

Zweitwohnungen

Kein Wohnraum mehr für Einheimische?

Norbert Russi

Architekt und Raumplaner, EspaceSuisse

In touristisch geprägten Regionen ist es für Einheimische immer schwieriger, bezahlbare Wohnungen zu finden. Noch schwieriger ist es, saisonalen Fachkräften der örtlichen Betriebe Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Einer der Hauptgründe: Das Zweitwohnungsgesetz erlaubt die Umnutzung bestehender altrechtlicher Wohnungen in Zweitwohnungen. Die Gemeinden stehen deshalb mehr und mehr unter Druck. Allerdings existieren durchaus Instrumente, um den Zweitwohnungsmarkt besser zu steuern.



Sils GR hat einen Planungsstopp erlassen, um Lösungen für eine bessere Regulierung des Zweitwohnungsmarkts zu finden. Foto: Markus Hägi

Als die Schweizer Stimmbevölkerung am 11. März 2012 die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» annahm, waren die Erwartungen hoch: Die Zweitwohnungsinitiative sollte nicht nur die Zersiedlung bekämpfen, sondern auch der Entvölkerung von Ortzentren in touristischen Gemeinden entgegenwirken. Das Zweitwohnungsgesetz, um das in der Folge politisch hart gerungen wurde, sollte ab 2016 dafür sorgen, dass diese Ziele erreicht werden.

Zehn Jahre nach der Abstimmung stellt sich folgende Frage: Sind diese Ziele im Zweitwohnungsgesetz (ZWG) verankert und letztendlich umgesetzt worden? Neue Zweitwohnungen in Neubauten sind in Gemeinden mit über 20 Prozent Zweitwohnungsanteil – abgesehen von Ausnahmen – nicht mehr möglich. Das ZWG sieht aber vor, dass Wohnungen, die bei Annahme der Initiative bereits bestanden – also als sogenannte altrechtlich gelten –, in ihrer Nutzung frei sind (siehe Kasten «Altrechtliche Wohnungen (Artikel 11 ZWG)», S. 28). Diese Lücke macht sich die Bau- und Immobilienbranche zunutze und akquiriert im grossen Stil Liegenschaften, die von der einheimischen Bevölkerung preisgegeben werden.

Wohnraum für Einheimische unter Druck

Durch die gestiegene Nachfrage nach altrechtlichen Wohnungen sind deren Preise insbesondere in Gemeinden touristisch geprägter Regionen stark angestiegen. Für die einheimische Bevölkerung ist bezahlbarer Wohnraum rar geworden. Die zunehmende Umnutzung altrechtlicher Wohnungen führt zu einer weiteren Entleerung der vielerorts bereits bedrohten

Dorfkerne. Ziehen die Einheimischen vom Zentrum weg, folgen auch bald die Geschäfte und Restaurants. Ein Teufelskreis. In Gemeinden mit Wachstum und entsprechenden Baulandreserven werden allenfalls neue Wohnungen am Dorfrand gebaut. Allerdings mit zusätzlich negativen Folgen: dem sogenannten Donut-Effekt. Der Dorfkern wird entleert und im Ring rund um das Dorf entstehen neue Bauten. Aus raumplanerischer Sicht ist dies problematisch. Vielerorts bleiben aber die Investitionen in den Erstwohnungsbau ganz aus, auch weil es an verfügbaren Flächen fehlt. Mietwohnungen werden dadurch rar und teuer. Im schlimmsten Fall führt dies zur Abwanderung der Bevölkerung.

Denkpause – Gemeinde erlässt Planungszone

So auch in der Engadiner Gemeinde Sils. Um die Situation zu analysieren und geeignete Massnahmen zu treffen, erliess die Exekutive Anfang 2022 eine Planungszone, wie sie das Raumplanungsgesetz vorsieht (Art. 27 RPG), um die Situation zu analysieren und geeignete Massnahmen zu treffen. Ziel war und ist es, bezahlbaren Wohnraum für Einheimische sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lokaler Betriebe zu schaffen. Das Dorfzentrum von Sils soll ein attraktives und belebtes Siedlungszentrum bleiben. Mit der Planungszone hat die Gemeinde nun bis zu fünf Jahre Zeit, im Dialog mit der Bevölkerung nach Lösungen zu suchen (siehe auch Rubrik «Sie fragen – Wir antworten» zum Thema Planungszone, S. 41). Doch welche Instrumente stehen der Gemeinde zur Verfügung, um die Entwicklung aktiv lenken zu können?



Ein typisches Beispiel für den Donut-Effekt: Das heute touristisch geprägte Dorf Obergesteln VS im Jahre 1949 ...

Foto: Werner Friedli, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons



... und Jahrzehnte später: Die Einheimischen sind in umliegende Neubauten gezogen. Die altrechtlichen Wohnungen entsprechen oft nicht mehr den heutigen Bedürfnissen und dienen daher noch als Zweitwohnungen.

Foto: I, ZorkNika, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons

1961

Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex von Moos)

1969

Verfassungsartikel über die Raumplanung (Art. 75 BV)

1972 Eidgenössisches Gewässerschutzgesetz mit dem Trennungsgrundsatz

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen zur Raumplanung

Ein umfassender Werkzeugkasten für die Gemeinden

Um die Entleerung der Dorfzentren zu stoppen, braucht es Anreize oder auch Eingriffe seitens der Gemeinde. Die Werkzeuge hierfür sind bekannt. Bereits 2009 – also noch vor der Abstimmung über die Zweitwohnungsinitiative – mussten sich die Kantone mit der Lenkung des Zweitwohnungsbaus befassen. Die entsprechende Bestimmung im RPG wurde nach Annahme der Initiative in das ZWG aufgenommen – allerdings nicht mehr als Pflicht, sondern als Option: Die Kantone können bei Bedarf im Richtplan Massnahmen festlegen, um eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen sowie die Hotellerie und preisgünstige Erstwohnungen zu fördern, heisst es heute in Artikel 3. Und: «Sie können Vorschriften erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als dieses Gesetz.» Das ZWG gibt aber auch den Gemeinden direkt die Möglichkeit, bei Missbrauch und unerwünschten Entwicklungen Massnahmen zu ergreifen (Art. 12 ZWG).

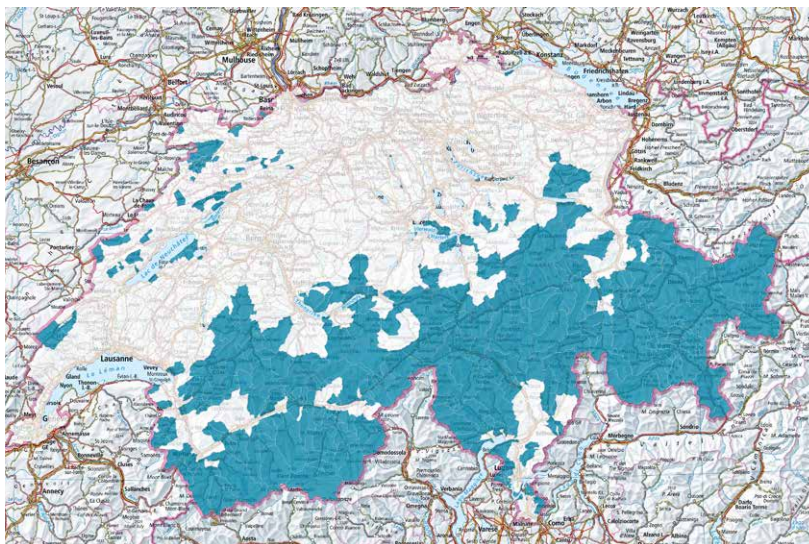
Demnach ist es an den Gemeinden, eine zentrale und aktive Rolle einzunehmen, wenn es um die Lenkung des Zweitwohnungsbaus und um die Erhaltung des Wohnraums für Einheimische und Zuzüger geht. Die damals von den Kantonen erarbeiteten Werkzeugkästen sind grösstenteils in Vergessenheit geraten. Zum einen können die Gemeinden Anreize und Unterstützung anbieten, um den Bau und Unterhalt von Erstwohnungen zu fördern. Zum anderen können sie in ihren Reglementen und Baugesetzen strengere Vorschriften festlegen, die

den Ausverkauf der bestehenden Gebäude regulieren.

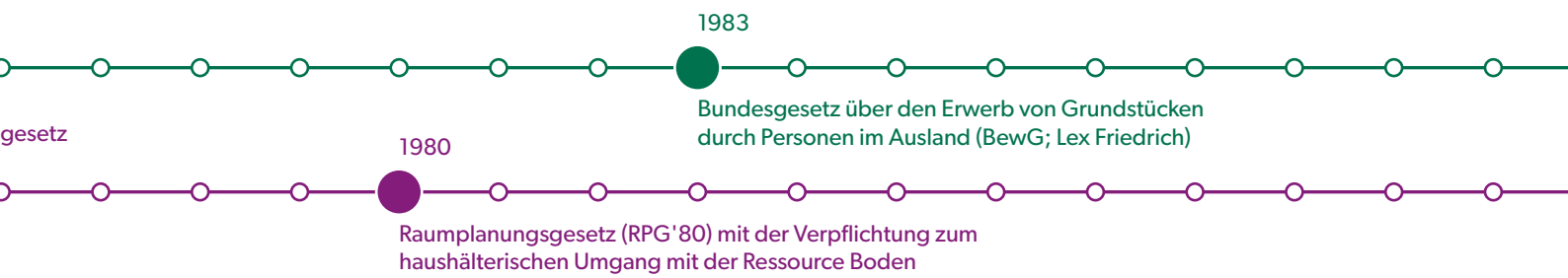
Förderung von Erstwohnungen

Durch die Förderung von bezahlbaren Erstwohnungen können die Gemeinden oder auch Interessengruppen einen aktiven Beitrag zur (Neu-)Belebung der Dorfzentren leisten.

- **Mindestanteil an Erstwohnungen:** Die Ausscheidung von Zonen mit vorgeschriebenem Anteil an Erstwohnungen ist gesetzlich zulässig, wenn sie auf einer kommunalen Gesamtplanung und einer umfassenden Interessenabwägung basiert. Der Weltkurort Zermatt VS hat bereits 2004 ein entsprechendes Gesetz erlassen. Werden neue Wohnungen erstellt, sind mindestens 30 Prozent der Nutzfläche als Erstwohnungen zu nutzen.
- **Höhere Ausnutzung für Erstwohnungen:** Beim Bau von Erstwohnungen generell oder bei einem gewissen Anteil preisgünstiger Wohnungen wird eine höhere Ausnutzung des Grundstücks gewährt. Diese Massnahme ist jedoch in einen übergeordneten Kontext einzubetten, damit die Siedlungsqualität nicht beeinträchtigt wird. So hat erst kürzlich die Gemeinde Vaz/Oberbaz GR eine entsprechende Teilrevision des Baugesetzes angenommen.
- **Förderung von reinen Erstwohnungsbauten:** Der Kauf von Erstwohnungen ist finanziell förderbar. Die Wohnbauhilfe des Kantons Wallis unterstützt den Bau oder die Renovation von Erstwohnungen in ländlichen Gemeinden mit bis zu



Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent befinden sich in touristischen Berggebieten. Obergesteln VS zum Beispiel bringt es auf 70 Prozent Zweitwohnungen. Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)



- 25'000 Franken (im Dorfkern bis zu 50'000 Franken).
- **Finanzielle Anreize:** Die Gemeinde oder Interessengemeinschaften können Projekte, die Erstwohnanteile vorsehen, mitfinanzieren. In Pontresina GR setzt sich beispielsweise der Verein Anna Florin dafür ein, dass Wohnraum für die einheimische Bevölkerung und für die Arbeitskräfte im Tourismus zur Verfügung steht.
 - **Förderung oder Schaffung von bezahlbaren Erstwohnungen:** Die Gemeinde tritt aktiv als Bauherrin auf oder stellt gemeindeeigenen Boden im Baurecht und mit bestimmten Auflagen zur Verfügung. Die Gemeinde La Punt GR hat im kommunalen Baugesetz festgehalten, dass eine aktive Bodenpolitik und die Erstellung von Erstwohnungen als Gemeindeaufgabe gelten (siehe auch den Artikel «Zum Beispiel», S. 32).

Lenkungsmaßnahmen

Die Gemeinde belastet Zweitwohnungen mit einer Lenkungsabgabe oder trifft Massnahmen, die die Hortung von Bauland in den Siedlungszentren entgegenwirken.

- **Lenkungsabgaben:** Die Gemeinde kann für Zweitwohnungen Lenkungsabgaben (Steuern, Taxen) bestimmen, die für eine bessere Auslastung von Zweitwohnungen sorgen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine wiederkehrende Abgabe einen weit nachhaltigeren Effekt auf die Auslastung hat als eine einmalige Steuer beim Bau beziehungsweise Verkauf einer Zweitwohnung. Die Erträge dieser Abgaben sind in der Regel zweckgebunden und dienen zur Finanzierung örtlicher Infrastrukturprojekte.
- **Vertragliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauzonen (Art. 15a RPG):** Die Gemeinde setzt eine Frist zur Überbauung unbebauter Grundstücke (Baulandmobilisierung), verbunden mit einem Kaufrecht der Gemeinde. Dies verhindert die Hortung von Bauland und schafft neuen Wohnraum im Zentrum.
- **Entwicklungsperimeter:** Eine Walliser Gemeinde kann bei einem öffentliche Interesse einen Sondernutzungsplan bezeichnen. Dieser definiert einen Entwicklungsperimeter, um bestehende Bauten zu erneuern oder eine Gebäudegruppe zu restrukturieren (Art. 12a kRPG). Die Gemeinde hat ein Entignungsrecht für die bezeichneten Flächen. Es kann auch

an Dritte übertragen werden. So will zum Beispiel Ausserberg VS im Revisionsentwurf ihrer Zonennutzungsplanung einen Entwicklungsperimeter im historischen Zentrum festlegen. Ziel ist, ein Quartier neu zu beleben, dessen Entwicklung durch komplizierte Eigentumsverhältnisse blockiert ist.

Zusätzliche gesetzliche Einschränkungen von Zweitwohnungen

Die Gemeinde kann den im ZWG gegebenen Spielraum zur Einschränkung von unerwünschten Wirkungen nutzen (Art. 3 und 12 ZWG):

- **Verschärfung der Erstwohnungspflicht:** Die Gemeinde kann eine zeitlich befristete Erstwohnungspflicht (i. d. R. mindestens 20 Jahre) für altrechtliche Wohnungen bestimmen, die nur von Ortsansässigen bewohnt werden dürfen. Die Gemeinde Zuoz GR hat in ihrem kommunalen Zweitwohnungsgesetz über bestimmte Siedlungen eine kommunale Erstwohnungsverpflichtung, beschränkt auf 25 Jahre, erlassen.
- **Verbot von Umnutzungen:** Hotelbetriebe, die bereits vor dem 11. März 2012 bestanden, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Die Gemeinde kann solche Umnutzungen aber explizit als unzulässig erklären. Dies, indem sie spezifische Zonen für Hotelbetriebe bestimmt oder ihre Gesetzesgrundlagen entsprechend anpasst, wie dies die Gemeinde Pontresina GR in ihrem kommunalen Zweitwohnungsgesetz getan hat.
- **Bau von Zweitwohnungen in geschützten Bauten ausschliessen:** Eine Gemeinde, die durch den Umbau von ortsbildprägenden Bauten unter Druck gerät, kann den Bau von Zweitwohnungen in ortsbildprägenden Gebäuden ausschliessen (Art. 9. ZWG, siehe Kasten «Neue Wohnungen in geschützten Bauten», S. 29). Dies, indem sie über die Ortsplanung und die kommunalen Gesetze ausschliesslich Umbauvorhaben im Bereich von Erstwohnungen zulässt, wie zum Beispiel Valsot GR.
- **Kontingentierung von Zweitwohnungen:** Eine Gemeinde, deren Zweitwohnungsanteil noch nicht 20 Prozent erreicht hat, kann eine Kontingentierung von Zweitwohnungsbauten

Lex Koller (Anpassung der Lex Friedrich): u. a. Kontingentierung des Erwerbs von Ferienwohnungen

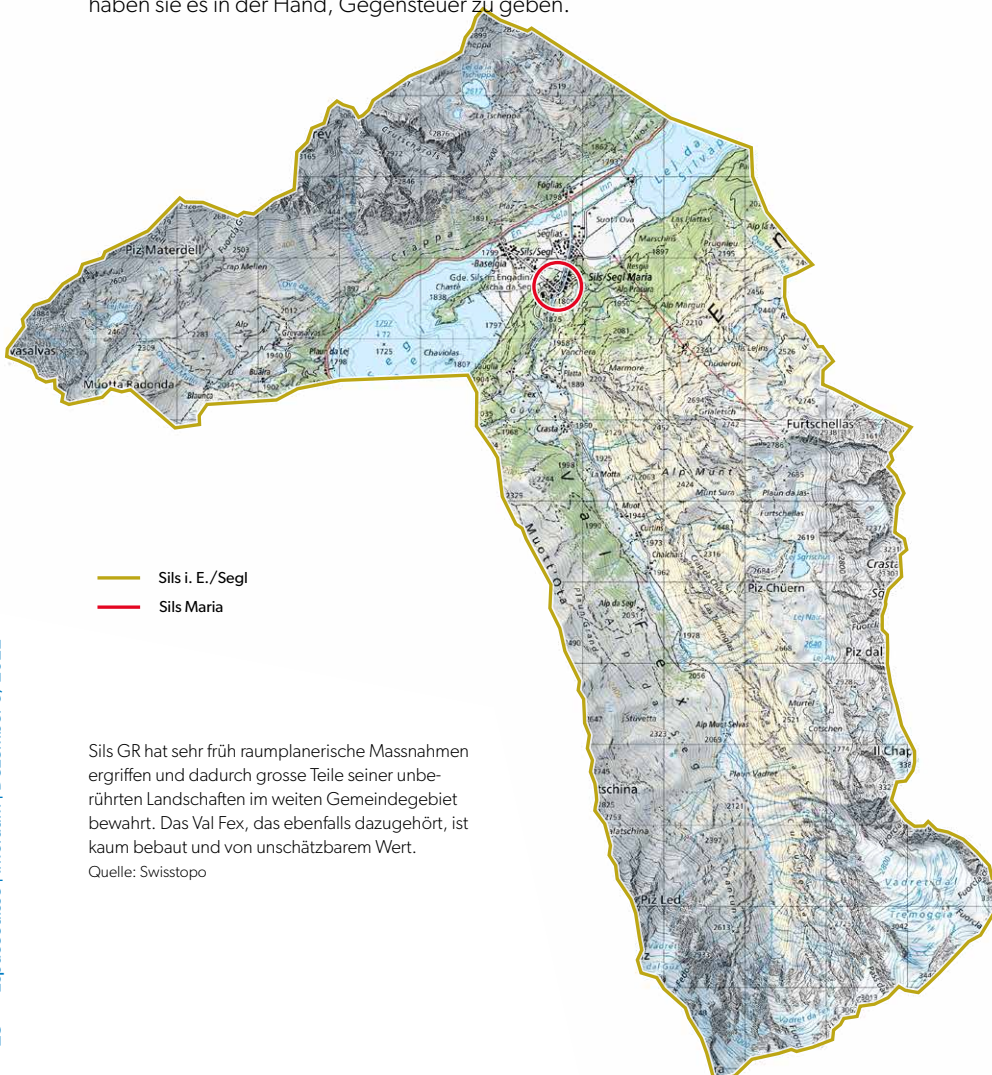
bestimmen.

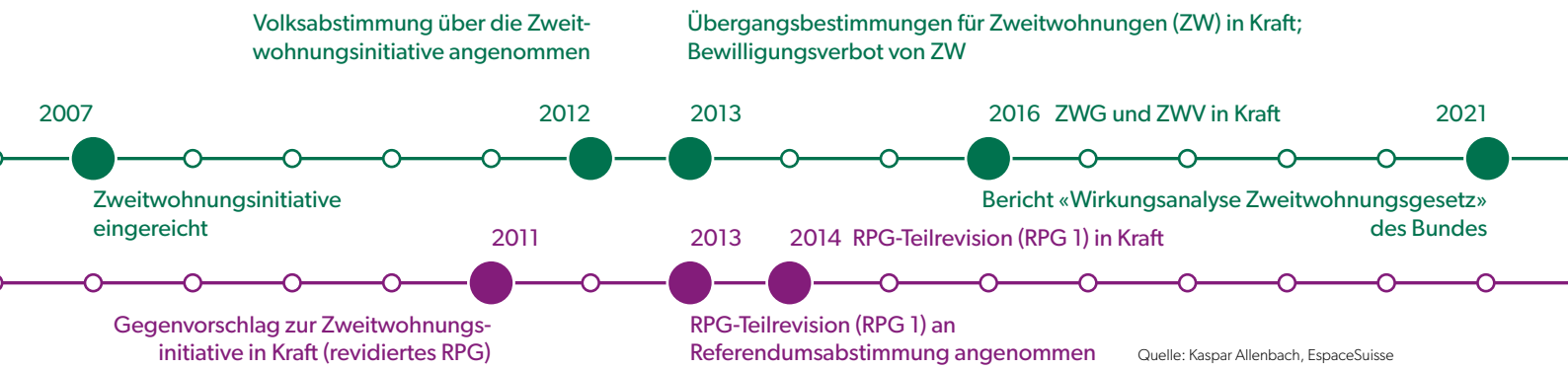
Kantone und Gemeinden sind gefordert

Die Kantone und insbesondere die Gemeinden haben das Rüstzeug und den Handlungsspielraum, bei ungewünschten Entwicklungen auf dem (Zweit-)Wohnungsmarkt einzugreifen und dafür zu sorgen, dass sich ihre Dorfzentren nicht entvölkern. Viele Instrumente sind seit Langem legitimiert und bekannt. Diese auch einzusetzen, bedingt in erster Linie den politischen Willen. Denn: Massnahmen, die ins Eigentum eingreifen, sind schwierig umzusetzen, brauchen Mut und einen langen Atem. Wird die Bevölkerung frühzeitig in den Prozess eingebunden, erhöht dies die Akzeptanz. Dies und eine solide Basis mit einer räumlichen Strategie können eine erfolgreiche Steuerung vereinfachen, die den tatsächlichen Bedürfnissen entspricht. Die Gemeinden sind dem komplexen Zweitwohnungsmarkt also nicht einfach ausgeliefert; mit den aufgeführten Instrumenten haben sie es in der Hand, Gegensteuer zu geben.

Altrechtliche Wohnungen (Art. 11 ZWG)

Altrechtliche Wohnungen sind Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren. Diese sind frei nutzbar und können nach wie vor als Zweitwohnungen verkauft werden, auch wenn sie heute als Erstwohnungen genutzt werden. Sie können zudem im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut oder wieder aufgebaut werden. Innerhalb der Bauzonen können sie sogar um bis zu 30 % der Hauptnutzfläche erweitert werden, sofern dabei keine zusätzlichen Wohnungen entstehen.





Strukturierte Beherbergungsbetriebe

In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent können neue touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b ZWG) und neue Zweitwohnungen ohne Nutzungsbeschränkung (Art. 8 ZWG) bewilligt werden, wenn ein strukturierter Beherbergungsbetrieb bereits besteht oder ein solcher geplant wird:

- Ein strukturierter Beherbergungsbetrieb muss insbesondere die folgenden Kriterien erfüllen (Art. 4 ZWV; vgl. auch ARE, Zweitwohnungsverordnung, Erläuterungen, Bern 18. November 2015, S. 5);
- hinreichendes Angebot an hotelmässigen Dienstleistungen und Infrastrukturen wie Rezeption, Zimmerdienst und Gemeinschaftseinrichtungen wie Sportanlagen, Restaurants und Spielräume. Zentral ist, dass die Dienste und Infrastruktur angeboten werden und dass sie von den Gästen in Anspruch genommen werden können;
- hotelähnliches Betriebskonzept, das auf die professionelle und kurzzeitige Beherbergung von Gästen ausgerichtet ist (hotelähnliche Residenzen mit Hotelzimmern und bewirtschafteten Wohnungen oder Ferienresorts wie REKA und Landal);
- einheitliches Management, das mit einem kommerziellen Betrieb und mit seiner Vermarktung sicherstellt, dass die Unterkünfte zu markt- und ortsüblichen Bedingungen dauerhaft – insbesondere auch während der Hauptsaisons – mit dem Ziel angeboten werden, dass sie auch effektiv nachgefragt werden.

Lesen Sie dazu auch den Artikel «Was genau ist ein strukturierter Beherbergungsbetrieb?» vom 12.12.2022 in unserer Web-Rubrik «Im Fokus»:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aktuell > Im Fokus

Neue Wohnungen in geschützten Bauten (Art. 9 ZWG)

In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen innerhalb der Bauzonen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung bewilligt werden, wenn:

- die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, insbesondere die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben;
- eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann; und
- keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Nützliche Links und Literatur

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Raumplanung > Siedlungen > Zweitwohnungen

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Raumplanung > Handlungsfelder der Innenentwicklung > Baulandmobilisierung

Dossier des ARE zum Thema Zweitwohnungen mitsamt Wirkungsanalyse aus dem Jahr 2021 sowie Planungshilfen:

[aren.admin.ch](https://www.aren.admin.ch) > Raumplanung & Entwicklung > Raumplanungsrecht > Zweitwohnungen

HSLU-Studie «Zehn Jahre Zweitwohnungsinitiative: Was, wenn Regulierungen nicht das halten, was sie versprechen?»

[hub.hslu.ch](https://www.hub.hslu.ch) > Immobilienblog > Artikel vom 3.3.2022

Wirtschaftsforum Graubünden, Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen, Chur 2022.

[wirtschaftsforum-gr.ch](https://www.wirtschaftsforum-gr.ch)

WOLF STEPHAN/PFAMMATTER ARON, Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWV), Bern 2021.