Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Wohnraumziele und Zielkonflikte im kommunalen Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes: Vergleich der Gemeinden Arosa und Vaz/Obervaz (Lenzerheide-Valbella) seit 1. Oktober 2024

Verfasser: Zindel
Jörg T.

Eingereicht bei: Hansjörg Pedrett

Abgabedatum: 04.09.2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis VI

Tabellenverzeichnis VII

Executive Summary VIII

1. Einleitung 1

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 1

1.2 Forschungsstand und Forschungslücke 2

1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen 3

1.4 Abgrenzung 4

1.5 Aufbau der Arbeit 4

2. Rechtlicher und institutioneller Rahmen 6

2.1 Entstehung und Zielsetzung der Zweitwohnungsregulierung 6

2.2 Grundsystem des ZWG und der ZWV 6

2.3 Revision des ZWG per 1. Oktober 2024 8

2.4 Vollzug im föderalen Mehrebenensystem 9

2.5 Kommunale Handlungsmöglichkeiten und rechtliche Grenzen 11

3. Theoretischer und analytischer Bezugsrahmen 13

3.1 Policy-Implementation 13

3.2 Ermessens-, Interpretations- und Handlungsspielräume 14

3.3 Akteurskonstellationen und organisatorische Interessen 16

3.4 Zielkonflikte und konkurrierende Interessen 17

3.5 Analytischer Bezugsrahmen 17

4. Methodisches Vorgehen und Fallauswahl 19

4.1 Forschungsdesign und Methodik 19

4.1.1 Qualitative Forschung und ihre Relevanz 19

4.1.2 Vergleichende Fallstudienanalyse als Forschungsdesign 19

4.1.3 Experteninterviews als Methode 19

4.2 Fallauswahl und Vergleichslogik 20

4.2.1 Arosa 20
4.2.2 Vaz/Obervaz 20
4.2.3 Vergleichbarkeit der beiden Fälle 20
4.3 Datenerhebung und Aufbereitung 21
4.3.1 Interviewleitfaden und Fragestellungen 21
4.3.2 Auswahl und Rekrutierung der Interviewpartner 21
4.3.3 Durchführung, Aufzeichnung und Aufbereitung 22
4.3.4 Anonymisierung der Interviews 22
4.4 Datenanalyse 23
4.4.1 Qualitative Inhaltsanalyse 23
4.4.2 Kategorisierung und Codierung 23
4.4.3 Dokumentenabgleich und Einordnung 23
4.5 Gütekriterien und methodische Grenzen 23
4.5.1 Transparenz und Nachvollziehbarkeit 24
4.5.2 Interpretationsabsicherung 24
4.5.3 Reflexion, Subjektivität und Einsatz von KI-Hilfsmitteln 24
4.5.4 Methodische Grenzen 24
5. Empirische Ergebnisse im Vergleich 26
5.1 Organisation und Zuständigkeiten im kommunalen Vollzug 26
5.1.1 Arosa 26
5.1.2 Vaz/Obervaz 26
5.1.3 Zwischenvergleich 27
5.2 Ablauf und Praxis der Baubewilligungsverfahren 27
5.2.1 Arosa 27
5.2.2 Vaz/Obervaz 28
5.2.3 Zwischenvergleich 28
5.3 Instrumente und Massnahmen zur Sicherung von Erstwohnraum: Einsatz und wahrgenommene Wirksamkeit 28
5.3.1 Strategische, formelle, finanzielle und informelle Instrumente 28

5.3.2 Arosa: Strategische, finanzielle und verhandlungsbasierte Steuerung 29
5.3.3 Vaz/Obervaz: Kodifizierte Kopplung von Zweit- und Erstwohnraum 30
5.3.4 Wahrgenommene Wirksamkeit und Grenzen 31
5.4 Ermessens- und Interpretationsspielräume 32
5.4.1 Arosa 32
5.4.2 Vaz/Obervaz 32
5.4.3 Zwischenvergleich 32
5.5 Auswirkungen der Revision vom 1. Oktober 2024 33
5.5.1 Arosa 33
5.5.2 Vaz/Obervaz 33
5.5.3 Gemeindeübergreifender Befund und bundespolitische Einordnung 33
5.6 Akteure, Interessen und Zielkonflikte 34
5.6.1 Konflikt 1: Verwertungslogik versus Wohnraumversorgung 34
5.6.2 Konflikt 2: Bauliche Entwicklung versus räumliche und ortsbildliche Grenzen 35
5.6.3 Bearbeitung der Konflikte in den beiden Gemeinden 36
5.7 Vergleichende Zusammenfassung 36
6. Diskussion 38
6.1 Beantwortung der Forschungsfragen 38
6.2 Einordnung aus Sicht der Policy-Implementation 39
6.3 Ermessens- und Handlungsspielräume 41
6.4 Akteurskonstellationen und Zielkonflikte 42
6.5 Erklärung der Unterschiede zwischen den Gemeinden 44
7. Fazit und Ausblick 46
7.1 Zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen 46
7.2 Reflexion von Fragestellung und methodischem Vorgehen 47
7.3 Handlungsempfehlungen 48
7.4 Ausblick und offene Forschungsfragen 49
Literaturverzeichnis 51

Anhang 53

Anhang 1: Interviewleitfaden 53

Anhang 2: Kategoriensystem für die Codierung der Interviews 58

Anhang 3: Interviewpartner 60

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BauG	Baugesetz der jeweils genannten Gemeinde
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BR	Bündner Rechtsbuch
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CUREM	Center for Urban & Real Estate Management
FF	Forschungsfrage
GWR	Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden
KRVO	Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz)
ZWV	Zweitwohnungsverordnung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Institutioneller und instrumenteller Vergleich Arosa – Vaz/Obervaz (eigene Darstellung nach BauG Arosa und BauG Vaz/Obervaz). 12
Tabelle 2: Analytischer Bezugsrahmen (eigene Darstellung). 18
Tabelle 3: Wohnungsbestand und Zweitwohnungsanteil der Fallgemeinden gemäss Wohnungsinventar 2026 (Daten: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2026). 20
Tabelle 4: Akteursgruppen und Erkenntnisinteresse nach Gemeinde (eigene Darstellung). 21
Tabelle 5: Instrumentenvergleich Arosa – Vaz/Obervaz (eigene Darstellung nach Interviewangaben, kommunalen Planungsdokumenten und Rechtsgrundlagen). 31
Tabelle 6: Vergleichende Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse (eigene Darstellung nach Interviewangaben, kommunalen Planungsdokumenten und Rechtsgrundlagen). 37

Executive Summary

Die vorliegende Arbeit untersucht den kommunalen Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) in den Bündner Tourismusgemeinden Arosa und Vaz/Obervaz nach der Revision vom 1. Oktober 2024. Im Zentrum steht die Frage, wie die Gemeinden ihren rechtlichen Handlungsspielraum nutzen, welche Instrumente sie zur Sicherung von Erstwohnraum einsetzen und wie sie die Zielkonflikte zwischen Wohnraumsicherung und touristischer Entwicklung steuern.

Die Untersuchung basiert auf einem qualitativen Vergleich der beiden Gemeinden. Ausgewertet wurden zwölf fallbezogene Experteninterviews mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Tourismus, Hotellerie sowie aus der Immobilien- und Projektpraxis. Ergänzend wurde ein Hintergrundgespräch zur bundespolitischen Einordnung der Revision geführt. Einzelne Interviewaussagen wurden mit rechtlichen und planerischen Dokumenten abgeglichen.

Die Ergebnisse zeigen unterschiedliche kommunale Steuerungsformen. In Arosa treten projektbezogene und verhandlungsbasierte Lösungen sowie finanzielle Instrumente stärker hervor. Vaz/Obervaz arbeitet verstärkt mit rechtlich und planerisch vorgegebenen Instrumenten, insbesondere mit Erstwohnungsregelungen und bodenpolitischen Ansätzen. Der unterschiedliche Stand der Ortsplanung prägt die Ausgangslage zusätzlich.

In beiden Gemeinden zeigt sich, dass die rechtliche Sicherung von Erstwohnungen allein weder deren tatsächliche Verfügbarkeit noch ihre Bezahlbarkeit gewährleistet. Immobilienmarkt, Bodenverfügbarkeit und politische Akzeptanz beeinflussen die Wirkung der Instrumente wesentlich. Besonders deutlich treten zwei Zielkonflikte hervor: die Konkurrenz zwischen wirtschaftlicher Verwertung und dauerhafter Wohnraumversorgung sowie die Spannung zwischen baulicher Entwicklung und räumlichen beziehungsweise ortsbildbezogenen Grenzen. Ein höherer Grad rechtlicher Regelung löst diese Konflikte nicht automatisch, sondern erhöht die Anforderungen an Kontrolle und Durchsetzung.

Für die Praxis ergeben sich Ansatzpunkte bei der Bodenpolitik, der Dauer und Kontrolle von Erstwohnungsbindungen, den Vollzugsressourcen, der Rechtssicherheit und beim Personalwohnraum. Aufgrund der noch kurzen Wirkungsdauer der Revision konzentriert sich die Untersuchung auf die Vollzugspraxis, bereits sichtbare Einzelfälle und die Einschätzungen der beteiligten Akteure. Entscheidend ist das Zusammenspiel von Bundesrecht, kommunaler Planung, Bodenpolitik und lokalen Marktbedingungen.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Sicherung bezahlbaren Wohnraums für die einheimische Bevölkerung und für Arbeitskräfte gehört zu den zentralen Herausforderungen touristisch geprägter Gemeinden im Schweizer Alpenraum (IC Infraconsult AG, 2023, S. 6, 31–34). Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» am 11. März 2012 wurde die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) um Art. 75b ergänzt. Seit dem 1. Januar 2016 konkretisiert das Bundesgesetz vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) diesen Verfassungsauftrag. Damit erhielt die Regulierung des Zweitwohnungsbaus einen verbindlichen bundesrechtlichen Rahmen: In Gemeinden mit einem nach Art. 5 ZWG festgestellten Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden (Art. 6 ZWG). Der kommunale Vollzug bewegt sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen den Interessen der touristischen Entwicklung und dem Bedürfnis nach dauerhaft verfügbarem, bezahlbarem Wohnraum für die lokale Bevölkerung und für Arbeitskräfte. Der Monitoringbericht zeigt, dass Einheimische und Arbeitskräfte in vielen Zweitwohnungsgemeinden nur schwer bezahlbaren Wohnraum finden. Besonders betroffen sind auch Beschäftigte des Dienstleistungs- und Gastronomiesektors (IC Infraconsult AG, 2023, S. 6, 31–34).

Mit der Revision des Zweitwohnungsgesetzes per 1. Oktober 2024 hat sich dieser Handlungsspielraum in einem zentralen Punkt verändert: Altrechtliche Wohnungen dürfen seither innerhalb der Bauzonen auch beim Abbruch und Wiederaufbau um bis zu 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden (Art. 11 Abs. 2 ZWG; AS 2024 501). Nach dem früheren Recht war eine solche Kumulation ausgeschlossen (BGer 1C_478/2019 und BGer 1C_479/2019 vom 8. Mai 2020, E. 4.4). Altrechtliche Wohnungen sind grundsätzlich in der Art der Wohnnutzung frei und können daher auch als Zweitwohnungen genutzt werden, soweit keine kantonalen oder kommunalen Nutzungsbeschränkungen entgegenstehen (Art. 11 Abs. 1 ZWG). Die Revision erweitert damit die baulichen Handlungsmöglichkeiten der Grundeigentümerschaft. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass sich die Rahmenbedingungen, unter denen die Gemeinden bisher ihre Ziele zur Sicherung von Erstwohnraum verfolgt haben, verändern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Gemeinden ihren bundesrechtlich vorgegebenen Handlungsspielraum nach der Revision konkret ausfüllen, welche eigenen Instrumente sie zur Sicherung von Erstwohnraum einsetzen und wie sie mit den daraus entstehenden Zielkonflikten zwischen Wohnraumsicherung und touristischer Nutzung umgehen.

Die vorliegende Arbeit nimmt diese Fragestellung anhand zweier Bündner Tourismusgemeinden mit hohem Zweitwohnungsanteil auf: Arosa und Vaz/Obervaz (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2026; Gemeinde Arosa, ohne Datum; Gemeinde Vaz/Obervaz, ohne Datum). Beide Gemeinden unterliegen damit demselben bundes- und kantonalrechtlichen Rahmen und sind von der Revision unmittelbar betroffen, unterscheiden sich jedoch, wie im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird, deutlich in ihrer institutionellen Organisation und in ihrem kommunalen Instrumentarium. Der gemeinsame bundesrechtliche Rahmen bei unterschiedlicher kommunaler Ausgestaltung ermöglicht es, den kommunalen Handlungsspielraum der beiden Gemeinden direkt zu vergleichen.

1.2 Forschungsstand und Forschungslücke

Zur Wirkung des Zweitwohnungsgesetzes liegen bereits verschiedene Untersuchungen vor. Auf gesamtschweizerischer Ebene dokumentiert der im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) erstellte Monitoringbericht Entwicklungen der Zweitwohnungsanteile und der Umnutzung altrechtlicher Wohnungen (IC Infraconsult AG, 2023, S. 25–30). Ergänzend behandelt er anhand einer Gemeindeumfrage und ausgewählter Vertiefungsinterviews auch Vollzugsfragen, ohne jedoch die kommunale Vollzugspraxis zweier Gemeinden systematisch vergleichend zu untersuchen (IC Infraconsult AG, 2023, S. 16–24 und 49–50). Für Arosa liegt zudem eine vom Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden beauftragte und von der Gemeinde Arosa unterstützte Untersuchung der Fachhochschule Graubünden vor (Hörburger & Trepp, 2021, S. I). Sie untersucht und quantifiziert auf Basis einer Sekundärdatenanalyse kommunaler Handänderungsanzeigen und eines Abgleichs mit dem Einwohnerregister die Umnutzung altrechtlicher Wohnungen im Zeitraum 2017 bis 2020 (Hörburger & Trepp, 2021, S. 3–4). Die Studie bezieht sich damit auf den Zeitraum vor der Revision von 2024.

Ergänzend liegen zwei thematisch einschlägige CUREM-Abschlussarbeiten vor, die methodisch andere Wege gehen. Hauri (2022) quantifiziert am Beispiel der Gemeinde Safiental den Bestand altrechtlicher Erstwohnungen, daraus abgeleitete Angebotspotenziale und näherungsweise deren ökonomisches Potenzial (S. 36–49); mögliche Effekte und

Auswirkungen beschreibt er ergänzend qualitativ (S. 5, 49–50). Die Untersuchung entstand vor der Revision von 2024. Volpe (2024, S. VIII, 19–35) analysiert die regionalen Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen anhand von Bevölkerungs-, Bau-, Inserat- und Transaktionsdaten. Schwierigkeiten des Gesetzesvollzugs stehen dabei ausdrücklich nicht im Fokus der Untersuchung (Volpe, 2024, S. 2). Beide Arbeiten liefern wichtige Erkenntnisse zu möglichen Markt- und Gemeindewirkungen des Gesetzes, untersuchen jedoch weder die kommunale Vollzugspraxis nach der Revision vom 1. Oktober 2024 noch einen akteursbezogenen Vergleich zweier Gemeinden.

Soweit die für diese Arbeit ausgewertete Literatur erkennen lässt, fehlt bislang eine Untersuchung, die den kommunalen Vollzug nach der Revision von 2024 aus der Perspektive der beteiligten Akteure vergleichend zwischen zwei Gemeinden untersucht und dabei nicht primär Markt- oder Registerdaten, sondern Vollzugspraxis, eingesetzte Instrumente und wahrgenommene Zielkonflikte in den Mittelpunkt stellt. An dieser Forschungslücke setzt die vorliegende Arbeit an, indem sie leitfadengestützte Experteninterviews mit Vollzugsverantwortlichen sowie Akteuren aus Tourismus und Immobilienpraxis in Arosa und Vaz/Obervaz auswertet.

Wissenschaftlich trägt die Untersuchung dazu bei, den kommunalen Vollzug der Zweitwohnungsregulierung aus Sicht der beteiligten Akteure besser zu verstehen, und ergänzt damit die bestehenden markt- und registerdatenbasierten Studien. Praktisch zeigt sie auf, wie unterschiedliche kommunale Organisationsformen und Instrumente den Vollzug sowie den Umgang mit wohnungs- und tourismuspolitischen Zielkonflikten prägen, und kann damit Anknüpfungspunkte für weitere Bündner Tourismusgemeinden mit vergleichbarer Ausgangslage liefern.

1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den kommunalen Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes in Arosa und Vaz/Obervaz seit dem 1. Oktober 2024 vergleichend zu untersuchen. Im Zentrum stehen die Vollzugspraxis, die von den Gemeinden eingesetzten Instrumente zur Sicherung von Erstwohnraum sowie die dabei entstehenden Zielkonflikte zwischen der Förderung von Erstwohnraum und der touristischen Nutzung. Daraus ergeben sich die folgenden drei Forschungsfragen:

Erstens: Wie setzen Arosa und Vaz/Obervaz das Zweitwohnungsgesetz seit dem 1. Oktober 2024 in der Praxis um, und in welchen Fällen erfordern Abgrenzungsfragen und Abwägungen besondere Beachtung?

Zweitens: Welche konkreten Massnahmen und Vorgehensweisen nutzen Arosa und Vaz/Obervaz, um Wohnraum für Einheimische und Arbeitskräfte zu sichern beziehungsweise zu fördern, und inwiefern halten die Akteure diese Massnahmen für wirksam oder nicht wirksam?

Drittens: Welche zentralen Konflikte ergeben sich zwischen der Förderung von Erstwohnraum und der touristischen Nutzung, wie werden diese Konflikte gehandhabt, und worin unterscheiden sich Arosa und Vaz/Obervaz dabei?

1.4 Abgrenzung

Die Arbeit verzichtet bewusst auf eine umfassende juristische Kommentierung des Zweitwohnungsgesetzes sowie auf eine quantitative Markt- oder Preisanalyse. Der rechtliche Rahmen wird in Kapitel 2 so weit dargestellt, wie dies für das Verständnis der kommunalen Vollzugspraxis notwendig ist, ohne Anspruch auf eine vollständige juristische Auslegung sämtlicher Einzelfragen. Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung stehen Organisations- und Vollzugsfragen aus der Sicht der befragten Schlüsselakteure, nicht ökonometrische Marktprognosen oder eine eigenständige Auswertung von Transaktionsdaten. Die leitfadengestützten Experteninterviews bilden die zentrale empirische Datengrundlage der Arbeit. Gesetzestexte, amtliche Berichte, kommunale Erlasse und weitere Dokumente werden zur Darstellung des rechtlichen und institutionellen Rahmens sowie zur Einordnung und Überprüfung der Interviewaussagen herangezogen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf Doppelnennungen und Sonderzeichen zur geschlechtergerechten Sprache verzichtet. Personenbezeichnungen gelten, soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, gleichermassen für alle Geschlechter.

1.5 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 stellt den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Zweitwohnungsregulierung dar, einschliesslich der Revision vom 1. Oktober 2024 und der kommunalen Handlungsmöglichkeiten. Kapitel 3 entwickelt den theoretischen und analytischen Bezugsrahmen der Arbeit auf Basis der Konzepte der Policy-Implementation, der Street-Level Bureaucracy sowie akteurs- und zielkonfliktbezogener Ansätze. Kapitel 4 beschreibt das methodische Vorgehen, die Fallauswahl sowie die Datenerhebung und -analyse. Kapitel

5 stellt die empirischen Ergebnisse aus den Interviews in Arosa und Vaz/Obervaz vergleichend dar. Kapitel 6 diskutiert diese Ergebnisse vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens, und Kapitel 7 fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und formuliert Handlungsempfehlungen sowie einen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf.

2. Rechtlicher und institutioneller Rahmen

2.1 Entstehung und Zielsetzung der Zweitwohnungsregulierung

Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» durch Volk und Stände am 11. März 2012 wurde die Bundesverfassung um Art. 75b BV ergänzt. Die Bestimmung ist Teil des vierten Abschnitts «Umwelt und Raumplanung» der Bundesverfassung (Art. 73–80 BV) und beschränkt den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten sowie an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer politischen Gemeinde auf höchstens 20 Prozent (Art. 75b Abs. 1 BV). Die Gemeinden werden zudem verpflichtet, ihren Erstwohnungsanteilplan und den Stand seines Vollzugs jährlich zu veröffentlichen (Art. 75b Abs. 2 BV).

Gestützt auf Art. 75 und 75b BV verabschiedete die Bundesversammlung, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. Februar 2014, am 20. März 2015 das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG, SR 702). Das Gesetz trat zusammen mit der zugehörigen Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZWV, SR 702.1) am 1. Januar 2016 in Kraft (Art. 28 ZWG; Art. 13 ZWV). Die Regulierung bezweckt insbesondere, den Anteil der Zweitwohnungen und die durch sie belegte Wohnfläche zu begrenzen (Art. 75b Abs. 1 BV; BBl 2023 1480, S. 3, 13–14).

2.2 Grundsystem des ZWG und der ZWV

Für den Vollzug sind mehrere gesetzliche Begriffe zentral. Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen und Zweitwohnungen werden nach ihrer Nutzung unterschieden (Art. 2 Abs. 2–4 ZWG). Die Altrechtlichkeit nach Art. 10 ZWG bezeichnet demgegenüber einen zeitlichen Rechtsstatus, der mit einer Erst- oder Zweitwohnungsnutzung zusammentreffen kann. Eine Erstwohnung ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist (Art. 2 Abs. 2 ZWG). Dieser Kategorie gleichgestellt sind bestimmte weitere Wohnungen, namentlich solche, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden, sowie unter anderem Wohnungen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal und Dienstwohnungen für im Gastgewerbe Beschäftigte (Art. 2 Abs. 3 ZWG). Diese Gleichstellung ist für die vorliegende Arbeit besonders relevant, weil sie bestimmte Formen des Personalwohnraums erfasst, insbesondere die kurzzeitige Unterbringung von Personal durch Unternehmen und Dienstwohnungen für Beschäftigte im Gastgewerbe (Art. 2 Abs. 3 lit. f und g ZWG). Eine Zweitwohnung ist demgegenüber negativ definiert als jede Wohnung, die weder Erstwohnung noch einer solchen gleichgestellt ist (Art. 2

Abs. 4 ZWG). Als altrechtlich gelten schliesslich Wohnungen, die am 11. März 2012 rechtmässig bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren (Art. 10 ZWG). Sie sind unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art ihrer Wohnnutzung frei (Art. 11 Abs. 1 ZWG).

Grundlage des Vollzugs ist das jährlich zu erstellende Wohnungsinventar (Art. 4 Abs. 1 ZWG). Die Gemeinden liefern die Daten ihrer Einwohnerkontrolle jährlich per Stichtag 31. Dezember an das Bundesamt für Statistik (BFS) und führen das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) laufend nach (Art. 1 ZWV). Das BFS verknüpft die Daten des GWR mit den Einwohnerdaten und identifiziert dabei die Erstwohnungen (Art. 2 Abs. 1 ZWV; Bundesamt für Raumentwicklung ARE, ohne Datum, S. 1). Gestützt darauf berechnet das ARE die Zweitwohnungsanteile und veröffentlicht das Wohnungsinventar jeweils Ende März (Art. 5 Abs. 1 ZWG; Art. 2 Abs. 2 und 4 ZWV; Bundesamt für Raumentwicklung ARE, ohne Datum, S. 1–2). Ergeben sich gegenüber dem Vorjahr Änderungen hinsichtlich der 20-Prozent-Grenze, erhalten die Gemeinde und der Kanton ein Schreiben des ARE. Der Gemeinde wird darin eine Frist von 30 Tagen eingeräumt, um zur Berechnung Stellung zu nehmen und das GWR gegebenenfalls zu bereinigen. Anschliessend verfügt das ARE den Zweitwohnungsanteil. Gegen diese Verfügung kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, 2025, S. 18).

In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden (Art. 6 Abs. 1 ZWG). Neue Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen und touristisch bewirtschaftete Wohnungen können nach Art. 7 Abs. 1 ZWG bewilligt werden. Daneben bleiben die besonderen Ausnahmen nach Art. 8, 9, 26 und 27 ZWG vorbehalten (Art. 6 Abs. 2 ZWG). Art. 7 Abs. 2 ZWG unterscheidet zwei Formen touristisch bewirtschafteter Wohnungen: Einliegerwohnungen im selben Gebäude wie der Hauptwohnsitz des Eigentümers und Wohnungen, die im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet werden. Weitere, engere Ausnahmen betreffen neue Wohnungen im Zusammenhang mit Beherbergungsbetrieben sowie in geschützten Bauten (Art. 8 und 9 ZWG).

Der kommunale Vollzug endet jedoch nicht mit der Erteilung der Baubewilligung. Die Baubewilligungsbehörde ordnet die Nutzungsbeschränkung in der Baubewilligung an und lässt sie nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch anmerken (Art. 7 Abs. 3 und 4 ZWG). Die Einwohnerkontrolle meldet der Baubewilligungsbehörde Wohnungswechsel innerhalb der Gemeinde, Wegzüge sowie die Verlegung der Niederlassung in eine andere

Gemeinde (Art. 16 Abs. 1 ZWG). Wird eine Wohnung mit Nutzungsbeschränkung entgegen dieser Auflage genutzt, muss die Gemeinde nach Art. 17 und 18 ZWG tätig werden: Sie setzt der Eigentümerschaft eine Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Wird dieser nicht fristgerecht wiederhergestellt, untersagt die zuständige Behörde die Benutzung der Wohnung und ordnet deren Versiegelung an. Sie kann die Wohnung nötigenfalls unter Einhaltung der Nutzungsbeschränkung selbst vermieten (Art. 17 Abs. 1–3 ZWG). Für die vorliegende Untersuchung ist dieser Durchsetzungsmechanismus von besonderer Bedeutung, da sich der kommunale Vollzug nicht nur auf die Prüfung und Bewilligung von Baugesuchen beschränkt, sondern auch die Kontrolle und Durchsetzung der Nutzungsbeschränkungen umfasst.

2.3 Revision des ZWG per 1. Oktober 2024

Vor der Revision durften altrechtliche Wohnungen im Rahmen der vorbestandenen Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wiederaufgebaut werden. Innerhalb der Bauzonen war zudem eine Erweiterung um höchstens 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzfläche zulässig, sofern dabei keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen wurden (BBl 2023 1480, S. 2–3). In seinem Urteil vom 8. Mai 2020 stellte das Bundesgericht klar, dass diese beiden Möglichkeiten – Wiederaufbau und Flächenerweiterung – nicht kumuliert werden dürfen (BGer 1C_478/2019 und BGer 1C_479/2019 vom 8. Mai 2020, E. 4.4). Das Bundesgericht begründete den Ausschluss der Kumulation insbesondere damit, dass die Begrenzung des Wiederaufbaus auf die vorbestandene Hauptnutzfläche nach Art. 11 Abs. 2 ZWG andernfalls keine eigenständige Wirkung mehr hätte (BGer 1C_478/2019, E. 4.1). Ergänzend verwies das Urteil auf die in Art. 75b Abs. 1 BV enthaltene Begrenzung der Zweitwohnungsfläche (BGer 1C_478/2019, E. 4.3). Diese Beschränkungen erschwerten teilweise die Erneuerung des altrechtlichen Wohnungsbestands (BBl 2023 1480, S. 2–3).

Bereits die Motion Candinas 18.3704 vom 15. Juni 2018 verfolgte eine ähnliche Stossrichtung. Nachdem sie am 19. Juni 2020 abgeschrieben worden war, verlangte die parlamentarische Initiative Candinas 20.456 vom selben Tag erneut eine Erweiterung der baulichen Möglichkeiten bei altrechtlichen Wohnungen (BBl 2023 1480, S. 3, 5). Dem Parlamentsbeschluss gingen der Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24. April 2023 (BBl 2023 1480) und die Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 2023 (BBl 2023 2025) voraus. National- und Ständerat verabschiedeten die Gesetzesänderung am 15. März 2024. Nachdem die

Referendumsfrist am 4. Juli 2024 unbenutzt abgelaufen war, wurde die Änderung auf den 1. Oktober 2024 in Kraft gesetzt (AS 2024 501).

Die neue Fassung von Art. 11 Abs. 2 ZWG erlaubt seither, dass altrechtliche Wohnungen innerhalb der Bauzonen erneuert, umgebaut sowie abgebrochen und neu aufgebaut werden dürfen, wobei die Hauptnutzfläche weiterhin um höchstens 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Fläche erweitert werden darf – neu jedoch mit der Möglichkeit, dabei zusätzliche Wohnungen und Gebäude zu schaffen. Übersteigt die Erweiterung dieses Mass, ist sie zulässig, sofern die betreffende Wohnung als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert wird, die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind und die Nutzungsbeschränkung im Grundbuch angemerkt wird (Art. 11 Abs. 3 ZWG). Die Neuregelung erweitert den Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Anzahl und Anordnung der aus der altrechtlichen Hauptnutzfläche hervorgehenden Wohnungen und Gebäude. Wie die Gemeinden diesen Spielraum in der Vollzugspraxis auslegen, wird in Kapitel 5 untersucht.

2.4 Vollzug im föderalen Mehrebenensystem

Der Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes verteilt sich auf mehrere staatliche Ebenen. Die Gemeinden führen und bewirtschaften die für das Wohnungsinventar erforderlichen Registerdaten (Art. 1 Abs. 1 ZWV) und erfüllen die Meldepflichten nach Art. 16 ZWG. Soweit das ZWG keine besonderen Regelungen enthält, richten sich Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz nach dem Raumplanungsgesetz und den kantonalen Ausführungsbestimmungen (Art. 20 Abs. 2 ZWG). Die konkrete Verteilung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinden ergibt sich aus dem jeweiligen kommunalen Baugesetz. Die Kantone bestimmen die für die Aufsicht über den Vollzug zuständige Behörde (Art. 15 ZWG) und werden vor der jährlichen Feststellung des Zweitwohnungsanteils einer Gemeinde durch das ARE angehört (Art. 5 Abs. 4 ZWG). Art. 3 Abs. 2 ZWG ermächtigt die Kantone allgemein, strengere Vorschriften über die Erstellung und Nutzung von Wohnungen zu erlassen. Im Kanton Graubünden wird diese Kompetenz nach Art. 22a des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG, BR 801.100) den Gemeinden übertragen, soweit der Kanton nicht selbst entsprechende Vorschriften erlässt. Für Massnahmen gegen Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen im Zusammenhang mit altrechtlichen Wohnungen enthält Art. 12 ZWG zudem eine besondere Grundlage für kantonale und kommunale Regelungen. Der Kanton Graubünden stellt den Baubewilligungsbehörden eine Vollzugshilfe zur Verfügung, die eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung unterstützen soll. Ihre Ausführungen

stellen Empfehlungen beziehungsweise Sichtweisen des Departements dar; rechtlich massgebend bleiben die Gesetzestexte und die Gerichtspraxis (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, 2025, S. 1). Auf diesem rechtlichen Rahmen beruhen auch die in Kapitel 2.5 dargestellten Bestimmungen von Arosa und Vaz/Obervaz.

Auf Bundesebene verknüpft das Bundesamt für Statistik die Registerdaten mit den Einwohnerdaten und identifiziert dadurch die Erstwohnungen. Darauf gestützt stellt das ARE jährlich fest, welche Gemeinden einen Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent aufweisen, und veröffentlicht das Wohnungsinventar Ende März. Das ARE ist zudem Ansprechpartner für inhaltliche Fragen zum Wohnungsinventar und zum Vollzug des ZWG (Art. 2 ZWV; Bundesamt für Raumentwicklung ARE, ohne Datum, S. 1–2). Bestimmte Entscheide sind dem ARE zu eröffnen. Dazu gehören Bewilligungen für neue Wohnungen nach Art. 7 Abs. 1 lit. b sowie Art. 8 und 9 ZWG, Sistierungsverfügungen nach Art. 14 ZWG und Baubewilligungen für Wohnungen mit sistierter Nutzungsbeschränkung (Art. 10 Abs. 2 ZWV). Das ARE ist im Zweitwohnungswesen zudem beschwerdeberechtigt (Art. 10 Abs. 1 ZWV). Gegen Verfügungen des ARE über den Zweitwohnungsanteil kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, 2025, S. 18). Daneben prägt das Bundesgericht durch seine Rechtsprechung die Auslegung des Zweitwohnungsrechts, wie das in Kapitel 2.3 dargestellte Urteil vom 8. Mai 2020 exemplarisch zeigt.

Innerhalb dieses gemeinsamen bundesrechtlichen Rahmens unterscheiden sich Arosa und Vaz/Obervaz bereits auf formell-organisatorischer Ebene. Die kommunale Grundlage bildet in Arosa das Baugesetz der Gemeinde Arosa, beschlossen an der Urnenabstimmung vom 28. November 2021 und genehmigt mit Regierungsbeschluss Nr. 574 vom 4. Juli 2023 (BauG Arosa). In Vaz/Obervaz ist das Baugesetz der Gemeinde Vaz/Obervaz, Stand 15. Mai 2022, mit letzter Genehmigung durch die Regierung vom 10. Januar 2023 (BauG Vaz/Obervaz), massgebend. In Arosa ist die Zuständigkeitsordnung zentralisiert: Der Gemeindevorstand ist Baubehörde und kann Aufgaben und Befugnisse ganz oder teilweise an die Baukommission, ein externes Bauamt oder regionale Fachleute delegieren. Das gemeindeeigene Bauamt erfüllt die ihm übertragenen Bau- und Planungsaufgaben. Für rechtliche, technische, energetische oder gestalterische Fragen können externe Fachleute beigezogen werden. Bei Bauvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf das Ortsbild ist insbesondere in Kern- und Dorfzonen eine Gestaltungsberatung beizuziehen (Art. 3–5 BauG Arosa). In Vaz/Obervaz sind die Zuständigkeiten auf drei kommunale Organe verteilt: Der Gemeindevorstand entscheidet über abzulehnende oder mit Einsprachen

versehene Baugesuche sowie über Bussen- und Abbruchverfügungen und Ausnahmebewilligungen. Die Baukommission ist für Neubauten und wesentliche Umbauten zuständig, die Bauverwaltung für die übrigen Bauvorhaben sowie für Bauabnahmen, Kontrollen und baupolizeiliche Aufgaben (Art. 4 und Art. 4a Abs. 1–3 BauG Vaz/Obervaz). Diese unterschiedliche formelle Arbeitsteilung bildet den institutionellen Rahmen, dessen tatsächliche Ausprägung in Kapitel 5 empirisch untersucht wird.

2.5 Kommunale Handlungsmöglichkeiten und rechtliche Grenzen

Gestützt auf die in Kapitel 2.4 dargestellte Kompetenz der Kantone und Gemeinden zu strengeren Vorschriften (Art. 3 Abs. 2 ZWG und Art. 22a KRG) verfügen sowohl Arosa als auch Vaz/Obervaz über ein eigenes, mehrteiliges Instrumentarium, das über den bundesrechtlichen Mindestrahmen hinausgeht.

Arosa schränkt die Zweitwohnungsnutzung über mehrere Zonentypen ein: In der eigens geschaffenen Wohnzone für Einheimische ist die Nutzung als Zweitwohnung ausgeschlossen (Art. 21 BauG Arosa). In den Hotelzonen Carmenna und Vetter muss der Hotel- oder hotelähnlich bewirtschaftete Gebäudeanteil mindestens 80 Prozent der insgesamt realisierten Hauptnutzfläche betragen. Touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG und Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 8 Abs. 1–3 ZWG sind in beiden Zonen zulässig (Art. 24 Abs. 1 und 2 sowie Art. 24a Abs. 1 und 2 BauG Arosa).

Vaz/Obervaz verfügt demgegenüber über ein stärker rechtlich geregeltes Instrumentarium. Für neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung, die Beherbergungsbetriebe zur Querfinanzierung nach Art. 8 Abs. 1–3 ZWG erstellen, gilt eine Kopplungspflicht im Verhältnis eins zu eins: Solche Wohnungen werden nur bewilligt, wenn im selben Projekt mindestens im gleichen Umfang Erstwohnungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG realisiert werden (Art. 32c Abs. 1 BauG Vaz/Obervaz). Die Gemeinde schliesst die vom Bundesrecht in Art. 8 Abs. 4 ZWG vorgesehene Möglichkeit aus, aufgegebene Beherbergungsbetriebe teilweise in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung umzunutzen (Art. 32c Abs. 2 BauG Vaz/Obervaz). Damit will sie bestehende Hotels langfristig erhalten und vermeiden, dass die bundesrechtliche Ausnahme Hotelschliessungen begünstigt. Als weiteres Argument nennt die Gemeinde die meist zentralen und für Erstwohnungen geeigneten Standorte der Hotels sowie die anhaltende Nachfrage nach Erstwohnraum (Gemeinde Vaz/Obervaz, 2021, S. 11). Daneben bestehen kommunale Erstwohnungen, die bereits vor dem 12. März 2012 nach kommunalem Recht als Erstwohnungen bewilligt wurden. Für sie gelten eigene Nutzungs-, Melde-, Kontroll- und Verfallsbestimmungen (Art. 32a

Abs. 2 sowie Art. 32e–32h BauG Vaz/Obervaz). Als Nutzungsanreiz kann die Gemeinde für reine Wohnbauten, die während 20 Jahren ausschliesslich als Erstwohnungen genutzt werden, eine um 30 Prozent erhöhte Ausnützungsziffer gewähren (Art. 61 Abs. 4 BauG Vaz/Obervaz).

Tabelle 1 fasst diesen institutionellen und instrumentellen Vergleich zusammen.

Dimension	**Arosa**	**Vaz/Obervaz**
Formelle Vollzugsorganisation	Gemeindevorstand als Baubehörde, Delegationsmöglichkeit an Bauamt/Baukommission	Aufteilung auf Gemeindevorstand, Baukommission und Bauverwaltung
Sicherung von Erstwohnraum	Wohnzone für Einheimische (Zweitwohnungsverbot)	Kommunale Erstwohnungen mit eigener Definition, Melde- und Kontrollpflicht
Beherbergungsbetriebe	Hotelzonen mit Mindestanteil 80% hotelmässiger Nutzung	1:1-Erstwohnungspflicht bei Querfinanzierung; Verbot der Hotelumnutzung nach Art. 8 Abs. 4 ZWG
Weitere kommunale Steuerungsinstrumente	Kommunale Planungs- und Zoneninstrumente	Mögliche Erhöhung der Ausnützungsziffer um 30% für 20 Jahre gebundene Erstwohnungen

Tabelle 1: Institutioneller und instrumenteller Vergleich Arosa – Vaz/Obervaz (eigene Darstellung nach BauG Arosa und BauG Vaz/Obervaz).

Zusammenfassend schafft das Bundesrecht für beide Gemeinden denselben rechtlichen Rahmen, überlässt ihnen jedoch Spielräume bei der organisatorischen Ausgestaltung des Vollzugs und beim Erlass weitergehender wohnungspolitischer Instrumente. Die Revision vom 1. Oktober 2024 erweitert die baulichen Möglichkeiten für altrechtliche Wohnungen und erhöht damit zugleich die Bedeutung der kommunalen Vollzugspraxis und der ergänzenden Instrumente zur Erstwohnraumsicherung. Diese Spielräume und ihre tatsächliche Nutzung bilden den Ausgangspunkt für den theoretischen Bezugsrahmen in Kapitel 3 und die empirische Untersuchung in Kapitel 5.

3. Theoretischer und analytischer Bezugsrahmen

3.1 Policy-Implementation

Die vorliegende Arbeit stützt sich theoretisch auf die Policy-Implementationsforschung, ein Teilgebiet der Policy-Analyse, das sich mit der Umsetzung politischer Entscheide befasst (Sager et al., 2017, S. 117–118). Als Ausgangspunkt dieser Forschungsrichtung gilt die 1973 erschienene Studie von Jeffrey L. Pressman und Aaron Wildavsky (Wegrich, 2016, S. 342). Zentral ist der Befund, dass die Umsetzung politischer Programme über eine lange Kette von Abstimmungs- und Entscheidungsschritten zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteuren verlaufen kann. Bereits kleinere Verzögerungen und Meinungsverschiedenheiten können sich im Verlauf der Umsetzung kumulieren und die Zielerreichung beeinträchtigen (Wegrich, 2016, S. 342). Am Beispiel eines Wirtschafts- und Beschäftigungsprogramms in Oakland zeigte die Studie, dass zwischen dem politischen Beschluss eines Programms und seiner tatsächlichen Wirkung ein eigenständiger und keineswegs selbstverständlicher Umsetzungsprozess liegt (Wegrich, 2016, S. 344–346). Diese Beobachtung ist für den vorliegenden Vergleich unmittelbar relevant, da der Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes ebenfalls eine mehrstufige Kette von Bund, Kanton und Gemeinde sowie innerhalb der Gemeinde von Exekutive, Baukommission und Bauverwaltung durchläuft (vgl. Kapitel 2.4).

Wie Sager et al. (2017, S. 117) festhalten, war die Umsetzungsphase in der frühen Policy-Forschung lange kaum untersucht, da sich das Interesse zunächst auf den Politikprozess bis zum politischen Entscheid konzentrierte. Eine grundlegende konzeptionelle Schwierigkeit besteht jedoch darin, Politikformulierung und Implementation voneinander abzugrenzen. Wie Wegrich (2016, S. 346) unter Bezug auf Pressman und Wildavsky erläutert, lässt sich Politik weder so definieren, dass sie jegliche Implementation ausschliesst, noch so, dass sie sämtliche Implementation bereits umfasst. Die Trennung zwischen Programmbeschluss und Vollzug ist daher analytisch notwendig, bleibt aber eine Vereinfachung. Dieser Vorbehalt gilt auch für die vorliegende Arbeit: Sie untersucht den kommunalen Vollzug als eigenständigen Gegenstand und grenzt ihn von den bundesrechtlichen Vorgaben ab, ohne die Wechselwirkungen zwischen Rechtsetzung und Vollzug auszublenden.

Für den Schweizer Kontext ist der sogenannte Vollzugsföderalismus zentral. Damit wird der Umstand bezeichnet, dass die Kantone bei einem Grossteil der auf Bundesebene beschlossenen politischen Programme und Massnahmen für die Umsetzung zuständig sind. Die Gemeinden übernehmen dabei häufig Vollzugsaufgaben und stehen in direktem

Kontakt mit den betroffenen Bürgern, wobei ihr Handlungsspielraum durch kantonale Vorgaben begrenzt wird (Sager et al., 2017, S. 35). Weil Bundesgesetze oft bewusst allgemein formuliert sind, werden die Kantone dadurch nicht nur zu Vollzugs-, sondern auch zu Programminstanzen, die den bundesrechtlichen Rahmen an lokale Verhältnisse anpassen (Sager et al., 2017, S. 35). Für das Zweitwohnungsgesetz zeigt sich dieser Mechanismus auf zwei Ebenen: Wie in Kapitel 2.4 und 2.5 dargestellt, verfügen nicht nur die Kantone, sondern auch die Gemeinden über Möglichkeiten zu weitergehenden Regelungen. Der Bund setzt den rechtlichen Rahmen, der auf kantonaler und kommunaler Ebene weiter konkretisiert wird.

Mayntz (1983, S. 63) weist ergänzend darauf hin, dass Vollzugsbehörden je nach Detaillierungsgrad der Programmvorgaben über unterschiedlich grosse, teilweise ausdrücklich vorgesehene Entscheidungsspielräume verfügen. Faktische Interpretationsspielräume können dabei über das formal eingeräumte Ermessen hinausgehen. Der Programmvollzug stellt für Behörden zudem selten den alleinigen Zweck ihres Handelns dar, sondern konkurriert mit Erfordernissen organisatorischer Selbsterhaltung. Vor diesem Hintergrund wurden in der neueren Implementationsforschung zunehmend hybride Modelle entwickelt, die Top-down- und Bottom-up-Perspektiven miteinander verbinden, um die jeweiligen Schwächen der beiden Ansätze auszugleichen (Sager et al., 2017, S. 127). Bardach beschreibt Vollzugsprozesse in seinem 1977 erschienenen Werk *The Implementation Game* als eine Art Spiel, in dem Akteure eigene Strategien verfolgen und ihre jeweiligen Handlungsspielräume nutzen (Bardach, 1977; zit. in Sager et al., 2017, S. 129). Entsprechend verbindet die vorliegende Arbeit eine Top-down- mit einer Bottom-up-Perspektive. Ausgehend vom bundesrechtlichen Programm und der formellen Verteilung der Vollzugszuständigkeiten richtet sich der analytische Blick darauf, wie die kommunalen Vollzugsakteure diese Vorgaben interpretieren, konkretisieren und umsetzen. Die dabei relevanten Handlungsspielräume werden in Abschnitt 3.2 theoretisch gefasst und in Kapitel 5 empirisch untersucht.

3.2 Ermessens-, Interpretations- und Handlungsspielräume

Ein zentrales Konzept zur Analyse des kommunalen Vollzugs ist die von Michael Lipsky entwickelte *Street-Level Bureaucracy*. Lipsky bezeichnet damit Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer Tätigkeit direkt mit Bürgern interagieren und bei der Ausführung ihrer Aufgaben über erhebliche Entscheidungsspielräume verfügen (Lipsky, 2010, S. 3). Da ihre einzelnen Entscheidungen zusammengenommen das Handeln

der Behörde prägen, wirken sie an der konkreten Ausgestaltung der vollzogenen Politik mit (Lipsky, 2010, S. 13).

Diese Spielräume bestehen nicht losgelöst von rechtlichen und organisatorischen Vorgaben. Lipsky zeigt vielmehr, dass Vorschriften so umfangreich und widersprüchlich sein können, dass sie nur selektiv angewendet werden können. Eine zunehmende Regelungsdichte führt deshalb nicht zwangsläufig zu einer Verringerung des Ermessens (Lipsky, 2010, S. 14). Hinzu kommt, dass sich komplexe Aufgaben und die Besonderheiten einzelner Fälle nicht vollständig durch Regeln und Anweisungen erfassen lassen. Ermessen lässt sich daher nur schwer, teilweise gar nicht wesentlich reduzieren (Lipsky, 2010, S. 15). Vollzugsakteure müssen vielmehr zwischen gleichmässiger Regelanwendung sowie Flexibilität und angemessener Berücksichtigung besonderer Umstände vermitteln (Lipsky, 2010, S. 15–16).

Für die weitere Analyse wird diese Perspektive auf die kommunale Bauverwaltung übertragen. Deren Mitarbeitende wenden abstrakte Rechtsnormen auf konkrete Baugesuche an und nutzen dabei Auslegungs- und Beurteilungsspielräume. Sie setzen politische Vorgaben daher nicht lediglich mechanisch um, sondern wirken durch ihre Einzelfallentscheidungen an der konkreten Ausgestaltung des Vollzugs mit. Hupe unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen dem durch Vorschriften eingeräumten Spielraum und der Art, wie dieser Spielraum im tatsächlichen Handeln genutzt wird (Hupe, 2013, S. 434–435). Diese Unterscheidung bildet zugleich eine Verbindung zur in Kapitel 3.3 behandelten Principal-Agent-Perspektive.

Für die Analyse wird zwischen rechtlich eingeräumtem Ermessen, Interpretationsspielräumen bei auslegungsbedürftigen Vorgaben und faktischen Handlungsspielräumen im organisatorischen Vollzug unterschieden; Handlungsspielraum dient dabei als Oberbegriff. Unterschiedliche Fallbehandlungen beruhen somit nicht zwingend auf Ermessen im juristischen Sinn, sondern können auch aus Auslegung, fachlicher Beurteilung oder begrenzter Kontrolle entstehen (Hupe, 2013, S. 427, 432–433). Unter Bezug auf Evans greift Hupe die Unterscheidung zwischen formell anerkanntem (*de jure*) und faktisch – auch ohne explizite Anerkennung – bestehendem (*de facto*) Ermessen auf (Hupe, 2013, S. 433).

Hupe (2013, S. 436) betont, dass die Nutzung von Handlungsspielräumen durch rechtlich-administrative Rahmenbedingungen, Verwaltungskultur und Kontrollformen geprägt wird. Für den Gemeindevergleich folgt daraus die Erwartung, dass dieselben

bundesrechtlichen Vorgaben je nach kommunaler Organisation unterschiedlich umgesetzt werden. Die Street-Level-Perspektive wird in dieser Arbeit auf die Mitarbeitenden von Bauverwaltung und Bauamt angewendet, die konkrete Fälle prüfen und bearbeiten (Lipsky, 2010, S. 3). Gemeindevorstand und Baukommission werden demgegenüber als politische beziehungsweise kollegiale Entscheidungsorgane von dieser engeren Street-Level-Kategorie abgegrenzt und als Träger organisatorischer beziehungsweise institutioneller Handlungsspielräume behandelt. Touristische und immobilienwirtschaftliche Akteure gelten wiederum nicht als Vollzugsakteure, sondern als Programmadressaten oder Interessensakteure. Dies ist für die Analyse der Handlungsspielräume in Kapitel 5.4 relevant.

3.3 Akteurskonstellationen und organisatorische Interessen

Zur Analyse der Beziehungen zwischen den am Vollzug beteiligten Akteuren wird die aus der Neuen Institutionenökonomie stammende Principal-Agent-Theorie herangezogen (Sager et al., 2017, S. 129). Sie untersucht Beziehungen, in denen ein Auftraggeber Aufgaben an einen Auftragnehmer delegiert und dadurch von ihm abhängig wird (Sager et al., 2017, S. 130). Da der Auftraggeber dessen Tätigkeit nur unter hohen Kosten vollständig kontrollieren kann und beide Seiten nicht zwingend dieselben Interessen verfolgen, kann der Auftragnehmer seinen Informationsvorsprung zur Verfolgung eigener Interessen nutzen (Sager et al., 2017, S. 130). Das Modell kann sowohl auf das Verhältnis zwischen Bund beziehungsweise Kanton und Gemeinde als auch auf die Beziehungen zwischen politischer Leitung und Verwaltung innerhalb der Gemeinde bezogen werden. Aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung, der kommunalen Autonomie sowie zusätzlicher Kontrollmechanismen wie direkter Demokratie und gerichtlicher Kontrolle bildet die Principal-Agent-Theorie diese Beziehungen jedoch nur vereinfacht ab. Sie dient hier dazu, Informationsasymmetrien und mögliche Abweichungen zwischen politischen Vorgaben und administrativer Praxis sichtbar zu machen.

Auch innerhalb der Vollzugsbehörden können organisatorische Interessen die Umsetzung prägen. Mayntz (1983, S. 63) nennt insbesondere den Schutz eigener Ressourcen und Zuständigkeiten sowie das Vermeiden von Abhängigkeiten und dauerhaften Konflikten. Während die Principal-Agent-Theorie von eigennutzorientiertem Handeln ausgeht (Sager et al., 2017, S. 130), beschreibt Mayntz (1983, S. 63) einen möglichen Konflikt zwischen der Aufgabenerfüllung und den Anforderungen organisatorischer Selbsterhaltung. Sie macht vielmehr darauf aufmerksam, dass organisatorische Interessen und Präferenzen nicht automatisch mit den politischen Programmzielen übereinstimmen. Die Umsetzung

politischer Vorgaben steht damit nicht für sich allein, sondern wird auch davon beeinflusst, wie eine Behörde ihre Aufgaben, Ressourcen und Beziehungen zu anderen Akteuren organisiert. Diese Akteurskonstellationen werden insbesondere in den Kapiteln 5.1 und 5.6 untersucht. Die dargestellten Ansätze decken die für diese Arbeit relevanten Akteurs- und Organisationsbeziehungen ab, weshalb kein zusätzlicher eigenständiger Governance-Ansatz herangezogen wird.

3.4 Zielkonflikte und konkurrierende Interessen

Für die vorliegende Analyse werden mehrere potenziell konkurrierende öffentliche Ziele und private Interessen unterschieden: die Sicherung von Erstwohnraum, die touristische Wertschöpfung, die Erneuerung des Gebäudebestands, die haushälterische Bodennutzung sowie die Eigentums- und Verfügungsinteressen der Grundeigentümerschaft. Auf allgemeiner Ebene können solche Spannungen als Zielkonflikte zwischen öffentlichen Werten verstanden werden. Hupe verweist unter Bezug auf Stone auf Gerechtigkeit (*equity*), Effizienz, Sicherheit und Freiheit als zentrale öffentliche Werte (Stone, 2002; zit. in Hupe, 2013, S. 429). Da diese Werte und Interessen nicht in jedem Fall gleichzeitig verwirklicht werden können, umfasst der kommunale Vollzug auch den Umgang mit Zielkonflikten.

Für die empirische Analyse wird untersucht, welche Ziele die beteiligten Akteure priorisieren, welche Interessen sie als legitim betrachten und mit welchen rechtlichen, planerischen oder informellen Verfahren sie Konflikte bearbeiten. Diese Aspekte werden in Kapitel 5.6 untersucht.

3.5 Analytischer Bezugsrahmen

Tabelle 2 fasst die in den Kapiteln 3.1 bis 3.4 entwickelten theoretischen und analytischen Grundlagen zusammen und zeigt, wie sie in der empirischen Untersuchung in Kapitel 5 aufgegriffen werden.

Theoretischer oder analytischer Bezug	**Kernaussage**	**Schwerpunkte der empirischen Untersuchung**
Vollzugsföderalismus (Sager et al.)	Vollzug föderal verteilt: Kantone konkretisieren Bundespolitik, Gemeinden prägen lokale Umsetzung	Organisation und Zuständigkeiten (5.1), Verfahrenspraxis (5.2)
Handlungsspielräume (Lipsky/Hupe)	De jure und de facto Ermessen sind zu unterscheiden und kontextabhängig	Ermessens- und Interpretationsspielräume (5.4)
Akteurskonstellationen und organisatorische Interessen (Sager et al.; Mayntz)	Organisatorische Interessen, Ressourcen und Präferenzen können die Programmerfüllung mitprägen	Akteure, Interessen und Zielkonflikte (5.6)

Theoretischer oder analytischer Bezug	**Kernaussage**	**Schwerpunkte der empirischen Untersuchung**
Policy-Instrumente und Vollzugsoutputs (Sager et al.)	Politische Vorgaben werden im Vollzug durch konkrete Entscheidungen und Aktivitäten in Outputs übersetzt	Instrumente und Massnahmen (5.3), Verfahrenspraxis (5.2)
Programmänderung als veränderter Vollzugskontext (eigene Ableitung aus der Implementationsperspektive)	Die Revision verändert den formellen Handlungsspielraum und kann Anpassungen der kommunalen Praxis auslösen	Auswirkungen der Revision (5.5)
Konkurrierende Werte und Zielsetzungen (eigene Anwendung nach Hupe)	Vollzugsentscheidungen vermitteln zwischen Erstwohnraumsicherung, touristischer Wertschöpfung, Gebäudeerneuerung, haushälterischer Bodennutzung und Eigentumsinteressen	Zielkonflikte (5.6)

Tabelle 2: Analytischer Bezugsrahmen (eigene Darstellung).

Der Bezugsrahmen dient nicht der Prüfung von Hypothesen, sondern bildet die Grundlage für die Kategorienbildung in Kapitel 4.4 und die Diskussion der Ergebnisse in Kapitel 6.

4. Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

4.1 Forschungsdesign und Methodik

4.1.1 Qualitative Forschung und ihre Relevanz

Für die vorliegende Arbeit wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, um ein vertieftes Verständnis der Vollzugspraxis, der eingesetzten Instrumente und der damit verbundenen Zielkonflikte in den beiden Gemeinden zu gewinnen. Im Vordergrund stehen dabei die konkreten, institutionell geprägten Abläufe und die Perspektiven der beteiligten Akteure, die sich durch eine rein standardisierte Erhebung nur begrenzt erfassen liessen.

4.1.2 Vergleichende Fallstudienanalyse als Forschungsdesign

Die Arbeit ist als vergleichende Fallstudienanalyse zweier Gemeinden angelegt. Arosa und Vaz/Obervaz wurden gezielt ausgewählt: Beide sind stark touristisch geprägte Bündner Gemeinden mit hohem Zweitwohnungsanteil und unterliegen demselben bundes- und kantonalrechtlichen Rahmen (vgl. Kapitel 2.4 und 4.2). Wie sich im empirischen Teil zeigt, unterscheiden sie sich jedoch in ihrer kommunalen Vollzugsorganisation und ihrem Instrumentarium. Diese Konstellation ermöglicht es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kommunalen Vollzugspraxis zu untersuchen und plausible Zusammenhänge zwischen Vollzugsorganisation, Instrumentarium und Praxis herauszuarbeiten. Eine Isolation einzelner Einflussfaktoren ist mit dem gewählten qualitativen Zweifallvergleich nicht beabsichtigt. Neben der kommunalen Organisation können auch die Siedlungsstruktur, die Eigentumsverhältnisse, die touristische Struktur und weitere Kontextfaktoren den Vergleich mitprägen; sie werden im Rahmen dieser Arbeit nicht systematisch kontrolliert.

4.1.3 Experteninterviews als Methode

Als Erhebungsmethode wurden leitfadengestützte Experteninterviews gewählt. Nach der Typologie von Bogner et al. (2026, S. 25–26) sind die Interviews der vorliegenden Arbeit überwiegend als systematisierende Experteninterviews angelegt: Im Zentrum steht die Erhebung von technischem Wissen und Prozesswissen zu Zuständigkeiten, Verfahrensabläufen und Instrumenten. Die Interviews haben damit vor allem eine informatorische Funktion. Ergänzend wird Deutungswissen zu Wirksamkeit, Handlungsspielräumen und Zielkonflikten erhoben (Bogner et al., 2026, S. 19–20). Für die vorliegende Arbeit ergibt sich die Expertenstellung aus der beruflichen Funktion, dem besonderen Zugang zum Vollzugsgeschehen und dem praxisrelevanten Erfahrungswissen (Bogner et al., 2026, S. 12–15, 19).

4.2 Fallauswahl und Vergleichslogik

4.2.1 Arosa

Arosa ist eine stark touristisch geprägte Bündner Gemeinde. Die heutige politische Gemeinde entstand am 1. Januar 2013 durch den Zusammenschluss der damaligen Gemeinde Arosa mit den Talgemeinden Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Molinis, St. Peter-Pagig und Peist (Gemeinde Arosa, ohne Datum). Der im Wohnungsinventar 2026 ausgewiesene Zweitwohnungsanteil von 73,02 Prozent bezieht sich auf das gesamte Gebiet der fusionierten Gemeinde (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2026).

4.2.2 Vaz/Obervaz

Mit den Tourismusorten Lenzerheide und Valbella ist Vaz/Obervaz stark touristisch geprägt. Zum Gemeindegebiet gehören daneben die Stammfraktionen Lain, Muldain und Zorten sowie der Weiler Obersolis (Gemeinde Vaz/Obervaz, ohne Datum). Der im Wohnungsinventar 2026 ausgewiesene Zweitwohnungsanteil beträgt 76,18 Prozent und bezieht sich auf das gesamte Gemeindegebiet (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2026).

Für die Fallauswahl waren die touristische Prägung, die Unterstellung unter die einschränkenden Bestimmungen des ZWG und das öffentlich zugängliche Baugesetz mit spezifischen Bestimmungen zur Wohnraumsicherung massgeblich (vgl. Kapitel 2.5).

4.2.3 Vergleichbarkeit der beiden Fälle

Arosa und Vaz/Obervaz sind aufgrund ihrer touristischen Prägung, ihrer hohen Zweitwohnungsanteile und ihrer kommunalen Regelwerke grundsätzlich vergleichbar. Tabelle 3 zeigt, dass der Zweitwohnungsanteil in beiden Gemeinden deutlich über 70 Prozent liegt.

Gemeinde	Wohnungen insgesamt	Erstwohnungen	Gleichgestellte Wohnungen	Zweitwohnungsanteil
Arosa	6’020	1’623	1	73,02 %
Vaz/Obervaz	5’807	1’383	0	76,18 %

Tabelle 3: Wohnungsbestand und Zweitwohnungsanteil der Fallgemeinden gemäss Wohnungsinventar 2026 (Daten: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2026).
Anmerkung: Datenstand 31.12.2025.

Beide Gemeinden unterliegen damit den einschränkenden Bestimmungen des ZWG und als Bündner Gemeinden denselben kantonalrechtlichen Vorgaben. Vor der Interviewerhebung wurden zudem die öffentlich zugänglichen Baugesetze gesichtet, um die formelle Zuständigkeitsordnung beider Gemeinden zu erfassen. Wie sich die festgelegten

Zuständigkeiten und Instrumente in der tatsächlichen Vollzugspraxis auswirken, ist Gegenstand der empirischen Untersuchung in Kapitel 5.

4.3 Datenerhebung und Aufbereitung

4.3.1 Interviewleitfaden und Fragestellungen

Die Datenerhebung erfolgte überwiegend mittels teilstrukturierter, leitfadengestützter Interviews (siehe Anhang 1). Die Leitfäden umfassten einen gemeinsamen Kern zu Vollzugspraxis, Instrumenten und Zielkonflikten sowie funktionsspezifische Module. Sie orientierten sich an den drei Forschungsfragen und den rechtlichen und theoretischen Grundlagen der Kapitel 2 und 3. Auf einen separaten Pretest wurde verzichtet. Das erste Interview diente der Erprobung des gemeinsamen Frageteils und zeigte keinen grundlegenden Anpassungsbedarf.

4.3.2 Auswahl und Rekrutierung der Interviewpartner

Als Experten galten Personen, die aufgrund ihrer beruflichen Funktion über besonderen Zugang zu Vollzugsprozessen, eingesetzten Instrumenten oder deren Wirkungen verfügten. Die Auswahl umfasste sowohl vollzugsnahe als auch von der Regulierung betroffene Perspektiven. Damit wurde der Empfehlung Rechnung getragen, bei kontroversen Themen unterschiedliche normative Positionen abzubilden (Bogner et al., 2026, S. 26). Tabelle 4 zeigt die Abdeckung der Akteursgruppen in beiden Gemeinden.

Akteursgruppe	**Arosa**	**Vaz/Obervaz**	**Erkenntnisinteresse**
Exekutive	AR-1, AR-2	VO-1	Politische Steuerung
Bauverwaltung/Bauamt	AR-3	VO-2	Operative Vollzugspraxis
Gestaltungsberatung / Planungs- und Baukommission	AR-7 (Gestaltungsberatung)	VO-5 (frühere Planungs-/Baukommission)	Fachliche Projektbeurteilung
Tourismus/Hotellerie	AR-4, AR-5	VO-3, VO-4	Betriebliche Interessen
Immobilien- und Projektpraxis	AR-6.a, AR-7	VO-5	Markt- und Projektperspektive
Bauherrenvertretung/Gastronomie	AR-6.b	–	Betriebliche/private Bauherreninteressen
Bundespolitik (Hintergrund)	–	–	Einordnung der Revision (BG-1)

Tabelle 4: Akteursgruppen und Erkenntnisinteresse nach Gemeinde (eigene Darstellung).

Insgesamt wurden zwölf fallbezogene Interviews mit dreizehn Personen in die Auswertung einbezogen, davon eines in Form einer schriftlichen Beantwortung der Interviewfragen. Für Arosa fanden sieben Befragungen mit acht Personen statt, wobei zwei Personen gemeinsam befragt wurden. Für Vaz/Obervaz wurden fünf Einzelinterviews geführt. Ergänzend wurde nach Abschluss der Fallinterviews ein Hintergrundgespräch mit Nationalrat Martin Candinas geführt. Es diente der bundespolitischen Einordnung der empirischen Befunde und wurde nicht als Fallinterview gewertet.

Sämtliche ursprünglich kontaktierten Personen sagten einer Teilnahme zu.

Die unterschiedliche Anzahl an Interviews ergab sich aus der jeweiligen Organisation vor Ort sowie aus der Verfügbarkeit geeigneter Interviewpersonen. Entscheidend war die Abdeckung der für die Fragestellung relevanten Perspektiven. Eine vollständige Übersicht findet sich in Anhang 3.

4.3.3 Durchführung, Aufzeichnung und Aufbereitung

Die mündlich geführten Fallinterviews fanden zwischen dem 12. Juni und 9. Juli 2026 statt und dauerten je nach Gesprächspartner zwischen rund 26 und 80 Minuten. AR-5 beantwortete die Interviewfragen schriftlich. Die mündlich geführten Fallinterviews wurden nach Zustimmung der Teilnehmenden aufgezeichnet. Bei den Videointerviews erstellte Microsoft Teams automatisierte Rohtranskripte. Telefonisch oder persönlich geführte Gespräche wurden als Audioaufnahmen dokumentiert und anschliessend für die Auswertung verschriftlicht beziehungsweise in zeitmarkierte Arbeitsprotokolle überführt. Die automatisierten Transkripte und Arbeitsprotokolle wurden anhand der Aufzeichnungen und des Gesprächskontexts überprüft. Sämtliche im Haupttext verwendeten direkten Zitate wurden am jeweiligen Ausgangsmaterial kontrolliert.

4.3.4 Anonymisierung der Interviews

Alle Interviewpartner wurden mit neutralen Kürzeln versehen: Bei den Fallinterviews kennzeichnen diese die Gemeinde und eine fortlaufende Nummer (AR-1 für Arosa, VO-1 für Vaz/Obervaz), während BG-1 das Hintergrundgespräch bezeichnet. Beim gemeinsam geführten Interview AR-6 unterscheiden die Zusätze a und b die beiden befragten Personen. Bei gemeinsam getragenen Aussagen werden beide Kürzel genannt. Alle Zitate im Ergebnisteil sind mit dem jeweiligen Kürzel sowie dem Jahr des Interviews versehen. Das für die Einordnung besonders aufschlussreiche Hintergrundgespräch mit Martin Candinas, dem Initianten der parlamentarischen Initiative, auf welche die Revision von 2024 zurückgeht, wird mit dessen ausdrücklicher Zustimmung namentlich verwendet.

4.4 Datenanalyse

4.4.1 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Auswertung folgte einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 97–103). Die Hauptkategorien wurden zunächst aus dem theoretischen Bezugsrahmen abgeleitet und im Verlauf der Auswertung durch weitere, aus dem Material entstandene Unterkategorien ergänzt (Mayring, 2015, S. 85–87, 97–99). Als Kodiereinheit galt die kleinste inhaltlich abgeschlossene Aussage. Als Kontexteinheit diente der thematische Gesprächsabschnitt, bei Bedarf das gesamte Interview. Auswertungseinheit war jeweils ein vollständiges Interview (Mayring, 2015, S. 61). Darauf aufbauend erfolgte der Vergleich der beiden Gemeinden in Kapitel 5.

4.4.2 Kategorisierung und Codierung

Auf Grundlage der in Kapitel 4.4.1 beschriebenen Vorgehensweise entstand ein Codebuch mit neun Kategorien. Die zunächst gebildeten Kategorien wurden bei der Durchsicht der ersten Interviews präzisiert und ergänzt. Das anschliessend auf das gesamte Interview- und Antwortmaterial angewendete Codebuch enthält sieben thematische Kategorien und zwei ergänzende Querschnittskategorien mit ihren Unterkategorien und kurzen Abgrenzungen (Anhang 2).

Die zentralen Aussagen wurden einer Codiermatrix zugeordnet. Diese bildete die Grundlage für den Vergleich der beiden Gemeinden und die Ergebnisdarstellung in Kapitel 5. Die endgültige Kategorienbildung, Codierung und Gewichtung der Befunde erfolgten durch den Verfasser.

4.4.3 Dokumentenabgleich und Einordnung

Einzelne Interviewaussagen wurden punktuell mit Rechtsgrundlagen und kommunalen Planungsdokumenten abgeglichen, um sie zu präzisieren und in den rechtlichen beziehungsweise planerischen Kontext einzuordnen. Dieser Dokumentenabgleich diente der Plausibilisierung einzelner Aussagen und stellte keine eigenständige zweite Datenauswertung dar.

4.5 Gütekriterien und methodische Grenzen

Die Beurteilung der Auswertung orientiert sich insbesondere an den qualitativen Gütekriterien der Verfahrensdokumentation und argumentativen Interpretationsabsicherung (Mayring, 2015, S. 125–126).

4.5.1 Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Die Dokumentation der Auswahl, Erhebung, Aufbereitung und Codierung des Materials unterstützte die Nachvollziehbarkeit der Untersuchung.

4.5.2 Interpretationsabsicherung

Die Nachvollziehbarkeit der Auswertung wurde durch das dokumentierte Codebuch, die erneute Prüfung mehrdeutiger Textstellen, den punktuellen Abgleich mit Rechtsgrundlagen und kommunalen Planungsdokumenten sowie den systematischen Vergleich übereinstimmender und abweichender Positionen zwischen den Interviews unterstützt.

4.5.3 Reflexion, Subjektivität und Einsatz von KI-Hilfsmitteln

Eigene Erwartungen und Vorannahmen wurden im Verlauf der Auswertung reflektiert. Bei der Interpretation wurde darauf geachtet, die Perspektiven der Interviewpartner möglichst authentisch abzubilden.

Bei der Aufbereitung und Auswertung der Interviews kamen unterstützend KI-Hilfsmittel (ChatGPT und Claude) zum Einsatz. Sie dienten der Erstellung von Kurzmemos mit Zeitmarken, ersten Codierungsvorschlägen und einer vorläufigen fallübergreifenden Strukturierung. Punktuell wurde KI zur sprachlichen Überarbeitung einzelner Textpassagen eingesetzt. Sämtliche Vorschläge und Textentwürfe wurden anhand des jeweiligen Ausgangsmaterials und der herangezogenen Quellen kontrolliert, korrigiert und eigenständig überarbeitet. Die endgültige Kategorienbildung, Codierung, Auswahl und Gewichtung der Befunde sowie deren Interpretation erfolgten durch den Verfasser. Die KI-Hilfsmittel dienten nicht als fachliche Quellen.

Die Interviewpersonen waren über den Einsatz der KI-Hilfsmittel informiert und stimmten der Verarbeitung ihrer Aussagen zu. Die Verantwortung für die methodischen Entscheidungen, die inhaltliche Richtigkeit und sämtliche Schlussfolgerungen liegt beim Verfasser.

4.5.4 Methodische Grenzen

Die vorliegende Untersuchung weist mehrere methodische Grenzen auf, die bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Erstens erhebt die Arbeit keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität und beschränkt sich auf zwei Gemeinden und eine ungleiche Anzahl von Befragten pro Gemeinde. Die Codierung und Interpretation des Materials erfolgten durch eine Person, weshalb keine unabhängige Überprüfung der Zuordnungen stattfand. Zweitens ist bei den Aussagen der befragten Akteure eine mögliche Selbstdarstellung nicht auszuschliessen, etwa eine tendenziell positivere Darstellung

der eigenen Vollzugspraxis. Drittens war die Revision vom 1. Oktober 2024 zum Zeitpunkt der Interviews erst seit rund eineinhalb bis zwei Jahren in Kraft. Beobachtete Auswirkungen und blosse Erwartungen der Befragten lassen sich deshalb nur begrenzt trennen. Die Untersuchung kann daher keine langfristigen Wirkungen der Revision nachweisen, sondern beschränkt sich auf die Vollzugspraxis, bereits sichtbare Einzelfälle und die Erwartungen der Akteure.

5. Empirische Ergebnisse im Vergleich

Das folgende Kapitel stellt die zentralen Ergebnisse der Experteninterviews aus Arosa und Vaz/Obervaz entlang der in Kapitel 3.5 entwickelten Analysedimensionen dar. In jedem Unterkapitel werden zunächst die Befunde aus Arosa und Vaz/Obervaz dargestellt und anschliessend vergleichend zusammengeführt. Die Darstellung bleibt deskriptiv und auf eine materialnahe Synthese von Gemeinsamkeiten und Unterschieden beschränkt. Die Einordnung in den theoretischen Bezugsrahmen sowie die weitergehende Bewertung erfolgen in Kapitel 6.

5.1 Organisation und Zuständigkeiten im kommunalen Vollzug

5.1.1 Arosa

In Arosa entscheidet der Gemeindevorstand im ordentlichen Verfahren über die vom Ressort Hochbau und Planung vorbereiteten Baugesuche (AR-1, 2026; AR-3, 2026). Für untergeordnete, nicht öffentlich auszuschreibende Bauvorhaben besteht daneben ein Koordinationsverfahren, in dem das Ressort selbst entscheidet; auch im vereinfachten Verfahren und im Anzeigeverfahren liegt der Entscheid beim Ressort (AR-3, 2026). Neben dem Baubewilligungsverfahren umfasst der Vollzug einen zweiten, separat geführten Bereich der Missbrauchskontrolle (AR-1, 2026; AR-3, 2026). Nach Angaben von AR-1 waren zum Interviewzeitpunkt weniger als sechs Verdachtsfälle offen (AR-1, 2026). Den operativen Schwerpunkt des Vollzugs bildet das Ressort Hochbau und Planung, dessen personelle Kapazität nach Angaben von AR-3 seit 2021 von rund 200 auf 400 Stellenprozent erhöht wurde (AR-3, 2026). Während die Bearbeitung der Baugesuche nach AR-3 innerhalb der Fristen erfolgt, besteht bei den Bauabnahmen ein aus früheren Jahren übernommener Rückstand (AR-3, 2026). Bei rechtlich anspruchsvollen Fällen greift die Gemeinde zudem auf externe juristische Beratung zurück, da das innerhalb der Verwaltung verfügbare Fachwissen als begrenzte Ressource beschrieben wird (AR-3, 2026).

5.1.2 Vaz/Obervaz

In Vaz/Obervaz ist der Vollzug nach Verfahrensart und Vorhabentyp gestuft organisiert: Der Gemeindevorstand entscheidet insbesondere über abzulehnende oder mit Einsprachen versehene Baugesuche, die Baukommission über Neubauten und wesentliche Umbauten und die Bauverwaltung über die übrigen beziehungsweise vereinfachten Verfahren sowie über Bauabnahmen und Kontrollen (Art. 4a Abs. 1–3 BauG Vaz/Obervaz). Diese gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsordnung wird durch die Aussagen von VO-2 bestätigt (VO-2, 2026). Auch die Kontrolle von Erstwohnungsbeschränkungen liegt bei der Bauverwaltung; VO-2 sieht in diesem Bereich jedoch ausdrücklich weiteren

Systematisierungsbedarf, ein erster Abgleich erfolgt über eine Liste der beschränkten Wohnungen und das Einwohnerregister (VO-2, 2026).

5.1.3 Zwischenvergleich

Im Zwischenvergleich zeigt sich in beiden Gemeinden ein nach Verfahrensart und Bedeutung des Vorhabens abgestuftes Vollzugsmodell. Einfachere beziehungsweise untergeordnete Verfahren werden durch die Verwaltung oder das zuständige Ressort selbständig entschieden, während für umfangreichere oder konfliktbehaftete Vorhaben weitere Entscheidinstanzen zuständig sind. In Arosa erteilt das Ressort Hochbau und Planung die Bewilligungen im Koordinations-, vereinfachten und Anzeigeverfahren direkt, während der Gemeindevorstand im ordentlichen Verfahren entscheidet (AR-1, 2026; AR-3, 2026). In Vaz/Obervaz entscheidet die Bauverwaltung über die übrigen beziehungsweise vereinfachten Verfahren, die Baukommission über Neubauten und wesentliche Umbauten und der Gemeindevorstand insbesondere über abzulehnende oder mit Einsprachen versehene Baugesuche (Art. 4a Abs. 1–3 BauG Vaz/Obervaz; VO-2, 2026). Die Gemeinden unterscheiden sich damit weniger im Grundprinzip der Aufgabenteilung als in der konkreten Verteilung und der Anzahl der beteiligten Entscheidinstanzen. Beide Gemeinden kontrollieren die Einhaltung von Erstwohnungsbeschränkungen. In Arosa wird diese Kontrolle als separater Vollzugsbereich geführt, während VO-2 für Vaz/Obervaz in diesem Bereich weiteren Systematisierungsbedarf feststellt (AR-1, 2026; AR-3, 2026; VO-2, 2026).

5.2 Ablauf und Praxis der Baubewilligungsverfahren

5.2.1 Arosa

Der Ablauf des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens in Arosa lässt sich anhand des Interviews mit der operativen Vollzugsstelle detailliert nachzeichnen. Dem eigentlichen Baugesuch kann eine freiwillige und unverbindliche vorläufige Beurteilung beziehungsweise Vorabklärung nach Art. 41 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 (KRVO, BR 801.110) vorausgehen (AR-3, 2026). Nach Angaben von AR-3 werden rund 98 Prozent der Baugesuche zunächst unvollständig eingereicht und müssen entsprechend nachgebessert werden. Während der öffentlichen Auflage wird laut AR-3 gegen etwa jedes fünfte Baugesuch Einsprache erhoben. Im ordentlichen Verfahren entscheidet anschliessend der Gemeindevorstand (AR-3, 2026). Gegen dessen Entscheid kann gestützt auf Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (VRG, BR 370.100) Beschwerde beim Obergericht des Kantons Graubünden erhoben werden. Die Zahl der Baugesuche hat sich nach

Angaben von AR-3 deutlich erhöht: von rund 100 bis 110 Baugesuchen im Jahr 2020 auf aktuell rund 260 bis 280 pro Jahr (AR-3, 2026).

5.2.2 Vaz/Obervaz

Die Aussagen zu Vaz/Obervaz konzentrieren sich weniger auf einen vollständig quantifizierten Verfahrensablauf als auf die Prüfung des altrechtlichen Status und die Bedeutung informeller Vorabklärungen. Für die Beurteilung des altrechtlichen Status einer Wohnung ist massgeblich, ob diese am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war (Art. 10 ZWG). Die Verwaltung stützt sich dabei nach Angaben von VO-2 auf eine dichte Aktenlage und zieht bei Bedarf Ersatznachweise wie Handwerkerrechnungen oder Neuschätzungen der Gebäudeversicherung heran (VO-2, 2026). Nach Einschätzung von VO-5 kommt informellen Vorabklärungen zwischen Gesuchstellenden und Verwaltung eine wichtige Rolle zu, die im formellen Verfahrensablauf nicht abgebildet ist (VO-5, 2026).

5.2.3 Zwischenvergleich

Im Zwischenvergleich zeigt sich in beiden Gemeinden die Bedeutung vorgelagerter Klärungsschritte vor der Einreichung des formellen Baugesuchs. Die Möglichkeit einer unverbindlichen vorläufigen Beurteilung ist kantonalrechtlich in Art. 41 KRVO vorgesehen und gilt für beide Gemeinden. Im Interviewmaterial werden jedoch unterschiedliche Schwerpunkte sichtbar: In Arosa wird die freiwillige Voranfrage als Bestandteil des Verfahrensablaufs beschrieben, während VO-5 für Vaz/Obervaz vor allem die praktische Bedeutung informeller Vorabklärungen zwischen Gesuchstellenden und Verwaltung hervorhebt. Für Arosa lässt sich der weitere Verfahrensablauf anhand konkreter Angaben zur Vollständigkeit der Gesuche, zu Einsprachen und zur Entwicklung der Fallzahlen detailliert nachzeichnen. In Vaz/Obervaz liegt der Schwerpunkt der Aussagen dagegen auf der Prüfung des altrechtlichen Status und der dafür verwendeten Nachweise. Die Unterschiede betreffen damit vor allem die im Interviewmaterial dokumentierten Verfahrensaspekte. Ein unmittelbarer Vergleich von Fallzahlen, Einsprachequoten oder Verfahrensdauern ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

5.3 Instrumente und Massnahmen zur Sicherung von Erstwohnraum: Einsatz und wahrgenommene Wirksamkeit

5.3.1 Strategische, formelle, finanzielle und informelle Instrumente

Für die Einordnung der nachfolgend dargestellten Instrumente werden nach ihrer primären Funktionsweise vier Typen unterschieden. Zu den strategischen Instrumenten und

Trägerschaftsmodellen zählen insbesondere Baurechtsvergaben, Stiftungen, Genossenschaften und gemeindeeigene Wohnbauprojekte. Formelle Instrumente umfassen rechtlich verbindliche Vorgaben und finanzielle Regelungen, namentlich Nutzungsbeschränkungen, Grundbucheinträge, Lenkungsabgaben oder kommunale Erstwohnungspflichten. Finanzielle Instrumente wirken über Abgaben oder finanzielle Anreize. Informelle oder verhandlungsbasierte Instrumente bestehen in projektbezogenen Absprachen zwischen Gemeinden, Betrieben und Bauherrschaften. Überschneidungen zwischen den Gruppen sind möglich.

5.3.2 Arosa: Strategische, finanzielle und verhandlungsbasierte Steuerung

Im Aroser Interviewmaterial treten insbesondere strategische, finanzielle und informelle Instrumente hervor. Die nachfolgende Darstellung bildet jene Instrumente ab, die von den befragten Akteuren genannt beziehungsweise hervorgehoben wurden. Sie stellt keine abschliessende oder rechtlich vollständige Bestandsaufnahme des kommunalen Instrumentariums dar. Nach Angaben von AR-3 ist die kommunale Zweitwohnungsregelung durch die spätere Bundesgesetzgebung weitgehend überholt. Nach Angaben von AR-3 wird weiterhin eine Lenkungsabgabe von CHF 700 pro Quadratmeter angewendet. Bei Abbruch und Wiederaufbau wird sie mit der Handänderung für den neu geschaffenen beziehungsweise erweiterten Wohnraum erhoben. Bei Erweiterungen nach aussen ist sie vor Baubeginn zu entrichten (AR-3, 2026).

Baurechtslösungen in Kooperation mit Genossenschaften werden durch den geringen Bestand an gemeindeeigenem Bauland begrenzt (AR-2, 2026). Die kommunalen Wohnbauprojekte Wätterweid und Rathaus wurden in Volksabstimmungen abgelehnt (AR-1, 2026; AR-2, 2026). Nach Angaben von AR-1 besteht bei Wätterweid inzwischen die Hoffnung auf eine Realisierung durch eine Genossenschaft, während das Rathausprojekt neu aufgegleist werden soll (AR-1, 2026). AR-2 führt die Ablehnungen unter anderem auf unterschiedliche Interessen der seit der Gemeindefusion vereinten Talschaft zurück und äussert nach den beiden Abstimmungsniederlagen Zweifel am politischen Rückhalt für solche Projekte (AR-2, 2026).

Ergänzend werden projektbezogene und betriebliche Lösungen genutzt. AR-4 berichtet von einem grösseren, hier anonymisierten Hotelprojekt, dessen Bewilligung nach seiner Darstellung daran geknüpft war, dass an anderer Stelle Wohnraum für Mitarbeitende geschaffen wird. Ob es sich dabei um eine formelle Auflage, eine vertragliche Vereinbarung oder eine informelle Erwartung handelte, geht aus dem Interview nicht eindeutig hervor (AR-4, 2026). AR-6 nennen zudem eine Kooperation, bei der Personalunterkünfte

ausserhalb der touristischen Hauptsaison Mitarbeitenden des Baugewerbes überlassen werden (AR-6.a, 2026; AR-6.b, 2026). AR-5 nennt eigene Personalhäuser und langfristige Anmietungen als betriebliche Strategien zur Sicherung von Personalunterkünften (AR-5, 2026).

5.3.3 Vaz/Obervaz: Kodifizierte Kopplung von Zweit- und Erstwohnraum

Vaz/Obervaz setzt auf vergleichsweise stark kodifizierte Instrumente. Nach Art. 32c Abs. 1 des Baugesetzes werden Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 8 Abs. 1–3 ZWG nur bewilligt, wenn innerhalb desselben Projekts mindestens im gleichen Umfang Erstwohnungen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG erstellt werden. Die Gemeinde koppelt damit die Zulassung zusätzlicher frei nutzbarer Wohnungen unmittelbar an die Schaffung von Erstwohnraum. Umnutzungen bestehender strukturierter Beherbergungsbetriebe in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 8 Abs. 4 ZWG schliesst Art. 32c Abs. 2 Baugesetz vollständig aus.

Auf bodenpolitischer Ebene nennt VO-1 die im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision vorgesehene fünfjährige Bauverpflichtung. Nach einer zweijährigen Nachfrist kann die Gemeinde bei gegebenen Voraussetzungen ein Kaufrecht ausüben. Die vorgesehene Bauverpflichtung ist Bestandteil der laufenden Ortsplanungsrevision und derzeit noch nicht in Kraft (VO-1, 2026; Gemeinde Vaz/Obervaz, 2026, S. 3, 35). Ergänzend nennt er eine gemeinsam mit der Bürgergemeinde gegründete Stiftung, die ausgewählte Grundstücke selbst überbauen und dadurch Erstwohnraum schaffen soll (VO-1, 2026). Aus Marktperspektive beschreibt VO-5 zudem eine Quersubventionierung, bei der hochpreisige Zweitwohnungen die Erstellung von Erstwohnungen innerhalb desselben Projekts wirtschaftlich mittragen (VO-5, 2026). Auch die Hotellerie verfügt über eigene Personalunterkünfte, wobei die Unterbringung in Spitzenzeiten nach Angaben von VO-4 angespannt bleibt (VO-4, 2026).

Tabelle 5 fasst die in den Interviews, kommunalen Planungsdokumenten und Rechtsgrundlagen dokumentierten Instrumente beider Gemeinden zusammen.

Steuerungsdimension	**Arosa**	**Vaz/Obervaz**
Finanzielle Steuerung	Lenkungsabgabe von CHF 700/m²	-
Bodenpolitische Instrumente und Trägerschaften	Baurechtslösungen mit Genossenschaften; wenig Gemeindeland und abgelehnte Wohnbauprojekte	Stiftung mit Bürgergemeinde; geplante Bauverpflichtung mit Nachfrist und möglichem Kaufrecht
Kopplung von Projektentwicklung und Erstwohnraum	Projektbezogene Lösung für Mitarbeiterwohnraum bei einem Hotelprojekt	Gesetzliche Kopplungspflicht nach Art. 32c Abs. 1 BauG; Ausschluss nach Abs. 2
Betrieblicher Personalwohnraum	Eigene Personalhäuser; saisonale Weitergabe von Unterkünften an das Baugewerbe	Eigene Personalunterkünfte; Engpässe in Spitzenzeiten

Tabelle 5: Instrumentenvergleich Arosa – Vaz/Obervaz (eigene Darstellung nach Interviewangaben, kommunalen Planungsdokumenten und Rechtsgrundlagen).
Anmerkung: Die Tabelle 5 bildet die im Interviewmaterial, in kommunalen Planungsdokumenten und in den geprüften Rechtsgrundlagen dokumentierten Instrumente ab. Eine fehlende Nennung bedeutet nicht zwingend, dass in der betreffenden Gemeinde kein entsprechendes Instrument besteht.

5.3.4 Wahrgenommene Wirksamkeit und Grenzen

Zur Wirksamkeit der Instrumente liegen vor allem qualitative Einschätzungen vor. In Arosa wirken sich die in 5.3.2 beschriebenen Engpässe – der geringe Bestand an gemeindeeigenem Bauland und die Ablehnung kommunaler Wohnbauprojekte – als Grenzen strategischer Instrumente aus (AR-1, 2026; AR-2, 2026).

In Vaz/Obervaz bezeichnet VO-1 die gesetzliche Steuerung über das in Revision befindliche Baugesetz als den grössten kommunalen Hebel gegen eine weitere Zunahme von Zweitwohnungen. Als Grenze nennt er frühere befristete Erstwohnungsbindungen: Nach Ablauf einer zwanzigjährigen Bindung seien mehrere Wohnungen als Zweitwohnungen verkauft worden (VO-1, 2026). VO-2 ergänzt, dass solche Verpflichtungen in der Regel auf 20 Jahre befristet waren (VO-2, 2026; Gemeinde Vaz/Obervaz, 2021, S. 11). Nach Art. 32h Abs. 1 BauG Vaz/Obervaz fallen sie mit Ablauf der in der Baubewilligung verfügten und im Grundbuch angemerkten Dauer dahin. Nach Angaben von VO-2 sollen die im Rahmen der Ortsplanungsrevision neu vorgesehenen Erstwohnungsbindungen dagegen zeitlich unbeschränkt gelten (VO-2, 2026; Art. 49 und 58 des Entwurfs des Baugesetzes der Gemeinde Vaz/Obervaz, 2. Mitwirkungsauflage, Stand 27. Mai 2026). Die neu

gegründete Stiftung befand sich zum Interviewzeitpunkt noch in einer frühen Aufbauphase, weshalb ihre Wirkung noch nicht beurteilt werden konnte (VO-1, 2026).

5.4 Ermessens- und Interpretationsspielräume

5.4.1 Arosa

In Arosa wird nach Aussage der Verwaltung eine als «Topflösung» bezeichnete Praxis angewendet, bei der altrechtliche Hauptnutzflächen rechnerisch gebündelt, um bis zu 30 Prozent erweitert und neu auf verschiedene Wohnungen verteilt werden können. Die Verwaltung beschreibt diese Praxis als derzeit angewendet, aber rechtlich noch nicht abschliessend geklärt (AR-3, 2026).

Daneben werden neue Bauten sowie Erweiterungen und neubauähnliche Umgestaltungen bestehender Bauten grundsätzlich nur bewilligt, wenn das festgelegte Nutzungsmass zu mindestens 80 Prozent ausgeschöpft wird (Art. 12 BauG Arosa, Fn. 1). AR-3 ordnet diese Vorgabe dem verdichteten Bauen und nicht dem Zweitwohnungsrecht zu. Für sich allein begründet sie keine Erstwohnungspflicht (AR-3, 2026).

5.4.2 Vaz/Obervaz

In Vaz/Obervaz liegen die zentralen Beurteilungsspielräume nach Angaben von VO-2 beim Nachweis der Altrechtlichkeit einzelner Wohnungen sowie beim Zusammenspiel der im Rahmen der Ortsplanungsrevision neu vorgesehenen kommunalen Erstwohnungsvorschriften mit der kantonal vorgegebenen 80-Prozent-Mindestausschöpfung (VO-2, 2026; Art. 14 und 58 des Baugesetzentwurfs Vaz/Obervaz, Stand 27. Mai 2026). Ein weiterer Abgrenzungsfall betrifft die Einstufung eines Vorhabens als neubauähnlicher Umbau. Nach Einschätzung von VO-2 könnte das Zusammenspiel dieser Vorgaben dazu führen, dass Bauherrschaften vermehrt versuchen, Vorhaben so zu etappieren, dass sie nicht als neubauähnlicher Umbau eingestuft werden und die damit verbundene 80-Prozent-Mindestausschöpfung nicht zur Anwendung gelangt (VO-2, 2026).

5.4.3 Zwischenvergleich

In beiden Gemeinden betreffen die Interpretationsspielräume vor allem die Anwendung mehrerer Rechtsgrundlagen auf bestehende Bausubstanz: in Arosa die Berechnung und Verteilung der Hauptnutzfläche, in Vaz/Obervaz den Nachweis der Altrechtlichkeit, die Einstufung neubauähnlicher Umbauten und die kumulative Anwendung von Erstwohnungs- und Ausnützungsvorgaben.

5.5 Auswirkungen der Revision vom 1. Oktober 2024

Da die Revision erst seit dem 1. Oktober 2024 in Kraft ist, lassen sich ihre Auswirkungen zum Interviewzeitpunkt nur vorläufig beurteilen. Die Interviews enthalten erstens bereits beobachtete Veränderungen bei konkreten Baugesuchen, zweitens Erwartungen zu mittel- und langfristigen Marktwirkungen und drittens unterschiedliche Bewertungen der Revision.

5.5.1 Arosa

Im Aroser Interviewmaterial sind Auswirkungen auf laufende Baugesuche deutlich erkennbar. AR-3 berichtet, dass mehrere Gesuche nach Inkrafttreten der Revision zurückgezogen und als Abbruch- und Wiederaufbauprojekte neu geplant wurden. Nach seiner Einschätzung ist diese Variante häufig wirtschaftlich attraktiver als eine Kernsanierung; zudem kann die Hauptnutzfläche nun auch bei Abbruch und Wiederaufbau innerhalb der Bauzonen um bis zu 30 Prozent erweitert werden (Art. 11 Abs. 2 ZWG; AR-3, 2026).

Die Einschätzungen der Revision fallen unterschiedlich aus. AR-2 bewertet die bauliche Erneuerung grundsätzlich positiv, verweist zugleich jedoch auf den Anstieg der Baugesuche und auf mögliche Folgen daraus für den Zweitwohnungsbestand und das Ortsbild: «[…] bedeutend mehr Baugesuche, es wird viel Altes abgebrochen und neu gemacht. Grundsätzlich nicht schlecht für Arosa, und für das Ortsbild kommt es auf die Architektur an. Aber es gibt nun halt einmal Zweitwohnungen» (AR-2, 2026). AR-4 beurteilt die Revision grundsätzlich positiv, erwartet ihre Wirkung jedoch erst längerfristig. AR-7 hebt demgegenüber mögliche Beeinträchtigungen des Ortsbilds hervor, während AR-5 nur eine vorsichtige Einschätzung möglicher indirekter Wirkungen abgibt (AR-4, 2026; AR-5, 2026; AR-7, 2026).

5.5.2 Vaz/Obervaz

In Vaz/Obervaz wird die Revision als weniger einschneidend beschrieben als die bereits bestehenden kommunalen Erstwohnungsvorschriften (VO-1, 2026). Die Bauverwaltung nennt einzelne Fälle, in denen die neuen Möglichkeiten bei Abbruch und Wiederaufbau beziehungsweise der Erweiterung um 30 Prozent genutzt werden (VO-2, 2026). Aus Sicht der Tourismusorganisation und der Hotellerie sind bislang keine klaren Auswirkungen der Revision erkennbar (VO-3, 2026; VO-4, 2026).

5.5.3 Gemeindeübergreifender Befund und bundespolitische Einordnung

Im Vergleich werden im Aroser Material mehr konkrete Anpassungen laufender Projekte beschrieben, während in Vaz/Obervaz bislang nur wenige konkrete Auswirkungen

erkennbar sind. In den Interviews werden in beiden Gemeinden bislang keine klaren Marktwirkungen beschrieben.

BG-1 ordnet die Revision bundespolitisch nicht primär als Instrument zur Schaffung bezahlbaren Erstwohnraums ein. Als Ziel der Regelung nennt er, dem Verfall älterer Gebäude in Tourismusregionen entgegenzuwirken und der Eigentümerschaft mehr Flexibilität bei deren Erneuerung und Modernisierung zu geben. Ob die erweiterten Möglichkeiten vor Ort entlastend wirken oder zusätzlichen Druck erzeugen, hängt nach seiner Einschätzung vom Gemeindetyp und den ergänzenden kommunalen Instrumenten ab (BG-1, 2026).

5.6 Akteure, Interessen und Zielkonflikte

Die Interviews lassen ein breites Spektrum an Konfliktlinien erkennen. Im Folgenden werden die zwei Konfliktlinien vertieft, die in mehreren Interviews aus beiden Gemeinden wiederholt thematisiert wurden.

5.6.1 Konflikt 1: Verwertungslogik versus Wohnraumversorgung

Der am breitesten belegte Konflikt betrifft die wirtschaftliche Verwertung von Wohnraum gegenüber seiner Verfügbarkeit für die ortsansässige Bevölkerung und Arbeitskräfte. Für Arosa beschreibt AR-3 einen «Donut-Effekt»: Altrechtliche Wohnungen in den Dorfkernen würden zu hohen Preisen verkauft, während Einheimische vermehrt an den Siedlungsrand auswichen. Die geringe Nutzung vieler Zweitwohnungen führe dadurch zu einer Entleerung der Dorfkerne (AR-3, 2026). Im gemeinsamen Interview AR-6 wird ebenfalls eine Konkurrenz zwischen Verkauf, Ferienvermietung und Dauervermietung zugunsten der jeweils wirtschaftlich attraktivsten Nutzung beschrieben (AR-6.a, 2026; AR-6.b, 2026). Zugleich garantiert die formelle Zweckbestimmung als Erstwohnung noch keine Bezahlbarkeit. Nach Angaben von AR-2 liegen derzeit die Quadratmeterpreise für geplante Erstwohnungen bei CHF 15’000 bis 20’000, was für viele Einheimische nicht bezahlbar ist (AR-2, 2026). AR-1 verweist ergänzend auf eine zum Interviewzeitpunkt vorliegende Übersicht von 14 teils bewilligten, teils noch in Planung befindlichen Bauprojekten, aus denen 279 Erst- und 113 Zweitwohnungen entstehen sollen. Rein mengenmässig könnte dies die Wohnraumsituation entschärfen; offen sei jedoch, zu welchen Miet- und Kaufpreisen die Erstwohnungen angeboten würden (AR-1, 2026).

In Vaz/Obervaz zeigt sich derselbe Konflikt im deutlichen Preisgefälle zwischen Erst- und Zweitwohnungen, das aus Sicht der Bauverwaltung ein erhebliches

Missbrauchspotenzial schafft (VO-2, 2026). VO-4 stellt der kurzfristigen Wertschöpfung aus Bau und Verkauf hochpreisiger Wohnungen die längerfristige lokale Wertschöpfung durch Arbeitsplätze, Handel und Gewerbe gegenüber (VO-4, 2026). VO-5 beschreibt zudem aus kommunaler Entscheidungs- und Immobilienperspektive eine Spannung zwischen Rechtsgleichheit und öffentlichem Interesse einerseits sowie Nachfrage und Preisbildung andererseits (VO-5, 2026).

In den Interviews wird zudem die räumliche Erreichbarkeit als Faktor für die Rekrutierung von Arbeitskräften genannt: AR-2 beschreibt Arosas Abgeschiedenheit als Nachteil, während VO-3 die Nähe von Vaz/Obervaz zu Chur und zum Rheintal als Wettbewerbsvorteil hervorhebt (AR-2, 2026; VO-3, 2026).

5.6.2 Konflikt 2: Bauliche Entwicklung versus räumliche und ortsbildliche Grenzen

Der zweite Konflikt betrifft das Verhältnis zwischen baulicher Entwicklung, Wohnraumversorgung und den räumlichen Grenzen sowie dem Ortsbildschutz der Gemeinden. In Arosa wird aus gestalterischer Fachperspektive die zunehmende Verdichtung als Gefahr für das Ortsbild beschrieben. Nach AR-7 löse nämlich die bauliche Entwicklung das Wohnraumproblem für Einheimische, Arbeitnehmende und Familien nicht; diese fänden häufig nur noch am Siedlungsrand bezahlbaren Wohnraum. Eine dauerhaft ansässige Bevölkerung sei aber Voraussetzung für ein lebendiges Dorf: «Als Gemeinde will man keinen toten Dorfkern, in dem nur zweimal im Jahr Leute sind. Man will Leben, Bevölkerung, Läden und Restaurants, die funktionieren – und dafür braucht es Einheimische. Diese Durchmischung wird immer schlechter» (AR-7, 2026).

In Vaz/Obervaz zeigt sich ein Konflikt deutlich in der Diskrepanz zwischen den vom Kanton angerechneten Bauzonenreserven und dem tatsächlich verfügbaren Bauland. VO-1 führt dies auf Baulandhortung und die geringe Ausnützung bestehender Grundstücke zurück. Auch grosse, nur schwach überbaute Parzellen würden als Baulandreserven angerechnet, obwohl sie dem Markt nicht zur Verfügung stünden. Trotz rechnerisch vorhandener Reserven gebe es so nur wenig tatsächlich verfügbares Bauland für Erstwohnungen und noch weniger bezahlbare Angebote (VO-1, 2026). Der kommunale Planungs- und Mitwirkungsbericht bestätigt die zugrunde liegende Knappheit: Obwohl die Gemeinde überdimensionierte Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aufweist, bestehe für Einheimische kaum ein Angebot an bezahlbarem Erstwohnraum; auch mit der geplanten Überbauung der Parzelle 1578 könne die Wohnungsknappheit nicht behoben werden (Gemeinde Vaz/Obervaz, 2024, S. 3, 7).

5.6.3 Bearbeitung der Konflikte in den beiden Gemeinden

Die Interviews zeigen, dass beide Gemeinden die beiden Konflikte mit unterschiedlichen Instrumenten und Vorgehensweisen bearbeiten. Der Konflikt zwischen Verwertungslogik und Wohnraumversorgung wird mit den in Kapitel 5.3 dargestellten Instrumenten bearbeitet: In Arosa treten dabei unterschiedliche finanzielle, strategische und projektbezogene Lösungsansätze hervor, während in Vaz/Obervaz stärker gesetzlich und institutionell verankerte Instrumente eingesetzt werden. Beim Konflikt zwischen baulicher Entwicklung und räumlichen Grenzen stehen in Arosa projektbezogene Abwägungen und ortsbildliche Fragen im Vordergrund, in Vaz/Obervaz die Mobilisierung rechnerisch vorhandener Baureserven.

AR-4 ordnet Zielkonflikte als Begleiterscheinung der touristischen Entwicklung ein und vertritt die Einschätzung, dass sich kurzfristige Spannungen längerfristig wieder einpendeln könnten (AR-4, 2026). Diese Einschätzung bleibt im Interviewmaterial eine Einzelposition.

5.7 Vergleichende Zusammenfassung

Tabelle 6 fasst die zentralen Befunde entlang der in Kapitel 3.5 entwickelten und im Material ergänzten Vergleichsdimensionen zusammen.

Dimension	**Arosa**	**Vaz/Obervaz**	**Vergleichsbefund**
Vollzugspraxis	Steigende Fallzahlen und Kapazitätsfragen stehen im Vordergrund	Gestufte Zuständigkeiten und informelle Vorabklärungen stehen im Vordergrund	Gemeinsame bundesrechtliche Ausgangslage, unterschiedliche organisatorische und verfahrensbezogene Schwerpunkte
Instrumente	Lenkungsabgabe, Baurechtslösungen mit Genossenschaften, projektbezogene Lösungen	Kopplungspflicht (Art. 32c BauG); Stiftung mit Bürgergemeinde; geplante Bauverpflichtung mit möglichem Kaufrecht	Vaz/Obervaz stärker rechtlich und institutionell verankert

Dimension	Arosa	Vaz/Obervaz	Vergleichsbefund
Ermessens- und Interpretationsspielräume	Topflösung rechtlich noch nicht gefestigt; Berechnung und Verteilung der Hauptnutzfläche; 80-Prozent-Vorgabe ohne eigene Erstwohnungswirkung	Altrechtlichkeitsnachweis; Zusammenspiel von geplanten Erstwohnungsvorgaben und 80-Prozent-Mindestausschöpfung; neubauähnliche Umbauten; mögliche Etappierung	Spielräume entstehen in beiden Gemeinden bei der Einordnung und Rechtsanwendung komplexer Vorhaben, jedoch an unterschiedlichen Punkten
Revision 2024	Mehr konkrete Anpassungen laufender Projekte dokumentiert	Einzelne Anwendungsfälle; bestehende kommunale Regelungen werden als prägender beschrieben	Operative Wirkungen im Aroser Material deutlicher sichtbar
Erstwohnraum	Erstwohnungen entstehen, sind gemäss Interviews jedoch häufig nicht bezahlbar	Erstwohnraum stärker rechtlich an Projektentwicklungen gekoppelt; bezahlbares Angebot dennoch knapp	Rechtliche Sicherung allein gewährleistet keine Bezahlbarkeit
Zielkonflikte	Donut-Effekt, Ortsbild und politische Ablehnung kommunaler Wohnbauprojekte	Preisgefälle, Baulandhortung und faktisch nicht verfügbare Baureserven	Ähnliche Grundkonflikte mit unterschiedlicher räumlicher und politischer Ausprägung
Kommunale Steuerungslogik	Stärker projektbezogen und verhandlungsbasiert	Rechtlich und bodenpolitisch geprägt; zusätzliche Instrumente in Ortsplanungsrevision vorgesehen	Unterschied in der Art der kommunalen Steuerung

Tabelle 6: Vergleichende Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse (eigene Darstellung nach Interviewangaben, kommunalen Planungsdokumenten und Rechtsgrundlagen).

Im Vergleich zeigen sich die Unterschiede vor allem darin, wie die vorhandenen Spielräume kommunal organisiert und genutzt werden. Im Aroser Material treten projektbezogene Lösungen und politische Aushandlungsprozesse stärker hervor, während Vaz/Obervaz häufiger mit vorgelagerten Regeln und institutionellen Trägerschaften arbeitet. Beide Gemeinden stehen vor ähnlichen Zielkonflikten, bearbeiten diese jedoch auf unterschiedliche Weise. Die theoretische Einordnung und vertiefte Erklärung der Befunde erfolgen in Kapitel 6.

6. Diskussion

Das folgende Kapitel ordnet die in Kapitel 5 deskriptiv dargestellten Befunde in den theoretischen Bezugsrahmen aus Kapitel 3 ein, beantwortet die drei Forschungsfragen der Arbeit und arbeitet heraus, wodurch sich Arosa und Vaz/Obervaz im kommunalen Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes unterscheiden. Die in Kapitel 5 deskriptiv wiedergegebenen Bewertungen der Befragten sowie die dort dargestellten Unterschiede zwischen den Gemeinden werden im Folgenden interpretiert und theoretisch eingeordnet.

6.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Zu FF1 (Vollzugspraxis: Zuständigkeiten und Umgang mit Baugesuchen) zeigt sich, dass der Vollzug in beiden Gemeinden institutionell verankert und nach Verfahrensart abgestuft organisiert ist (vgl. Kapitel 5.1, 5.2). Unterschiede zeigen sich in der praktischen Anwendung. In Arosa fallen die deutlich gestiegenen Fallzahlen auf, was nach Angaben von AR-3 zu einem Ausbau der personellen Kapazitäten des Ressorts Hochbau und Planung führte. Der Anstieg der Fallzahlen lässt sich nach den Befunden nicht ausschliesslich der Revision des ZWG vom 1. Oktober 2024 zurechnen, da die Fallzahlen bereits zuvor deutlich gestiegen waren (vgl. Kapitel 5.2.1, 5.5.1).

In Vaz/Obervaz prägen die nach Vorhabentyp gestuften Zuständigkeiten sowie informelle Vorabklärungen die Vollzugspraxis. Besondere Abgrenzungs- und Beurteilungsfragen stellen sich in beiden Gemeinden bei der Anwendung der Vorgaben auf bestehende Bausubstanz: in Arosa bei der Berechnung und Verteilung altrechtlicher Hauptnutzflächen im Rahmen der rechtlich noch nicht abschliessend geklärten Topflösung, in Vaz/Obervaz beim Nachweis der Altrechtlichkeit und bei der Einordnung neubauähnlicher Umbauten (vgl. Kapitel 5.4).

Hinsichtlich FF2 (Instrumente und wahrgenommene Wirksamkeit) lassen sich in Arosa insbesondere die kommunale Lenkungsabgabe, Baurechts- und Genossenschaftslösungen sowie projektbezogene Lösungen als Instrumente identifizieren (vgl. Kapitel 5.3.2). Die projektbezogene Steuerung zeigt sich exemplarisch bei einem grösseren Hotelprojekt, dessen Bewilligung nach Darstellung von AR-4 mit der Schaffung von Wohnraum für Mitarbeitende an anderer Stelle verknüpft war (vgl. Kapitel 5.3.2). In Vaz/Obervaz stehen neben bereits geltenden kommunalen Regelungen insbesondere die im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision vorgesehenen zusätzlichen Instrumente im Vordergrund. Die Kopplungspflicht nach Art. 32c BauG ist bereits geltendes Recht. Die laufende Ortsplanungsrevision sieht zusätzlich eine fünfjährige Bauverpflichtung mit zweijähriger Nachfrist und möglichem kommunalem Kaufrecht vor; diese Regelung ist noch nicht in

Kraft. Ergänzend nennt VO-1 eine gemeinsam mit der Bürgergemeinde gegründete Stiftung, die ausgewählte Grundstücke selbst überbauen und dadurch Erstwohnraum schaffen soll (vgl. Kapitel 5.3.3).

Die Einschätzungen zur Wirksamkeit fallen instrumentenspezifisch aus. In Arosa begrenzen der geringe Bestand an gemeindeeigenem Bauland und die Ablehnung kommunaler Wohnbauprojekte die strategischen Handlungsmöglichkeiten. In Vaz/Obervaz bezeichnet VO-1 die gesetzliche Steuerung als grössten kommunalen Hebel; die Wirkung der neu gegründeten Stiftung konnte zum Interviewzeitpunkt dagegen noch nicht beurteilt werden (vgl. Kapitel 5.3.4). Frühere, in der Regel auf 20 Jahre befristete Erstwohnungsbindungen in Vaz/Obervaz konnten die Erstwohnnutzung nicht über die Bindungsdauer hinaus sichern; nach deren Ablauf wurden nach VO-1 mehrere Wohnungen als Zweitwohnungen veräussert (vgl. Kapitel 5.3.4). Aber auch die Zweckbestimmung als Erstwohnung gewährleistet für sich allein noch nicht, dass der Wohnraum für Einheimische bezahlbar und damit zugänglich ist (vgl. Kapitel 5.6.1). Insgesamt ergänzen beide Gemeinden den gleichen bundesrechtlichen Rahmen durch unterschiedliche kommunale Instrumente. In Arosa treten dabei verhandlungs- und einzelfallbezogene Ansätze stärker hervor, während in Vaz/Obervaz regel- und bodenpolitische Instrumente eine grössere Rolle spielen. Auf Grundlage der Interviews lässt sich keine der beiden Herangehensweisen als eindeutig wirksamer bewerten.

In Bezug auf FF3 (Zielkonflikte) treten in beiden Gemeinden zwei Zielkonflikte besonders deutlich hervor: erstens die Konkurrenz zwischen wirtschaftlicher Verwertung und dauerhafter Wohnraumversorgung, zweitens die Spannung zwischen baulicher Entwicklung und den räumlichen sowie ortsbildlichen Grenzen der Gemeinden. Der Konflikt zwischen wirtschaftlicher Verwertung und dauerhafter Wohnraumversorgung wird in Arosa mit finanziellen, strategischen und projektbezogenen Lösungsansätzen, in Vaz/Obervaz stärker mit gesetzlich und institutionell verankerten Instrumenten bearbeitet. Beim zweiten Konflikt stehen in Arosa projektbezogene Abwägungen und ortsbildliche Fragen, in Vaz/Obervaz die Mobilisierung rechnerisch vorhandener Baureserven im Vordergrund (vgl. Kapitel 5.6.3). Die Zielkonflikte werden damit in keiner der beiden Gemeinden aufgelöst, sondern auf unterschiedliche Weise bearbeitet; Kapitel 6.4 vertieft diese Unterschiede.

6.2 Einordnung aus Sicht der Policy-Implementation

Die empirischen Befunde aus Kapitel 5 lassen sich mit den in Kapitel 3.1 eingeführten Top-down- und Bottom-up-Perspektiven der Policy-Implementation einordnen. Eine

konsequent top-down-orientierte Betrachtung würde den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes vor allem danach beurteilen, wie die bundes- und kantonalrechtlichen Vorgaben auf kommunaler Ebene umgesetzt werden (Sager et al., 2017, S. 122–123). Die Befunde zeigen jedoch, dass beide Gemeinden den bundesrechtlichen Rahmen durch eigene Instrumente ergänzen. Vaz/Obervaz verknüpft die nach Art. 8 Abs. 1–3 ZWG mögliche Erstellung frei nutzbarer Wohnungen zur Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben mit der kommunalen Pflicht, im selben Projekt mindestens im gleichen Umfang Erstwohnungen zu schaffen (Art. 32c BauG). Das kommunale Instrumentarium wird unter anderem durch eine gemeinsam mit der Bürgergemeinde gegründete Stiftung ergänzt. Diese Massnahmen setzen bereits bei den kommunalen Regeln, der Organisation und der Bodenpolitik an und nicht erst bei einzelnen Baugesuchen.

In Arosa treten demgegenüber finanzielle Instrumente und projektbezogene Lösungen stärker hervor; Baurechts- und Genossenschaftslösungen werden durch den geringen Bestand an gemeindeeigenem Bauland begrenzt. Der Vergleich spricht daher für eine Verbindung von Top-down- und Bottom-up-Perspektive: Bund und Kanton strukturieren den rechtlichen Handlungsspielraum, während dessen konkrete Nutzung durch lokale Ressourcen, Akteurskonstellationen und Problemlösungsstrategien geprägt wird.

Das Hintergrundgespräch mit Nationalrat Candinas ergänzt diese Einordnung um die bundespolitische Perspektive des Initianten der parlamentarischen Initiative, auf die die Revision zurückgeht. Er versteht die Revision vom 1. Oktober 2024 nicht primär als Instrument zur Schaffung bezahlbaren Erstwohnraums, sondern als Regelung zur Erneuerung und Erweiterung altrechtlicher Bausubstanz. Ob der erweiterte bundesrechtliche Handlungsspielraum eine Gemeinde entlastet oder zusätzlichen Druck erzeugt, hängt nach seiner Einschätzung vom Gemeindetyp und von den ergänzend eingesetzten kommunalen Instrumenten ab (BG-1, 2026). Darin zeigt sich erneut das Zusammenspiel beider Perspektiven: Die Revision erweitert den bundesrechtlichen Handlungsspielraum, während Kantone und Gemeinden nach Art. 12 Abs. 1 ZWG bei Bedarf die nötigen Massnahmen gegen Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen ergreifen, die sich aus der unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können. Welche ergänzenden Instrumente tatsächlich gewählt und umgesetzt werden, wird in den untersuchten Fällen durch die jeweiligen kommunalen Ressourcen und politischen Konstellationen mitgeprägt.

Die unterschiedlichen Bewertungen derselben formellen Rechtsänderung in Arosa ergänzen die vorangehende Einordnung um eine akteursbezogene Perspektive. Im Aroser

Material reicht das Spektrum von einer grundsätzlich positiven Einschätzung der erweiterten baulichen Erneuerungsmöglichkeiten über Vorbehalte hinsichtlich des Ortsbilds bis zu einer vorsichtigen Einschätzung lediglich möglicher indirekter Wirkungen (vgl. Kapitel 5.5.1). Die Revision wird somit nicht allein anhand ihres rechtlichen Inhalts beurteilt, sondern auch aus den jeweiligen fachlichen Perspektiven und Interessenlagen der Vollzugs- und Interessenakteure. Diese Bewertungsunterschiede belegen für sich allein jedoch keine unterschiedliche Vollzugspraxis. Kapitel 6.4 vertieft diesen Zusammenhang im Hinblick auf die Zielkonflikte.

6.3 Ermessens- und Handlungsspielräume

Über die instrumentelle Ebene hinaus zeigen sich in beiden Gemeinden Handlungsspielräume bei einzelnen Vollzugsentscheidungen, die sich mit dem von Lipsky (2010, S. 3) geprägten Konzept der Street-Level Bureaucracy einordnen lassen (vgl. Kapitel 3.2). Lipsky weist darauf hin, dass Regeln den Handlungsspielraum der Vollzugsakteure nicht zwangsläufig verringern. Sind Regelwerke umfangreich und widersprüchlich, können sie nur selektiv angewendet werden; eine hohe Regelungsdichte führt daher nicht zwingend zu weniger Ermessen (Lipsky, 2010, S. 14). Für die Einordnung wird zwischen dem durch Vorschriften eingeräumten Handlungsspielraum und dessen tatsächlicher Nutzung unterschieden (Hupe, 2013, S. 434–435).

Zunächst zeigt sich, dass formell festgelegte Zuständigkeiten und ihre tatsächliche Ausübung nicht zwangsläufig auseinanderfallen. Die in Art. 4a Baugesetz Vaz/Obervaz nach Vorhabentyp gestufte Zuständigkeitsordnung wird laut VO-2 in der Vollzugspraxis entsprechend umgesetzt (vgl. Kapitel 5.1.2). Dies ist ein Hinweis darauf, dass die *de jure* festgelegte Kompetenzordnung und ihre *de facto* praktizierte Umsetzung hier übereinstimmen. Auf der davon analytisch zu trennenden Ebene der Ermessens- und Interpretationsspielräume treten Spielräume dort hervor, wo diese Kompetenzen auf konkrete Fälle angewandt werden. In Arosa zeigt sich dies an der sogenannten «Topflösung», bei der die vorbestehenden Hauptnutzflächen mehrerer altrechtlicher Wohnungen zusammengeführt und die daraus gebildete Gesamtfläche um bis zu 30 Prozent erweitert und neu verteilt werden kann. Diese Praxis wird von den Befragten als aktuell angewendet, rechtlich aber noch nicht abschliessend gefestigt beschrieben (vgl. Kapitel 5.4.1). Darin zeigt sich ein kommunaler Interpretationsspielraum bei einer rechtlich noch nicht abschliessend geklärten Frage. In Vaz/Obervaz besteht ein aktueller Interpretationsspielraum beim Nachweis der Altrechtlichkeit einzelner Wohnungen, insbesondere wenn die Verwaltung bei lückenhaften Unterlagen Ersatznachweise würdigt. Weitere Beurteilungsfragen zeichnen

sich im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision beim Zusammenspiel der vorgesehenen kommunalen Erstwohnungsvorschriften mit der ebenfalls vorgesehenen 80-Prozent-Mindestausschöpfung sowie bei der Einordnung neubauähnlicher Umbauten ab (vgl. Kapitel 5.2.2, 5.4.2).

Auch die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen beeinflussen den Vollzug. In Arosa erfolgt die Bearbeitung der Baugesuche trotz der stark gestiegenen Fallzahlen nach Angaben von AR-3 innerhalb der Fristen, während bei den Bauabnahmen ein aus früheren Jahren übernommener Rückstand besteht (vgl. Kapitel 5.1.1). In Vaz/Obervaz benennt die Bauverwaltung demgegenüber weiteren Systematisierungsbedarf bei der Kontrolle bestehender Erstwohnungsbindungen (vgl. Kapitel 5.1.2). Lipsky beschreibt begrenzte Ressourcen im Verhältnis zu den zu erfüllenden Aufgaben als eine typische Bedingung von Street-Level Bureaucracy (Lipsky, 2010, S. 27). Die Befunde zeigen damit, dass neben rechtlichen Spielräumen auch organisatorische Fragen die praktische Ausgestaltung des Vollzugs mitprägen.

6.4 Akteurskonstellationen und Zielkonflikte

Die beiden in Kapitel 6.1 benannten Zielkonflikte werden in keiner der beiden Gemeinden abschliessend gelöst, sondern fortlaufend bearbeitet. Beim ersten Konflikt zwischen wirtschaftlicher Verwertung und dauerhafter Wohnraumversorgung zeigen sich unterschiedliche Vorgehensweisen. Arosa bearbeitet den Konflikt stärker fallbezogen. Die von AR-4 beschriebene projektbezogene Verknüpfung eines Hotelprojekts mit der Schaffung von Wohnraum für Mitarbeitende an anderer Stelle betrifft den Einzelfall und begründet keine für künftige Vorhaben verbindliche Regel (vgl. Kapitel 5.3.2). Vaz/Obervaz bearbeitet den Konflikt mit der gesetzlichen Kopplungspflicht strukturell. Damit verschiebt sich ein Teil der Vollzugsanforderungen auf die Durchsetzung und Kontrolle der daraus hervorgehenden Erstwohnungsbindungen. Die Erfahrungen mit früheren, von der Kopplungspflicht rechtlich zu unterscheidenden Erstwohnungsbindungen veranschaulichen die Grenze befristeter Regelungen: Nach Ablauf einer zwanzigjährigen Bindung wurden nach VO-1 mehrere Wohnungen als Zweitwohnungen veräussert. Nach Angaben von VO-2 sollen die in der laufenden Ortsplanungsrevision für bestimmte bauliche Massnahmen an altrechtlichen Wohnungen vorgesehenen Erstwohnungsbindungen dagegen zeitlich unbeschränkt gelten (vgl. Kapitel 5.3.4). Der Konflikt wird somit in beiden Gemeinden nicht aufgelöst, sondern auf unterschiedliche Weise bearbeitet.

In den in Kapitel 3.4 eingeführten Begriffen konkurrierender öffentlicher Werte lässt sich dieser Konflikt als Spannung zwischen der Eigentums- und Verfügungsfreiheit einerseits

sowie dem Anspruch auf Zugang zu Wohnraum und dem Sicherheitsinteresse an einer dauerhaften Wohnraumversorgung andererseits einordnen (Stone, 2002; zit. in Hupe, 2013, S. 429). In Arosa treten finanzielle, strategische und projektbezogene Instrumente stärker hervor, während eine mit der Vaz/Obervazer Kopplungspflicht vergleichbare gesetzliche Regel fehlt. Vaz/Obervaz schränkt diese Freiheit durch die gesetzliche Kopplungspflicht stärker zugunsten der dauerhaften Sicherung von Erstwohnraum ein.

Der zweite Konflikt zwischen baulicher Entwicklung und räumlichen sowie ortsbildlichen Grenzen wird in den beiden Gemeinden unterschiedlich wahrgenommen. In Arosa wird er aus gestalterischer Perspektive zunächst als Spannung zwischen zunehmender Verdichtung und dem Erhalt des Ortsbilds beschrieben. Zugleich weist AR-7 auf eine sozialräumliche Dimension hin: Die bauliche Entwicklung löse das Wohnraumproblem insbesondere für Arbeitnehmende und einheimische Familien nicht. Dadurch verschlechtere sich die Durchmischung, obwohl eine dauerhaft ansässige Bevölkerung für einen belebten Dorfkern erforderlich sei (vgl. Kapitel 5.6.2). In Vaz/Obervaz tritt der Konflikt stärker als Diskrepanz zwischen rechnerisch vorhandenen Bauzonenreserven und tatsächlich verfügbarem beziehungsweise mobilisierbarem Bauland hervor. VO-1 führt diese faktische Knappheit auf Baulandhortung und die geringe Ausnützung bestehender Grundstücke zurück. Der kommunale Planungs- und Mitwirkungsbericht dokumentiert ergänzend, dass trotz überdimensionierter Wohn-, Misch- und Zentrumszonen nur begrenzte Flächen kurzfristig für zusätzlichen Erstwohnraum verfügbar sind und deshalb Massnahmen zur Baulandmobilisierung und besseren Ausnützung vorgesehen werden (Gemeinde Vaz/Obervaz, 2024, S. 3, 6–7; vgl. Kapitel 5.6.2). Der Konflikt betrifft damit weniger die Verteilung bestehender Wohnungen auf unterschiedliche Nutzungsarten als die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit des Bodens sowie die Grenzen von Verdichtung und Ortsbildverträglichkeit. In den in Kapitel 3.4 eingeführten Wertebegriffen lässt er sich vor allem als Spannung zwischen der Freiheit und Effizienz baulicher Entwicklung einerseits und dem Sicherheitsinteresse am Erhalt räumlicher und ortsbildlicher Qualitäten andererseits einordnen (Stone, 2002; zit. in Hupe, 2013, S. 429).

Eine abweichende, für die Akteurskonstellation jedoch aufschlussreiche Position vertritt AR-4, der Zielkonflikte als Begleiterscheinung der touristischen Entwicklung einordnet und erwartet, dass sich kurzfristige Spannungen längerfristig wieder einpendeln könnten (vgl. Kapitel 5.6.3). Diese im Interviewmaterial weniger stark vertretene Einschätzung weist darauf hin, dass die Wahrnehmung der Zielkonflikte durch die jeweilige fachliche Perspektive und Interessenlage mitgeprägt wird. Diese Position steht im Kontrast zu

Aussagen, die stärker auf ortsbildliche Belastungen und die Verdrängung der einheimischen Bevölkerung aus zentralen Wohnlagen hinweisen. Als struktureller Unterschied kommt die räumliche Erreichbarkeit hinzu. AR-2 beschreibt Arosas Abgeschiedenheit als Nachteil, während VO-3 die Nähe von Vaz/Obervaz zu Chur und zum Rheintal als Vorteil hervorhebt (vgl. Kapitel 5.6.1). Diese unterschiedliche Ausgangslage dürfte auch die wahrgenommene Dringlichkeit der Wohnraumproblematik mitprägen.

Die Akteurskonstellation lässt sich ergänzend mit der in Kapitel 3.3 eingeführten Principal-Agent-Perspektive betrachten. Zwischen den politischen beziehungsweise aufsichtsrechtlichen Steuerungsinstanzen und der ausführenden Bauverwaltung besteht grundsätzlich eine Delegationsbeziehung, in der die Verwaltung über einen Informationsvorsprung hinsichtlich der konkreten Vollzugspraxis verfügt (Sager et al., 2017, S. 129–130; vgl. Kapitel 3.3). Das untersuchte Material enthält jedoch keinen Hinweis darauf, dass dieser Informationsvorsprung zur eigennützigen Abweichung von politischen Vorgaben genutzt wird. Im Gegenteil benennt die Bauverwaltung von Vaz/Obervaz den Verbesserungsbedarf bei der Nachkontrolle selbst (vgl. Kapitel 5.1.2). Dieser Befund lässt sich daher weniger als strategisches Principal-Agent-Problem denn als Ausdruck begrenzter organisatorischer Steuerungs- und Kontrollkapazitäten einordnen. Mayntz (1983, S. 62) weist darauf hin, dass übergeordnete Aufsichtsinstanzen ihre Steuerungsmöglichkeiten aufgrund kapazitätsmässiger und informationeller Beschränkungen häufig nur selektiv wahrnehmen. Dies ergänzt die in Kapitel 6.3 unter Bezug auf Lipsky vorgenommene Einordnung, wonach begrenzte Ressourcen die praktische Ausgestaltung des Vollzugs mitprägen.

6.5 Erklärung der Unterschiede zwischen den Gemeinden

Der zentrale Vergleichsbefund dieser Arbeit lautet: Die Unterschiede im Umgang mit dem rechtlichen Handlungsspielraum zwischen Arosa und Vaz/Obervaz lassen sich nicht allein durch die Revision vom 1. Oktober 2024 erklären, sondern vor allem durch dessen kommunale Übersetzung in unterschiedliche Steuerungslogiken. Arosa setzt stärker auf projektbezogene Einzelfalllösungen und frühzeitige Vorabklärungen mit der Bauherrschaft (vgl. Kapitel 5.2.1, 5.3.2). Die kommunale Steuerung ist damit stärker verhandlungs- und einzelfallbasiert. Vaz/Obervaz setzt stärker auf vorgelagerte rechtliche und bodenpolitische Instrumente. Die laufende Ortsplanungsrevision sieht darüber hinaus zusätzliche planerische Instrumente vor (vgl. Kapitel 5.3, 6.2). Die Steuerungslogik ist dort entsprechend stärker regelbasiert. Die Unterschiede liegen somit weniger im bundesrechtlichen Rahmen, dem beide Gemeinden gleichermassen unterliegen, als in den lokalen

Ressourcen, Akteurskonstellationen und kommunalen Entscheidungen, durch die dieser Rahmen konkret ausgefüllt wird.

Eine wesentliche Erklärung für diesen Unterschied liegt, wie in Kapitel 6.2 gezeigt, in der unterschiedlichen bodenpolitischen Ausgangslage. Vaz/Obervaz kann durch die Zusammenarbeit mit der Bürgergemeinde seine bodenpolitischen Handlungsmöglichkeiten erweitern und damit Instrumente einsetzen, die bereits im planerischen und eigentumsrechtlichen Rahmen statt erst bei einzelnen Projekten ansetzen. Arosa verfügt dagegen nur über wenig gemeindeeigenes Bauland. Vor diesem Hintergrund treten im untersuchten Instrumentarium finanzielle Instrumente und projektbezogene Lösungen stärker hervor.

Zwei Einschränkungen sind dabei zu berücksichtigen. Erstens lässt sich auf Grundlage des vorliegenden Materials nicht abschliessend bestimmen, in welchem Ausmass die beobachteten Unterschiede auf tatsächliche Unterschiede der Vollzugspraxis oder auf die Zusammensetzung der befragten Personen und ihrer Funktionen zurückgehen. Dieser methodische Vorbehalt wurde bereits in Kapitel 4.5.4 sowie an den entsprechenden Stellen in Kapitel 5 festgehalten und gilt auch für die vorliegende Interpretation. Zweitens werden die Folgen der Revision im Aroser Interviewmaterial konkreter beschrieben als in Vaz/Obervaz, da dort einzelne Projektanpassungen ausführlicher geschildert wurden (vgl. Kapitel 5.5.3).

Die rechtliche Ausgestaltung in Vaz/Obervaz ist zugleich Teil eines fortlaufenden kommunalen Planungsprozesses (Gemeinde Vaz/Obervaz, 2026, S. 1–3). Der 2026 in zweiter Mitwirkungsauflage veröffentlichte kommunale Baugesetzentwurf führt die bisherige Kopplung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung und Erstwohnraum in Art. 51 Abs. 1 weiter und bettet sie in ein umfassenderes System kommunaler Erstwohnungsregelungen ein (Art. 48–59 des Baugesetzentwurfs Vaz/Obervaz, Stand 27. Mai 2026; Gemeinde Vaz/Obervaz, 2026, S. 28–34, 43–45). Die Ortsplanrevision in Vaz/Obervaz ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die im Entwurf vorgesehenen neuen Regelungen haben daher noch keinen definitiven Rechtsstatus. Arosa hingegen stützt sich auf eine im Jahr 2023 kantonal genehmigte Totalrevision der Ortsplanung und weist damit eine gefestigtere planerische und rechtliche Ausgangslage für die Umsetzung baulicher Projekte auf (BauG Arosa, Änderungstabelle).

7. Fazit und Ausblick

7.1 Zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit führte die empirischen Ergebnisse und die theoretische Diskussion zusammen, um den kommunalen Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) nach der Revision vom 1. Oktober 2024 vergleichend zu untersuchen. Wie die Gemeinden ihren Handlungsspielraum ausfüllen und mit den Zielkonflikten zwischen Wohnraumsicherung und Tourismus umgehen, lässt sich durch eine differenzierte Betrachtung bei den beiden Gemeinden Arosa und Vaz/Obervaz beantworten.

Grundsätzlich wird dieselbe bundesrechtliche Grundlage durch unterschiedlich akzentuierte kommunale Vollzugsstrukturen umgesetzt. In Arosa liegt der Fokus auf verhandlungs- und projektbezogenen Lösungen, Vaz/Obervaz wendet die während der Ortsplanrevision vorgegebenen Instrumente an.

Die Ergebnisse zu den drei Forschungsfragen konkretisieren diese Antwort.

Der Vollzug verläuft in beiden Gemeinden institutionell geordnet und nach Verfahrensart gestuft. In Arosa prägen vor allem die stark gestiegenen Fallzahlen die operative Vollzugspraxis. In Vaz/Obervaz stehen dagegen die Differenzierung nach Vorhabentyp und der Nachweis der Altrechtlichkeit stärker im Vordergrund. Besondere Abgrenzungs- und Beurteilungsfragen betreffen in Arosa die Berechnung und Verteilung altrechtlicher Hauptnutzflächen im Rahmen der rechtlich noch nicht abschliessend geklärten Topflösung und in Vaz/Obervaz zusätzlich die Einordnung neubauähnlicher Umbauten.

Ein zusätzlicher Unterschied liegt im Stand der Ortsplanung. Arosa arbeitet auf der Grundlage einer 2023 kantonal genehmigten revidierten Ortsplanung, während Vaz/Obervaz zum Untersuchungszeitpunkt noch mitten in der Gesamtrevision stand. Dieser unterschiedliche Planungsstand veranschaulicht, weshalb im Aroser Material mehr konkrete Projektanpassungen sichtbar werden, während in Vaz/Obervaz die rechtliche und planerische Neuordnung den Vollzug prägt.

Beide Gemeinden erweitern den bundesrechtlichen Rahmen um eigene Steuerungsinstrumente, tun dies jedoch mit unterschiedlichen Mitteln. Arosa arbeitet mit projektbezogenen Lösungen sowie finanziellen Instrumenten wie der Lenkungsabgabe. Vaz/Obervaz setzt stärker auf gesetzlich verankerte Erstwohnungsregelungen, insbesondere die 1:1-Kopplungspflicht bei Querfinanzierungen sowie auf bodenpolitische Instrumente.

Die Befragten beurteilen die Wirksamkeit hinsichtlich der tatsächlichen Schaffung bezahlbaren Wohnraums in beiden Gemeinden zurückhaltend, da weitere Faktoren, allen voran die Immobilienmarktbedingungen, einen Einfluss darauf haben, ob Wohnungen – selbst rechtlich gesicherte Erstwohnungen – für Einheimische erschwinglich sind.

Auch die beiden zentralen Zielkonflikte – die Verwertungslogik des Marktes versus die dauerhafte Wohnraumversorgung sowie die bauliche Entwicklung versus räumliche und ortsbildliche Grenzen – werden in keiner der Gemeinden abschliessend gelöst. Arosa begegnet diesen Konflikten stärker mit projektbezogenen Lösungen im Einzelfall. Im Interviewmaterial wird zugleich eine zunehmende Entleerung des Dorfkerns beschrieben. Vaz/Obervaz begegnet den Konflikten stärker mit rechtlich und planerisch vorgegebenen Instrumenten. Hinzu kommen geplante Massnahmen zur Mobilisierung von Bauzonenreserven.

Der Vergleich zeigt dabei auch, dass ein höherer Kodifizierungsgrad nicht automatisch mehr Probleme löst. Gesetzliche Regelungen verlagern einen Teil der Herausforderung in die Kontrolle und Durchsetzung, während bei stärker projektbezogenen Lösungen Fragen der Transparenz und politischen Akzeptanz in den Vordergrund treten.

Zusammenfassend zeigt die Untersuchung, dass das Bundesrecht den gemeinsamen Rahmen setzt, seine konkrete Ausgestaltung aber wesentlich von der kommunalen Organisation, den verfügbaren Bodenressourcen, dem Stand der Ortsplanung und den örtlichen Entscheidungen abhängt.

7.2 Reflexion von Fragestellung und methodischem Vorgehen

Die gewählte Fragestellung erwies sich als relevant, weil sie den kommunalen Vollzug nach der Revision aus einer akteursbezogenen Perspektive untersucht, die in den bisherigen Arbeiten nur begrenzt behandelt wurde. Der systematische Zweifallvergleich erlaubte es, strukturelle Muster und unterschiedliche kommunale Steuerungslogiken offenzulegen, die bei einer rein quantitativen Auswertung von Registerdaten verborgen geblieben wären.

Im Verlauf der Auswertung zeigte sich besonders deutlich, wie eng der Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes mit Ortsplanung, Bodenpolitik und Marktbedingungen verbunden ist. Der unterschiedliche Stand der Ortsplanung erwies sich dabei als wichtiger Kontextfaktor für die Einordnung der Vollzugspraxis in den beiden Gemeinden.

Methodisch lieferten die leitfadengestützten Experteninterviews eine breite und informative Datengrundlage. Durch die gezielte Auswahl von operativen Vollzugsakteuren (Bauverwaltungen), politischen Entscheidungsträgern (Exekutive) und direkt betroffenen Markt- und Interessensakteuren (Hotellerie, Tourismus, Immobilienpraxis) konnten unterschiedliche Perspektiven einbezogen, einseitige Darstellungen relativiert und ein breites Bild der kommunalen Vollzugspraxis sowie der damit verbundenen Interessen und Zielkonflikte gewonnen werden. Der punktuelle Dokumentenabgleich mit Rechtsgrundlagen und kommunalen Planungsdokumenten diente dabei dazu, einzelne Interviewaussagen rechtlich beziehungsweise planerisch einzuordnen und zu plausibilisieren.

Da zum Erhebungszeitpunkt im Sommer 2026 die Gesetzesänderung vom 1. Oktober 2024 erst knapp zwei Jahre in Kraft war, lassen sich langfristige marktseitige Effekte auf die Preis- und Bestandsentwicklung noch nicht verlässlich beurteilen. Die Befunde zeigen daher vor allem die unmittelbare administrative Anpassungsphase, verändertes Planungsverhalten bei laufenden Baugesuchen und strategische Erwartungen.

Die Ergebnisse sind nicht statistisch auf andere Tourismusgemeinden übertragbar, können aber für Gemeinden mit ähnlichem Zweitwohnungsanteil, Preisdruck und touristischer Prägung nützliche Anhaltspunkte liefern.

7.3 Handlungsempfehlungen

Aus den aufgezeigten Erkenntnissen und der theoretischen Diskussion lassen sich fünf praxisorientierte Handlungsempfehlungen für die kommunale Politik und Verwaltung im Schweizer Alpenraum ableiten.

Personalwohnraum als Teil der touristischen Infrastruktur mitdenken

Die Interviews aus beiden Gemeinden zeigen, dass fehlender Wohnraum die Rekrutierung von Mitarbeitenden und die Entwicklung zum Ganzjahrestourismus erschweren kann. Touristische Betriebe sollten Personalwohnraum deshalb frühzeitig in ihre Planung einbeziehen. Gleichzeitig können Gemeinden, Bürgergemeinden, Genossenschaften und private Grundeigentümer durch gemeinsame Lösungen ergänzend beitragen.

Vollzugsressourcen stärken und Kontrollen systematisieren

Die erweiterten Möglichkeiten bei altrechtlichen Wohnungen nach Art. 11 Abs. 2 ZWG stellen die Bauverwaltungen vor zusätzliche Prüf- und Abgrenzungsfragen. Ausreichende personelle, fachliche und digitale Ressourcen bleiben deshalb wichtig. Gleichzeitig sollte die Kontrolle bestehender Erstwohnungsbindungen systematischer erfolgen. In Vaz/Obervaz sollte deshalb geprüft werden, ob das bestehende Verzeichnis der

gebundenen Wohnungen mit regelmässigen Prüfungen und – soweit rechtlich und technisch möglich – mit Daten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR), der Einwohnerkontrolle und dem Grundbuch abgeglichen werden kann. Ein solcher Abgleich könnte dazu beitragen, mögliche Fehlnutzungen früher zu erkennen und die Einhaltung der Nutzungsbeschränkungen nachvollziehbarer zu kontrollieren.

Dauer von Erstwohnungsbindungen prüfen

Die Erfahrungen in Vaz/Obervaz zeigen, dass befristete Bindungen nach ihrem Ablauf ihre rechtliche Sicherungswirkung verlieren. Bei neuen Regelungen sollte deshalb geprüft werden, ob langfristige oder unbefristete Bindungen zweckmässiger sind. Entscheidend ist zudem, dass die Einhaltung der Bindungen kontrolliert wird.

Rechtssicherheit im Vollzug

Praxisnahe Ansätze wie die «Topflösung» in Arosa erlauben den Akteuren, optimal auf lokale Gegebenheiten zu reagieren und dabei die Interessen aller Beteiligten zu berücksichtigen. Da zusätzliche Gesetze keine bessere Rechtslage garantieren, ermöglicht die kreative Anwendung des Rechts flexiblere, den lokalen Begebenheiten angepasste Lösungen.

Bodenpolitik priorisieren

Gemeinden sollten sich nicht allein auf nutzungsrechtliche Beschränkungen ausrichten. Wo entsprechende Möglichkeiten bestehen, können Baulandmobilisierung, Baurechte, eigene Grundstücke oder Kooperationen mit Bürgergemeinden zusätzliche Handlungsmöglichkeiten für die Schaffung von Erstwohnraum eröffnen. Das in Vaz/Obervaz geplante Modell einer Bauverpflichtung mit möglichem Kaufrecht zeigt einen solchen Ansatz. Derartige Massnahmen setzen jedoch politische Akzeptanz voraus, insbesondere wenn die Gemeinde öffentliche Mittel einsetzt.

7.4 Ausblick und offene Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit wirft im Kontext des sich dynamisch verändernden Zweitwohnungsrechts weiterführende Fragen für die wissenschaftliche Forschung auf.

Langfristige Wirkungen der Revision

Aufgrund der noch kurzen Wirkungsdauer der Revision wäre eine längerfristige Untersuchung sinnvoll. Zu prüfen wäre, ob die erweiterten Möglichkeiten zu einer verstärkten Erneuerung des altrechtlichen Bestands mit Erstwohnungen oder vor allem zu zusätzlichen wirtschaftlichen Anreizen für hochpreisige Zweitwohnungsflächen führen. Weiter

interessiert, wie eine abgeschlossene Ortsplanrevision mit ihren Verdichtungsvorgaben die Entwicklung und Sicherung von Erstwohnungen beeinflusst.

Vergleich weiterer Tourismusgemeinden

Der Vergleich von nach der Ortsplanrevision rechtlich verankerten Instrumenten zur Sicherung von Erstwohnraum sollte auf weitere Bündner und gesamtschweizerische Tourismusgemeinden ausgeweitet werden. So liesse sich ihre Wirksamkeit verifizieren und die Wahl der Instrumente könnte besser an die regionalen und kommunalen Begebenheiten anderer Gemeinden angepasst werden.

Sozialräumliche Entwicklung

Eine vertiefte sozialräumliche Analyse könnte untersuchen, ob sich der in Arosa beschriebene «Donut-Effekt» auch quantitativ nachweisen lässt. Dafür wären Miet- und Kaufpreise, tatsächliche Nutzung, Haushaltsstruktur und mögliche Verlagerungen der einheimischen Bevölkerung an die Siedlungsränder zu analysieren.

Rechtliche Grenzen kommunaler Regelungen

Schliesslich wäre zu untersuchen, wie weit der Handlungsspielraum von Gemeinden bei strengeren Vorschriften zur Zweitwohnungsnutzung reicht. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie Kopplungspflichten oder Einschränkungen bei Hotelumnutzungen mit der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sind.

Der Erfolg der Revision wird sich nicht allein daran messen lassen, wie viele altrechtliche Gebäude erneuert oder zusätzliche Wohnungen bewilligt werden. Entscheidend ist, ob es den Gemeinden gelingt, bauliche Erneuerung, touristische Entwicklung, Ortsbild sowie verfügbaren und bezahlbaren Wohnraum miteinander zu verbinden. Der Vergleich von Arosa und Vaz/Obervaz zeigt, dass dafür weder möglichst viele Regeln noch möglichst viel Einzelfallflexibilität allein genügen. Entscheidend sind Instrumente, die zur örtlichen Ausgangslage passen, politisch getragen werden und deren tatsächliche Wirkung überprüft wird.

Literaturverzeichnis

Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2026). *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. DOI 10.1007/978-3-658-46847-7.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (ohne Datum). *Das Wohnungsinventar: Prozess und Daten*. Gefunden unter https://www.are.admin.ch/de/wohnungsinventar.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2026). *Wohnungsinventar und Zweitwohnungsanteil 2026 (Q1)* [Excel-Datei]. Gefunden unter https://www.are.admin.ch/dam/de/sd-web/UVfuge57zUfS/ZWG_2026_Q1.xlsx [abgerufen am 28.07.2026].

Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (2025). *Vollzugshilfe. Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) und Zweitwohnungsverordnung (ZWV; SR 702.1)*. Version 3. Chur: Autor. Gefunden unter https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/ds/Projekte/zweitwohnungen/Seiten/default.aspx.

Gemeinde Arosa (ohne Datum). *Ortschaften*. Gefunden unter https://www.gemeindearosa.ch/ortschaften [abgerufen am 28.07.2026].

Gemeinde Vaz/Obervaz (ohne Datum). *Gemeinde Vaz/Obervaz*. Gefunden unter https://www.vazobervaz.ch/ [abgerufen am 28.07.2026].

Gemeinde Vaz/Obervaz (2021). *Planungs- und Mitwirkungsbericht. Vorgezogene Teilrevision Baugesetz*. Bearbeitungsstand 01.12.2021. Vaz/Obervaz: Autor.

Gemeinde Vaz/Obervaz (2024). *Planungs- und Mitwirkungsbericht. Teilrevision Ortsplanung. Parzelle Nr. 1578*. Bearbeitungsstand 10.06.2024. Vaz/Obervaz: Autor.

Gemeinde Vaz/Obervaz (2026). *Planungs- und Mitwirkungsbericht. Berichterstattung nach Art. 47 RPV. Gesamtrevision der Ortsplanung – Phase 1 (Teil Siedlung). 2. Mitwirkungsauflage*. Bearbeitungsstand 27.05.2026. Vaz/Obervaz: Autor. Gefunden unter https://vazobervaz.ch/assets/Uploads/2.Mitwirkung-Planungsbericht.pdf.

Hauri, D. F. (2022). *Das Potential der altrechtlichen Erstwohnungen. Das ökonomische Potential für politische Gemeinden bei der möglichen Umnutzung von altrechtlichen Erstwohnungen zu Zweitwohnungen* (Unveröffentlichte Abschlussarbeit, Master of Advanced Studies in Real Estate). Zürich: Universität Zürich.

Hörburger, N. & Trepp, G.-R. (2021). *Monitor 2: Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen zu Zweitwohnungen: Gemeinde Arosa*. Working Paper. Chur: Fachhochschule Graubünden. Gefunden unter https://www.fhgr.ch/fileadmin/fhgr/ueber_die_fhgr/was_sind_unsere_beitraege/zweitwohnungen/fhgr-unsere-Beitraege-Zweitwohnungen_Endbericht-Monitor-II_Umwandlungen_Erst-Zweitwohnungen-Arosa_2017-2020.pdf.

Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*. 6 (2), 425-440. DOI 10.3224/dms.v6i2.10.

IC Infraconsult AG (2023). *Monitoring und Analyse des Vollzugs und der Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes. Schlussbericht*. Bern: Autor. Gefunden unter https://www.are.admin.ch/dam/de/sd-web/9F3N0qp0vZOM/monitoring-und-analyse-des-vollzugs-und-der-wirkungen-des-zweitwohnungsgesetzes-schlussbericht.pdf.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.

Mayntz, R. (1983). Implementation von regulativer Politik. In R. Mayntz (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* (S. 50-74). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.

Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.

Volpe, P. (2024). *Wirkung des Zweitwohnungsgesetzes aus Sicht einer Bergregion* (Unveröffentlichte Abschlussarbeit, Master of Advanced Studies in Real Estate). Zürich: Universität Zürich.

Wegrich, K. (2016). Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation. In M. Lodge, E. C. Page & S. J. Balla (Hrsg.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (S. 342-358). Oxford: Oxford University Press. DOI 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.10.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden

Die fallbezogenen Interviews wurden teilstrukturiert geführt. Grundlage war ein gemeinsamer Kern; je nach Funktion und beruflichem Hintergrund wurden die nachfolgenden Module ergänzt. Die Fragen dienten als Fragepool und wurden an Gesprächsverlauf, Vorwissen und Zuständigkeit der befragten Person angepasst. Nicht jede Nachfrage wurde in jedem Gespräch wörtlich oder vollständig gestellt.

Gemeindespezifische Vertiefungen – insbesondere zur Aroser «Topflösung» sowie zu kommunalen Erstwohnungsregelungen in Vaz/Obervaz – wurden nur bei den fachlich zuständigen Personen eingesetzt. Bei Personen mit Mehrfachrollen wurden mehrere Module kombiniert.

Leitfadenmodul	**Interviewkürzel**	**Erkenntnisinteresse**
Gemeinsamer Kern	alle fallbezogenen Interviews	Rolle, Wohnraumproblem, Revision, Instrumente und Zielkonflikte
A: Politische und strategische Steuerung	AR-1, AR-2, VO-1	Exekutive und politische Verantwortung
B: Operative Vollzugspraxis	AR-3, VO-2	Bauverwaltung/Bauamt und Kontrolle
C: Fachliche Projektbeurteilung	AR-7, VO-5	Gestaltungsberatung bzw. frühere Planungs- und Baukommission
D: Tourismus, Hotellerie und Arbeitgeber	AR-4, AR-5, VO-3, VO-4	Betriebliche und touristische Interessen
E: Immobilien-, Projekt- und Bauherrenpraxis	AR-6.a, AR-6.b, AR-7, VO-5	Markt-, Projekt- und Bauherrenperspektive

Gemeinsamer Kern

K1. Welche Funktion üben Sie aus, und welche beruflichen Berührungspunkte haben Sie mit Zweitwohnungen, altrechtlichen Wohnungen, Wohnraumfragen oder entsprechenden Bau- und Entwicklungsprojekten?

K2. Wie beurteilen Sie die aktuelle Wohnraumsituation für Einheimische, Arbeitskräfte und Saisonpersonal? Liegt das Hauptproblem bei Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit, Qualität, Lage oder bestimmten Wohnungsarten?

K3. Welche Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes nehmen Sie in Ihrer Tätigkeit wahr, und was hat sich seit der Revision vom 1. Oktober 2024 bereits erkennbar verändert? Was ist bislang eher Erwartung als beobachteter Befund?

K4. Wie erleben Sie die kommunale Umsetzung und die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Kanton, Tourismus, Hotellerie, Grundeigentümerschaft, Investoren und weiteren Beteiligten?

K5. Welche Massnahmen oder Vorgehensweisen zur Sicherung von Erst-, Miet- oder Personalwohnraum kennen Sie? Welche davon werden tatsächlich eingesetzt, und wo liegen ihre Wirkungen und Grenzen?

K6. Welche zentralen Zielkonflikte bestehen zwischen Bestandsentwicklung, Eigentümer- und Immobilieninteressen, Tourismus, Ortsbild sowie der Versorgung mit dauerhaftem und bezahlbarem Wohnraum?

A: Politische und strategische Steuerung – Exekutive

A1. Wie sind Vollzug und Wohnraumpolitik politisch organisiert, und wie verteilen sich Zuständigkeiten zwischen Exekutive, Bauverwaltung/Bauamt, Baukommission und externen Fachpersonen?

A2. Wann wird die politische Ebene in einen typischen Fall einbezogen, wer trifft den formellen Entscheid, und bei welchen Fragen entsteht besonderer Abwägungsbedarf?

A3. Welche konkreten Baugesuche, Voranfragen oder Projektideen zeigen bereits Auswirkungen der Revision? Was wäre vor dem 1. Oktober 2024 anders beurteilt oder geplant worden?

A4. Nach welchen Kriterien werden Eigentümerinteressen, bauliche Erneuerung, Ortsbild, Tourismus, Gleichbehandlung und Wohnraumschutz gegeneinander abgewogen? Wo bestehen klare Grenzen?

A5. Welche kommunalen Instrumente und Projekte werden verfolgt, welche Hindernisse bestehen bei Land, Finanzierung oder politischer Akzeptanz, und woran wäre ihre Wirksamkeit in einigen Jahren zu erkennen?

B: Operative Vollzugspraxis – Bauverwaltung/Bauamt

B1. Wie läuft ein typischer Fall bei einer altrechtlichen Wohnung von der ersten Voranfrage über Prüfung, Entscheid und Grundbucheintrag bis zur Bauabnahme und Nutzungskontrolle ab?

B2. Wie werden Altrechtlichkeit und anrechenbare Hauptnutzfläche nachgewiesen? Welche Unterlagen sind massgebend, und wie wird mit fehlenden, widersprüchlichen oder nur indirekten Nachweisen umgegangen?

B3. Was hat sich in der fachlichen Prüfung seit der Revision konkret verändert? Wie werden Erweiterung um bis zu 30 Prozent, zusätzliche Wohnungen oder Gebäude, Splitting und die Verteilung altrechtlicher Flächen behandelt?

B4. Gibt es bereits konkrete Gesuche oder Projektänderungen, bei denen die Revision entscheidend war? Welche Grössenordnung und welche wiederkehrenden Falltypen lassen sich erkennen?

B5. Wo liegen die wichtigsten rechtlichen oder praktischen Unsicherheiten, und wie wird eine einheitliche Praxis sichergestellt – etwa durch Fallbesprechungen, Checklisten, Praxisentscheide sowie den Beizug des Kantons oder externer Fachpersonen?

B6. Wie kontrolliert die Gemeinde Erstwohnungsbeschränkungen und mögliche missbräuchliche Nutzungen? Wie entstehen Verdachtsfälle, welche Massnahmen folgen, und reichen die personellen und fachlichen Ressourcen aus?

C: Fachliche Projektbeurteilung – Gestaltungsberatung/Planungs- und Baukommission

C1. Welche Rolle übernimmt die fachliche Beratung beziehungsweise Kommission in einem typischen Projekt, in welcher Phase wird sie einbezogen, und wie grenzt sich ihre Aufgabe von Verwaltung und Exekutive ab?

C2. Welche Bedeutung haben Ortsbild, Gestaltung, Verdichtung, Bauvolumen, Nachbarschaft und Nutzungsqualität bei der Beurteilung von Umbauten und Ersatzneubauten? Hat die Revision neue Konfliktlagen geschaffen?

C3. Welche wiederkehrenden fachlichen Abwägungen oder Unsicherheiten treten auf, und wie werden unterschiedliche Einschätzungen von Beratung, Kommission, Verwaltung, Kanton und Projektbeteiligten bearbeitet?

C4. Welche Bedeutung haben informelle Vorbesprechungen und frühe Projektberatung? Können Sie einen anonymisierten Fall schildern, in dem fachliche Anforderungen das Projekt wesentlich verändert haben?

D: Tourismus, Hotellerie und Arbeitgeber

D1. Welche Bedeutung hat verfügbarer und bezahlbarer Wohnraum für die touristische Entwicklung sowie für die Rekrutierung und Bindung von Mitarbeitenden und Saisonpersonal? Wie hat sich die Situation entwickelt?

D2. Welche Folgen hat die Wohnraumsituation für Betriebe, Ganzjahrestourismus und lokale Wertschöpfung? Welche Rolle spielen betriebliche Personalhäuser sowie touristisch «warme» und wenig genutzte «kalte» Betten?

D3. Welche Verantwortung tragen Betriebe selbst, und wo sind Gemeinde, Grundeigentümer, Investoren oder Tourismusorganisationen gefordert? Wie funktioniert die Zusammenarbeit in der Praxis?

D4. Welche Auswirkungen hatte das Zweitwohnungsgesetz auf Tourismus und Wohnungsmarkt, und welche indirekten Chancen oder Risiken erwarten beziehungsweise beobachten Sie aufgrund der Revision vom 1. Oktober 2024?

D5. Welche bestehenden oder neuen Massnahmen wären aus Ihrer Sicht besonders wirksam, damit touristische Entwicklung und Wohnraumversorgung besser zusammenspielen?

E: Immobilien-, Projekt- und Bauherrenpraxis

E1. Wie haben sich Nachfrage, Preise und Verfügbarkeit bei altrechtlichen Wohnungen, Erstwohnungen, Mietwohnungen und Neubauten entwickelt? Welche Gruppen und Marktsegmente sind besonders betroffen?

E2. Wie hat das Zweitwohnungsgesetz Projekte und Marktverhalten vor der Revision geprägt, und welche Reaktionen sind seit dem 1. Oktober 2024 bei Eigentümern, Käufern, Investoren oder Projektentwicklern erkennbar?

E3. Wie beeinflussen Zweitwohnungsstatus, altrechtliche Flächen und die Erweiterungsmöglichkeiten die Wirtschaftlichkeit von Projekten? Wann werden Sanierung, Ersatzneubau, Verkauf oder Vermietung bevorzugt?

E4. Welche Auswirkungen haben Markt und Revision auf Erst-, Miet- und Personalwohnraum? Bestehen Verdrängungsrisiken, oder können frei nutzbare Wohnungen umgekehrt die Erstellung von Erstwohnraum mitfinanzieren?

E5. Wie erleben Sie kommunale Vorgaben, Vorabklärungen und die Zusammenarbeit mit Verwaltung, Kommission und Exekutive? Welche Instrumente wirken in der Praxis, und wo liegen ihre Grenzen aus Projekt- und Marktsicht?

E6. Welche typischen Konfliktmuster treten zwischen Wirtschaftlichkeit, Eigentümerinteressen, Ortsbild, Verdichtung, Nachbarschaft und Wohnraumsicherung auf? Können Sie ein anonymisiertes Beispiel und die praktische Bearbeitung schildern?

Abschlussfragen

S1. Gibt es einen Aspekt, der in der Diskussion um Zweitwohnungen, Wohnraumsicherung und touristische beziehungsweise bauliche Entwicklung häufig übersehen wird?

S2. Gibt es anonymisierte Unterlagen, Fallbeispiele, Merkblätter, Berechnungen oder Statistiken, die die geschilderte Praxis dokumentieren und für die wissenschaftliche Einordnung herangezogen werden können?

Anhang 2: Kategoriensystem für die Codierung der Interviews

Das Kategoriensystem umfasst sieben thematische Kategorien und zwei ergänzende Querschnittskategorien. Die Tabelle zeigt die zugehörigen Unterkategorien und grenzt die Kategorien kurz voneinander ab.

Nr.	Kategorie und Unterkategorien	Kurze Definition und Abgrenzung
1	**Vollzugspraxis und Organisation**: Zuständigkeiten; Verfahrensablauf; Vorabklärungen; Ermessens- und Interpretationsspielräume; Ressourcen; Kontrollen	Aussagen zur Organisation und praktischen Durchführung des Vollzugs. Revisionsthemen werden Kategorie 2, konkrete Instrumente Kategorie 4 zugeordnet.
2	**Revision 2024 und altrechtlicher Bestand**: 30-Prozent-Erweiterung; Abbruch und Wiederaufbau; konkrete Projektfälle; rechtliche Unsicherheiten; erwartete Wirkungen	Aussagen zur Revision und zu altrechtlichen Wohnungen. Allgemeine Wohnraumfragen werden Kategorie 3 zugeordnet.
3	**Erst-, Personal- und bezahlbarer Wohnraum**: Verfügbarkeit; Preise; Zielgruppen; Wohnungsqualität; Lage und Erreichbarkeit	Aussagen zur Wohnraumsituation und zu betroffenen Gruppen. Konkrete Massnahmen gehören in Kategorie 4, erkennbare Spannungen zusätzlich in Kategorie 5.
4	**Instrumente und Massnahmen**: Rechtliche; finanzielle; bodenpolitische; betriebliche und projektbezogene Instrumente; wahrgenommene Wirkung und Grenzen	Konkrete Massnahmen zur Sicherung oder Förderung von Erst- und Personalwohnraum sowie ihre wahrgenommene Wirkung. Reine Problembeschreibungen gehören in Kategorie 3.
5	**Zielkonflikte**: Ortsbild und Erneuerung; Rendite und Dauervermietung; Tourismus und Wohnraum; Eigentumsfreiheit und Steuerung; Verdichtung und Baulandmobilisierung	Aussagen, in denen Ziele oder Interessen erkennbar miteinander in Konflikt stehen. Allgemeine Bewertungen ohne Konfliktbezug gehören in Kategorie 7.
6	**Akteurskonstellationen und organisatorische Interessen**: Rollen; Zusammenarbeit; Verantwortlichkeiten; Ressourcen; Abhängigkeiten	Aussagen zum Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure. Formelle Zuständigkeiten einzelner Behörden gehören primär in Kategorie 1.
7	**Bewertung, Erwartungen und Reformbedarf**: Einschätzungen; Zukunftserwartungen; Reform- und Verbesserungsvorschläge	Wertende und zukunftsbezogene Aussagen sowie Verbesserungsvorschläge. Beobachtete Sachverhalte werden in den Kategorien 1 bis 6 codiert.
8	**Rolle und Perspektive**: Politische; administrative; touristische; betriebliche; gestalterische; immobilienwirtschaftliche oder bundespolitische Sicht	Ergänzende Querschnittskategorie zur Einordnung, aus welcher beruflichen oder institutionellen Perspektive eine Aussage erfolgt.

Nr.	Kategorie und Unterkategorien	Kurze Definition und Abgrenzung
9	**Zeitliche Einordnung und Aussageart**: Beobachteter Befund; frühere Erfahrung; Erwartung oder Prognose; rechtlich ungeklärte Situation	Ergänzende Querschnittskategorie zur Trennung von Beobachtung, früherer Erfahrung, Erwartung und rechtlich ungeklärter Situation.

Anhang 3: Interviewpartner

Kürzel	Kategorie	Funktion	Zeitpunkt	Dauer
AR-1	Gemeinde-Exekutive Arosa	Mitglied Gemeindevorstand, Ressort Hochbau und Planung	25.06.2026, 8:00 Uhr	59 Min.
AR-2	Gemeinde-Exekutive Arosa	Mitglied Gemeindevorstand, Ressort Tourismus, Liegenschaften und öffentliche Sicherheit	16.06.2026, 15:00 Uhr	60 Min.
AR-3	Gemeinde-Verwaltung Arosa	Ressortleiter Hochbau und Planung	09.07.2026, 8:30 Uhr	50 Min.
AR-4	Tourismus Arosa	Präsident der kommunalen Tourismusorganisation	19.06.2026, 8:00 Uhr	26 Min.
AR-5	Hotellerie Arosa	Direktor eines 5-Stern-Hotelbetriebs (schriftliche Befragung)	24.06.2026, 7:50 Uhr	schriftlich
AR-6.a	Immobilienpraxis Arosa	Immobiliendienstleisterin (gemeinsames Gespräch mit AR-6.b)	14.06.2026, 16:00 Uhr	61 Min.*
AR-6.b	Bauherrenvertretung/Gastronomie Arosa	Unternehmer, Bauherrenvertreter, Gastronom (gemeinsames Gespräch mit AR-6.a)	14.06.2026, 16:00 Uhr	61 Min.*
AR-7	Architektur Arosa	Architekt, ehemaliger Bauberater der Gemeinde	19.06.2026, 11:00 Uhr	53 Min.
VO-1	Gemeinde-Exekutive Vaz/Obervaz	Mitglied Gemeindevorstand, Ressort Bau und Sport	30.06.2026, 16:00 Uhr	53 Min.
VO-2	Gemeinde-Verwaltung Vaz/Obervaz	Leiter Bau	03.07.2026, 8:00 Uhr	35 Min.
VO-3	Tourismus Vaz/Obervaz	CEO einer regionalen Tourismusorganisation	30.06.2026, 11:00 Uhr	30 Min.
VO-4	Hotellerie Vaz/Obervaz	Hotelier, ehemaliger Präsident eines nationalen Hotellerie-Branchenverbands	12.06.2026, 9:00 Uhr	42 Min.
VO-5	Immobilienpraxis/frühere kommunale Gremien Vaz/Obervaz	Immobiliendienstleister; ehemaliges Mitglied des Gemeindevorstands und der Planungs- und Baukommission	26.06.2026, 10:00 Uhr	80 Min.
BG-1	Bundespolitik	Nationalrat; Initiant der parlamentarischen Initiative, auf die die Revision vom 1. Oktober 2024 zurückgeht	15.07.2026, 10:15 Uhr	29 Min.

* Gemeinsam geführtes Gespräch (Paarinterview); Gesamtdauer für beide Interviewpartner identisch.
Anmerkung: Die Fallinterviews werden im Haupttext mit neutralen Kürzeln wiedergegeben. Das

Hintergrundgespräch BG-1 wird mit ausdrücklicher Zustimmung namentlich verwendet. Bei Aussagen, die im gemeinsamen Gespräch AR-6 entwickelt wurden, werden beide Kürzel genannt.

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass ich die volle Verantwortung für die Wissenschaftlichkeit des vorgelegten Textes selbst übernehme, auch wenn KI-Hilfsmittel eingesetzt und deklariert wurden. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden.

Zollikerberg, den 04.09.2026



Jörg T. Zindel