

Zweitwohnungsgesetz

Seit 2016 regelt das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) den Vollzug des 2012 von Stimmberechtigten und Ständen angenommenen Verfassungsziels einer Beschränkung der Zweitwohnungen. Der Schweizer Heimatschutz fordert eine Zweitwohnungspolitik, die Baukultur und Landschaft als zentrale Elemente eines nachhaltigen und qualitätsorientierten Tourismus anerkennt und fördert.

1 Der Verfassungsgrundsatz verpflichtet

Die Schweizer Stimmberechtigten und das Mehr der Stände haben am 11. März 2012 die Zweitwohnungsinitiative angenommen. Damit wurde Art. 75b in der Bundesverfassung verankert. Dieser besagt, dass in einer Gemeinde nicht mehr als 20% des Wohnungsbestandes und der dafür genutzten Geschossflächen als Zweitwohnsitz dienen dürfen.

Der Gesetzgeber hat mit dem 2016 eingeführten Zweitwohnungsgesetz (ZWG) grosszügige Abweichungen vom Verfassungsgrundsatz beschlossen: Beinahe alle vor dem 12. März 2012 erstellten und bewilligten Wohnungen können in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Für diese ist zudem eine Erweiterung der Hauptnutzfläche um 30% erlaubt (Art. 11 ZWG). Weitere Ausnahmen gelten für die Hotellerie (Art. 8 Abs. 4 ZWG) sowie für ortsbildprägende Bauten ohne bisherige Wohnnutzung innerhalb der Bauzone (Art. 9).

2 Ein grosszügiger Spielraum für Kantone und Gemeinden ist vorhanden

Der vom Bundesrat im Mai 2021 zur Kenntnis genommene Bericht des SECO und des ARE zu den Auswirkungen des ZWG¹ hat festgestellt, dass das ZWG keine unüberwindbaren Hürden für eine weitere nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Tourismusgemeinden darstellt. Die heute gültigen Abweichungen des ZWG gegenüber dem Verfassungsgrundsatz in Art. 75b sind beträchtlich: Sie ermöglichen den Kantonen und Gemeinden beim Vollzug einen Spielraum für ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung.

3 Eine Zweitwohnungspolitik mit Auswirkungen auf die ansässige Bewohnerschaft

Die freie Umnutzung von Erstwohnungen, die vor dem 12. März 2012 gebaut oder bewilligt wurden (Art. 11 ZWG), erachtet der Schweizer Heimatschutz als zu grosszügig und potenziell schädlich: Die zu beobachtende starke Preisentwicklung in Gemeinden, die vom ZWG betroffen sind, verdeutlicht, dass ein Wettbewerb zwischen Personen mit Erstwohnsitz und der Kundschaft von Zweitwohnungen im Entstehen begriffen ist. Die Entwicklung ist eng zu beobachten, Verschärfungen sind zu prüfen. Weitere Lockerungen, wie sie im Parlament mehrfach vorgeschlagen wurden (z.B. Parlamentarische Initiative Candinas 20.456), sind nicht zielführend und können schwerwiegende Auswirkungen auf den Immobilienmarkt für Einheimische und saisonal Angestellte haben.

4 Ortsbildpflege ist kein Steigbügelhalter für den Bau von Zweitwohnungen

Mit der Möglichkeit zur Umnutzung von geschützten oder ortsbildprägenden Bauten ohne bisherige Wohnnutzung (Art. 9 ZWG) wollte der Gesetzgeber dem Ortsbild- und Denkmalschutz Rechnung tragen. Da schützens- oder erhaltenswerte Bauten mit bestehender Wohnnutzung bereits über Art. 11 ZWG ohnehin frei in Zweitwohnungen umgenutzt werden können, betrifft dieser Artikel primär Ökonomie- und Zweckbauten innerhalb der Bauzone (Ställe, Werkstätten oder Mehrzweckbauten).

In zahlreichen Gemeinden wurden inzwischen Bauinventare überarbeitet und teilweise erstmals erstellt. Die Feststellung der baukulturellen und ortsbaulichen Werte innerhalb des Siedlungsgebietes ist grundsätzlich sehr zu begrüssen.

Zahlreiche vom ZWG betroffene Gemeinden haben die Erstellung und Ergänzung ihrer Ortsbild- und Bauinventare primär unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Umnutzung von Ökonomie- und Zweckbauten innerhalb der Bau-



zonen in Auftrag gegeben. Dabei wurden und werden bei der (Nach-) Inventarisierung wertvolle Wohnbauten nicht selten ausgelassen, da sie ohne Schutzstatus abgebrochen und anschliessend als neu erstellte Zweitwohnungen verkauft werden können.

Die Umnutzung von Bauzeugen ohne bisherige Wohnnutzung stellt architektonisch eine höchst anspruchsvolle Aufgabe dar: Im Regelfall dienten diese Ökonomiegebäude einer spezifischen Funktion, nämlich der Einstellung von Vieh und der Lagerung des Heus/Winterfutters. Ställe, Scheunen und Werkstätten ohne bisherige Wohnnutzung erhalten ihren Denkmalwert zumeist aus dem Zusammenspiel mit der näheren Umgebung und sind daher als ortsbildprägende Objekte inventarisiert. Ihre Umnutzung muss entsprechend einen Mehrwert für die Umgebung bieten. Umgekehrt ist ihr Denkmalwert infrage gestellt, wenn sich die Umgebung des Objektes ändert.

Der Schweizer Heimatschutz erachtet es als zentrale Aufgabe der Kantone, die Inventarisierung fachlich zu prüfen und mögliche Umnutzungen streng in der Anwendung von Art. 9 ZWG zu begleiten. Solche Umnutzungen sind nur in Gemeinden zu gestatten, die über ein auch Wohnbauten umfassendes Bauinventar verfügen.

5 Landschaft, Baukultur und Biodiversität sind Schlüsselfaktoren einer nachhaltigen und wertschöpfungsintensiven Entwicklung von Raum und Tourismus

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat langfristigen Veränderungen der touristischen Entwicklung vorgegriffen und hat gesetzliche Rahmenbedingungen für die Möglichkeit einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Transformation der Tourismus- und Bauwirtschaft in den betroffenen Regionen geschaffen.

Die Attraktivität der Schweizer Tourismusgebiete beruht seit jeher auf einzigartigen Landschaften, der reichen Baukultur und der kulturellen Vielfalt auf engstem Raum. Es gilt, diese wertvollen baukulturellen und landschaftlichen Qualitäten und Ressourcen für eine hochwertige und wertschöpfungsintensivere Entwicklung der Tourismus- und Raumpolitik zu nutzen.

6 Eine Raumplanung fördern, die Ressourcen schont und positive Dynamiken auslöst

Die Stimmberechtigten und die Stände haben 2012 die Zweitwohnungsinitiative, 2013 das revidierte Raumpla-

nungsgesetz und 2017 die Volksinitiative zur Ernährungssicherheit angenommen. Die Stimmberechtigten haben damit mehrfach deutlich gemacht, dass die Ausdehnung des Siedlungsgebietes gestoppt und Kulturland und Landschaftsqualitäten erhalten und gesichert werden müssen.

In zahlreichen vom ZWG betroffenen Kantonen bestehen überdimensionierte Bauzonen, die oft im direkten Zusammenhang mit der einst geplanten Bebauung durch Zweitwohnungen stehen. Kantone und Gemeinden haben den Auftrag, Rückzonungen an die Hand zu nehmen. Einst potenzielle Zweitwohnungsgebiete haben heute keine Funktion mehr. Eine beherrzte Rückzonung dieser Gebiete ermöglicht den Kantonen, ihre räumliche und wirtschaftliche Entwicklung dort zu konzentrieren, wo heute bereits eine hohe Dynamik besteht und eine sinnvolle Nachfrage besteht.

7 Mehr Unterstützung beim Vollzug bringt Mehrwerte für alle

Der Bund hat seine Rolle bei der Umsetzung des ZWG bisher stark passiv interpretiert und den Wissensaufbau im Umgang mit dem neuen Gesetz und seinen Vollzug sowie den Aufbau von Informationsnetzwerken an die Kantone und Gemeinden delegiert. Dass im Feld der Unterstützung und Koordination ein Aufholbedarf besteht, hat der Bericht zum ZWG vom Mai 2021 deutlich festgehalten.

Der Bund hat es mit seiner bisherigen Zurückhaltung versäumt, die Umsetzung des ZWG als Handlungsfeld zu definieren, das zahlreiche Überschneidungen mit anderen Politikfeldern aufweist. Das Landschaftskonzept, die Strategie Baukultur, die Strategie Biodiversität sowie der zugehörige Aktionsplan Biodiversität, die Strategie Tourismus sowie zahlreiche Instrumente der Landwirtschaftspolitik, etwa Beiträge zur Förderung der Landschaftsqualität, fördern und fordern in den betroffenen Regionen heute bereits eine starke Politik einer neuen nachhaltigen Entwicklung.

Eine höhere Priorisierung der Zweitwohnungspolitik auf Bundesebene und eine stärker interdepartementale Ausrichtung im Bereich des ZWG schafft für alle Akteure, vom Bund bis zu den Gemeinden, Chancen einer Förderung von abgestimmten und zukunftsfähigen Lösungen in einem herausfordernden Umfeld.

1 <https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/raumplanung/dokumente/bericht/wirkungsanalyse-zweitwohnungsgesetzbericht-br-de.pdf.download.pdf/wirkungsanalyse-zweitwohnungsgesetzbericht-br-de.pdf>