

Beschluss Nr. 315/2021

Schwyz, 18. Mai 2021 / pf

Interpellation I 24/20: Welche Erfahrungen hat der Regierungsrat mit der bisherigen Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes gemacht?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 18. November 2020 haben die Kantonsräte Django Betschart, Lorenz Ilg und Michael Fedier folgende Interpellation eingereicht:

«Mit der Annahme der Volksinitiative „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“ vom 11. März 2012 und dem neuen Art. 75b der Bundesverfassung startete ein Gesetzgebungsprozess, welcher zum Erlass des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG) vom 20. März 2015 sowie zur Verordnung über Zweitwohnungen (ZVV) vom 4. Dezember 2015 führte. Per 1. Januar 2016 sind das neue Gesetz und die entsprechende Verordnung in Kraft getreten. Das Zweitwohnungsgesetz verbietet Gemeinden, in denen der Anteil von Zweitwohnungen mehr als 20 % beträgt, die Erstellung neuer Zweitwohnungen bzw. die Erteilung entsprechender Baubewilligungen.

Im Kanton Schwyz unterliegen laut dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE aktuell (Stand 1.1.2020) die sechs Gemeinden Alpthal (134 von 397 Wohnungen = 34%), Gersau (435 / 1525 = 27%), Innerthal (112 / 191 = 59%), Morschach (674 / 1128 = 60%), Oberiberg (718 / 1151 = 62%) und Riemenstalden (19 / 51 = 37%) den einschränkenden Bestimmungen des ZWG, da sie über einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % verfügen.

Im Vergleich zu 2017 ist in den folgenden Schwyzer Gemeinden, die dem ZWG unterstehen, die reelle Anzahl an Zweitwohnungen sowie die prozentuale Zahl an Zweitwohnungen gestiegen: Gersau (+65 Wohnungen, +3%), Innerthal (+4, +1%), Morschach (+22, +1%), Oberiberg (+8, +0.3%)

Das ZWG überträgt diverse Aufgaben an den Kanton:

- *Art. 3 des ZWG hält fest, dass die Kantone bei Bedarf im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen festzulegen haben.*

- *Art. 12 des ZWG verpflichtet die Kantone (und Gemeinden), bei Bedarf Massnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.*
- *Art. 15 des ZWG verpflichtet jeden Kanton, eine Behörde zu bestimmen, die den Vollzug dieses Gesetzes beaufsichtigt. Der Kanton Schwyz bestimmte das Volkswirtschaftsdepartement als Aufsichtsbehörde.*

Vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes drängt es sich auf, eine Bilanz über dessen (Aus-)Wirkungen zu ziehen.

Wir bitten daher den Regierungsrat, die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

- 1. Welche Erfahrungen hat der Regierungsrat mit der bisherigen Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes gemacht?*
- 2. Wie erklärt der Regierungsrat den realen und prozentualen Anstieg an Zweitwohnungen in den Gemeinden Gersau, Innerthal, Morschach und Oberiberg? Sind dies touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen?*
- 3. Stellte die Regierung allfällige Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen im Sinne von Art. 12 ZWG fest und wurden dagegen Massnahmen ergriffen? Wenn ja, welche?*
- 4. Wie wird sichergestellt, dass in den Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent liegt, keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden (Art 6 ZWG)? Wie nimmt das Volkswirtschaftsdepartement seine Aufsichtsfunktion wahr? Welche konkreten Aufgaben und Kompetenzen hat es?*
- 5. Welche Erfahrungen hat der Regierungsrat mit Online-Plattformen wie Airbnb in Bezug zum ZWG gemacht? Führen diese zu einer erleichterten Bewirtschaftung von Zweitwohnungen und sind ein Mittel, sogenannte "warme Betten" zu fördern? Oder führen diese aber zu missbräuchlichen dauerhaften Umnutzungen von Erstwohnungen in Zweitwohnungen?*
- 6. Bis wann ist vorgesehen, im Richtplan des Kanton Schwyz Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen festzulegen?»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG, SR 702) definiert den Begriff der «Zweitwohnung» als Umkehrdefinition der «Erstwohnung» (Art. 2 Abs. 4 ZWG): «Eine Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.» Zweitwohnungen entstehen deshalb nicht nur, wenn sie neu gebaut werden, sondern auch dann, wenn wie nicht mehr als Erstwohnung gelten.

Jede Gemeinde hat jährlich ein sogenanntes Wohnungsinventar zu erstellen. Das Wohnungsinventar ist ein automatischer Zusammenschluss zweier Register. Die Gemeinden können sich dabei auf die Daten des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) in Verbindung mit den harmonisierten Daten der Einwohnerregister abstützen.

Gemäss Bundesamt für Raumentwicklung werden Zweitwohnungen ermittelt als Differenz aller «bewohnbaren und nicht zweckentfremdeten Wohnungen» minus die «Erstwohnungen». «Erstwohnungen» werden durch einen Verschnitt des Einwohnerregisters mit dem GWR ermittelt. Wohnungen, denen jemand mit festem Wohnsitz in der Gemeinde zugeordnet werden kann, zählen automatisch als «Erstwohnungen». Alle anderen Wohnungen zählen grundsätzlich automatisch als Zweitwohnungen, es sei denn, es wird im GWR, im Attribut «Wohnungsnutzungsart» explizit ein

Grund angegeben, weshalb dies keine Zweitwohnung ist. Dieses Attribut ist deshalb für die Ermittlung der Zweitwohnungen wichtig und sollte darum von den Gemeinden korrekt ausgefüllt werden. Gemäss Merkmalskatalog des GWR (S. 105) handelt es sich jedoch nicht um ein Pflichtfeld, d. h. die Gemeinden sind nicht gezwungen, dieses Attribut auszufüllen. Es wurde festgestellt, dass das Attribut «Wohnungsnutzungsart» oft leer ist, respektive keine Angaben gemacht werden. Ausserdem wurde festgestellt, dass der Anteil Wohnungen, in denen dieses Attribut leer gelassen wurde über die Jahre hinweg – und das seit 2017 – in den meisten Gemeinden überproportional zugenommen hat.

Vernachlässigt eine Gemeinde die Pflege und Kontrolle ihrer für die Zweitwohnungen relevanten Register, erfährt das Wohnungsinventar entsprechende grössere Schwankungen. Der Kanton Schwyz hat das Bundesamt für Statistik bereits auf diesen Widerspruch hingewiesen. Im Rahmen der laufenden Programmierung einer Schnittstelle zwischen e-Bau und GWR gehen wir davon aus, dass hier eine Vereinfachung und eine Verbesserung erzielt werden kann.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Welche Erfahrungen hat der Regierungsrat mit der bisherigen Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes gemacht?

Der Regierungsrat stellt fest, dass die Gemeinden fachlich auf das Thema Zweitwohnungen sensibilisiert sind und im Rahmen des Baubewilligungsprozesses die nötigen Schritte eingeleitet haben. Die Volksinitiative hat die nötige Publizität in der Bevölkerung bewirkt, so dass auch Bauherrn oder Hauseigentümer die Problematik kennen und frühzeitig mit den Behörden Kontakt aufnehmen.

In administrativer Hinsicht allerdings sind erhebliche statistische Ungenauigkeiten respektive eine mangelnde Erfassung feststellbar, welche dazu führen, dass das Wohnungsinventar nicht die tatsächlichen Gegebenheiten abbildet.

2.2.2 Wie erklärt der Regierungsrat den realen und prozentualen Anstieg an Zweitwohnungen in den Gemeinden Gersau, Innerthal, Morschach und Oberiberg? Sind dies touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen?

Alle betroffenen Gemeinden äusserten sich dahingehend, als sie das ZWG konsequent angewandt haben. Entsprechende Rückfragen des Amts für Raumentwicklung lassen auch auf nichts Anderes schliessen.

Die betroffenen Gemeinden haben festgestellt, dass die Erfassung einer Sanierung oder eines Umbaus einer Zweitwohnung unter Ausschöpfung einer zulässigen Erweiterung der Hauptnutzfläche nach Art. 10 Abs. 3 ZWG über Baubewilligungserfassungsprogramme mit der Verknüpfung im GWR zu einer erneuten Zählung der bestehenden altrechtlichen Zweitwohnung führt. Die mangelnde Beachtung des Attributs «Wohnungsnutzungsart» dürfte weitere statistische Schwankungen bewirken. Nur wenige Zweitwohnungen wurden im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs (z. B. Hotel) gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. b ZWG bewilligt. Sodann komme es oftmals vor, dass Erstwohnungen länger als zwei Jahre leer stehen, weil Eigentümer verstürben oder ins Altersheim zögen (Art. 2 Abs. 3 Bst. d i.V.m. Art. 2 Abs. 4 ZWG).

Nach entsprechenden Abklärungen bei den betroffenen Gemeinden muss davon ausgegangen werden, dass die von den Interpellanten aufgezeigten real und prozentual ansteigenden Zweitwohnungen in den aller meisten Fälle auf solche statistischen Phänomene zurückzuführen sind. Das Amt für Raumentwicklung hat die betroffenen Gemeinden in der jährlichen Bereinigungsphase im

Prozess zur Führung des Gebäude- und Wohnungsinventar angehalten, ihre Register zu überprüfen und allenfalls nachzuführen. Dies hat bereits zu Änderungen geführt, allerdings noch nicht im gewünschten Umfang.

In Zeitraum 15. Februar 2021 bis 15. März 2021 haben statistisch aufgeführt:

- Gersau 10 Erstwohnungen mehr und 3 Zweitwohnungen weniger;
- Innerthal 1 Erstwohnung mehr und 1 Zweitwohnung weniger;
- Alpthal 1 Erstwohnung mehr und 2 Zweitwohnungen weniger;
- Morschach 3 Erstwohnungen mehr und 2 Zweitwohnungen weniger;
- Oberiberg 3 Erstwohnungen mehr und 5 Zweitwohnungen weniger;
- Riemenstalden 2 Zweitwohnungen weniger.

Aufgrund der Komplexität des Zusammenspiels zweier Register mit einer Vielzahl von Attributen, muss nochmals näher geprüft werden, wo weitere Verzerrungen entstehen und ob erneuter Bereinigungsbedarf bei den Gemeinden besteht.

2.2.3 Stellte die Regierung allfällige Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen im Sinne von Art. 12 ZWG fest und wurden dagegen Massnahmen ergriffen? Wenn ja, welche?

Es konnten keine Missbräuche oder unerwünschte Entwicklungen festgestellt werden. Allerdings muss die statistische Erfassung einer erneuten Kontrolle unterzogen werden.

2.2.4 Wie wird sichergestellt, dass in den Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent liegt, keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden (Art 6 ZWG)? Wie nimmt das Volkswirtschaftsdepartement seine Aufsichtsfunktion wahr? Welche konkreten Aufgaben und Kompetenzen hat es?

Grundsätzlich hat die für Baubewilligungen zuständige Behörde sicherzustellen, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden. Erst bei Bedarf ergreifen Kantone und Gemeinden Massnahmen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Bis dato haben sich solche Missbräuche oder unerwünschte Entwicklungen nicht gezeigt.

Seit einiger Zeit ist das Amt für Raumentwicklung daran, die zuständigen Behörden der relevanten Register zu sensibilisieren. Auch anlässlich der jährlichen Bauverwaltertagung im Herbst 2021 ist eine Schulung zur Erfassung der baulichen Änderungen vorgesehen.

Das Amt für Raumentwicklung prüft derzeit, in welcher Form die ungünstigen Entwicklungen bei der statistischen Herleitung des Wohnungsinventars am besten begegnet werden kann. Es ist hierzu mit allen Akteuren (Gemeinden, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Raumplanung) in Kontakt. Weiter ist der periodische Bericht über die Wirkungen und den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes vom Bundesamt für Raumplanung und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), welcher zum ersten Mal am 12. Mai 2021 publiziert wurde, vertieft zu studieren und Erkenntnisse daraus umzusetzen.

2.2.5 Welche Erfahrungen hat der Regierungsrat mit Online-Plattformen wie Airbnb in Bezug zum ZWG gemacht? Führen diese zu einer erleichterten Bewirtschaftung von Zweitwohnungen und sind ein Mittel, sogenannte «warme Betten» zu fördern? Oder führen diese aber zu missbräuchlichen dauerhaften Umnutzungen von Erstwohnungen in Zweitwohnungen?

Online-Vermittlungsplattformen tragen dazu bei, dass Zweitwohnungen einfacher an Dritte vermietet werden können. Sie sind ein geeignetes Instrument, «kalte Betten» zu verringern.

Die Gemeinden melden keine missbräuchlichen dauerhaften Umnutzungen von Erstwohnung in Zweitwohnung unter Zuhilfenahme von Online-Plattformen. Der Bedarf nach Erstwohnungen in ländlichen Gebieten ist teilweise derart gross, dass es gemäss Rückmeldungen der Gemeinden vermehrt feststellbar ist, dass Zweitwohnungen in Erstwohnungen umgewandelt werden. Es ist davon auszugehen, dass missbräuchliche Umnutzungen eher in urbanen Gebieten mit hohem Tourismusaufkommen vorkommen.

2.2.6 Bis wann ist vorgesehen, im Richtplan des Kanton Schwyz Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen festzulegen?

Gemäss Art. 3 Abs. 1 ZWG haben die Kantone bei Bedarf die Aufgabe und Kompetenz im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen festzulegen. Der Regierungsrat erachtet den Bedarf zur Festlegung von entsprechenden Massnahmen im Richtplan derzeit als nicht gegeben. Das Phänomen der «kalten Betten» und dasjenige der überbezahlten Erstwohnungen in Tourismusgemeinden des Kantons Schwyz ist untergeordnet und lokal feststellbar. Die Regelung in Art. 3 ZWG ZWG zielt in erster Linie auf die stark touristisch geprägten Gemeinden im Wallis, Graubünden und Berner Oberland in denen das Problem der «kalten Betten» und überbezahlten Erstwohnungen für die lokale Bevölkerung ausgeprägt ist und Massnahmen durchaus angezeigt sind.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

