurteilung des Handlungsbedarfs

16.1 Würdigung der Vertiefungsarbeiten

16.1.1 Vorgehen

Das Vorgehen, das für die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen des ZWG gewählt wurde, sowie die Beurteilung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 haben sich bewährt. Die Aufteilung der Wirkungsanalyse auf mehrere Vertiefungsanalysen hat es ermöglicht, verschiedene Beratungsteams mit unterschiedlichem Expertenwissen und unterschiedlicher Methodenkompetenz beizuziehen. So konnte sichergestellt werden, dass das vorhandene Wissen und die vorhandenen Informations- und Datengrundlagen systematisch zusammengetragen und umfassend ausgewertet wurden. Die Zusammenarbeit mit den drei externen Auftragnehmern war konstruktiv und ergebnisorientiert. Ihre Analysen – ergänzt durch die vom ARE geleisteten Vertiefungsarbeiten – erlauben es dem UVEK und dem WBF mit dem vorliegenden Bericht, Schlussfolgerungen zu ziehen und zukunftsgerichtete Massnahmen zu empfehlen.

Die Begleitgruppe³⁶ funktionierte als «Sounding Board» und leistete einen entscheidenden Beitrag zur vorgenommenen Wirkungsanalyse. Durch den frühzeitigen Einbezug der Begleitgruppe konnte sichergestellt werden, dass die Vertiefungsanalysen bedarfsorientiert durchgeführt wurden. Die Konsultation der Begleitgruppe zu den provisorischen Analyseergebnissen hat deren Plausibilität bestätigt.

Aus der Sicht des UVEK und des WBF waren die Projektorganisation und -abwicklung zielgerichtet ausgestaltet und haben sich – was auch im Hinblick auf zukünftige Wirkungsanalysen des ZWG relevant ist – bewährt. Ebenfalls bewährt hat sich die Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden. Der Methodenmix war notwendig, um die Wirkungen des ZWG ermitteln und beurteilen zu können.

Der Koordinationsaufwand war aufgrund der Aufteilung auf mehrere Vertiefungsanalysen, aufgrund der geteilten Zuständigkeit des ARE und des SECO sowie aufgrund der Komplexität der Thematik und der Vielfalt der zu berücksichtigenden Vollzugsverantwortlichen und weiteren Stakeholder erheblich. Der Aufwand hat sich jedoch gelohnt. Dadurch konnten eine hohe Qualität und Vergleichbarkeit der Ergebnisse der verschiedenen Vertiefungsanalysen gewährleistet werden.

³⁶ Für die Zusammensetzung der Begleitgruppe s. Kapitel 20.

16.1.2 Inhalt

Durch die Kombination von quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden sind die Ergebnisse der Vollzugsanalyse in der Breite fundiert und weisen gleichzeitig eine robuste Tiefenschärfe auf. So gab z. B. die breit angelegte Onlineumfrage Hinweise auf kritische Punkte beim Vollzug des ZWG. Diese wurden mittels Leitfadeninterviews in den Fallbeispielgemeinden und mit Stakeholdern vertieft untersucht. Das Potenzial für Optimierungen im Vollzug konnte somit in den Empfehlungen erkenntnisbasiert hergeleitet und aufgezeigt werden. Die Ergebnisse basieren jedoch primär auf Selbsteinschätzungen der Befragten.

Die im Rahmen der Vertiefungsanalysen ermittelten Wirkungen des ZWG sind aus Sicht des UVEK und des WBF nachvollziehbar. Ebenso, dass zahlreiche Wirkungszusammenhänge nicht ermittelt und noch nicht schlüssig beurteilt werden können. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Datengrundlage ungenügend ist respektive nur mit unverhältnismässigem Aufwand hätte bereitgestellt werden können.

Der Untersuchungszeitraum war zudem von ZWG-unabhängigen Anpassungs- und Überlagerungsprozessen geprägt. Zudem erfolgte das Inkrafttreten der ZWG-Regulierung zeitlich gestaffelt (Annahme Zweitwohnungsinitiative, Inkraftsetzung der Verordnung über Zweitwohnungen, Inkraftsetzung der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung [ZWG/ZWV]). In den Vertiefungsanalysen wurden teilweise Wirkungen festgestellt, die eher auf die Annahme der Zweitwohnungsinitiative zurückzuführen sind als auf das ZWG per se. Ein Beispiel dafür ist der Bewilligungsboom von Wohnungen kurz vor und nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, der zu einer nachgelagerten Bautätigkeit geführt hat, die mancherorts über das Inkrafttreten des ZWG hinaus bestand. Eine Langzeitperspektive in Bezug auf die Wirkungen des ZWG, beispielsweise hinsichtlich Wohnbauinvestitionen und Flächenverbrauch, kann somit erst geschaffen werden, wenn diese Anpassungsprozesse abgeschlossen sind. Die Kausalität wird jedoch immer beschränkt bleiben, da es immer starke ZWG-unabhängige Einflussfaktoren geben wird.

16.2 Beurteilung des Handlungsbedarfs

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse legen keinen zwingenden Handlungsbedarf für Anpassungen am ZWG nahe. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass das ZWG erst 2016 in Kraft getreten ist, die Anpassungsprozesse noch im Gang sind, gewisse Potenziale noch nicht vollständig ausgeschöpft wurden und teilweise noch keine neuen Marktgleichgewichte erreicht worden sind. Zudem wurde festgestellt, dass es zu keinen substantziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gekommen ist. Des Weiteren ergibt sich aus der Sicht des WBF kein Bedarf für zusätzliche Massnahmen, respektive für ein neues Impulsprogramm seitens der Standortförderung des Bundes.

Das UVEK und das WBF haben jedoch einen klar belegten Handlungsbedarf in Bezug auf die Optimierung des Vollzugs, die Verbesserung der Wissensgrundlagen im Zusammenhang mit dem ZWG sowie die Präzisierung von Schlüsselbegriffen der Beherbergungswirtschaft erkannt. Entsprechende Massnahmen werden von den beiden Departementen zur Umsetzung empfohlen (s. Kapitel 17).

Das UVEK und das WBF beabsichtigen, die Wirkungen des ZWG und einen allfälligen Bedarf für Anpassungen im Jahr 2025 erneut zu untersuchen. Spezifische Wirkungen des ZWG in ausgewählten Bereichen (z. B. Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen (insb. Donut-Effekt), Beitrag von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zur Finanzierung von Investitionen in der Beherbergungswirtschaft, Segmentierung des Wohnungsmarktes) werden dazumal voraussichtlich fundierter beurteilt werden können. Gleichzeitig wird auch über die Umsetzung der Massnahmen Bericht erstattet.

17 Massnahmen

Im vorliegenden Kapitel werden vier Massnahmen respektive Massnahmenpakete beschrieben, die darauf abzielen, den Vollzug des ZWG zu optimieren, die Wissensgrundlagen im Zusammenhang mit dem ZWG zu verbessern und Schlüsselbegriffe der Beherbergungswirtschaft zu präzisieren.³⁷

Die Beschreibung der Massnahmen erfolgt nach demselben Muster: Ziel, Vorgehen, erwartete Wirkung, Zuständigkeit, Ressourcen, Umsetzungsfrist und Herkunft der Empfehlung.

17.1 Massnahme 1: Wissensmanagement und Kommunikation

Verschiedene Empfehlungen der externen Vertiefungsanalysen sprechen direkt oder indirekt das Handlungsfeld «Wissensmanagement und Kommunikation» an. Dieses wurde im vorliegenden Bericht als Massnahmenpaket definiert. Das Massnahmenpaket umfasst folgende zwei sich ergänzenden Massnahmen: «Online-Wissensplattform aufbauen und laufend weiterentwickeln» und «Institutionalisierter Stakeholderdialog». Die einzelnen Massnahmen vereinen Aspekte verschiedener Empfehlungen und Handlungsvorschläge aus den externen Vertiefungsarbeiten. Hauptziel des Massnahmenpakets «Wissensmanagement und Kommunikation» ist es, den Vollzug des ZWG zu optimieren und den Vollzugaufwand, insbesondere auf der kommunalen Ebene, zu verringern.

17.1.1 Massnahme 1.1: Online-Wissensplattform aufbauen und laufend weiterentwickeln

Ziel	<p>Inhalt dieser Massnahme ist der Aufbau einer zentralen Online-Wissensplattform zum ZWG. Die Vollzugsverantwortlichen (Gemeinden, Kantone, Bund) und weitere Stakeholder (z. B. Verbände, Projektträger usw.) sollen so niederschwellig Zugriff auf wichtige Informationen erhalten und im Vollzug des ZWG unterstützt werden. Die Plattform soll unter anderem Informationen zum ZWG, zur Führung des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) und zur Publikation und Prüfung des Gebäude- und Wohnungsinventars (GWI) beinhalten. Vollzugsverantwortliche und weitere Stakeholder sollen Antworten auf Fragen zu Spezialfällen und erst wenig angewendeten Gesetzesbestimmungen sowie eine Sammlung wegweisender Gerichtsurteile finden und über Neuerungen der gesetzlichen Grundlagen informiert werden.</p> <p>Die Plattform dient somit als Grundlage für eine zielgruppenspezifische Kommunikation und Information. Werden bestimmte Gemeinden informiert (beispielsweise Gemeinden, die per Ende Jahr voraussichtlich neu auf einen Zweitwohnungsanteil von über 20% kommen), kann gezielt auf unterstützende und erklärende Inhalte der Plattform hingewiesen werden.</p> <p>Die Plattform soll dynamisch gestaltet und flexibel auf neue Ansprüche anpassbar sein. Die Inhalte sollen folglich nicht in Form klassischer, relativ statischer Merkblätter und Vollzugshilfen aufbereitet werden. Mittels einer intelligenten Suchfunktion soll die Plattform für Gemeinden auch als Nachschlagewerk dienen.</p>
Vorgehen	<p>Die Online-Wissensplattform wird in einem mehrstufigen Prozess aufgebaut. Zunächst gilt es, Projektpartner festzulegen (bspw. SECO / BFS) und bestehende Inhalte zu sammeln. In einem weiteren Schritt sollen ergänzende Inhalte festgelegt werden. Die Erarbeitung dieser Inhalte erfolgt in Zusammenarbeit</p>

³⁷ Die Empfehlungen der externen Vertiefungsanalysen werden dabei berücksichtigt.

	<p>mit Expertinnen und Experten (s. auch Massnahme 3: Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft präzisieren).</p> <p>Mögliche Formen der Online-Wissensplattform sind beispielsweise: Website, Online-Dokumentensammlung oder -Enzyklopädie. Hierbei gilt es zu prüfen, ob die Wissensplattform in die bestehende ARE-Website integriert werden kann oder ob es eine externe Lösung braucht, um die gewünschte Flexibilität zu gewährleisten.</p>			
Erwartete Wirkung	<p>Die Gemeinden finden zu unterschiedlichen Fragestellungen, die sich beim Vollzug des ZWG ergeben, Antworten. Der Vollzugsaufwand der Gemeinden wird dadurch verringert und der Vollzug vereinheitlicht. Die Gemeinden können zudem für verschiedene Themenbereiche sensibilisiert werden (bspw. Nutzen der Registerführung).</p>			
Zuständigkeit	ARE <input checked="" type="checkbox"/>	SECO <input checked="" type="checkbox"/>	Weitere Bundesstellen <input checked="" type="checkbox"/>	Externe <input type="checkbox"/>
	<p>Die Federführung (Host) liegt beim ARE. In enger Zusammenarbeit mit dem SECO werden die Inhalte erarbeitet und bei Bedarf aktualisiert. Im Austausch mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) und allenfalls weiteren Bundesstellen, wie zum Beispiel dem Bundesamt für Justiz (BJ) und dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) wird sichergestellt, dass bestehendes Informationsmaterial, beispielsweise zur Registerführung, optimal verwendet wird, um Redundanzen zu vermeiden.</p>			
Ressourcen	<p>Die Massnahme wird aus bestehenden Budgets finanziert und mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt.</p>			
Umsetzungsfrist	Kurzfristig (2021/22) <input checked="" type="checkbox"/>	Mittelfristig (2023/24) <input type="checkbox"/>	Langfristig (ab 2025) <input type="checkbox"/>	
	<p>Das Konzept und die Inhalte der Plattform sollen bis Mitte 2022 erarbeitet werden. Die Onlineplattform soll Ende 2022 aufgeschaltet werden.</p>			
Herkunft der Empfehlung	Rechtsprechung und Beschwerden <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>		
	Flächenverbrauch <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>		
	Vollzug <input checked="" type="checkbox"/>	Tourismuspolitisches Massnahmenpaket <input type="checkbox"/>		

17.1.2 Massnahme 1.2: Institutionalisierte Stakeholder-Dialog führen

Ziel	<p>Es wird ein institutionalisierter Stakeholder-Dialog zur ZWG-Thematik geführt. Die Vollzugsverantwortlichen und weitere Stakeholder stehen miteinander in regelmässigem Austausch. Aktuelle Entwicklungen und Problemstellungen werden aufgezeigt und diskutiert und es werden soweit möglich Lösungsansätze erarbeitet. Hauptziele sind zum einen der Erfahrungsaustausch über den Vollzug des ZWG. Zum anderen sollen Vollzugsverantwortliche und Stakeholder für die Komplexität der ZWG-Thematik sensibilisiert werden. Im Fokus stehen hierbei Wirkungszusammenhänge des ZWG in den Bereichen Raum-, Landschafts- und Siedlungsentwicklung, Regionalwirtschaft und Tourismus sowie hinsichtlich Interdependenzen zu anderen Gesetzen (RPG, BewG usw.).</p>
Vorgehen	<p>ARE und SECO organisieren in regelmässigen Abständen – ungefähr einmal pro Jahr – einen Erfahrungsaustausch zu ausgewählten Themen. Die Themen ergeben sich zum einen aus den aktuellen Erfahrungen bei der ZWG-Umsetzung – in Absprache zwischen Vollzugsverantwortlichen und Stakeholdern – und zum anderen aus den Ergebnissen der Auswertungen des Monitorings</p>

	(s. Massnahme 4: Monitoring zum Vollzug und zu den Wirkungen des ZWG aufbauen und durchführen). Der Stakeholder-Dialog findet idealerweise jeweils im Anschluss an die Auswertungen des Monitorings statt und spiegelt diese kritisch.		
Erwartete Wirkung	Die Stakeholder tauschen Erfahrungen und Wissen aus und entwickeln dadurch ein breites Verständnis für die ZWG-Thematik. Durch den Erfahrungsaustausch und das Spiegeln der Monitoringergebnisse werden kritische Entwicklungen und neue Problemfelder (s. auch Art. 3 ZWG bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen der Kantone) frühzeitig erkannt und Lösungsansätze, Best-Practices und Potenziale werden diskutiert.		
Zuständigkeit	ARE <input checked="" type="checkbox"/>	SECO <input checked="" type="checkbox"/>	Weitere Bundesstellen <input checked="" type="checkbox"/>
	Externe <input checked="" type="checkbox"/>		
	Es wird, analog der Zusammensetzung der Begleitgruppe (s. Kapitel 20), eine Kerngruppe aus Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern sowie weiteren Stakeholdern geben. Je nach Themenfokus können zusätzliche Expertinnen und Experten miteinbezogen werden. Es ist denkbar, kanton- und regional Leuchtturmgemeinden zu bestimmen, die in ihrer Region eine Botschafterrolle wahrnehmen.		
Ressourcen	Die erforderlichen Massnahmen werden aus den bestehenden Budgets finanziert und mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt.		
Umsetzungsfrist	Kurzfristig (2021/22) <input type="checkbox"/>	Mittelfristig (2023/24) <input checked="" type="checkbox"/>	Langfristig (ab 2025) <input type="checkbox"/>
	Der erste Stakeholder-Dialog findet im Anschluss an die erste Auswertung des Monitorings statt, voraussichtlich Ende 2022/Anfang 2023.		
Herkunft der Empfehlung	Rechtsprechung und Beschwerden <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus <input type="checkbox"/>	
	Flächenverbrauch <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>	
	Vollzug <input checked="" type="checkbox"/>	Tourismuspolitisches Massnahmenpaket <input type="checkbox"/>	

17.2 Massnahme 2: Aufgaben und Kompetenzen der Kantone konkretisieren und Verantwortungen im Vollzug stärken

Ziel	Der Bund und die Kantone nehmen als Aufsichtsbehörde eine aktivere Rolle wahr. Die Kompetenzen und Pflichten von Bund und Kantonen werden verdeutlicht. Die Schnittstellenfunktion der Kantone zwischen Gemeinden und Bund wird gestärkt.
Vorgehen	Sowohl der Bund als auch die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Zweitwohnungsgesetzgebung korrekt vollzogen wird. In Zusammenarbeit mit den Kantonen prüft der Bund, wie diese Aufsichtsfunktion insgesamt besser wahrgenommen werden kann. Denkbar ist beispielsweise, dass der Bund periodisch über die ihm eröffneten Baubewilligungen nach ZWG informiert und ein Kanton von den Baubewilligungsbehörden verlangt, dass diese ihre Bewilligungen nach ZWG nicht nur dem ARE, sondern auch der kantonalen Aufsichtsbehörde eröffnen. Bund und Kantone erhielten so bessere Möglichkeiten, um sich einen Überblick über die Bewilligungspraxis in den Gemeinden zu verschaffen und die Gemeinden besser beraten zu können. Eine andere Möglichkeit ist die Einführung einer jährlichen Überprüfung der Qualität des Vollzugs des ZWG durch den Bund bei Stichprobengemeinden.

Erwartete Wirkung	Der Bund und die Kantone nehmen ihre Rolle als Aufsichtsbehörde besser wahr. Dies schafft Klarheit und erleichtert den Vollzug für Gemeinden und Bund.		
Zuständigkeit	ARE <input checked="" type="checkbox"/>	SECO <input type="checkbox"/>	Weitere Bundesstellen <input checked="" type="checkbox"/>
	Die Hauptverantwortung für die Umsetzung dieser Massnahme liegt beim Bund (ARE). In enger Kooperation mit den Kantonen, die mindestens eine Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent haben, werden die Kompetenzen und Verantwortungen von Bund und Kantonen verdeutlicht.		
Ressourcen	Die Massnahme wird aus den bestehenden Budgets finanziert und mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt.		
Umsetzungsfrist	Kurzfristig (2021/22) <input checked="" type="checkbox"/>	Mittelfristig (2023/24) <input type="checkbox"/>	Langfristig (ab 2025) <input type="checkbox"/>
	Bis Ende 2021 werden in Zusammenarbeit mit den Kantonen erste Grundlagen erarbeitet. Diese werden im Verlauf des Jahres 2022 konkretisiert; dabei ist auch zu prüfen, ob dies Anpassungen der ZWV erfordert. Ein definitiver Entscheid soll Ende 2022 vorliegen.		
Herkunft der Empfehlung	Rechtsprechung und Beschwerden <input checked="" type="checkbox"/>	Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus <input type="checkbox"/>	
	Flächenverbrauch <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus <input type="checkbox"/>	
	Vollzug <input checked="" type="checkbox"/>	Tourismuspolitisches Massnahmenpaket <input type="checkbox"/>	

17.3 Massnahme 3: Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft präzisieren

Ziel	Die Anforderungen an den strukturierten Beherbergungsbetrieb (Art. 4 ZWV) werden präzisiert, ebenfalls der Begriff «Hauptnutzfläche» (Art. 8 Abs. 1 und Abs. 4 ZWG). Zu den relevanten Schnittstellen zwischen dem ZWG und dem BewG wird eine Auslegeordnung erarbeitet.
Vorgehen	Die Präzisierung der Anforderungen an den strukturierten Beherbergungsbetrieb sowie die Präzisierung respektive Vereinheitlichung der Verwendung des Begriffs «Hauptnutzfläche» werden auf der Online-Wissensplattform (s. Massnahme 1.1: Online-Wissensplattform aufbauen und laufend weiterentwickeln) zugänglich gemacht. Auch die Auslegeordnung und Erläuterungen zu den Schnittstellen des ZWG und des BewG werden auf der Online-Wissensplattform zugänglich gemacht.
Erwartete Wirkung	<p>Mit einer Analyse der im Zusammenhang mit «strukturierten Beherbergungsbetrieben» bewilligten und nicht bewilligten Projekten sollen bessere Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden. Dabei soll auch geprüft werden, wie neueren Beherbergungskonzepten Rechnung getragen werden kann, um den Strukturwandel in der Beherbergungswirtschaft nicht zu behindern.</p> <p>Der Begriff «Hauptnutzfläche» dient als Messgrösse um festzulegen, in welchem Umfang Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen zur Finanzierung von Investitionen in Beherbergungsbetriebe erstellt werden können (Art. 8 Abs. 1 ZWG) und in welchem Umfang strukturierte Beherbergungsbetriebe umgenutzt werden können (Art. 8 Abs. 4 ZWG). Obwohl der Begriff «Hauptnutzfläche» im ZWG im Sinne der SIA-Norm 416 verstanden wird, wirft deren Anwendung auf Beherbergungsbetriebe immer wieder Fragen auf und wird in Bezug</p>

	<p>auf die beiden oben erwähnten Bestimmungen unterschiedlich verwendet. Eine Präzisierung respektive Vereinheitlichung der Verwendung des Begriffs «Hauptnutzfläche» schafft diesbezüglich Klarheit.</p> <p>In Bezug auf den Begriff der Betriebsstätte nach BewG und den Begriff der strukturierten Beherbergung nach ZWG sowie die Ausnahmebestimmungen nach Artikel 8 ZWG bestehen offene Fragen im Vollzug (s. Kapitel 7.1). Die Auslegeordnung wird die aufgelisteten Fragen analysieren.</p>			
Zuständigkeit	ARE <input checked="" type="checkbox"/>	SECO <input checked="" type="checkbox"/>	Weitere Bundesstellen <input type="checkbox"/>	Externe <input checked="" type="checkbox"/>
	ARE und SECO, in Zusammenarbeit mit weiteren relevanten Akteuren wie z. B. der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) und dem Bundesamt für Justiz (BJ).			
Ressourcen	Die Massnahme wird aus den bestehenden Budgets finanziert und mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt.			
Umsetzungsfrist	Kurzfristig (2021/22) <input checked="" type="checkbox"/>	Mittelfristig (2023/24) <input type="checkbox"/>	Langfristig (ab 2025) <input type="checkbox"/>	
	Die Präzisierung der Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft erfolgt mittels eines Merkblatts respektive einer Auslegeordnung bis Ende 2022.			
Herkunft der Empfehlung	Rechtsprechung und Beschwerden <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>		
	Flächenverbrauch <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>		
	Vollzug <input checked="" type="checkbox"/>	Tourismuspolitisches Massnahmenpaket <input type="checkbox"/>		

17.4 Massnahme 4: Monitoring zum Vollzug und zu den Wirkungen des ZWG aufbauen und durchführen

Ziel	Es wird ein Monitoring zum Vollzug und zu den Wirkungen des ZWG aufgebaut und durchgeführt. Das Monitoring schafft eine wichtige Grundlage für den institutionalisierten Stakeholderdialog (s. Kapitel 17.1.2) sowie für zukünftige Wirkungsanalysen des ZWG.
Vorgehen	<p>Es wird ein Konzept für ein Monitoring des Vollzugs und der Wirkungen des ZWG erarbeitet. Das Konzept legt die Eckwerte des Monitorings fest, insbesondere Zielsetzung, Inhalt, Zuständigkeit, Durchführungsrhythmus und Finanzierung.</p> <p>Von entscheidender Bedeutung sind die Inhalte des Monitorings, d. h. die Indikatoren, die zusammengestellt und ausgewertet werden. Gemäss den Wirkungsanalysen gibt es zahlreiche Schlüsselindikatoren. Zahlreiche davon stehen zurzeit jedoch nicht zur Verfügung respektive müssen aufwändig erhoben werden. Von Interesse sind insbesondere folgende Indikatoren: Indikatoren zum Vollzug, Entwicklung des Flächenverbrauchs aufgrund der Wohnbautätigkeit, Angebot von, Nachfrage nach und Auslastung von Zweitwohnungen respektive touristisch bewirtschafteten Wohnungen, betriebliche Anpassungsprozesse und Innovationen, Entwicklung von Leerwohnungsziffern. Ein Schwerpunkt des Monitorings soll auf die Ausnahmebestimmungen des ZWG gelegt werden. Im Vordergrund stehen Indikatoren wie z.B. der Beitrag von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zur Finanzierung von Investitionen in der Beherbergungswirtschaft, die Umnutzung von Beherbergungsbetrieben sowie</p>

	die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen (insb. Donut-Effekt). Des Weiteren sollen im Rahmen des Monitorings die Auswirkungen der Covid-Pandemie untersucht werden. Da die Erhebung einzelner dieser Indikatoren und Informationen mit grossem Aufwand verbunden ist, muss das Kosten-Nutzenverhältnis sorgfältig abgewogen werden; allenfalls muss bewusst auf die Erhebung einzelner Indikatoren verzichtet werden.		
Erwartete Wirkung	Das Monitoring wird es ermöglichen, weitere und vertiefte Erkenntnisse zu erlangen, die es wiederum ermöglichen werden, die Wirkungen des ZWG fundierter beurteilen zu können, d. h. bereits identifizierte Wirkungszusammenhänge zu erhärten oder abzuschwächen und allfällige weitere Wirkungszusammenhänge zu identifizieren. Festzuhalten ist, dass die Kausalitäten immer beschränkt bleiben werden. Zudem wird das Monitoring für die regelmässige Information der Stakeholder genutzt (s. Kapitel 17.1.2).		
Zuständigkeit	ARE <input checked="" type="checkbox"/>	SECO <input checked="" type="checkbox"/>	Weitere Bundesstellen <input checked="" type="checkbox"/>
	Externe <input checked="" type="checkbox"/>		
	ARE und SECO in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen (z. B. das BAFU und das BFS) und Wirtschaftspartnern (z. B. Schweizer Tourismus-Verband STV).		
Ressourcen	Das Monitoring wird aus bestehenden Budgets finanziert und mit den bestehenden Personalressourcen aufgebaut und durchgeführt. Das bedeutet, dass in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Ressourcen allenfalls auf die Erhebung einzelner Indikatoren verzichtet werden muss.		
Umsetzungsfrist	Kurzfristig (2021/22) <input checked="" type="checkbox"/>	Mittelfristig (2023/24) <input checked="" type="checkbox"/>	Langfristig (ab 2025) <input type="checkbox"/>
	Das Konzept für das Monitoring wird bis Ende 2021 erarbeitet. Die erste Auswertung des Monitorings erfolgt per Ende 2022. Anschliessend sind Erhebungen und Auswertungen im Jahresrhythmus vorgesehen. Das Monitoring wird vorerst auf vier Jahre befristet, d. h. auf Ende 2025. Im Rahmen der nächsten Wirkungsanalyse des ZWG wird das Monitoring-Konzept evaluiert und darauf basierend werden ARE/SECO über die Fortsetzung des Monitorings sowie über allfällige Anpassungen entscheiden.		
Herkunft der Empfehlung	Rechtsprechung und Beschwerden <input type="checkbox"/>	Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus <input checked="" type="checkbox"/>	
	Flächenverbrauch <input checked="" type="checkbox"/>	Auswirkungen mit betriebswirtschaftlichem Fokus <input type="checkbox"/>	
	Vollzug <input checked="" type="checkbox"/>	Tourismuspolitisches Massnahmenpaket <input type="checkbox"/>	

18 Weiteres Vorgehen

Für die Umsetzung der Massnahmen gemäss Kapitel 17 werden folgende Meilensteine definiert:

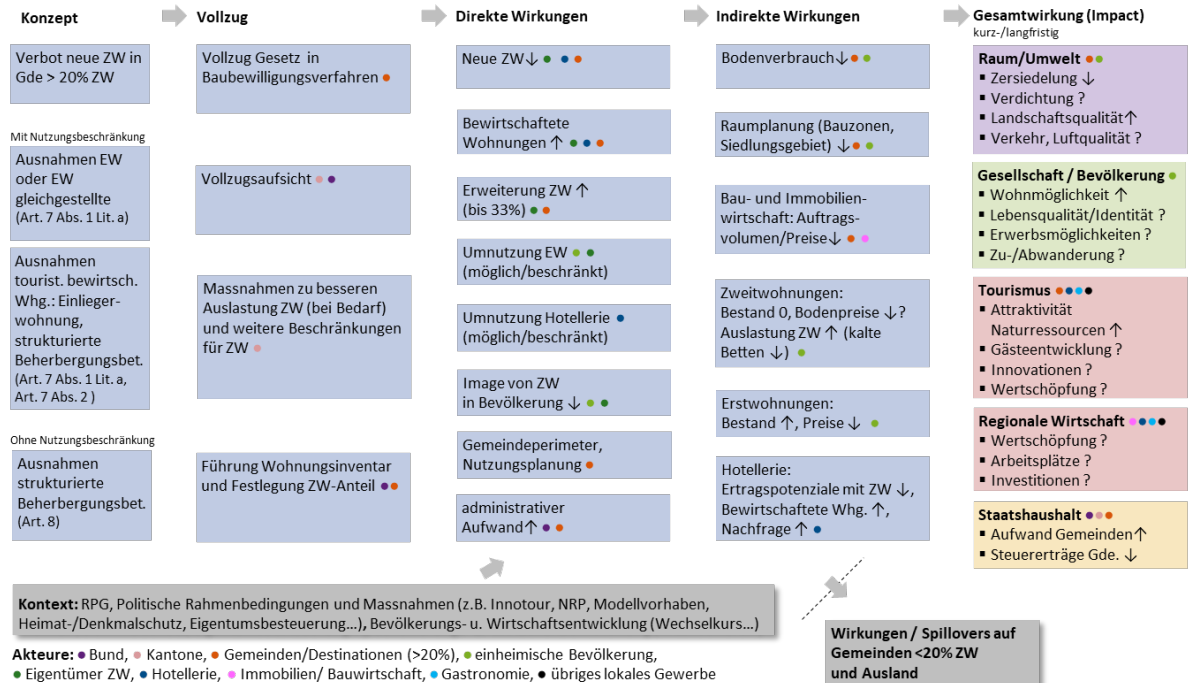
Tabelle 7: Weiteres Vorgehen

Jahr	Meilensteine für die Umsetzung der Massnahmen			
	Wissensmanagement und Kommunikation	Aufgaben und Kompetenzen der Kantone konkretisieren und Verantwortungen im Vollzug stärken	Präzisierung von Schlüsselbegriffen für die Beherbergungswirtschaft	Monitoring des Vollzugs und der Wirkungen des ZWG
2021	Konzeptionelle Grundlage für die Wissensplattform liegt vor.	Erste Grundlagen sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet.	Vorarbeiten und Konsultationen sind durchgeführt.	Das Konzept für das Monitoring ist erarbeitet.
2022	Die Wissensplattform ist aufgeschaltet. Der institutionalisierte Stakeholderdialog findet zum ersten Mal statt.	Die Grundlagen hinsichtlich allenfalls nötiger Anpassungen der ZWV liegen vor	Die Präzisierung der Schlüsselbegriffe für die Beherbergungswirtschaft ist erfolgt und zugänglich gemacht.	Die erste Auswertung des Monitorings liegt vor.
2023		Konkretisiertes Rollenverständnis der Kantone ist implementiert.		Die zweite Auswertung des Monitorings liegt vor.
2024	Der institutionalisierte Stakeholderdialog findet zum zweiten Mal statt.			Die dritte Auswertung des Monitorings liegt vor.
2025	Der institutionalisierte Stakeholderdialog findet zum dritten Mal statt.			Die vierte Auswertung des Monitorings liegt vor.
	Die zweite Wirkungsanalyse des ZWG liegt vor inklusive Berichterstattung über die Umsetzung der Massnahmen, die Evaluation des Monitoring-Konzepts und eines Vorschlags für das weitere Vorgehen.			

Anhang

19 Wirkungsmodell Vorstudie

Abbildung 10: Wirkungsmodell Vorstudie



20 Zusammensetzung Begleitgruppe

Tabelle 8: Zusammensetzung Begleitgruppe

Organisation
Allianz Zweitwohnungen Schweiz
Amt für Wirtschaft, Kanton Bern
Bundesamt für Justiz (BJ)
Bundesamt für Statistik (BFS)
Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS), Kanton Graubünden
Fondation Franz Weber/Helvetia Nostra
Gemeinde Zermatt
Hotelleriesuisse
Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
Dienststelle für Wirtschaft, Tourismus und Innovation, Kanton Wallis
Pro Natura
Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete (SAB)
Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)
Schweizerischer Baumeisterverband (SBV)
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Stiftung für Landschaftsschutz (SL-FP)
Schweizer Tourismus-Verband (STV)
Sviluppo territoriale, Canton Ticino
Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)

21 Literaturverzeichnis

BAKBASEL: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basel 2013.

BHP - Hanser und Partner: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Zürich 2013.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter: Einführung in die Politikevaluation, Basel 1997.

Der Bundesrat: Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates, Bern 2013.

Ecoplan: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes: auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates - im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Bern 2014.

Hilber, Christian A.L.; Schöni, Olivier: On the economic impacts of constraining second home investments, in: Journal of Urban Economics 118, 07.2020, S. 103266. Online: <<https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>>.

INFRAS: Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie - Schlussbericht, Zürich 2019.

Rütter Soceco: Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüschiikon 2017.