SOZIOÖKONOMISCHE
FORSCHUNG + BERATUNG

rütter+partner

Wirkung der Eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“

Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE

Auftraggeber
Bundesamt für Raumentwicklung, ARE
Mühlestrasse 2
CH-3063 Ittigen
Tel. 031 322 40 60, info@are.admin.ch, www.are.admin.ch

Auftragnehmer
Rütter + Partner, Sozioökonomische Forschung und Beratung, Weingartenstr. 5, 8803 Rüschlikon
Tel. 044 724 27 70, info@ruetter.ch, www.ruetter.ch

Projektpartner
Arcalpin, Planification en Région de Montagne, 41, Av. de la gare, CP., 1950 Sion
Tel. 027 323 19 23, info@arcalpin.ch, www.arcalpin.ch

Projektleitung
Ursula Rütter-Fischbacher

Autor/innen
Ursula Rütter-Fischbacher (R+P)
Heinz Rütter (R+P)
Armida Wegmann (R+P)

Projektmitarbeit
Adrian Berwert (R+P)
Matthias Holzhey (R+P)

Begleitgruppe
Martin Vinzens, ARE, Vorsitz
Fred Baumgartner, ARE
Annette Christeller Kappeler, SECO
Christoph Enzler, BWO
Ernst Hauri, BWO
Markus Nater, ARE
Jean-Michel Piguet, ARE

Bezugsquelle
In elektronischer Form unter:
www.are.admin.ch

Rüschlikon, August 2008

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG		**5**
1.	**Ausgangslage und Zielsetzung**	**17**
1.1	Projektziele	17
1.2	Aufbau des Berichts	17
2.	**Methodisches Vorgehen**	**19**
2.1	Statistische Analysen	19
2.2	Abklärungen im Ausland	20
2.3	Modellrechnungen für 3 Regionen	20
2.4	Nachhaltigkeitsbewertung	22
3.	**Heutige Situation im Zweitwohnungsbau**	**23**
3.1	Problematik von Zweitwohnungen	23
3.2	Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen in Schweizer Gemeinden	25
3.3	Entwicklung ausgewählter Tourismusregionen in Bezug auf die Bevölkerung sowie die Beschäftigung in Baugewerbe und Tourismus	28
3.3.1	Anteile und Entwicklung der zeitweise bewohnten Wohnungen	28
3.3.2	Bevölkerungsentwicklung in den ausgewählten Regionen	31
3.3.3	Anteil und Entwicklung der Bauwirtschaft in den ausgewählten Regionen	31
3.3.4	Gewicht der Tourismuswirtschaft in den ausgewählten Regionen	33
3.4	Strategien in der Schweiz zur Vermeidung negativer Effekte des Zweitwohnungsbaus	35
3.4.1	Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus	36
3.4.2	Anreize zur Vermietung der Zweitwohnungen	37
3.4.3	Regionale Unterschiede bei den getroffenen Massnahmen und mögliche Hintergründe	38
4.	**Raumplanerische Voraussetzungen zur Umsetzung der Initiative**	**41**
4.1	Definition des Begriffs Zweitwohnungen	41
4.2	Abbildung von Zweitwohnungen in amtlichen Statistiken und Registern	45
4.2.1	Eidgenössische Volkszählung (VZ)	45
4.2.2	Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister	46
4.2.3	Einwohnerregister	47
4.2.4	Nutzen von Einwohner- und Gebäuderegister im Zusammenhang mit der Initiative	47
4.3	Raumplanerische Regelungen in Bezug auf die Umsetzung der Initiative	49
4.4	Einbezug des bestehenden Wohnungsparks	51
4.5	Weitere rechtliche Fragen	52
4.6	Vorgehen bei der Umsetzung, administrativer Aufwand	55
4.6.1	Regelung und Vorgehen im Tirol	55
4.6.2	Regelung und Vollzug in Salzburg	56
4.6.3	Fazit für die Schweiz	57
5.	**Wirkungsmechanismus der Initiative**	**59**
5.1	Tourismusgemeinden mit Zweitwohnungsanteil >20%	59
5.2	Gemeinden mit touristischem Potenzial und Zweit-wohnungsanteil <20%	64
5.3	Ländliche Gemeinde mit wenig touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil deutlich >20%	66

5.4	Gemeinde mit wenig touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil knapp <20%	68
6.	**Wirtschaftliche Wirkungen am Beispiel von drei Fallregionen**	**71**
6.1	Charakterisierung der drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina	71
6.2	Potenzielle wirtschaftliche Wirkungen der Initiative in den drei Fallregionen	73
6.3	Wirkungen auf die drei Fallregionen im Vergleich	74
7.	**Nachhaltigkeit der Wirkungen der Initiative**	**79**
8.	**Folgerungen für die Umsetzung der Initiative**	**83**
Anhang 1:	Gemeinden mit Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen > 15% nach Kantone und Gemeindetypen 2006	
Anhang 2:	Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen nach Kantonen und Gemeindetypen 2006	
Anhang 3:	Problemstellung, geplante und frühere Massnahmen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus in ausgewählten Tourismusorten, Juli 2007	
Anhang 4:	Übersicht über geltende Regelungen zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus in ausgewählten Tourismusorten, Juli 2007	
Anhang 5:	Tourismusregionen, zusammengestellt nach geografischen Kriterien Entwicklung der ausgewählten Tourismusregionen	
Anhang 6:	Nachhaltigkeitsbewertung	
Anhang 7:	Kontaktliste	

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage

Die eidgenössische Volksinitiative der Stiftung Helvetia Nostra, „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“, verlangt eine Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen auf 20% des *Gesamtbestands aller Wohneinheiten* und der für *Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche* (BGF) einer Gemeinde. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat zur Unterstützung bei der fachlichen Beurteilung der vielfältigen Wirkungen dieser Initiative diese Studie erstellen lassen.

Ziele und Fragestellung

Die Studie gibt eine Übersicht über die möglichen Wirkungen der Initiative und beurteilt diese aus der Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Folgende Aspekte stehen im Zentrum:

- Situationsanalyse zum Bestand und der Entwicklung von Zweitwohnungen in der Schweiz.
- Aufzeigen von heute angewendeten Massnahmen und Strategien zur Vermeidung negativer Effekte des Zweitwohnungsbaus.
- Darstellung der wichtigsten *raumplanerischen Voraussetzungen zur Umsetzung* der Initiative auf den Ebenen Gemeinde, Kanton, Bund.
- Übersicht über die *räumlichen und volkswirtschaftlichen Wirkungen* einer Beschränkung des Zweitwohnungsanteils am kommunalen Gesamtwohnungsbestand auf 20%.
- *Beurteilung* der Wirkungen aus der Sicht der nachhaltigen Raumentwicklung.

Heutige Situation im Zweitwohnungsbau

Problemstellung

Zweitwohnungen sind einerseits ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in den Tourismusregionen, insbesondere für das Baugewerbe. Sie führen andererseits aber auch zu unerwünschten Effekten, wie hohem Baulandverbrauch, hohen Liegenschaftspreisen und Zersiedelung der Landschaft.

Wie verschiedene Studien zeigen, schwächt die oft mangelhafte Auslastung der Zweitwohnungen die Auslastung und die Umsätze der übrigen touristischen Anbieter und führt zu einer negativen Ausstrahlung der Tourismusorte (Geisterorte).

In der Schweiz weist knapp ein Viertel der Gemeinden Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen von mehr als 20% auf.

Während es im Mittelland kaum Gemeinden gibt, die über einem Anteil von 20% liegen, so sind insbesondere die Tourismuskantone Graubünden, Wallis, Tessin sowie das Berner Oberland und die Alpes Vaudoises stärker betroffen. Auch im Jura liegen einzelne Gemeinden über den 20%.

Hohe Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen sind nicht nur auf touristische Aktivitäten, sondern auch auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft zurückzuführen.

Ländliche Regionen mit hohen Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen sind z.B. Flühli/Sörenberg, Heinzenberg, Verzasca, Bleniotal und Sernftal.

Zwischen dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen und dem Gewicht von Bauwirtschaft, Gastgewerbe und touristischen Leistungsträgern in einer Region besteht ein deutlicher Zusammenhang.

Die Entwicklung der Bauwirtschaft zwischen 2001 und 2005 weist hingegen keinen oder nur einen sehr geringfügigen Zusammenhang mit dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen auf.

Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus

In der Schweiz stehen raumplanerische Massnahmen wie Erstwohnungsquoten, Zweitwohnungskontingente und Spezialzonen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus im Vordergrund.

Von 95 im Jahre 2007 befragten Tourismusgemeinden haben 42 (44%) raumplanerische Massnahmen ergriffen, dabei verfügen 32% teilweise oder generell über Erstwohnungsquoten, 12% über Kontingente und 14% über Spezialzonen wie Einheimischenzonen (9%) oder Hotel- und Touristikzonen (10%). Verschiedene Gemeinden stehen in einem partizipativen Masterplanprozess zur Siedlungsentwicklung.

Für griffige fiskalische Massnahmen fehlen heute noch die gesetzlichen Grundlagen.

Auf der Ebene der einzelnen Kantone (z.B. Bern, Waadt) sind Bestrebungen im Gange, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den Gemeinden eine wirksamere Besteuerung der Zweitwohnungen ermöglichen sollen. Damit sollen insbesondere die Aufwendungen der Gemeinden für die Infrastruktur und diejenigen der Tourismusvereine für das touristische Marketing finanziert werden.

Zwischen der Deutschschweiz und dem Tessin einerseits und der Romandie andererseits ist ein deutlicher Unterschied zu beobachten: In der Romandie kamen bis Juli 2007 keine raumplanerischen Massnahmen zur Anwendung .

Die in der Romandie zur Diskussion stehenden Massnahmen haben, analog zu Frankreich, die geringe Auslastung der Tourismusorte und damit *Anreize zur besseren Vermietung* der bestehenden Betten im Fokus. In der Deutschschweiz stand bisher die *Erstwohnungsproblematik* im Vordergrund und damit Massnahmen zur Förderung von Wohnungen für Einheimische.

Raumplanerische Voraussetzungen zur Umsetzung der Initiative

Definition Zweitwohnung

Der Initiativtext umschreibt den Begriff „Zweitwohnungen“ nicht. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Initiative auf die touristisch genutzten Zweitwohnungen zielt.

Im Falle einer Annahme der Initiative muss der Begriff geklärt werden.

Der Begriff Zweitwohnungen wird in verschiedenen Quellen unterschiedlich verwendet.

In Studien zum Zweitwohnungsbau wird in der Regel von den in der Volkszählung erfassten *„zeitweise bewohnten Wohnungen“* ausgegangen und dafür der Begriff „Zweitwohnung“ verwendet.

In den Baugesetzen von Gemeinden, die selbst Regelungen zum Zweitwohnungsbau haben, sowie im Richtplan Oberengadin werden Zweitwohnungen unterschiedlich definiert.

Je nach Gemeinde werden Nebenwohnsitze zu Arbeits- oder Schulzwecken und auch bewirtschaftete Ferienwohnungen zu den Erst- oder zu den Zweitwohnungen gezählt.

Die Planungshilfe Zweitwohnungen des ARE (Entwurf Juli 2008) unterscheidet zusätzlich zwischen Zweitwohnungen in touristischen Gebieten und solchen in ländlichen (strukturschwachen, Abwanderungs-) Gebieten.

Damit trägt sie dem Umstand Rechnung, dass die beiden Typen von Regionen in Bezug auf die Zweitwohnungen eine völlig andere Problematik aufweisen und von Regelungen auch unterschiedlich betroffen sind.

Die Tiroler Definition spricht von Freizeitwohnsitzen und definiert diese als, Wohnungen... „die nicht der Befriedigung eines ganzjährigen, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen Wohnbedürfnisses dienen, sondern zum Aufenthalt während des Urlaubs, der Ferien, des Wochenendes oder sonst nur zeitweilig zu Erholungszwecken verwendet werden.“

Die Definition hat damit ganz klar nur touristisch genutzte Zweitwohnungen im Fokus.

Darstellung von Zweitwohnungen in amtlichen Statistiken

Die einzige heute bestehende statistische Grundlage zur Abschätzung von Zweitwohnungsanteilen ist die Volkszählung (VZ) 2000.

Die VZ unterscheidet zwischen *dauernd bewohnten Wohnungen* und *zeitweise bewohnten Wohnungen.* Zu letzteren zählen auch Wohnungen, die zu Arbeitszwecken benutzt werden, und Wohnungen, die als Hauptwohnsitz dienen, deren Bewohner jedoch einen Nebenwohnsitz hat, wo er sich hauptsächlich aufhält (Prinzip des Lebensmittelpunkts). Die VZ überschätzt daher die Zweitwohnungsanteile, insbesondere in Städten (Arbeitswohnsitze) und im ländlichen Raum.

Ab 2013 steht mit dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR), das mit den Einwohnungsregistern (EWR) der Gemeinden harmonisiert wird, eine bessere Datengrundlage zur Verfügung.

Basierend auf diesen Registern können *Haupt- und Nebenwohnsitze* (Bedingung für Nebenwohnsitz Aufenthalt >90 Tage/Jahr), die eine *Registrierung der Bewohner/innen* bei der Gemeinde bedingen, klar von den übrigen Wohnungen abgegrenzt werden. Aus den Registern geht jedoch nicht hervor, ob ein Nebenwohnsitz zu *Arbeits-, Schul-* oder *Freizeitzwecken* genutzt wird. Um diese Unterscheidung vornehmen zu können, müssten bei den Einwohnerkontrollen Angaben zum Zweck des Aufenthalts erhoben werden.

Wenn sämtliche Nebenwohnsitze unabhängig von ihrer Nutzung als Erstwohnsitze gelten und somit nicht unter die Beschränkung fallen, so wird eine Umgehungsstrategie begünstigt, da jedermann mehrere Nebenwohnsitze haben kann und es den Behörden obliegt zu prüfen, ob die Bedingungen (Aufenthaltsdauer) dazu erfüllt sind. Zudem ist der Meldestatus jederzeit veränderbar (nicht an ein Objekt gebunden, im Zeitablauf variabel).

Es ist anzunehmen, dass eine Regelung von eigentumsrechtlich hoher Tragweite, wie es die vorliegende Initiative ist, sich in der Umsetzung nicht allein auf nach statistischen Kriterien geführte Register stützen kann. Es wird, wie im Tirol, eine objektgenaue Feststellung der Zweitwohnungen nötig sein, die auch grundbuchrechtlich abgesichert sein muss.

Bestehende raumplanerische Regelungen

Die Kompetenz zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus liegt bei den Gemeinden. Die Kantone haben über die Genehmigung der kommunalen Baugesetze auf Grund von kantonalem Gesetz und Richtplan Einfluss auf die Ausgestaltung allfälliger Regelungen. Der Bund kann seinen Einfluss über die Genehmigung der Richtpläne ausüben.

Eine Anpassung des RPG, welche die Kantone verpflichtet in der Richtplanung die Zweitwohnungsproblematik zu behandeln, ist zur Zeit im Parlament hängig.

Heute werden von verschiedenen Tourismusgemeinden im Rahmen ihrer Kompetenz raumplanerische Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus angewendet. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind in der Bundesgesetzgebung vorhanden.

Die Initiative würde bei ihrer Annahme in die Gemeindeautonomie eingreifen, was für die Gemeinden einer Einschränkung ihrer Rechte gleichkommt und die Akzeptanz für die Initiative mindert.

Einbezug des bestehenden Wohnungsparks

Die heutigen Regelungen stellen zwar Beschränkungen der Eigentumsrechte dar, sie werden jedoch nur im Zusammenhang mit einer *Baubewilligung* (Neu- oder Erweiterungsbau) ausgesprochen und wirken sich nicht auf bestehende (sog. altrechtliche) Liegenschaften aus. Die Initiative macht keine Aussage dazu, ob beste-

hende Erstwohnungen weiterhin zu Zweitwohnungen umgenutzt werden und auch als Zweitwohnungen verkauft werden können

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen weiterhin möglich:

Es bestünde die Gefahr, dass vermehrt Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt und gleichzeitig als Ersatz neue Erstwohnungen gebaut werden.

Dies würde die beabsichtigte Wirkung der Initiative stark unterlaufen und verzögern.

Gleichzeitig entsteht ein Druck auf die heute als Erstwohnungen vermieteten Wohnungen.

Langjährige Mieter müssen wegziehen oder sich eine (teuere) neue Wohnung nehmen.

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen nicht mehr möglich:

Der Einbezug bestehender Wohnungen („altrechtliche Wohnungen") wäre für die Schweiz neu und hat für deren Wert grosse Konsequenzen.

Zweitwohnungen werden stark an Wert gewinnen, Erstwohnungen markant an Wert verlieren was die Frage nach einer Entschädigung aufwirft.

Gemäss der heutigen Rechtspraxis sind Wertänderungen von Grundstücken, die durch Umzonungen entstehen, nicht entschädigungspflichtig, da Revisionen der Zonenpläne im öffentlichen Interesse jederzeit möglich sein müssen.

Es ist zu klären, ob diese Rechtspraxis auch auf die Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen angewandt werden kann, d.h. ob eine Entschädigungspflicht auch in diesem Falle auszuschliessen ist.

Allenfalls ist auch eine Abfederung der Wirkungen auf die Werte der Liegenschaften zu prüfen.

Z.B. unterschiedliche Vermögens- oder Grundstückgewinnsteuern für Erst- und Zweitwohnungen.

Weitere offene Fragen zu Regelungen und Abgrenzungen

Es bestehen noch keine Grundlagen für eine Abgrenzung zwischen Freizeit- und Arbeitswohnsitzen.

Die Einwohnerregister müssten entsprechend angepasst werden.

Zur Abgrenzung von Zweitwohnungen gegenüber kommerziellen Beherbergungsformen kann auf die Definition in der Lex Koller zurückgegriffen werden.

Für die Abgrenzung gegenüber privat vermieteten Zimmern und Ferienwohnungen kann das Beispiel Tirol oder die Regelung im Richtplan Oberengadin herangezogen werden.

Für Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil unter 20%, die nahe an Tourismusgemeinden liegen und durch die Initiative möglicherweise unter einer starken Zunahme des Zweitwohnungsbaus leiden könnten, sind flankierende Massnahmen angezeigt.

Die Initiative verlangt solche Massnahmen nicht explizit.

Für den Zeitpunkt der Einführung der Regelung sind griffige Massnahmen vorzusehen, um Umgehungen, namentlich Nutzungsänderungen zulasten von langjährigen Mietern von Erstwohnungen, kurz vor der Einführung zu verunmöglichen.

Vorgehen bei der Umsetzung anhand von Beispielen aus Österreich

Beim Tiroler Modell handelt es sich um ein Erklärungsmodell, d.h. die Besitzer von Freizeitwohnsitzen sind meldepflichtig. Ohne Meldung sind die Freizeitwohnsitze nicht als solche handel- oder nutzbar.

Entsprechend meldete sich bei der Einführung des Modells eine Mehrheit der Besitzer von selbst bei den Gemeinden, da ein starkes Interesse daran bestand, die Freizeitwohnsitze während der fünfjährigen Meldefrist (1994-1998) zu registrieren. Trotzdem wurden viele Freizeitwohnsitze nicht gemeldet, da die Regelung vielen (älteren) Eigentümern entgangen ist.

Insgesamt führte die Bestandesaufnahme (ohne Kontrollen) bei den Gemeinden zu administrativen Aufwänden von ca. 1 Personenjahr pro 1000 Freizeitwohnsitze.

In Salzburg ist die Zweitwohnungsregelung (10% Plafonds) im Raumplanungsrecht verankert, ohne dass sie grundeigentümerverbindlich festgelegt wird.

Eine Kontrolle über die Einhaltung der Regel ist somit, gemäss Aussagen aus Salzburg, nicht möglich und die Wirkung der Regelung wird als weniger effizient betrachtet als die Tiroler Regelung.

Der Vergleich zwischen Tirol und Salzburg zeigt, dass rein raumplanerische Regelungen für die Umsetzung einer Plafonierung nicht ausreichen, weil die Erfassung und Kontrolle der Massnahme ungenügend ist.

In der Schweiz dürften daher, bei Annahme der Initiative folgendes Vorgehen und folgende Abgrenzungen sinnvoll sein:

- Einbezug des bestehenden Wohnungsparks in die Regelung.
- Objektgenaue Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Arbeits- und Schulzwecken sowie kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen zählen zu den Erstwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Freizeitzwecken zählen zu den Zweitwohnungen.
- Keine Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen, solange die Gemeinde über dem Plafonds liegt.

Für eine wirksame Umsetzung der Initiative müsste in der Schweiz in den betroffenen Gemeinden eine Bestandesaufnahme von Zweitwohnungen entsprechend ihrer jetzigen Nutzung vorgenommen werden. Weiter müsste das Meldeverfahren bei den Einwohnerkontrollen so ergänzt werden, dass bei Nebenniederlassungen auch der Zweck des Aufenthalts miterfasst wird.

Dazu müssten erhebliche personelle Kapazitäten in den Bauämtern und Einwohnerkontrollen der Gemeinden geschaffen werden.

Wirkungsmechanismus der Initiative für verschiedene Gemeindetypen

Der Fokus der folgenden Analyse liegt auf den volkswirtschaftlichen Wirkungen der Initiative. Die zu erwartenden Wirkungen sind unterschiedlich, je nachdem welchen Zeitraum man betrachtet. In der vorliegenden Analyse wird von einem Zeitraum von 10 Jahren ausgegangen.

Touristische Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil >20%

In einem Tourismusort mit hohem Zweitwohnungsanteil führt die Initiative zu einem Baustopp für Zweitwohnungen.

Vermögenseffekt: Der Wert für Erstwohnungen und Bauland sinkt, derjenige für Zweitwohnungen steigt an, was tendenziell eine Verschiebung von Werten von der einheimischen Bevölkerung zu den Zweitwohnungsbesitzern bewirkt.

Die Bautätigkeit geht zurück, was zu Umsatzeinbussen und Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe sowie in anderen mit dem Bau verbundenen Branchen führt.

Je nach Attraktivität des Tourismusorts und der Verfügbarkeit von genügend grossen Bauparzellen finden längerfristig Verlagerungseffekte statt, sei es, weil das Baugewerbe selber nach neuen Betätigungsfeldern sucht (Renovationen, eigene Überbauungen), oder weil vermehrt in kommerziell betriebene Beherbergung und in Erstwohnungen investiert wird.

Ein vermehrter Bau von Erstwohnungen ist möglich, da Bauland günstiger wird. Der Umfang dieses Effekts hängt unter Anderem von der Attraktivität der Gemeinde als Wohnstandort, von Steuerabkommen und von der verkehrstechnischen Erreichbarkeit ab.

Es ist mit einem Rückgang der Mieten für Erstwohnungen zu rechnen; dies ermöglicht es Arbeitskräften der Region, die bislang zupendelten, Wohnsitz nehmen.

Die Tourismuswirtschaft wird kurzfristig durch das Wegfallen von Logiernächten (Nicht-Zunahme) in nicht gebauten Zweitwohnungen Einbussen erleiden. Langfristig ist mit einer Kompensation bis Überkompensation dieses Verlustes durch Logiernächten in anderen Beherbergungsformen zu rechnen.

Für die Tourismuswirtschaft sind die Effekte somit geringer als für die Bauwirtschaft.

Der verminderte Bau von Zweitwohnungen bewirkt, dass die Gemeinden die auf Spitzenbelastungen ausgerichtete Infrastruktur weniger stark ausbauen müssen und entsprechend geringere Erschliessungskosten zu verzeichnen haben.

Umgekehrt fallen jedoch auch weniger Handänderungssteuern und Anschlussgebühren an.

Die Zunahme der Einwohner in Erstwohnungen führt zu zusätzlichen Einnahmen (Einkommens- und Vermögenssteuern).

Demgegenüber dürften die Unternehmenssteuern in der Tourismuswirtschaft sowie in der übrigen Wirtschaft zumindest kurzfristig geringer ausfallen, als dies bei einer Fortführung des Zweitwohnungsbaus auf heutigem Niveau der Fall wäre.

Gemeinden in der Nähe von Tourismusorten mit Zweitwohnungsanteil <20%

In einer Gemeinde, die heute noch unter der 20%-Grenze liegt und die von einem nahen Tourismusort profitiert, ist mit einem Anstieg des Zweitwohnungsbaus zu rechnen.

Dies ist verbunden mit einem generellen Preisanstieg für Liegenschaften und, ohne flankierende Massnahmen, auch mit den bekannten negativen Wirkungen auf die Siedlungsstruktur.

Die lokale Wirtschaft wird insbesondere von den Bauinvestitionen profitieren (Bauwirtschaft) und in geringerem Umfang auch von der Zunahme der Logiernächte der Zweitwohnungsbesitzer.

Ein grosser Teil der touristischen Umsätze wird jedoch im nahen Tourismusort getätigt werden. Es ist von der Innovationskraft der lokalen Wirtschaft abhängig, inwieweit sie in der Lage ist, von den zusätzlichen Umsätzen zu profitieren.

Ländliche Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil deutlich >20%

In einer ländlichen Gemeinde, die aufgrund ihres hohen Anteils an umgenutzten landwirtschaftlichen Sommerwohnsitzen bzw. der Abwanderung und nicht aufgrund ihrer touristischen Attraktivität einen hohen Zweitwohnungsanteil hat, führt die Initiative zu einer weiteren Abschwächung der wirtschaftlichen Tätigkeit.

Der Bau von Zweitwohnungen und die Renovationen der Maiensässen gehörten zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten, die Einkommen von ausserhalb der Region generiert haben.

Da diese Regionen oft touristisch nicht sehr attraktiv sind, können keine wesentlichen Umlagerungseffekte auf kommerzielle Anbieter und auch kein Zubau von Erstwohnungen erwartet werden.

Für diese Gemeinden bedeutet die Initiative den Verlust einer wichtigen wirtschaftlichen Perspektive.

Ländliche Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil <20%

In ländlichen Regionen, die knapp unterhalb oder über der 20%-Grenze liegen und kein touristisches Potenzial aufweisen, wird die Initiative keine Wirkungen haben.

Wirtschaftliche Wirkungen am Beispiel von drei Fallregionen

Den Modellrechnungen liegt die Annahme zu Grunde, dass beim heutigen Wohnungsbestand eine Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen aufgrund der bisherigen Nutzung erfolgt und dass der Bau von kommerziell genutzten Zweitwohnungen und andere Beherbergungsformen weiterhin möglich ist.

Die wirtschaftlichen Wirkungen der Initiative sind je nach Region und Umfang der erwarteten Verlagerungseffekte sehr unterschiedlich. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung liegt die Bandbreite zwischen praktisch keinem Einfluss (Minimum-Szenarium von Crans-Montana) und knapp -4% (Maximum-Szenarium Oberengadin).

Die Bandbreiten der Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung liegen im Oberengadin wischen -3.9% und -2.0%, in Crans-Montana zwischen -2.7% und +0.1% und in der Leventina zwischen -1.0% und -1.3%.

Im Oberengadin werden die Wirkungen der Initiative spürbar sein und sie sind noch grösser, wenn man von der Situation vor der Einführung der Kontingentierung ausgeht. In Crans-Montana resultieren hingegen beim Minimum-Szenarium insgesamt kaum negative regionalwirtschaftliche Effekte.

Insgesamt sind die Wirkungen der Initiative auf die regionale Wirtschaft als eher gering einzustufen.

In allen Szenarien ist vor allem die regionale Bauwirtschaft von der Plafonierung betroffen, wobei der Beschäftigungsrückgang je nach Szenarium zwischen -1% (Minimum Crans-Montana) und -10% (Maximum Oberengadin) liegt.

Die Bandbreiten der Wirkungen auf die Beschäftigung in der Bauwirtschaft liegen im Oberengadin zwischen -10% und -8.0%, in Crans-Montana zwischen -6% und -1% und in der Leventina bei -2.0%.

Tendenziell dürften bei einem kleineren Bauvolumen anteilsmässig mehr Arbeiten durch regionale Firmen ausgeführt werden. Die Verkleinerung des Bauvolumens dürfte deshalb überdurchschnittlich stark Betriebe betreffen, die nicht in der Region ansässig sind.

Von der Initiative dürften diejenigen Bauunternehmen am stärksten betroffen sein, welche stark auf Neubau von Wohnungen und weniger auf Renovationen und Tiefbau ausgerichtet sind. Entsprechend dürften hier ein Umstrukturierungsprozess ausgelöst werden.

Die Wirkungen auf die Tourismuswirtschaft sind relativ gering, insbesondere, wenn eine Verlagerung in andere Beherbergungsformen gelingt. In den Minimum-Szenarien von Crans-Montana und vom Oberengadin resultiert sogar eine Überkompensation der negativen Effekte der Initiative dank der höheren Auslastung und der höheren Tagesausgaben der Gäste anderer Beherbergungsformen.

Ob eine Verlagerung stattfindet, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Die Initiative würde in erster Linie über die Wirkung von tieferen Bodenpreisen höhere Anreize für solche Investitionen auslösen.

Es ist zu beachten, dass die drei Fallstudien von der aktuellen Situation des Zweitwohnungsbaus, d.h. von einem starken Wachstum, ausgehen. Eine Abschwächung der Konjunktur, verbunden mit einem weiteren Zinsanstieg, könnte auch ohne die Initiative die Entwicklung bremsen und deren Effekte überlagern.

Entsprechend wären dann die Wirkungen der Initiative geringer als berechnet.

Beim Tourismus sind, je nach lokaler Situation, auch andere Aspekte zu beachten:

In Crans-Montana hat sich gemäss Angaben lokaler Experten die hohe Bautätigkeit der letzten Jahre wegen des damit verbundenen Lärms negativ ausgewirkt. Eine deutlich verminderte Bautätigkeit führt zu einer höheren Qualität des Tourismusortes und wirkt sich positiv auf die Generierung von Logiernächten aus.

Die Akteure der Tourismuswirtschaft werden sich ausserdem tendenziell vermehrt um die Vermietung und Kommerzialisierung von Fremdbetten kümmern, wenn andere Wachstumsmöglichkeiten limitiert sind.

Bewertung der Nachhaltigkeit

Für die Bewertung der Wirkungen der Initiative wird ein Zielsystem verwendet, das im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Tourismusentwicklung in den Lebensräumen der Alpen, Monitoring und Management“ des NFP48 erarbeitet worden ist. Die Nachhaltigkeit wird für den Modellfall einer hochtouristischen Region und einer Abwanderungsregion mit je einem hohen Zweitwohnungsanteil bewertet.

In der hochtouristischen Region wirkt sich eine Plafonierung des Zweitwohnungsanteils leicht positiv auf die „Lebensqualität der einheimischen Bevölkerung“ und auf die „Einbindung der verschiedenen in der Region vertretenen Interessen“ aus

Durchwegs positiv werden die Ziele im Bereich Umwelt, sowie die Wirkung auf das Image der Region bewertet. Eher kritisch ist die Wirkung auf die wirtschaftlichen Ziele, zumindest kurz- bis mittelfristig, zu beurteilen

In einer „Abwanderungsregion“ wirkt sich die Plafonierung und die damit verbundene Schwächung der Wirtschaft auf die wirtschaftlichen und sozialen Ziele negativ aus.

Fazit in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Initiative

Die Gegenüberstellung der zwei Regionstypen zeigt deutlich, dass die Zukunft der hochtouristischen Regionen langfristig durch die Plafonierung nicht gefährdet ist. Zwar müssen hochtouristische Regionen kurzfristig mit wirtschaftlichen Nachteilen rechnen, langfristig dürfte sich eine Beschränkung des Zweitwohnungsbaus jedoch positiv auswirken.

Ein grosses Problem sind die durch die Initiative ausgelösten starken Vermögenseffekte, die zu Gewinnern und Verlieren mit entsprechender Ungerechtigkeit führen. Es stellt sich die Frage, wie diese Effekte vermindert werden können.

Für die strukturschwachen Regionen, deren Anteil an Zweitwohnungen eher durch Abwanderung und den Wandel in der Landwirtschaft bedingt ist, überwiegen die negativen Wirkungen deutlich. Es ist für diese Regionen wichtig, dass diesem Umstand bei einer allfälligen Umsetzung der Initiative Rechnung getragen wird.

Für strukturschwache Regionen müssen Sonderregelungen gefunden werden, damit ein moderater Neubau von Zweitwohnungen und der Umbau von leer stehenden Wohnungen in den Dörfern für touristische Zwecke weiterhin möglich bleibt.

Folgerungen für die Umsetzung der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative der Stiftung Helvetia Nostra sind verschiedene Fragen zu klären und administrative Vorkehrungen zu treffen. Diese betreffen folgende Themen:

- Definition von Zweitwohnungen
  - Abgrenzungen gegenüber Erstwohnungen
  - Abgrenzung gegenüber kommerziell genutzten Ferienwohnungen und anderen Beherbergungsformen
- Einbezug des bestehenden Wohnungsparks ja/nein?
  - Grundbuchrechtliche Festlegung als Erst- und Zweitwohnungen *nur der neu erstellten Wohnungen* oder
  - grundbuchrechtliche Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen *auch der bestehenden Wohnungen*
  - Frage der Entschädigungspflicht.
- Massnahmen für Gemeinden, die noch unter der 20%-Grenze liegen.
- Sonderregelungen für strukturschwache Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungen.
- Übergangsregelungen, um vorgängige Umgehungen kurz vor der Einführung der Plafonierung zu verunmöglichen.

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Die eidgenössische Volksinitiative der Stiftung Helvetia Nostra, „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“ verlangt eine Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am *Gesamtbestand aller Wohneinheiten* und an der für *Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche* (BGF) einer Gemeinde auf 20%. In den bedeutenden Tourismusdestinationen liegen die Zweitwohnungsanteile heute bereits beträchtlich über dieser Grenze. Die Umsetzung der Initiative hätte sowohl in den touristisch bedeutenden Regionen, wie auch in Gemeinden mit heute noch tieferem Zweitwohnungsanteil vielfältige Wirkungen. Nicht betroffen sind zum heutigen Zeitpunkt die grösseren Städte. Obschon der Zweitwohnungsanteil in den letzten Jahren auch in den Städten stark gestiegen ist, liegen die Anteile grösstenteils noch deutlich unter 10%.

1.1 Projektziele

Die Studie gibt eine Übersicht über die möglichen Wirkungen der Initiative und beurteilt diese aus der Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung. Folgende Aspekte stehen im Zentrum:

- Situationsanalyse zum Bestand und der Entwicklung von Zweitwohnungen in der Schweiz.
- Aufzeigen von heute angewendeten Massnahmen und Strategien zur Vermeidung negativer Effekte des Zweitwohnungsbaus.
- Darstellung der wichtigsten *raumplanerischen Voraussetzungen zur Umsetzung* der Initiative auf den Ebenen Gemeinde, Kanton, Bund.
- Übersicht über die *räumlichen und volkswirtschaftlichen Wirkungen* einer Beschränkung des Zweitwohnungsanteils am kommunalen Gesamtwohnungsbestand auf 20%.
- *Beurteilung* der Wirkungen aus der Sicht der nachhaltigen Raumentwicklung.

Die Studie dient der fachlichen Unterstützung der amtsinternen Abklärungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht besteht aus folgenden Teilen:

Übersicht über die räumlichen und volkswirtschaftlichen Wirkungen einer Beschränkung des Zweitwohnungsanteils

Die Übersicht umfasst insgesamt *3 Teile* und besteht aus einer *statistischen Analyse* der Zweitwohnungsanteile und deren Entwicklung (Kapitel 3). Ausserdem werden die *grundsätzlichen Wirkungsmechanismen* der Initiative analysiert (Kapitel 5) und *exemplarische Berechnungen* von ökonomischen Wirkungen der Initiative vorgenommen (Kapitel 6).

Darstellung der wichtigsten raumplanerischen Voraussetzungen zur Umsetzung der Initiative

In Kapitel 4 werden die in der Schweiz in verschiedenen Kontexten verwendeten *Definitionen von Zweitwohnungen* dargestellt, offene Fragen identifiziert und die *statistischen Grundlagen für eine Abgrenzung* der betroffenen Gemeinden evaluiert. Weiter werden die *raumplanerischen Voraussetzungen* für die Umsetzung der Initiative, für die Gesetzgebung und für andere Bereiche auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden aufgezeigt und *administrative Aspekte* behandelt.

Beurteilung der Wirkungen anhand von Nachhaltigkeitszielen und Indikatoren

In Kapitel 7 wird, basierend auf einem Ziel- und Indikatorensystem zur Bewertung einer nachhaltigen touristischen Entwicklung[1], eine *Bewertungsmatrix* erstellt und die *Nachhaltigkeit* der räumlichen und volkswirtschaftlichen Wirkungen der Initiative am Beispiel von zwei Modellregionen bewertet.

[1] Rütter et al., 2005.

2. Methodisches Vorgehen

2.1 Statistische Analysen

Hochrechnung der Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen 2006 pro Gemeinde und des durchschnittlichen Zuwachses zwischen 2000 und 2006

Die Volkszählung 2000[2] dient als Grundlage für die *Hochrechnung* des Bestandes an *zeitweise bewohnten Wohnungen* auf das Jahr 2006. Die Hochrechnung erfolgte in mehreren Schritten:

Im *ersten Schritt* war es notwendig die Wohnungsbestandsdaten aus der Wohnbaustatistik[3] mit dem in der Volkszählung ausgewiesenen Wohnungsbestand zu harmonisieren, da das BFS die Wohnungsbestandsdaten erst ab dem Jahr 2002 mit der Volkszählung abgeglichen hat. Der Wohnungsbestand der Jahre 2001 und 2000 musste demzufolge aufgrund der Neuzugänge an Wohnungen (inkl. Abbrüche) zurückgerechnet werden. Dieses Vorgehen hat allerdings zur Folge, dass die so berechneten Zahlen für 2000 nicht mehr genau mit den Werten aus der Volkszählung übereinstimmen.

Im *zweiten Schritt* wurde die durchschnittliche Anzahl Bewohner pro Erstwohnung für jede Gemeinde im Jahr 2000 berechnet. Die Hochrechnung der jeweiligen Anzahl Erst- und Zweitwohnungen für die Jahre 2000 bis 2006 basiert auf der Annahme, dass sich die *durchschnittliche Wohnungsbelegung* in den einzelnen Gemeinden im gleichen Zeitraum *nicht verändert* hat. Diese Annahme ermöglicht es, mit Hilfe der Veränderungen des Wohnungsbestandes und der Bevölkerung[4] für jede Gemeinde die Veränderung bzw. den Zuwachs der zeitweise bewohnten Wohnungen möglichst präzis zu schätzen. Diese Berechnungsmethode führt in den von der *Initiative am meisten betroffenen Regionen* zu besseren Resultaten, als wenn mit einem konstanten Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen gemäss Volkszählung 2000 gerechnet würde, da in diesen Regionen der grösste Teil des Zuwachses Zweitwohnungen sind. Für Regionen mit einer *abnehmenden Bevölkerungszahl* bildet die Methode den aktuellen Stand an zeitweise bewohnten Wohnungen jedoch weniger gut ab. Die bestehenden Wohnungen werden oft weiterhin dauernd bewohnt, wenn auch mit einer weniger dichten Belegung.

Gemeindefusionen

Die Anzahl und Namen der Gemeinden entsprechen dem Stand Ende 2006. Die Daten der Volkszählung mussten auf die Gemeindestruktur 2006 angepasst werden, da seit dem Jahr 2000 rund 250 Gemeinden fusioniert haben.

---

[2] BFS 2000, VZ, Gebäude- und Wohnungserhebung, Tabelle: Wohnungen nach Belegungsart.

[3] BFS 2000-2006, Wohnbaustatistik, Tabelle Reinzugang an Wohnungen.

[4] BFS 2000-2001, Bevölkerungsstatistik, Tabelle: Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung.

Arbeitsplätze in Baugewerbe und Tourismuswirtschaft

Die Anzahl Beschäftigte im Baugewerbe und in der Tourismuswirtschaft basiert auf den Betriebszählungen[5] 2001 und 2005. Unter dem Begriff Baugewerbe wird das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe, unter dem Begriff Tourismuswirtschaft die touristischen Leistungsträger verstanden. Letztere umfassen das Beherbergungsgewerbe, das Gaststättengewerbe, die Eisenbahnen, die Bergbahnen, den Personenstrassenverkehr, den übrigen Personenverkehr (Luftfahrt, Hilfstätigkeiten für den Verkehr), die Reisebüros und Tourismusvereine sowie den Wirtschaftszweig Unterhaltung, Kultur, Sport.

Auswahl der untersuchten Regionen

Für die Analyse der Entwicklung des Zweitwohnungsbaus wurde eine Auswahl von 95 touristischen Regionen nach folgenden Kriterien abgegrenzt: Verkehrsbeziehungen, wirtschaftliche Beziehungen und räumliche Nähe zu einem (oder mehreren) Tourismusorten.

2.2 Abklärungen im Ausland

Für Informationen über die Zweitwohnungs-Situation im angrenzenden Ausland wurden in Österreich und Italien Abklärungen bei verschiedenen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Raumplanung und Tourismuswirtschaft vorgenommen. Zudem wurden verschiedene Ämter auf nationaler Ebene (z.B. Austria Statistik) sowie auf Landes- (Abteilung für Raumordnung) und Gemeindeebene (z.B. Gemeinde-, Melde- und Bauämter) angefragt. Eine detaillierte Liste der kontaktierten Stellen befindet sich im Anhang 7.

2.3 Modellrechnungen für 3 Regionen

Die Wirkungen der Initiative auf die regionale Wirtschaft werden an den *drei Fallbeispielen* Oberengadin, Crans-Montana und Leventina aufgezeigt. Die drei Regionen unterscheiden sich insbesondere in Bezug auf ihre Tourismusintensität. Die zu erwartenden ökonomischen Wirkungen wurden mit Modellrechnungen ermittelt. Diesen liegen folgende Annahmen zugrunde:

- *Auslegung der Initiative*: Bestehende Wohnungen fallen ebenfalls unter die Regelung, Umnutzungen sind daher nicht mehr möglich (vgl. Abschnitt 4.4). Kommerziell genutzte Ferienwohnungen und hybride Beherbergungsformen dürfen hingegen weiterhin gebaut werden.
- *Verlagerungseffekte:* Es kommt auf Grund der Initiative zu einem vermehrten Bau von Erstwohnungen und *neuen touristischen Beherbergungsformen* (kommerziell genutzte Zweitwohnungen, hybride Beherbergungsformen).

Die Modellrechnungen beziehen *direkte* und *indirekte* wirtschaftliche Wirkungen mit ein:

[5] BFS 2001 und 2005: Betriebszählung.

- *Direkte Wirkungen Bauwirtschaft*: Die direkten Wirkungen auf die *Bauwirtschaft* umfassen alle beim Bau von Zweitwohnungen involvierten Wirtschaftszweige, d.h. neben dem Hochbau auch das Ausbaugewerbe, Architekten und Bauingenieure sowie die Immobilienbranche. Im Wallis und im Tessin, wo der Anteil der regionalen Bauwirtschaft an den Bauinvestitionen deutlich geringer ist als im Oberengadin, wird für das, durch die Initiative reduzierte Bauvolumen, mit einem höheren Anteil der regionalen Bauwirtschaft gerechnet.
- *Direkte Wirkungen im Tourismus:* Die direkten Wirkungen im Tourismus umfassen die nicht entstehenden Gästelogiernächte in Zweitwohnungen und die Ausgaben dieser Gäste bei den verschiedenen regionalen Wirtschaftszweigen. Weiter umfassen Sie die zusätzlichen Ausgaben von Gästen in alternativen Beherbergungsformen.
- *Indirekte Wirkungen*: Die indirekten Wirkungen werden mit Multiplikatoren berechnet (1.4 für das Oberengadin und für Crans-Montana, 1.3 für die Leventina).

Um der Unsicherheit über das Eintreffen der Wirkungen, insbesondere der Verlagerungseffekte Rechnung zu tragen, wird eine *Bandbreite* möglicher Effekte angegeben (Minimum- und Maximumszenarium).

Basisgrössen für die Berechnungen (alle in Abb. 17 ausgewiesen):

- Jährlicher Zuwachs an zeitweise bewohnte Wohnungen zwischen 2000 und 2006 (vgl. Abschnitt 2.1.1).
- Durchschnittliche Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer und Wohnfläche).
- Baukosten je m^2 Wohnfläche geschätzt.
- Die Berechnung der Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkungen stützt sich auf den Vorleistungsanteil sowie die Arbeitsproduktivitäten (Bruttowertschöpfung je vollzeitäquivalenten Beschäftigten) aus dem Produktionskonto des BFS[6] ab.
- Der in der Region umsatzwirksame Anteil der Bauinvestitionen beruht auf Interviews mit regionalen Experten sowie auf eigenen Einschätzungen.
- Die Höhe der Ausgaben der Gäste (inkl. Unterhaltskosten für die Liegenschaft), der Vorleistungsanteil der touristischen Umsätze sowie die verwendeten Multiplikatoren für die Berechnung der indirekten regionalen Wirkungen basieren auf empirischen Daten verschiedener Wertschöpfungsstudien von Rütter + Partner.
- Die Berechnungen weisen die Wirkungen auf die *Bruttowertschöpfung* und die *Beschäftigung* der Region aus.

Bei der Kompensation *von nicht realisierten Zweitwohnungen durch andere Beherbergungsformen* wurde angenommen, dass die Zahl der erstellten Zimmer und die getätigten Bauinvestitionen pro Fläche gleich bleiben, die Auslastung in den anderen Beherbergungsformen jedoch um den Faktor 4.5 (Leventina 3.5) höher liegt als bei den Zweitwohnungen. Bei den durch andere Beherbergungsformen kompensierten Logiernächten werden rund 20% höhere durchschnittliche Tagesausgaben unterstellt. Es ist wichtig zu erwähnen, dass es sich bei den negativen Wirkungen auf die *Logiernächte* um ein *nicht realisiertes Potenzial* und nicht um eine Abnahme bestehender Logiernächte handelt.

Beim *Ersatz von Zweiwohnungen durch Erstwohnungen* wurde unterstellt, dass ein zusätzlicher Einwohner in der Region pro Jahr durchschnittlich CHF 30'000, inkl. Unterhaltskosten, ausgibt.

---

[6] BFS Produktionskonto.

Ein wichtiges Element der Modellrechnungen ist der *betrachtete Zeitraum*, welcher hier *10 Jahre* umfasst. Die Berechnungen ermitteln die für ein Jahr durchschnittlich zu erwartenden Wirkungen. Dabei wird berücksichtigt, dass die Zahl der Zweitwohnungen und damit auch die Zahl der Logiernächte ohne Plafonierung während den 10 Jahren kontinuierlich ansteigt.

2.4 Nachhaltigkeitsbewertung

Für die Bewertung der Wirkungen der Initiative wird ein *Zielsystem* verwendet, das im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Tourismusentwicklung in den Lebensräumen der Alpen, Monitoring und Management“ des *NFP48*[7] erarbeitet worden ist. Dem Monitoringsystem liegen international anerkannte Nachhaltigkeitsziele[8] zugrunde und es wurde an bestehende Schweizer Monitoringsysteme, wie z.B. Monet angepasst. Das Zielsystem setzt sich aus acht strategischen Zielen und rund 40 operativen Zielen zusammen, denen Indikatoren zugeordnet sind.

Das Zielsystem ist auch für eine *Beurteilung von Projekten* geeignet. Für diesen Zweck wird auf die Verwendung von Indikatoren verzichtet und die *Erreichung der operativen Ziele* direkt, d.h. mit dem (im Projektteam) vorhandenen Wissen, beurteilt. Die Beurteilung wird dabei mit einem Farbcode (Ampelsystem) ausgedrückt (grün = wirkt positiv im Sinne der Nachhaltigkeit, gelb = kritisch, rot = wirkt der Nachhaltigkeit entgegen, grau = keine Wirkung erkennbar).

Das Zielsystem wurde für die Beurteilung der Wirkungen der Initiative adaptiert. Das adaptierte System besteht aus 33 einzelnen Zielen die den sieben Themen zugeordnet sind.

---

[7] Rütter et al., 2005: Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Schlussbericht, Band II: Monitoringsystem. Nationales Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“.

[8] Bruntland Report, CH Strategie nachhaltiger Entwicklung, Alpenkonvention, WTO.

3. Heutige Situation im Zweitwohnungsbau

Bei den folgenden quantitativen Betrachtungen zur Entwicklung des Zweitwohnungsbestands und -baus werden unter „Zweitwohnungen“ die *zeitweise bewohnten Wohnungen* verstanden, wie sie in der VZ 2000 definiert sind (vgl. Abschnitt 4.2, Berechnungsmethodik siehe 2.1.1). Die Zahlen umfassen somit *nicht nur touristisch genutzte Zweitwohnungen*, sondern auch Arbeitswohnsitze und zum Teil sogar Hauptwohnsitze. Grosse Unterschiede zwischen der Anzahl zeitweise bewohnten Wohnungen und den touristisch genutzten Zweitwohnungen bestehen hauptsächlich in ländlichen Gebieten und in Städten. In Tourismusregionen kann man davon ausgehen, dass rund 85-95% der zeitweise bewohnten Wohnungen auch tatsächlich touristisch genutzte Zweitwohnungen sind.

3.1 Problematik von Zweitwohnungen

Ressource Landschaft unter Druck

Die landschaftlichen Ressourcen sind für die touristische Attraktivität der Schweiz essenziell. Für ausländische Touristen ist die Schweizer Landschaft ein Hauptanziehungspunkt. Auch für inländische Reisende hat die ‚schöne Landschaft’ eine grosse Bedeutung. Gemäss einer Studie von Econcept kann von einem Kapitalwert der Schweizer Landschaft für den Tourismus in zweistelliger Milliardenhöhe ausgegangen werden.[9]

In vielen Gemeinden gerät die Landschaft jedoch immer mehr unter Druck. In den 1970er Jahren und zum Teil bis heute erlebten einzelne Tourismusdestinationen einen Bauboom, der zu einem grossen Teil auf den Zweitwohnungsbau zurückzuführen ist. Im Unterschied zu den meisten Tourismusdestinationen in Österreich weist die Schweiz in vielen Gemeinden einen *ausgesprochen hohen Zweitwohnungsanteil* auf.[10]

Da viele Zweitwohnungen oft nur während wenigen Nächten pro Jahr genutzt werden, bedeutet ein hoher Zweitwohnungsanteil *einen hohen Flächenverbrauch pro Logiernacht.* Dies widerspricht dem in der Verfassung festgehaltenen Grundsatz der ‚zweckmässigen und haushälterischen’ Bodennutzung.[11]

Energieverbrauch

Zweitwohnungen werden häufig auch beheizt[12] wenn sie leer stehen, um Feuchtigkeitsschäden zu vermeiden – und dies oft deutlich über das tatsächlich notwendige Temperaturniveau hinaus. Damit tragen die leer stehenden Wohnungen zu einem unnötigen Ressourcenverbrauch und *CO_2-Ausstoss* bei.

---

[9] Econcept, 2002: Aufgrund von Zahlungsbereitschaften von Touristen ermittelter Kapitalwert der Schweizer Landschaft: 68 Mrd. bis 79 Mrd. CHF.

[10] Beritelli, P., Bieger, Th., 2004.

[11] Bundesverfassung, Artikel 75.

[12] Greenpeace Schweiz, Pressemitteilung vom 22.03.2006.

Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene

Die während des grössten Teils des Jahres leer stehenden Wohnungen beeinträchtigen das *Ortsbild,* die *Siedlungsqualität* und damit die *Lebensqualität* der einheimischen Bevölkerung. Aber auch *touristisch* sind solche ‚Geisterdörfer' *nicht attraktiv*. Hinzu kommt, dass der Druck auf die ansässige Bevölkerung in mancher Gemeinde auch in finanzieller Hinsicht wächst, da als Folge des überhitzten Zweitwohnungsmarkts die *Preise für Wohnraum* steigen.

Dies gilt insbesondere auch für die in der Tourismuswirtschaft tätigen Arbeitskräfte, speziell für *Saisonangestellte*[13], die infolge des Mangels an bezahlbaren Unterkünften lange Wege zur Arbeit in Kauf nehmen müssen und damit zu einem Ansteigen der Pendlerfrequenzen und der Verkehrsbelastung beitragen.

Ökonomische Wirkungen

Zweitwohnungen führen beim Bau und Verkauf der Einheiten *zu Wertschöpfung im Bau- und Immobiliengewerbe*. Die generierten Umsätze in der Bauwirtschaft sind in den Tourismusregionen bedeutend und führen zu weiteren Umsätzen in anderen Branchen. Zweitwohnungen stellen touristische Beherbergungskapazitäten dar, die *von aussen finanziert* werden, d.h. es fliesst Kapital in die Region. Ihre Besitzer sind zudem *loyale Kunden* die in der regionalen Wirtschaft eine zusätzliche Nachfrage und primäre Umsätze generieren, sofern die Zweitwohnungen gut ausgelastet oder vermietet werden.

Die aktuelle Diskussion zur Zweitwohnungsentwicklung zeigt jedoch auf, dass der Zweitwohnungsbau auch in wirtschaftlicher Hinsicht verschiedene unerwünschte Effekte nach sich zieht:[14]

- Häufig *stehen die Wohnungen* während des grössten Teils des Jahres *leer*. Die Folge ist, dass die auf die Hochsaison dimensionierte touristische Infrastruktur (z.B. die Bergbahnen) der Ferienorte ungenügend ausgelastet wird, was zu einem ungünstigen Kosten-Ertragsverhältnis führt.
- Zweitwohnungsgäste geben in der Regel pro Logiernacht weniger aus als Hotelgäste, belegen aber deutlich mehr Bauland als letztere. Gleichzeitig steigen durch hohe Preise auf dem Immobilienmarkt die Opportunitätskosten der Hotellerie.
- Zweitwohnungen werden häufig während der Hauptsaison genutzt und erhöhen damit die *Belastungsspitzen*. Die Infrastruktur der Gemeinden (Wasser, Abwasser, Verkehr) muss auf diese Spitzenzeiten ausgelegt werden. Den höheren Ausgaben der Gemeinden stehen keine entsprechenden Mehreinnahmen gegenüber.[15]
- Der Zweitwohnungsbau führt auch zu einem *hohen Gewicht der Bauwirtschaft* in den Tourismusorten mit entsprechendem Risiko, da ein beachtlicher Teil der Arbeitsplätze durch eine einzelne Branche abgedeckt wird.

---

[13] Clivaz, Ch., 2007.

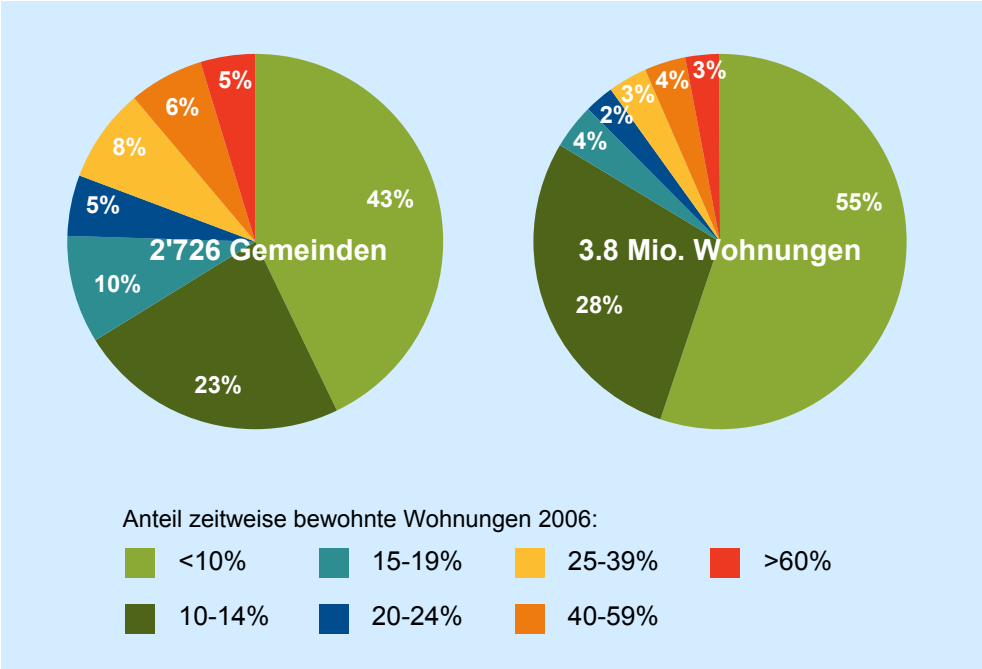
[14] Wirtschaftsforum Graubünden, 2006.

[15] Beritelli. P, Bieger, Th., 2004.

3.2 Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen in Schweizer Gemeinden

In der Schweiz weist knapp *ein Viertel der Gemeinden Anteile von mehr als 20%* an zeitweise bewohnten Wohnungen auf (Abb.1, links). Kleinere Gemeinden sind dabei stärker betroffen als grosse Gemeinden. Nur *12% des Wohnungsbestandes* der Schweiz liegen in einer Gemeinde, die über 20% zeitweise bewohnte Wohnungen aufweist (Abb. 1, rechts).

Abbildung 1: Links: Verteilung der Schweizer Gemeinden auf Klassen gemäss ihrem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen. Rechts: Verteilung des gesamten Wohnungsbestandes auf Gemeinden mit entsprechendem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen* 2006



Quelle: BFS, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006, R+P. Anzahl Gemeinden, Stand 31.12.06.
*Lesebeispiel links, hellgrün: 43% der Schweizer Gemeinden weisen einen Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von <10% auf. Lesebeispiel rechts, hellgrün: 55% des Gesamtwohnungsbestandes der Schweiz liegt in einer Gemeinde mit einem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von <10%.

Regionale Unterschiede und Gemeindetypen

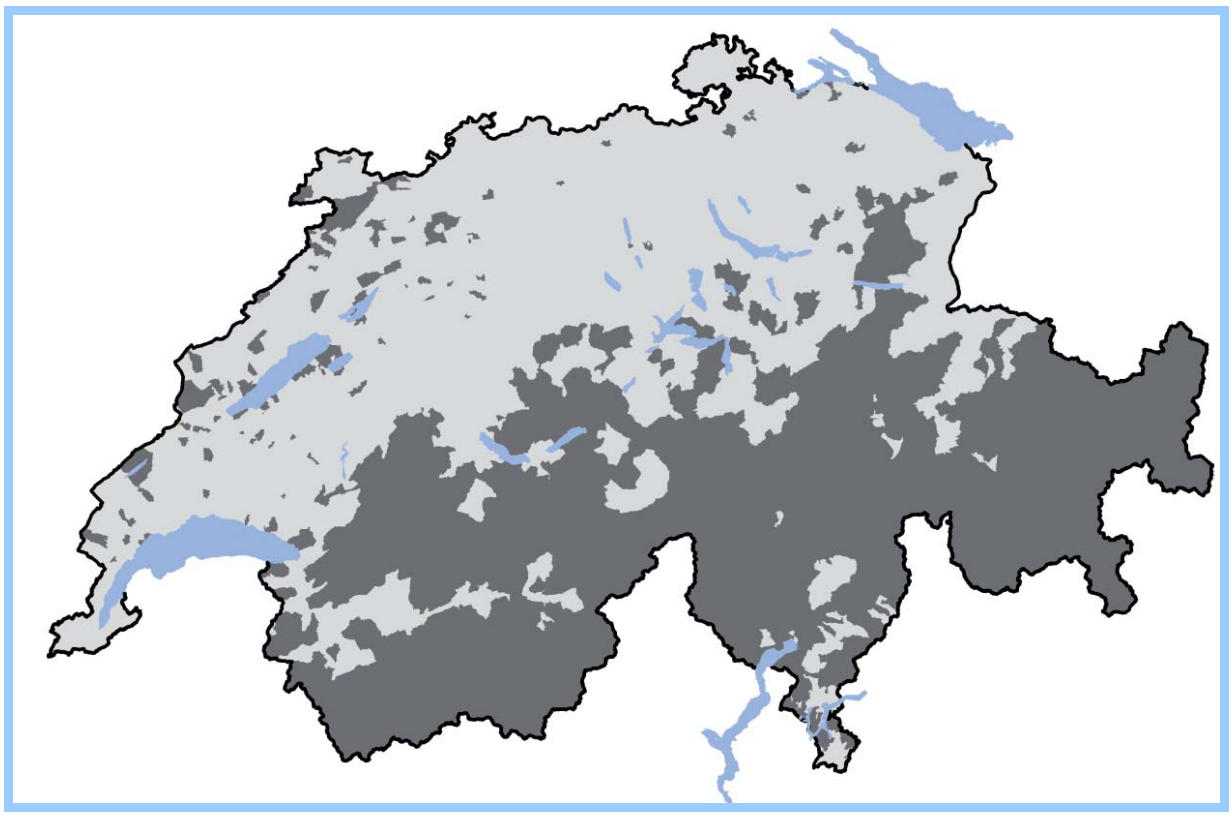
Erwartungsgemäss bestehen *grosse regionale Unterschiede* in Bezug auf die Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen. Während es im Mittelland kaum Gemeinden gibt, die über einem Anteil von 20% liegen, sind insbesondere die Tourismuskantone Graubünden, Wallis, Tessin sowie das Berner Oberland und die Alpes Vaudoises stärker betroffen. Auch einzelne Gemeinden im Jura verzeichnen hohe Anteile (Abb. 2). Eine genaue regionale Übersicht über die Anteile befindet sich in Anhang 1 und 2.

Im Mittelland sind fast ausschliesslich Gemeinden vom Typ „ländliche Pendlergemeinde“, „agrar-gemischte Gemeinden“ und „agrarische Gemeinden“[16] vom Phänomen betroffen. In diesen Gemeinden hat nicht der Tourismus, sondern der

[16] BFS, Klassifikation der Gemeinden.

landwirtschaftliche Strukturwandel und die damit verbundene *Abwanderung,* zu zeitweise genutzten Wohnungen geführt (vgl. Abschnitt 5.1.3).

Abbildung 2: Karte der Schweiz mit Gemeinden, die mehr als 20% zeitweise bewohnte Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand aufweisen (dunkelgrau), 2006



Quelle: BFS, VZ 2000, GEOSTAT-BFS, INFOPLAN ARE, hochgerechnet auf 2006, Rütter + Partner, Stand der Gemeinden vom 1.1.2007.

Abbildung 3 zeigt für Schweizer Gemeinden, abgestuft nach deren Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen, welche *Gemeindetypen* besonders betroffen sind.

In den Anteilsklassen 10-19% und 20-24%, d.h. unter und knapp über der in der Initiative genannten Grenze liegen vorwiegend ländlich agrarischen Gemeinden. Der Anteil an touristischen Gemeinden ist sehr gering.

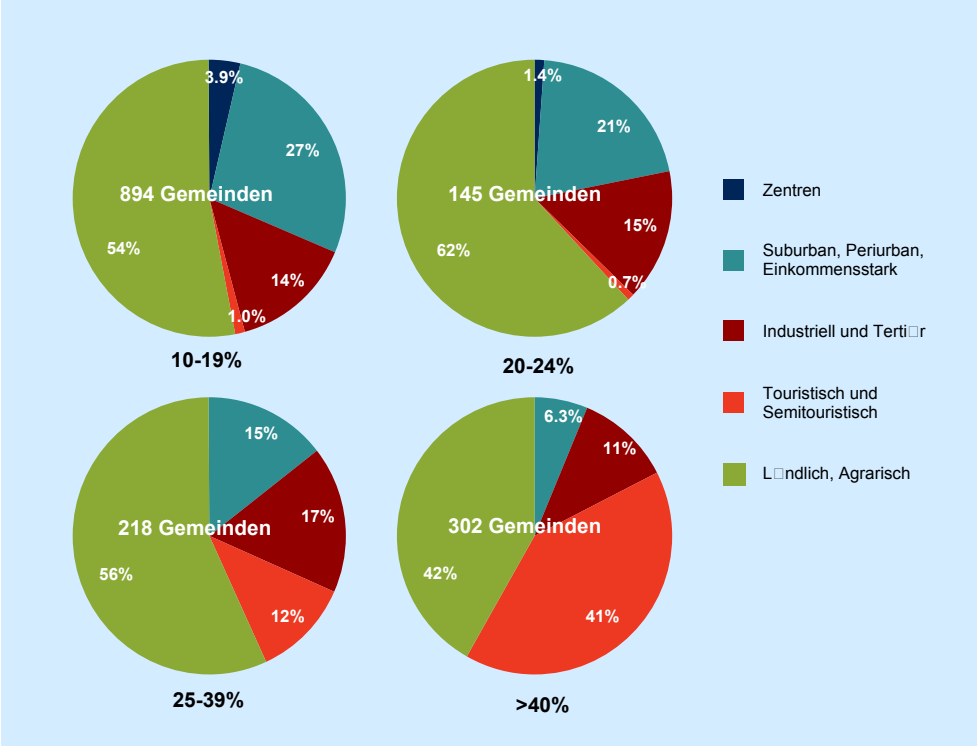
Es ist davon auszugehen, dass diese Gemeinden *bei der heute zur Diskussion stehenden Definition* gemäss Vorschlag BFS zum Gebäuderegister, GWR (Abschnitt 4.2.2, Abb. 14 und Abschnitt 4.2.4),[17] *deutlich unter der 20%-Grenze liegen würden*. Sie haben mit wenigen Ausnahmen auch *wenig touristisches Potenzial,* so dass kein Bauschub von Zweitwohnungen zu erwarten ist, wenn andernorts infolge der Initiative nicht mehr gebaut werden darf.

Ländlich agrarische Gemeinden machen auch einen hohen Anteil der Gemeinden mit deutlich über der 20%-Grenze liegenden Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen aus. In diesen Grössenklassen hängt es stark *von der Standortregion ab,* ob die zeitweise bewohnten Wohnungen *touristisch* genutzte Zweitwohnungen

[17] Nach der vorgeschlagenen Definition für das Gebäuderegister werden Zweitwohnungen, zusammen mit den Leerwohnungen als Wohnungen definiert, für die kein Haupt- oder Nebenwohnsitz gemeldet ist. Heute sind unter den zeitweise bewohnten Wohnungen jedoch auch solche mit Nebenwohnsitz, manchmal sogar mit Hauptwohnsitz eingeteilt.

darstellen oder nicht. *Auch nach neuer Definition* für das GWR dürften diese Gemeinden jedoch von einem Baustopp für Zweitwohnungen *betroffen sein* (d.h. sie würden nicht unter die 20%-Grenze fallen).

Abbildung 3: Schweizer Gemeinden gruppiert nach Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen: Verteilung der Gemeindetypen in den verschiedenen Anteilsklassen, 2006



Quelle: BFS, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006, R+P. Anzahl Gemeinden, Stand 31.12.06.

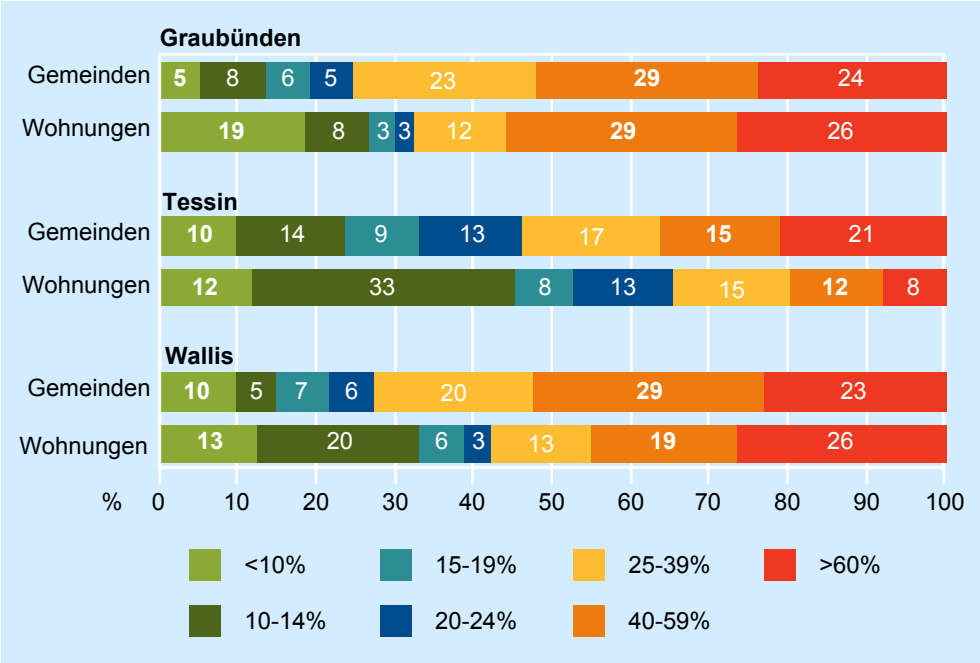
Die Kantone Graubünden, Tessin und Wallis

In den *Tourismuskantonen Graubünden (*81% der Gemeinden über 20%), *Tessin* (66% der Gemeinden über 20%) und *Wallis* (78% der Gemeinden über 20%) hat erwartungsgemäss ein grosser Teil der Gemeinden Anteile von >20% an zeitweise bewohnten Wohnungen. Betrachtet man den Wohnungsbestand, so liegen in Graubünden 70% der Wohnungen in Gemeinden mit einem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von >20%, im Tessin sind es hingegen nur 48% und im Wallis 61% (Abb. 4).

Abbildung 4 zeigt deutlich, dass im *Tessin vor allem kleinere Gemeinden* hohe Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen haben. Ein Grossteil dieser kleinen Gemeinden in den Seitentälern sind *nicht touristisch* (Anhang 1). Ihr hoher Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen ist auf eine negative Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten zurückzuführen. Für diese wirtschaftlich schwachen Gemeinden bedeutet ein Baustopp von Zweitwohnungen eine *empfindliche Einschränkung*, da damit auch nachhaltige Entwicklungsschritte mit massvoller Neubautätigkeit oder Umnutzungen verhindert werden (vgl. Kapitel 7).

In Graubünden und im Wallis ist dies nicht in gleichem Mass der Fall. Die kleineren Gemeinden liegen in diesen Kantonen in der Klasse 25-39% (GR) bzw. 25-60% (VS) an zeitweise bewohnten Wohnungen.

Abbildung 4: Gemeinden: Verteilung der Gemeinden auf Klassen gemäss ihrem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen. Wohnungen: Verteilung des gesamten Wohnungsbestandes auf Gemeinden mit entsprechendem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen*, Kantone GR, TI und VS, 2006



Quelle: BFS, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P. Anzahl Gemeinden, Stand 31.12.06.
*Lesebeispiel Gemeinden GR, rot: 24% der Bündner Gemeinden weisen einen Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von <60% auf. Lesebeispiel Wohnungen GR, rot: 26% des Gesamtwohnungsbestandes von Graubünden liegt in einer Gemeinde mit einem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von <60%.

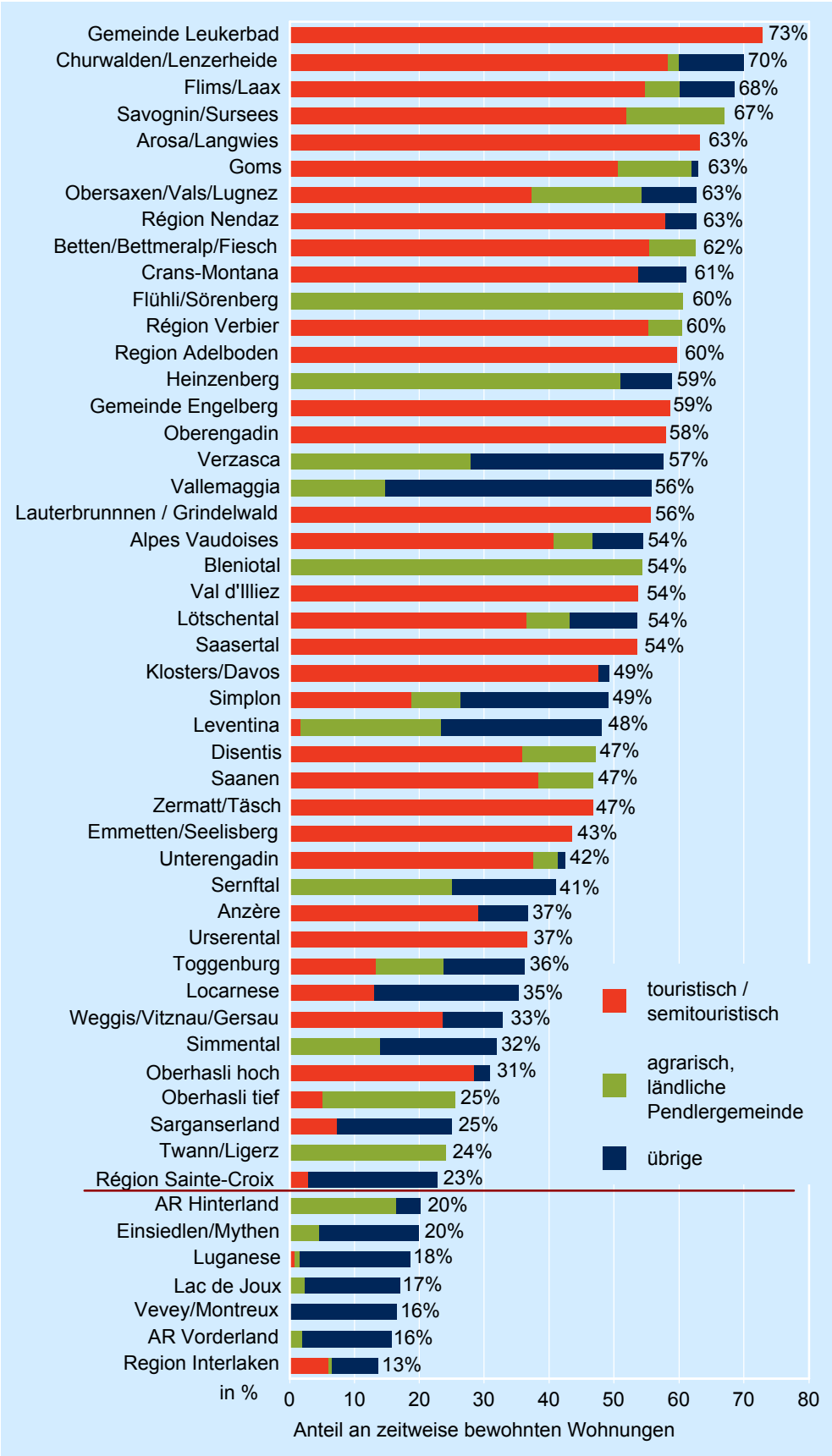
3.3 Entwicklung ausgewählter Tourismusregionen in Bezug auf die Bevölkerung sowie die Beschäftigung in Baugewerbe und Tourismus

Für eine vertiefte Analyse des Phänomens der Zweitwohnungen wurden verschiedene *Regionen* mit *unterschiedlicher Tourismusintensität* nach funktionalen Kriterien (vgl. Abschnitt 2.1.1) ausgewählt. Für diese Regionen werden im folgenden Abschnitt die Anteile an *zeitweise bewohnten Wohnungen* sowie die Entwicklung der *Bevölkerung* und der *Beschäftigung in der Bau- und Tourismuswirtschaft* einander gegenübergestellt. Eine Liste mit den Regionen befindet sich in Anhang 5.

3.3.1 Anteile und Entwicklung der zeitweise bewohnten Wohnungen

In Abbildung 5 ist dargestellt, in welchen Regionen der Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen im Durchschnitt der Region über der in der Initiative genannten Grenze liegt. Einzelne Gemeinden innerhalb der Regionen können dabei unterschiedliche Anteile aufweisen. Mit einem Farbcode ist zudem angegeben aus welchen Gemeindetypen nach BFS sich diese Regionen zusammensetzen:

Abbildung 5: Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen in ausgewählten Tourismusregionen der Schweiz, 2006

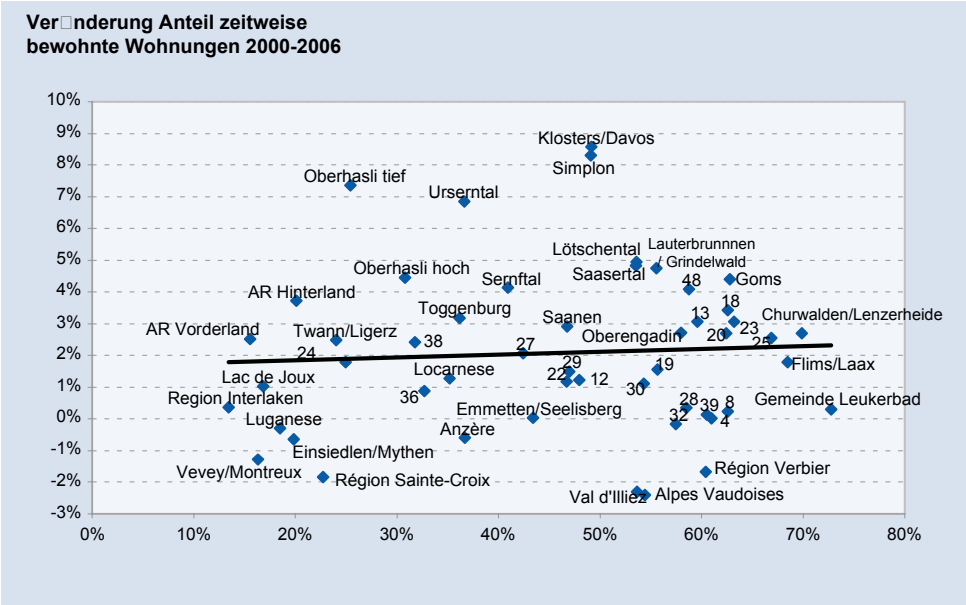


Quelle: BFS, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006, R+P. Anzahl Gemeinden, Stand 31.12.06.

Diese Farbcodes, rot für „touristische“ und „semitouristische Gemeinde“, grün für „ländliche Pendlergemeinde“, „agrar-gemischte“ und „agrarische Gemeinden“ sowie blau für die übrigen Gemeindetypen zeigen näherungsweise, ob das Phänomen der zeitweise bewohnten Wohnungen eher *auf touristische Aktivitäten* oder eher auf einen *Bevölkerungsrückgang bzw. auf landwirtschaftliche Strukturänderungen* zurückzuführen ist. Grossmehrheitlich sind es die touristischen Regionen, die hohe Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen aufweisen. Mit Flühli/Sörenberg (60%), Heinzenberg (59%), Verzasca (57%) und Bleniotal (54%) befinden sich aber auch agrarisch/ländliche Regionen deutlich über dem Grenzwert.

Veränderung der Anteile in den verschiedenen Regionen

Abbildung 6: Prozentuale Veränderung des Anteils an zeitweise bewohnten Wohnungen 2000 - 2006, in Relation zum Anteil von 2006



Quelle: VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P.

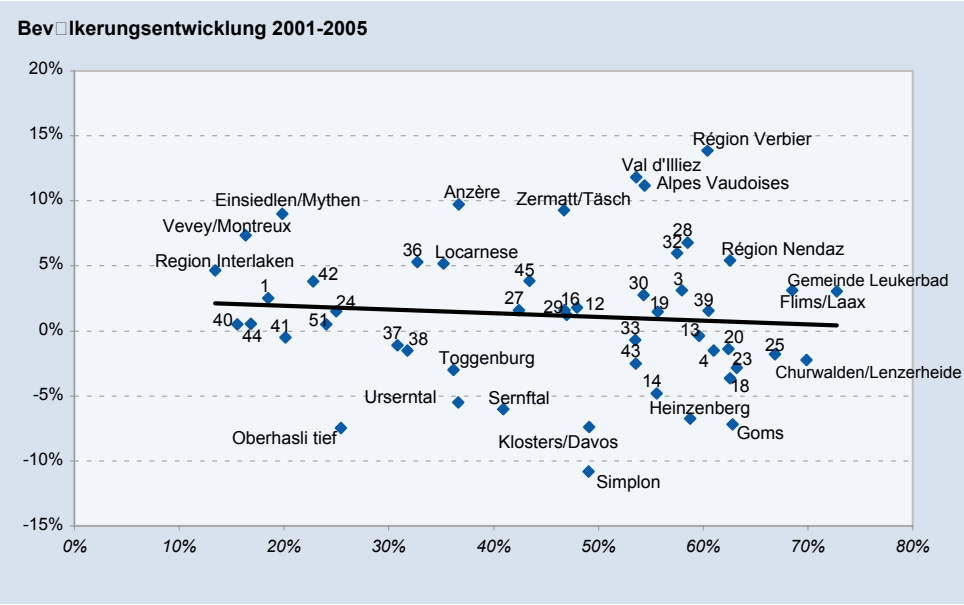
Legende: 1 Luganese, 2 Locarnese, 3 Oberengadin, 4 Crans-Montana, 5 Klosters/Davos, 6 Alpes Vaudoises, 7 Flims/Laax, 8 Région Nendaz, 9 Vevey/Montreux, 10 Région Verbier, 11 Churwalden/ Lenzerheide, 12 Leventina, 13 Region Adelboden, 14 Lauterbrunnnen / Grindelwald, 15 Val d'Illiez, 16 Saanen, 17 Goms, 18 Obersaxen/Vals/Lugnez, 19 Vallemaggia, 20 Betten/Bettmeralp/Fiesch, 21 Toggenburg, 22 Zermatt/Täsch, 23 Arosa/Langwies, 24 Sarganserland, 25 Savognin/Surses, 26 Gemeinde Leukerbad, 27 Unterengadin, 28 Gemeinde Engelberg, 29 Disentis, 30 Bleniotal, 31 Einsiedlen/Mythen, 32 Verzasca, 33 Saasertal, 34 Region Interlaken, 35 Anzère, 36 Weggis/ Vitznau/Gersau, 37 Oberhasli hoch, 38 Simmental, 39 Flühli/Sörenberg, 40 AR Vorderland, 41 AR Hinterland, 42 Région Sainte-Croix, 43 Lötschental, 44 Lac de Joux, 45 Emmetten/Seelisberg, 46 Urserntal, 47 Sernftal, 48 Heinzenberg, 49 Simplon, 50 Oberhasli tief, 51 Twann/Ligerz.

Abbildung 6 stellt den Anteil an *zeitweise bewohnten Wohnungen 2006 dessen Zu- oder Abnahme* zwischen 2000 und 2006 gegenüber. Zwischen den beiden Grössen ist kein Zusammenhang zu erkennen. Auch bei einzelnen weniger touristischen Regionen mit vergleichsweise tieferen Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen ist ein überdurchschnittlicher Anstieg zu beobachten. Neben dem hochtouristischen Klosters/Davos sind dies Regionen wie Oberhasli (tief), Urserntal und Simplon. Umgekehrt gibt es hochtouristische Regionen, in denen unterdurchschnittlich viele „zeitweise bewohnten Wohnungen“ gebaut wurden: Alpes Vaudoises, Verbier, Vevey/Montreux.

3.3.2 Bevölkerungsentwicklung in den ausgewählten Regionen

Sowohl das hochtouristische Klosters/Davos wie auch einige weniger touristische Regionen, z.B. Oberhasli (tief), Urserntal, Sernftal, Heinzenberg sowie das Goms haben einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen (Abb. 7). Zugenommen hat die Bevölkerung einerseits in agglomerationsnahen Regionen (Einsiedeln/Mythen, Vevey/Montreux, Interlaken) mit einem eher tiefen Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen, wie auch in stark touristischen Regionen mit hohem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen (Verbier, Alpes Vaudoises, Zermatt). Die *Bevölkerungsentwicklung* korreliert somit nur sehr schwach (negativ) mit dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen.

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung 2001-2005 in Relation zum Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von 2006



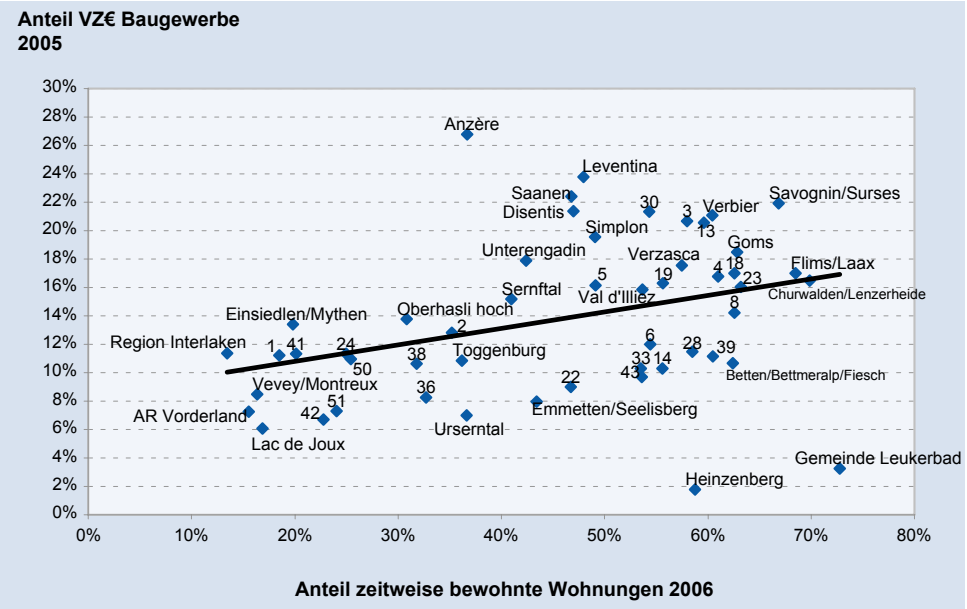
Quelle: VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P. Legende: siehe Abb. 6.

3.3.3 Anteil und Entwicklung der Bauwirtschaft in den ausgewählten Regionen

Zwischen dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen und dem Gewicht der Bauwirtschaft in der Region besteht ein deutlicher positiver Zusammenhang (Abb. 8). Dieser Effekt ist teilweise auf den Zweitwohnungsbau zurückzuführen (Flims/Laax, Churwalden/Lenzerheide, Oberengadin, Verbier). In ländlichen Gebieten (z.B. Simplon, Sernftal, Verzasca) hat die Bauwirtschaft jedoch meistens ein hohes Gewicht auch wenn der Zweitwohnungsbau nur eine untergeordnete Rolle spielt, da Industrie- und Dienstleistungsbetriebe weitgehend fehlen. Dieser Effekt überlagert sich somit in verschiedenen Regionen mit der Wirkung des Zweitwohnungsbaus (Savognin/Surses, Disentis, Saanen, Goms).

Bei dieser Betrachtung ist auch die Abgrenzung der Regionen relevant. Baufirmen mit Firmenstandort in angrenzenden Gemeinden werden nicht einbezogen. Beispielsweise werden die Gemeinde Leukerbad oder die Region Heinzenberg in Bezug auf das Gewicht der Bauwirtschaft unterdurchschnittlich eingestuft, da die Baufirmen, die in diesen Regionen tätig sind, eher ausserhalb angesiedelt sind.

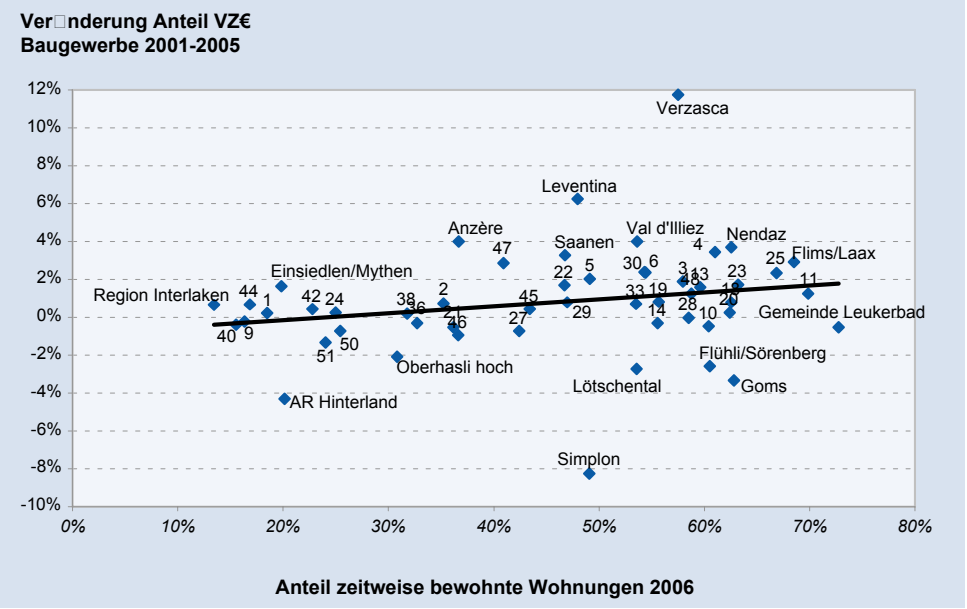
Abbildung 8: Gewicht der Bauwirtschaft 2005 in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von 2006



Quelle: BZ 2001, 2005, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P.

Legende: 1 Luganese, 2 Locarnese, 3 Oberengadin, 4 Crans-Montana, 5 Klosters/Davos, 6 Alpes Vaudoises, 7 Flims/Laax, 8 Région Nendaz, 9 Vevey/Montreux, 10 Région Verbier, 11 Churwalden/ Lenzerheide, 12 Leventina, 13 Region Adelboden, 14 Lauterbrunnnen / Grindelwald, 15 Val d'Illiez, 16 Saanen, 17 Goms, 18 Obersaxen/Vals/Lugnez, 19 Vallemaggia, 20 Betten/Bettmeralp/Fiesch, 21 Toggenburg, 22 Zermatt/Täsch, 23 Arosa/Langwies, 24 Sarganserland, 25 Savognin/Surses, 26 Gemeinde Leukerbad, 27 Unterengadin, 28 Gemeinde Engelberg, 29 Disentis, 30 Bleniotal, 31 Einsiedlen/Mythen, 32 Verzasca, 33 Saasertal, 34 Region Interlaken, 35 Anzère, 36 Weggis/ Vitznau/Gersau, 37 Oberhasli hoch, 38 Simmental, 39 Flühli/Sörenberg, 40 AR Vorderland, 41 AR Hinterland, 42 Région Sainte-Croix, 43 Lötschental, 44 Lac de Joux, 45 Emmetten/Seelisberg, 46 Urserntal, 47 Sernftal, 48 Heinzenberg, 49 Simplon, 50 Oberhasli tief, 51 Twann/Ligerz.

Abbildung 9: Entwicklung der Bauwirtschaft 2001 - 2005 in Relation zum Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von 2006



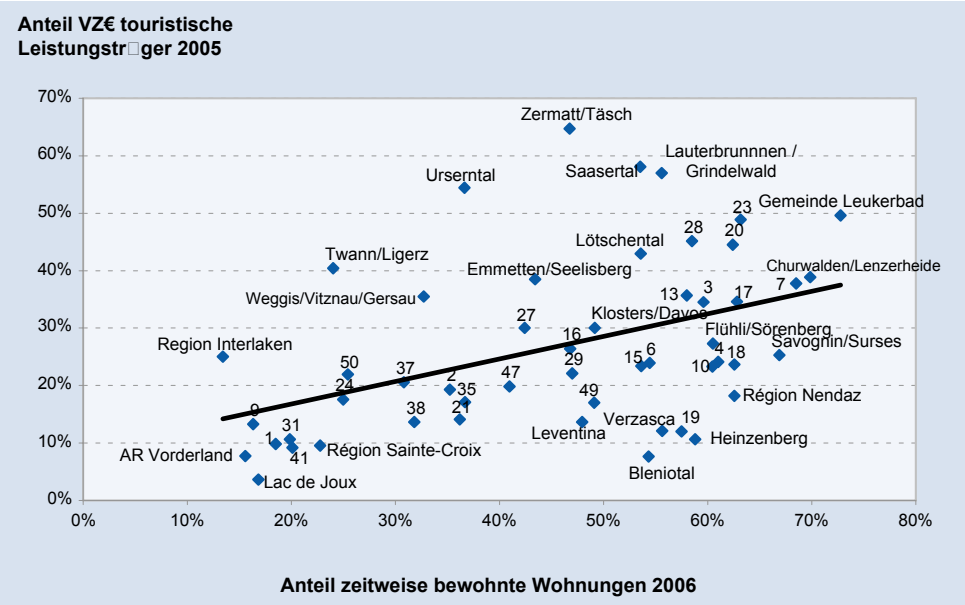
Quelle: BZ 2001, 2005, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P. Legende siehe Abb. 8.

Die *Entwicklung der Bauwirtschaft* weist keinen oder nur einen sehr geringfügigen (positiven) Zusammenhang zum *Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen* auf (Abb. 9).

3.3.4 Gewicht der Tourismuswirtschaft in den ausgewählten Regionen

Zwischen dem *Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen* und dem *Gewicht der touristischen Leistungsträger* in der regionalen Wirtschaft besteht ein deutlicher *positiver Zusammenhang* (Abb. 10). Die Regionen mit einem hohen Anteil an Arbeitsplätzen bei den touristischen Leistungsträgern wie Zermatt, Lauterbrunnen/ Grindelwald, Leukerbad, Arosa, Bettmeralp) weisen gleichzeitig hohe Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen auf.

Abbildung 10: Gewicht der touristischen Leistungsträger 2005 in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von 2006



Quelle: BZ 2005, VZ 2000, Hochrechnung auf 2006 R+P.

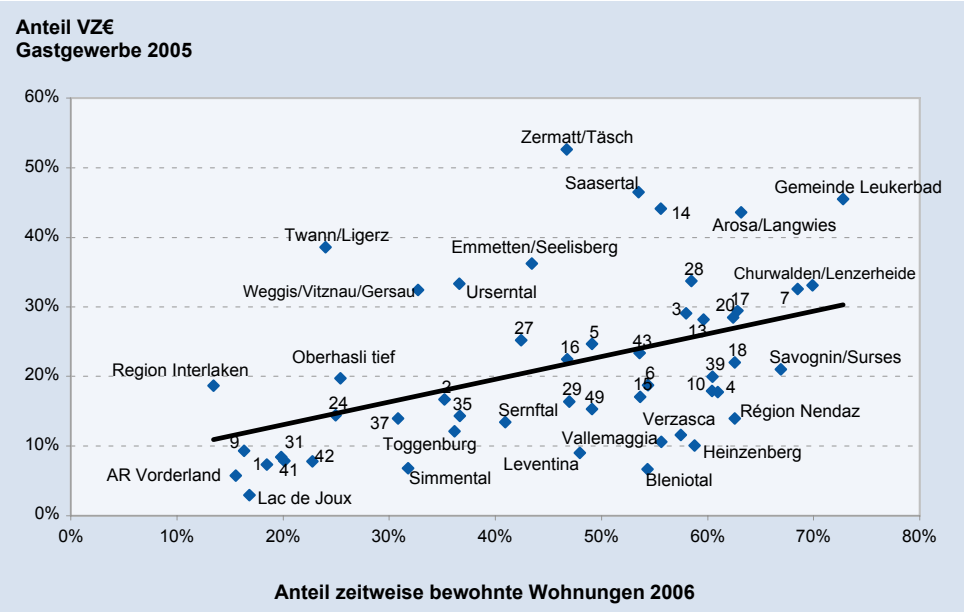
Legende: 1 Luganese, 2 Locarnese, 3 Oberengadin, 4 Crans-Montana, 5 Klosters/Davos, 6 Alpes Vaudoises, 7 Flims/Laax, 8 Région Nendaz, 9 Vevey/Montreux, 10 Région Verbier, 11 Churwalden/ Lenzerheide, 12 Leventina, 13 Region Adelboden, 14 Lauterbrunnnen / Grindelwald, 15 Val d'Illiez, 16 Saanen, 17 Goms, 18 Obersaxen/Vals/Lugnez, 19 Vallemaggia, 20 Betten/Bettmeralp/Fiesch, 21 Toggenburg, 22 Zermatt/Täsch, 23 Arosa/Langwies, 24 Sarganserland, 25 Savognin/Surses, 26 Gemeinde Leukerbad, 27 Unterengadin, 28 Gemeinde Engelberg, 29 Disentis, 30 Bleniotal, 31 Einsiedlen/Mythen, 32 Verzasca, 33 Saasertal, 34 Region Interlaken, 35 Anzère, 36 Weggis/ Vitznau/Gersau, 37 Oberhasli hoch, 38 Simmental, 39 Flühli/Sörenberg, 40 AR Vorderland, 41 AR Hinterland, 42 Région Sainte-Croix, 43 Lötschental, 44 Lac de Joux, 45 Emmetten/Seelisberg, 46 Urserntal, 47 Sernftal, 48 Heinzenberg, 49 Simplon, 50 Oberhasli tief, 51 Twann/Ligerz.

Die ländlichen Regionen Verzasca, Leventina, Bleniotal, Simmental, Lac de Joux und Sernftal liegen unterhalb der Trendlinie. Sie haben zwar hohe Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen, jedoch nur wenige Arbeitsplätze bei den touristischen Leistungsträgern.

Zwischen dem *Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen* und dem *Gewicht des Gastgewerbes* in der regionalen Wirtschaft besteht ebenfalls ein deutlicher *positi-*

ver Zusammenhang (Abb. 11). Die Interpretation der Ergebnisse entspricht derjenigen für die touristischen Leistungsträger (Abb. 10).

Abbildung 11: Gewicht des Gastgewerbes 2005 in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen von 2006



Quelle: BZ 2005, VZ 2000, hochgerechnet auf 2006 R+P.

Legende: 1 Luganese, 2 Locarnese, 3 Oberengadin, 4 Crans-Montana, 5 Klosters/Davos, 6 Alpes Vaudoises, 7 Flims/Laax, 8 Région Nendaz, 9 Vevey/Montreux, 10 Région Verbier, 11 Churwalden/ Lenzerheide, 12 Leventina, 13 Region Adelboden, 14 Lauterbrunnnen / Grindelwald, 15 Val d'Illiez, 16 Saanen, 17 Goms, 18 Obersaxen/Vals/Lugnez, 19 Vallemaggia, 20 Betten/Bettmeralp/Fiesch, 21 Toggenburg, 22 Zermatt/Täsch, 23 Arosa/Langwies, 24 Sarganserland, 25 Savognin/Surses, 26 Gemeinde Leukerbad, 27 Unterengadin, 28 Gemeinde Engelberg, 29 Disentis, 30 Bleniotal, 31 Einsiedlen/Mythen, 32 Verzasca, 33 Saasertal, 34 Region Interlaken, 35 Anzère, 36 Weggis/ Vitznau/Gersau, 37 Oberhasli hoch, 38 Simmental, 39 Flühli/Sörenberg, 40 AR Vorderland, 41 AR Hinterland, 42 Région Sainte-Croix, 43 Lötschental, 44 Lac de Joux, 45 Emmetten/Seelisberg, 46 Urserntal, 47 Sernftal, 48 Heinzenberg, 49 Simplon, 50 Oberhasli tief, 51 Twann/Ligerz.

Entwicklungsanalyse: Zusammenfassung und Fazit

- *Zweitwohnungen* sind einerseits ein wichtiger *Wirtschaftsfaktor* in den *Tourismusregionen*, insbesondere für das *Baugewerbe*. Sie führen andererseits aber auch zu *unerwünschten Effekten*, wie hohem Baulandverbrauch, hohen Liegenschaftspreisen und Zersiedelung der Landschaft. Wie verschiedene Studien zeigen, schwächt die oft mangelhafte Auslastung der Zweitwohnungen die Auslastung und die Umsätze der übrigen touristischen Anbieter und führt zu einer negativen Ausstrahlung der Tourismusorte (Geisterorte).
- In der Schweiz weist *knapp ein Viertel der Gemeinden Anteile* an zeitweise bewohnten Wohnungen *von mehr als 20%* auf.
- Während es im Mittelland kaum Gemeinden gibt, die über dieser Grenze liegen, so sind insbesondere die *Tourismuskantone* Graubünden (81% der Gemeinden), Wallis (78%), Tessin (66%) sowie das Berner Oberland und die Alpes Vaudoises *stark betroffen*. Auch im Jura liegen einzelne Gemeinden über 20%.
- *Hohe Anteile* an zeitweise bewohnten Wohnungen sind *nicht nur auf den Tourismus*, sondern auch auf den *ländlichen Strukturwandel* zurückzuführen. Länd-

liche Regionen mit hohen Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen sind z.B. Flühli/Sörenberg, Heinzenberg, Verzasca, Bleniotal und Sernftal.

- Zwischen dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen einer Region und dem Gewicht von Bauwirtschaft, touristischen Leistungsträgern und Gastgewerbe besteht ein deutlicher Zusammenhang.
- Die Entwicklung der Bauwirtschaft zwischen 2001 und 2005 weist hingegen keinen oder nur einen sehr geringfügigen Zusammenhang mit dem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen auf.

3.4 Strategien in der Schweiz zur Vermeidung negativer Effekte des Zweitwohnungsbaus

In der Schweiz werden hauptsächlich *raumplanerische Massnahmen,* wie Erstwohnungsquoten und Zweitwohnungskontingente *zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus* angewendet. Erstwohnungsquoten schreiben vor, dass im betroffenen Gebiet, in Neubauten ein bestimmter Anteil der Wohnfläche als Erstwohnung genutzt werden muss. Kontingente beschränken den Neubau, indem sie für Zweitwohnungen eine bestimmte Geschossfläche vorgeben, die in der betreffenden Gemeinde pro Jahr maximal erstellt werden darf. Als weitere raumplanerische Massnahme kommen Spezialzonen zum Einsatz.

Für wirksame *fiskalische* Massnahmen fehlen die gesetzlichen Grundlagen noch weitgehend. Die Kantone sind im Rahmen von Gesetzesrevisionen jedoch daran, Möglichkeiten zu prüfen, um die Besitzer am Zweitwohnsitz stärker zu besteuern. Einzelne Gemeinden haben finanzielle Lenkungsabgaben *geplant.*[18]

Um die Zweitwohnungsbesitzer stärker an den Kosten für die Infrastruktur zu beteiligen, wenden verschiedene Gemeinden für ihre Dienstleistungen neben den *verbrauchsabhängigen Gebühren* (Wasser, Kehricht, etc.) *Pauschalen* an. Damit können auch diejenigen Bezüger zur Kasse gebeten werden, die geringe Mengen beziehen. Diese Pauschalen haben jedoch auf das Bauvolumen *keine regelnde Wirkung*, da sie im Verhältnis zum Kaufpreis und den übrigen Unterhaltskosten einer Zweitwohnung gering sind. Dasselbe gilt für pauschale Kurtaxen.

Neben diesen eher defensiven Strategien wird auch eine *aktive Ansiedelungspolitik* international wettbewerbsfähiger Beherbergungsanbieter diskutiert, um die touristische Attraktivität einer Destination zu gewährleisten.[19] In einzelnen Gemeinden sind bereits entsprechende Projekte realisiert worden.[20]

---

[18] Beispiel: Davos, Lenkungsabgabe zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der traditionellen Hotellerie (Planungszone 2007). Mehrwertabschöpfung 200 CHF/m^2, bei Umnutzung von Hotels 1000 CHF/m^2.

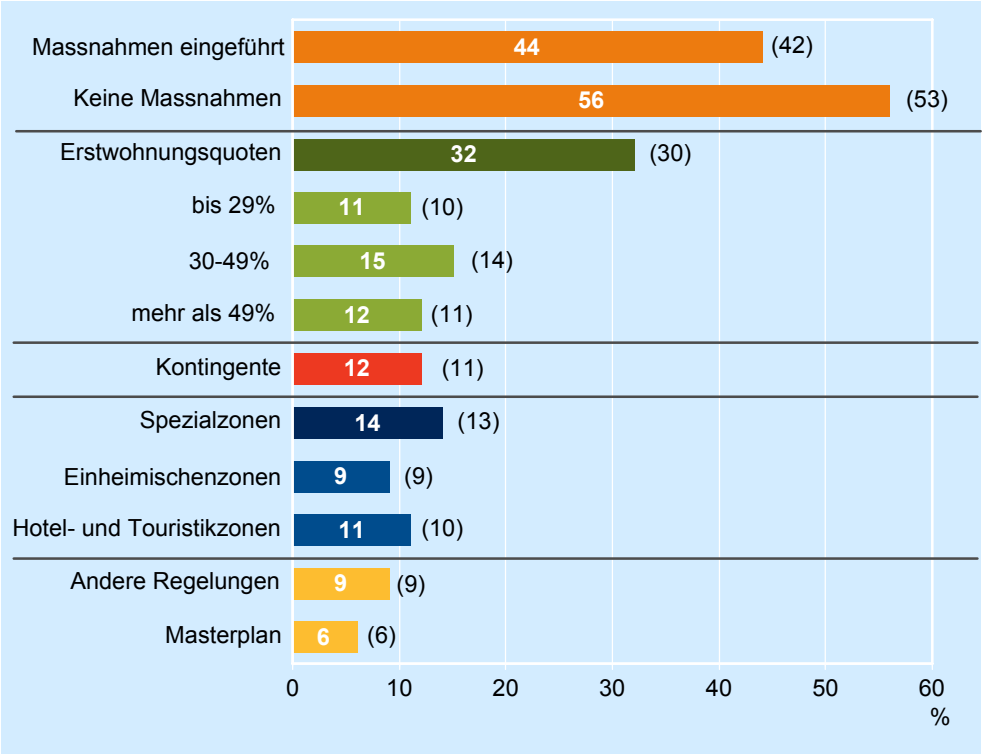
[19] Wirtschaftsforum Graubünden, 2006.

[20] Beispiele von Beherbergungsprojekten mit kommerzieller Nutzung: Savognin, Surses Alpin; Flims, Vitget Alpin, Tschappina, Aclas Heinzenberg.

3.4.1 Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus

Im Jahre 2007 wurde im Auftrag von Schweiz Tourismus eine Bestandesaufnahme von Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus durchgeführt[21]. Die Bestandesaufnahme hat ergeben, dass etwas *weniger als die Hälfte (44%) der untersuchten*[22] *Gemeinden* raumplanerische Massnahmen anwenden (Abb. 12).

Abbildung 12: Raumplanerische Massnahmen im Zweitwohnungsbau in 95 Tourismusorten* der Schweiz, Stand Juli 2007, (100%= 95 Gemeinden)**



Quelle: Befragung von Gemeinden von R+P im Auftrag von Schweiz Tourismus. Kanton Graubünden: Erhebung durch das Amt für Raumentwicklung GR.
*Auswahl der Gemeinden: Alle Gemeinden mit Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen >20% und mehr als 25'000 Hotellogiernächten. Werte in Klammern: Anzahl Gemeinden mit der entsprechenden Massnahme. **Es sind mehrere Massnahmen pro Gemeinde möglich.

Als häufigste Massnahme werden *Erstwohnungsquoten* (32%) vorgegeben. Erstwohnungsquoten wurden zum Teil bereits in den 80er-Jahren eingeführt u.a. angeregt durch das Forschungsprojekt MAB.[23] Die Ausgestaltung der Massnahme ist dabei je nach Gemeinde verschieden und die gewählten Prozentanteile sind je nach Zone unterschiedlich hoch. Oft beschränkt sich die Massnahme auch auf einzelne Ortsteile mit besonders schützenswerter Bausubstanz (z.B. Ortskerne im Kt. Tessin). Seltener sind generelle Beschränkungen für das ganze Gemeindegebiet.

---

[21] Rütter-Fischbacher U., Ammann, Th., 2007. Bestandesaufnahme Massnahmen im Zweitwohnungsbau, im Auftrag von Schweiz Tourismus, nicht publiziert. Eine detaillierte Zusammenstellung der verschiedenen Massnahmen in den untersuchten Tourismusorten befindet sich in Anhang 4.

[22] Einbezogen wurden alle Schweizer Gemeinden mit mehr als 20% zeitweise bewohnten Wohnungen und gleichzeitig mehr als 25'000 Hotellogiernächten pro Jahr.

[23] Messerli, 1989: MAB ist ein integrales und interdisziplinäres Forschungsprogramm der UNESCO, das mit der Umschreibung «Mensch und Biosphäre» (Man and Biosphere) uns die für die Zukunft entscheidenden Fragen der Tragfähigkeit und Belastbarkeit eines Raumes, des Gleichgewichts zwischen Naturhaushalt und menschlicher Aktivität stellen will.

Weniger häufig (10%) werden *Kontingentsregelungen* angewandt. Diese, im Vergleich mit Erstwohnungsquoten deutlich wirksamere Massnahme, ist von Gemeinden gewählt worden, die in den letzten 10 Jahren eine sehr starke Bautätigkeit erfahren haben. Die Einführung der Kontingente ist meist neueren Datums.

9% der Gemeinden haben eine *Einheimischenzone* ausgeschieden. Damit stellen die Gemeinden unbebautes Bauland zur Ansiedelung von einheimischem Gewerbe und für einheimisches Wohnen zur Verfügung. Die Ausdehnung dieser Zonen ist sehr unterschiedlich gross.

Als weitere Spezialzonen mit eingeschränkter Verfügbarkeit für Zweitwohnungen gilt die *Hotel- und Touristikzone*. 13% der erfassten Gemeinden haben eine solche ausgeschieden. Die darin geltenden Regeln sind jedoch sehr unterschiedlich. *Umnutzungen von Hotels in Zweitwohnungen* sind darin zum Teil *weiterhin möglich*, teils ohne weitergehende Verpflichtung, teils mit der Auflage verbunden, dass das Hotel weiter betrieben wird und/oder, dass die entstehenden Apartments zu einem bestimmten Anteil für die Vermietung zur Verfügung gestellt werden müssen.

Verschiedene Tourismusorte, so alle Gemeinden im Kanton Obwalden, weiter die Gemeinden Andermatt, Saanen und Morschach haben Masterpläne für die Siedlungsentwicklung erstellt, was eine ganzheitliche Betrachtung auch der Zweitwohnungsproblematik ermöglicht.

3.4.2 Anreize zur Vermietung der Zweitwohnungen

Steuerliche Erleichterungen für Vermietende

In Anbetracht der grossen Zahl bereits bestehender Zweitwohnungen und deren geringer Ausnutzung stellt sich die Frage nach *Massnahmen zur besseren Auslastung*. Ein grosser Teil der Eigentümer, ist jedoch nicht bereit,[24] ihre Ferienwohnungen zu vermieten. Dabei stehen der Vermietung von Zweitwohnungen insbesondere psychologische Hemmnisse[25] entgegen, denen mit finanziellen Anreizen schwierig beizukommen ist. Zur Diskussion stehen heute Massnahmen, die Zweitwohnungsbesitzer einen Anreiz geben, indem sie privilegiert besteuert werden, z.B. durch eine niedrigere Besteuerung des Mietertrags und ein Wegfallen der Eigenmietwertbesteuerung. In der *Schweiz sind keine derartigen Massnahmen in Kraft*. In Frankreich werden jedoch bereits seit Jahren verschiedene Massnahmen mit Erfolg angewendet.

Unterstützung bei der Vermietung

Weiter gibt es Bestrebungen, die Vermietung von Zweitwohnungen durch organisatorische Massnahmen und zur Verfügung stellen von Know-how zu fördern. Ein Beispiel dafür ist ein von Innotour unterstütztes Pilotprojekt in Crans-Montana, zusammen mit der REKA. Einzelne Wohnungen werden in einem sogenannten virtuellen Feriendorf zusammengefasst und gemeinsam betreut.

---

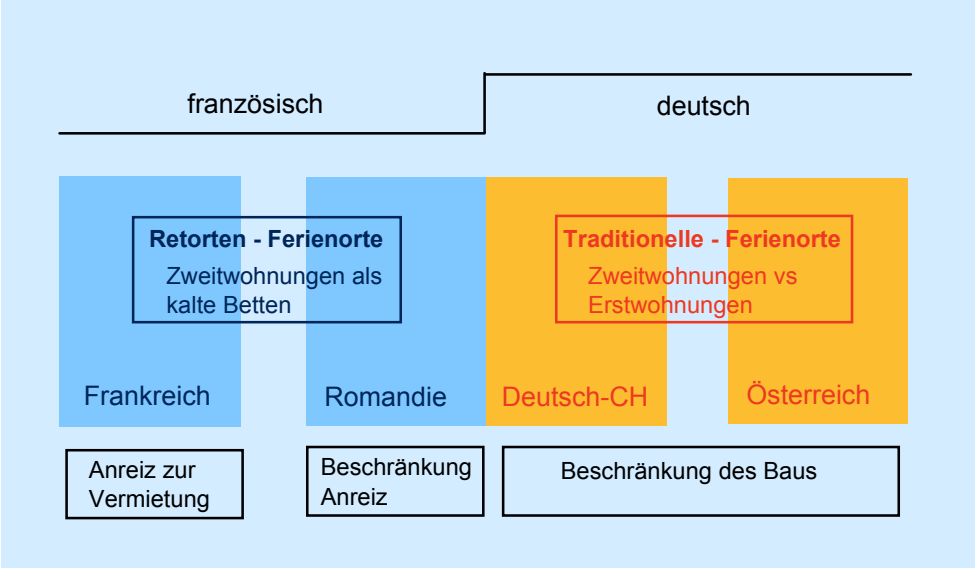
[24] Beritelli, P., Bieger, Th., Weinert, R., 2005. Gemäss der Studie Hot Beds sind 80% der Eigentümer von Zweitwohnungen, die heute nicht vermieten auch nicht für eine Vermietung zu motivieren.

[25] Ständige Verfügbarkeit der Wohnung, hygienische Bedenken, angeschlagenes Vertrauen in die Vermittler etc.

3.4.3 Regionale Unterschiede bei den getroffenen Massnahmen und mögliche Hintergründe dafür

Es bestehen *grosse regionale Unterschiede* in der Anzahl Tourismusorte mit und ohne Zweitwohnungsregelung (Abb. 13). In den Kantonen Bern (67%), Graubünden (61%) und Tessin (75%) haben bereits eine Mehrzahl der Tourismusorte[26] Massnahmen getroffen. In der Zentral- und Ostschweiz sind es 36%, im Wallis erst 13%. In der Westschweiz sind Massnahmen *erst in Planung*. Damit zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und dem Tessin auf der einen, und der Romandie auf der anderen Seite.

Abbildung 13: Unterschied zwischen deutsch- und französischsprachigem Raum in der Wahrnehmung des Zweitwohnungsproblems und in der Art der getroffenen und geplanten Massnahmen



Quelle: Darstellung Arcalpin.

Die *Deutschschweizer Gemeinden* setzen bis jetzt hauptsächlich auf die Beschränkung der Zweitwohnungen, insbesondere auf Quotenregelungen und Kontingente.

Die Entwicklung der Tourismusorte kann diese Fokussierung teilweise erklären. In der Deutschschweiz und im Tessin sind Kurorte um alte Ortskerne herum entstanden. Die Zweitwohnungen standen in Konkurrenz zu den Erstwohnungen bzw. verteuerten diese und führten zu unbewohnten Wohnungen in historischen Dorfkernen. Daher wurden Massnahmen zur Förderung von Erstwohnungen und zum Schutz historischer Ortskerne (TI) bereits in den 1970er und 1980er Jahren getroffen.

Die in der *Romandie,* insbesondere im Mittel- und Unterwallis heute zur Diskussion stehenden Massnahmen zeigen, in Anlehnung an das französische Vorbild aus der Haute-Savoie und der Savoie, eine Tendenz zu fiskalischen oder anderen Anreizen für die Vermietung der Zweitwohnungen. Insbesondere in den „Retorten-Ferienorten“ in Frankreich steht eine bessere Auslastung bzw. die Vermeidung von „kalten Betten“ im Vordergrund. Diese Orte werden kaum von Einheimischen bewohnt, die eine starke emotionale Bindung an ihr Dorf entwickelt haben könnten.

[26] Stand Juli 2007. Sie Abgrenzung unter Fussnote 22.

Die Erstwohnungsproblematik steht daher nicht im Vordergrund. Umso deutlicher macht sich das wirtschaftliche Problem der fehlenden "warmen" Beherbergungskapazitäten bemerkbar. Die touristischen Leistungsträger, und vor allem die Bergbahnen sind in ihrer Existenz bedroht. Die Problematik der kalten Betten wurde in der Schweiz etwa 20 Jahre später als in Frankreich erkannt, da bis in die 1990er-Jahre der hohe Anteil an ausländischen Besitzern, die ihre Wohnungen vermieteten, zu akzeptablen Auslastungen führten.

Wie die aktuelle Diskussion in der Deutschschweiz zeigt, rückt das Problem der kalten Betten gegenüber dem Erstwohnungsproblem aber auch hier stärker ins Zentrum. Vorschläge zur Schaffung warmer Betten erhalten grosse Resonanz.

Strategien zur Vermeidung negativer Effekte des Zweitwohnungsbaus: Zusammenfassung und Fazit

- In der Schweiz stehen *raumplanerische Massnahmen* wie Erstwohnungsquoten, Zweitwohnungskontingente, sowie Spezialzonen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus im Vordergrund.
- Von 95 im Jahre 2007 befragten Tourismusgemeinden haben *42 (44%) raumplanerische Massnahmen* ergriffen, dabei verfügen 32% teilweise oder generell über Erstwohnungsquoten, 12% über Kontingente und 14% über Spezialzonen wie Einheimischenzonen (9%) oder Hotel- und Touristikzonen (10%). Verschiedene Gemeinden stehen in einem partizipativen Masterplanprozess zur Siedlungsentwicklung.
- Für griffige *fiskalische Massnahmen fehlen* heute noch die gesetzlichen Grundlagen.
- Auf der *Ebene der einzelnen Kantone (z.B. Bern, Waadt)* sind Bestrebungen im Gange, *gesetzliche Grundlagen* zu schaffen, die den Gemeinden eine wirksamere Besteuerung der Zweitwohnungen ermöglichen sollen. Damit sollen insbesondere die Aufwendungen der Gemeinden (für die Infrastruktur) und der Tourismusvereine (für das touristische Marketing) finanziert werden.
- Zwischen der *Deutschschweiz und dem Tessin* einerseits und der *Romandie* andererseits ist ein deutlicher Unterschied zu beobachten: In der Romandie kamen bis Juli 2007 keine raumplanerischen Massnahmen zur Anwendung.
- Die in der *Romandie* zur Diskussion stehenden Massnahmen haben, analog zu Frankreich, die geringe Auslastung der Tourismusorte und damit *Anreize zur besseren Vermietung* der bestehenden Betten im Fokus. In der *Deutschschweiz* stand bisher die *Erstwohnungsproblematik im Vordergrund* und damit Massnahmen zur Förderung von Wohnungen für Einheimische.

4. Raumplanerische Voraussetzungen zur Umsetzung der Initiative

In diesem Kapitel werden die folgenden Fragen im Zusammenhang mit dem Text der Initiative diskutiert:

- *Definition* des Begriffs Zweitwohnungen (4.1).
- Verfügbarkeit von *statistischen Daten* und *Register* zur Bestimmung der Zweitwohnungsanteile (4.2).
- *Raumplanerische Regelungen in Bezug auf die* Umsetzung der Initiative (4.3).
- Umgang mit *bestehenden Wohnungen*, bzw. mit deren Umnutzung (4.4).
- Weitere rechtliche Fragen (4.5).
- Vorkehrungen und *administrativer Aufwand* für die *Umsetzung* der Initiative, illustriert an den Beispielen Tirol und Salzburg; Fazit für die Schweiz (4.6).

4.1 Definition des Begriffs Zweitwohnungen

Eidgenössische Volksinitiative
«Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»[27]

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:
Art. 75a (neu) Zweitwohnungen
1 Der Anteil von ***Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten*** und der für ***Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche*** einer Gemeinde ist auf höchstens zwanzig Prozent beschränkt.
2 Das Gesetz ***verpflichtet die Gemeinden***, ihren Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich zu veröffentlichen.
II
Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:
Art. 197 Ziff. 8 (neu)
8. Übergangsbestimmungen zu Art. 75a (Zweitwohnungen)
1 Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von Artikel 75*a* nicht innerhalb von zwei Jahren in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf **und *Registrierung im Grundbuch*** durch Verordnung.
2 Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75a folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, sind nichtig.

Begriff Zweitwohnung im Initiativtext

Der Initiativtext definiert die Zweitwohnungen nicht abschliessend. Aus dem Kontext der Initiative geht jedoch hervor, dass unter dem Begriff Zweitwohnungen eher *touristisch genutzte Zweitwohnungen* gemeint sind und weniger Arbeitswohnsitze. Bei Annahme der Initiative muss *der Begriff „Zweitwohnung“* klar definiert werden. Im Folgenden werden dazu verschiedene in der Schweiz und im nahen Ausland verwendete Definitionen für Zweitwohnungen analysiert.

[27] Schweizerische Bundeskanzlei, 2006.

Definition von Zweitwohnung in der Lex Koller

In der Lex Koller [28]wird der Begriff Zweitwohnung im Sinne von Arbeitswohnsitz verwendet und die touristischen Zweitwohnsitze werden als Ferienwohnungen bezeichnet.

Zweitwohnungen: Arbeitswohnsitze von Grenzgängern (bewilligungsfrei) und Arbeitswohnsitze von Personen im Ausland, die in der Schweiz immer oder zeitweise einer Tätigkeit nachgehen (bewilligungspflichtig).

Ferienwohnungen: Wohnungen die Freizeitzwecken dienen; für Personen im Ausland kontingentiert und bewilligungspflichtig.

Nach Lex Koller dürfen Zweitwohnungen nicht zeitweise an Dritte vermietet werden, da sie per Definition zu Arbeitszwecken dienen und dem Eigentümer immer zur Verfügung stehen müssen.

Die Definition in der Lex Koller ist somit nicht geeignet, den Begriff „Zweitwohnung" in der Initiative zu präzisieren.

Definitionen in kommunalen Baugesetzen

In kommunalen Baugesetzen werden die Zweitwohnungen oft als Gegensatz zu Erstwohnungen bzw. Hauptwohnungen definiert:

- Samedan, Art. 27 Baugesetz:
  - [1] Als Hauptwohnungen gelten Wohnungen, die von Personen mit *festem Wohnsitz* in der Gemeinde als ständiger Wohnsitz genutzt werden müssen. Alle übrigen Wohnungen gelten als Zweitwohnungen.
  - [2] Gewerblich und dienstleistungsmässig genutzte Raumeinheiten werden wie Hauptwohnungen behandelt.
  - [4] Die Zweckbestimmung der Hauptwohnungen ist mit rechtskräftiger Erteilung der Baubewilligung im Grundbuch anzumerken.
- Bever, Art. 44 Baugesetz:
  - [3] Als Hauptwohnung bewilligte Wohnungen dürfen ausschliesslich von Personen mit festem Wohnsitz in der Gemeinde sowie von Personen bewohnt werden, die sich zur *Berufsausübung oder Schulzwecken* vorübergehend in der Gemeinde aufhalten und über eine *Aufenthaltsbewilligung* verfügen. Der Benutzer kann Eigentümer oder Mieter sein.

Die beiden Nachbargemeinden Samedan und Bever im Oberengadin legen dem Begriff Hauptwohnung unterschiedliche Definitionen zu Grunde. In Samedan sind Nebenwohnsitze, egal ob sie für Freizeit oder Arbeit benutzt werden, als Zweitwohnungen zu behandeln. In Bever (und auch in St. Moritz) sind Nebenwohnsitze, wenn sie zur *Arbeit bzw. für Schulzwecke* verwendet werden, als Hauptwohnungen klassiert.

Einbezug bestehender Wohnungen: Bestehende Wohnungen werden nur dann der Regelung unterstellt, wenn sie umgebaut werden sollen. Die Regelung hat *somit keine Wirkung auf die Umnutzung einer bestehenden Wohnung,* sofern diese nicht mit einem Umbau verbunden ist. Eine *Festlegung der Nutzung ist daher immer mit einer Baubewilligung verbunden*.

---

[28] Schweizerische Bundesversammlung (1983/2008): Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

Definitionen im regionalen Richtplan Oberengadin

- Art. 2 des regionalen Richtplans: [3]Als Erst- bzw. Hauptwohnungen gelten Wohnflächen (Einfamilienhäuser sowie einzelne Wohnungen und Zimmer in Mehrfamilienhäusern), welche aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift bzw. einer entsprechenden Baubewilligung von Ortsansässigen (zivilrechtlicher Wohnsitz) genutzt werden müssen. Bewirtschaftete Wohnungen und Wohnungen für die in der Region tätigen Personen werden den Erst- bzw. Hauptwohnungen gleichgesetzt. Als Zweitwohnungen gelten alle übrigen Wohnungen.

Im Kreis Oberengadin werden die *bewirtschafteten* (kommerziell vermieteten) Ferienwohnungen somit *den Hauptwohnungen gleichgesetzt*.

Einbezug bestehender Wohnungen: Wohnungen, die bei Erlass der Regelung bereits bewilligt waren oder bestanden (altrechtliche Wohnungen), unterliegen der Regelung nur, wenn sie wesentlich erweitert werden und dann nur in Bezug auf die neu dazukommende Fläche.

Vorschlag für eine Definition im Bericht[29] „Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung“ des ARE

Zur Unterstützung der Kantone und Gemeinden im Vollzug, wurde von der Bundesverwaltung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Empfehlungen für die Umsetzung der flankierenden raumplanerischen Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller ausarbeiten soll (Planungshilfe).

In der „Planungshilfe“[30] gelten als Erstwohnungen Wohnungen, deren Nutzer ihren ständigen Wohnsitz im Ort haben. Alle anderen Wohnungen sind Zweitwohnungen. Die Planungshilfe unterscheidet weiter zwischen touristisch und nicht touristisch genutzten Zweitwohnungen. Letztere werden wiederum in selbst genutzte (nicht vermietet) und in vermietete oder bewirtschaftete Zweitwohnungen aufgeteilt. Weiter wird unterschieden, ob sich die (touristische) Zweitwohnung in einem Tourismusgebiet, in städtischer Umgebung oder auf dem Land befindet.

Handlungsbedarf im Sinne der Aufgabe der Planungshilfe wird nur für die *touristischen Zweitwohnungen in Tourismusgebieten* und im *städtischen Raum* identifiziert. Mit diesen Abgrenzungen trägt die Planungshilfe dem Umstand Rechnung, dass in *ländlichen nicht touristischen Gebieten* infolge des Bevölkerungsrückgangs, eine relativ grosse Zahl von nur noch gelegentlich zu Freizeitzwecken genutzten Wohnungen entsteht.

Der *Initiativtext* macht keine Aussagen zu dieser Art von Zweitwohnungen. Insbesondere im Tessin ist eine grosse Zahl von kleinen Gemeinden von diesem Effekt betroffen. Wie aus Kapitel 7 hervorgeht, sind die Wirkungen der Initiative in diesen Gemeinden völlig anders als in touristischen Regionen. Im Rahmen der Umsetzung der Initiative ist daher zu klären, wie mit Wohnungen umgegangen werden soll, die als Folge von Abwanderung zu Zweitwohnungen werden.

---

[29] Siehe auch Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 2. Juli 2008.

[30] Hartmann & Sauter, Stauffer & Studach, interner Entwurf vom 1. Juli 2008.

Definition im Bericht *Wohnungsmarkt-Szenarien von ARE und BWO*[31] und im Bericht *Spotlight Zweit- und Ferienwohnungen* der Credit Suisse

Der Bericht von ARE und BWO verwendet den Begriff Zweitwohnungen für „zeitweise bewohnte Wohnungen," wie sie in der amtlichen Statistik des BFS aufgeführt sind. Der Autor, Hornung, geht dabei auch auf die Problematik dieser Definition ein (vgl. Abschnitt 4.2).

Auch das „Spotlight Zweit- und Ferienwohnungen in der Schweiz" der Credit Suisse[32] verwendet den Begriff Zweitwohnungen für zeitweise bewohnten Wohnungen.

Definition „Freizeitwohnsitz" im Tirol

Im Tirol besteht seit 1996/2002 eine *Begrenzung des Anteils an Freizeitwohnsitzen* auf 8% des Gesamtwohnungsbestandes. Die Freizeitwohnsitze sind folgendermassen definiert:[33] Freizeitwohnsitze sind Gebäude, Wohnungen oder sonstige Teile von Gebäuden, die nicht der Befriedigung eines ganzjährigen, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen Wohnbedürfnisses dienen, sondern zum Aufenthalt während des *Urlaubs, der Ferien, des Wochenendes oder sonst nur zeitweilig zu Erholungszwecken* verwendet werden.[34]

Die Tiroler Regelung bezieht *auch bestehende Wohnungen* ein und wirkt sich damit *auf bestehende Rechte* aus (Wertminderung der Erstwohnsitze, da diese nicht mehr umgenutzt werden können). Die Definition bedingte eine *Feststellung der Freizeitwohnsitze durch die Eigentümer* selbst. Diese mussten ihre Freizeitwohnsitze in einer bestimmten Zeitspanne nach Einführung des Gesetztes registrieren lassen, sonst wurden sie automatisch als Erstwohnsitze klassiert und durften weder weiter zu Freizeitzwecken genutzt, noch als Freizeitwohnsitz gehandelt werden (Wertminderung). Diese Bestimmung führte zu *Problemen beim Vollzug*, weil viele, insbesondere ältere Eigentümer, die Fristen zur Registrierung verpassten (Abschnitt 4.6).

Definition Zweitwohnung: Zusammenfassung und Fazit

- *Der Initiativtext* umschreibt dem Begriff „Zweitwohnungen" nicht. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Initiative auf die *touristisch genutzten Zweitwohnungen* zielt. Im Falle einer Annahme der Initiative muss der Begriff geklärt werden.
- In Studien zum Zweitwohnungsbau wird in der Regel von den statistisch erfassten *„zeitweise bewohnten Wohnungen"* ausgegangen und dafür der Begriff Zweitwohnung verwendet.
- In den *Baugesetzen von Gemeinden*, die Regelungen zum Zweitwohnungsbau haben, und im Richtplan Oberengadin werden Zweitwohnungen *definiert*, die Abgrenzungen sind jedoch *unterschiedlich*. Das Spektrum umfasst:
  - Alle Wohnungen, die nicht von in der Gemeinde niedergelassenen Personen bewohnt werden, d.h. nur Hauptwohnsitze (restriktiv).

---

[31] Hornung, 2004.

[32] Credit Suisse, 2005.

[33] Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG) 2006 § 12 Abs. 1.

[34] Als Freizeitwohnsitze gelten nicht: a) Gastgewerbebetriebe .....; b) Gebäude mit höchstens drei Wohnungen mit insgesamt höchstens zwölf Betten, die während des Jahres jeweils kurzzeitig an wechselnde Personen vermietet werden (Ferienwohnungen), wenn der Besitzer im gleichen Gebäude wohnt; c) Wohnräume, die der Privatzimmervermietung dienen.

- Hauptwohnsitze und Nebenwohnsitze zu Arbeits- und Ausbildungszwecken sowie vermietete Ferienwohnungen gelten nicht als Zweitwohnungen (nicht restriktiv).

- Die Tiroler Definition spricht von Freizeitwohnsitzen und definiert diese als, Wohnungen... „die nicht der Befriedigung eines ganzjährigen, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen Wohnbedürfnisses dienen, sondern zum Aufenthalt während des Urlaubs, der Ferien, des Wochenendes oder sonst nur zeitweilig zu Erholungszwecken verwendet werden.“ Die Definition hat damit ganz klar nur *touristisch genutzte Zweitwohnungen* im Fokus.

- Die *Planungshilfe Zweitwohnungen* des ARE unterscheidet zwischen Zweitwohnungen in *touristischen Gebieten* und solchen in ländlichen (strukturschwachen, Abwanderungs-) Gebieten. Damit trägt sie dem Umstand Rechnung, dass die beiden Regionstypen in Bezug auf die Zweitwohnungen eine völlig andere Problematik haben und von Regelungen auch unterschiedlich betroffen werden.

4.2 Abbildung von Zweitwohnungen in amtlichen Statistiken und Registern

4.2.1 Eidgenössische Volkszählung (VZ)

Begriffe

Amtliche Statistiken operieren nicht mit dem Begriff Zweitwohnung. Die Volkszählung unterscheidet „*ständig bewohnte Wohnungen*“ und *„zeitweise bewohnte Wohnungen.“* Für die Unterscheidung ist nicht der zivilrechtliche Wohnsitz ausschlaggebend, sondern der sog. *Lebensmittelpunkt.* Bei Personen, die über eine Nebenniederlassung, z.B. am Arbeitsort in der Stadt (Wochenaufenthalter), verfügen, ist folglich der Hauptwohnsitz (Wohnung, in der sich der Betreffende über das Wochenende aufhält[35]) als „zeitweise bewohnt“ registriert worden, da die Wohnung am Arbeitsort zeitlich häufiger belegt ist. Diese Regelung führt in ländlichen Gebieten zu hohen Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen, obschon keine typischen Ferienwohnungen vorhanden sind.

Datenverfügbarkeit, Nutzen im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative

In den *Volkszählungen* 1970, 1980 und 2000, nicht jedoch 1990, wurden die *zeitweise bewohnten Wohnungen* erhoben. Eine durchgehende Zeitreihe fehlt somit.

In der VZ werden keine Angaben zum *Nutzungszweck der Wohnungen* erfasst. Es ist daher nicht möglich zu unterscheiden, ob zeitweise bewohnte Wohnungen als *Freizeitwohnsitze oder Arbeitswohnsitze* dienen. Weiter ist es nicht möglich zu unterscheiden, ob es sich um *Haupt- oder Nebenwohnsitze* handelt. Die Daten der Volkszählung sind somit *nicht geeignet, die nötigen Abgrenzungen der Gemeinden*

[35] Sofern diese nicht durch andere Personen mitbewohnt wird (Eltern, andere Familienmitglieder).

vorzunehmen, die bei einer Annahme der Initiative entsprechende Massnahmen ergreifen müssten.

4.2.2 Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister

Begriffe und Inhalt

Das *Eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR)* wurde im Anschluss an die Volkszählung 2000 auf der Grundlage der Gebäude- und Wohnungserhebung aufgebaut und enthält mindestens *alle Gebäude mit Wohnnutzung* und deren *Wohnungen* der Schweiz. Gemäss Merkmalskatalog unterscheidet die Gebäude- und Wohnungserhebung (GWE) *analog zur VZ* u.a. zwischen dauernd und *zeitweise bewohnten Wohnungen*.

Abbildung 14: Zusammenwirken von Gebäuderegister (GWR) und Einwohnerregister (EWR)

Geb□ude und Wohnungs-erhebung/ -register (GWE/GWR)		Einwohnerregister (EWR)
Abgleich GWR/EWR auf Wohnungsstufe ab 2013 vollst□ndig		
Bewohnte Wohnungen	⟷	- Personen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz
Nicht bewohnte Wohnungen		
- Zweitwohnungen*		- keine Person gemeldet
- Ferienwohnungen		- keine Person gemeldet
- Appartements ohne Hoteldienstl.		- keine Person gemeldet
- Leerwohnungen (Umbau)		- keine Person gemeldet
- Zweckentfremdet		- keine Person gemeldet
- Unbewohnbar		- keine Person gemeldet

* die Begriffe Ferienwohnungen und Zweitwohnungen sind in diesem Kontext nicht genau definiert

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Angaben des BFS.

Die *Definition* wird jedoch zur Zeit *überarbeitet* und es ist wahrscheinlich, dass im definitiven Register zwischen *bewohnten* und *nicht bewohnten Wohnungen* unterschieden wird.[36] Unter die bewohnten Wohnungen würden dann sowohl die Haupt- wie auch die Nebenwohnsitze gezählt werden (Abb. 14). Die Informationen über die Haupt- und Nebenwohnsitze werden aus den *Einwohnerregistern der Gemeinden* (EWR) bezogen, die zur Zeit mit dem GWR harmonisiert werden (Abschnitt 4.2.3).

Im GWR aufgeführt werden neben schweizweit eindeutigen Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren die wichtigsten Grunddaten wie Adresse, Standortkoordinaten, Anzahl Geschosse, Anzahl Zimmer, Anzahl Wohnungen und Wohnungsflächen[37]. Von diesen Grössen sind im Zusammenhang mit der Initiative die *Anzahl Wohnungen* und die *Wohnungsflächen* relevant.

[36] E-mail Hr. Gebhard BFS Juli 2008.

[37] BFS, 2007.

Aktuelle Datenlage im GWR

Die Daten des GWR werden für eine Veröffentlichung *nicht vor Ende 2009* freigegeben,[38] da die Daten noch nicht in genügendem Masse plausibilisiert werden konnten. Die *Harmonisierung* mit den EWR wird *2013* abgeschlossen sein.

4.2.3 Einwohnerregister

Die *Einwohnerregister* enthalten von jeder Person, die sich niedergelassen hat oder in der Gemeinde aufhält, einerseits die *Wohnungsidentifikation* nach GWR und die Angabe der Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsgemeinde. Über die Wohnungsidentifikation kann somit festgestellt werden, ob eine Wohnung von niedergelassenen Personen (Hauptwohnsitz) oder von Personen, die nur Aufenthalter sind (einen Nebenwohnsitz haben), bewohnt wird, oder ob kein Wohnsitz gemeldet ist.

Begriffe Haupt- und Nebenwohnsitz

Ihren Hauptwohnsitz hat eine Person in der Gemeinde, in der sie beabsichtigt, dauernd zu verbleiben, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu pflegen. Dies muss für Dritte erkennbar sein. Eine Person kann *nur einen Hauptwohnsitz* haben.

Einen Nebenwohnsitz hat eine Person in der Gemeinde, in der sie zu einem bestimmten Zweck während mindestens drei Monaten innerhalb eines Jahres anwesend ist, jedoch ohne Absicht dauernden Verbleibens. Eine Person kann *mehrere Nebenwohnsitze* haben.

Kein Wohnsitz: In Wohnungen die während weniger als 3 Monaten benützt werden, ist kein Wohnsitz gemeldet. Diese Wohnungen gelten im GWR als *nicht bewohnt*.

4.2.4 Nutzen von Einwohner- und Gebäuderegister im Zusammenhang mit der Initiative

Wert der Register für die Bestimmung der betroffenen Gemeinden

Durch die Harmonisierung der Register können ab 2013 die *bewohnten Wohnungen* klar von den *nicht bewohnten Wohnungen* abgegrenzt werden. Da Arbeitswohnsitze in der Regel einer Nebenniederlassung bedürfen, zählen diese zukünftig zu den bewohnten Wohnungen; Freizeitwohnsitze, die *keiner Nebenniederlassung* bedürfen, zu den *nicht (dauernd) bewohnten Wohnungen* (Abb. 14).[39]

Da Leerwohnungen, zweckentfremdete Wohnungen und unbewohnbare Wohnungen in der Regel zahlenmässig kaum ins Gewicht fallen, kann mit dieser neuen Grundlage die Zahl der Zweitwohnungen/Ferienwohnungen wesentlich genauer erfasst werden, als dies mit der heutigen Definition aus der VZ der Fall ist. Die *Registerharmonisierung* und die heute zur Diskussion stehende Definition bedeutet gegenüber der Definition der VZ eine *Verbesserung der Aussagekraft in Bezug auf*

[38] Auskunft des BFS vom 3.6.08

[39] Diese Auslegung ist z.B. kompatibel mit der Auslegung durch verschiedene Gemeindebauordnungen (Bever, St. Moritz), während der Oberengadiner Richtplan noch weiter geht und vermietete Ferienwohnungen ebenfalls zu den Hauptwohnungen (bewohnten Wohnungen) zählt.

die Anzahl Zweitwohnungen (definiert als Wohnungen, für die weder ein Haupt- noch ein Nebenwohnsitz gemeldet ist) in einer Gemeinde.

Wert der Register für die Umsetzung der Initiative

Die Register unterscheiden jedoch nicht, für welche Zwecke ein *Nebenwohnsitz* genutzt wird. Es kann somit *nicht bestimmt* werden, ob er zu *Arbeits-, zu Schul- oder zu Freizeitzwecken* genutzt wird. Dieser Umstand macht die Umsetzung der Initiative schwierig, wenn allein auf die Register abgestellt werden soll.

Nach geltendem Recht kann eine Person überdies *mehrere Nebenwohnsitze* haben, und es ist ihr freigestellt, auch an den Orten, wo sie „Ferienwohnungen/ Zweitwohnungen“ besitzt, Nebenniederlassungen zu begründen. Bedingung ist nur, dass sie sich *mehr als 90 Tage pro Jahr* dort aufhält, was schwer zu kontrollieren ist.

Für *Ehepaare* ist es zudem möglich, *getrennte Wohnsitze* einzunehmen und sowohl am „Hauptwohnort“ wie auch in der „Ferienwohnung“ je einen Hauptwohnsitz anzumelden. Der Nachweis, dass die Ferienwohnung nicht „Lebensmittelpunkt“ ist, muss dann von den Behörden erbracht werden, was einen erheblichen Aufwand bedeutet.

Nebst diesen Umgehungsmöglichkeiten *variieren* die *Zuordnungen* zu den verschiedenen Kategorien *im Zeitablauf*, je nachdem was für eine *Nutzung* gerade vorliegt. Das heisst, eine Wohnung kann heute eine bewohnte Wohnung sein, wenn jemand seinen Haupt- oder Nebenwohnsitz dort gemeldet hat, morgen jedoch Zweitwohnung, wenn gerade temporär niemand angemeldet ist und umgekehrt.

Es ist anzunehmen, dass eine Regelung von *eigentumsrechtlich hoher Tragweite*, wie es die vorliegende Initiative ist, sich in der Umsetzung nicht allein auf nach statistischen Kriterien geführte Register stützen kann. Es wird, wie im Tirol (Abschnitt 4.1), eine *objektgenaue Feststellung der Zweitwohnungen* nötig sein, die auch *grundbuchrechtlich* abgesichert sein muss.

Amtliche Statistiken und Register: Zusammenfassung und Fazit

- Die einzige heute bestehende *statistische Grundlage* zur Abschätzung von Zweitwohnungsanteilen ist die *Volkszählung 2000*. Diese unterscheidet zwischen dauernd bewohnten Wohnungen und *zeitweise bewohnten Wohnungen*. Zu letzteren zählen auch Wohnungen, die zu Arbeitszwecken benutzt werden, und Wohnungen, die als Hauptwohnsitz dienen, deren Bewohner jedoch einen Nebenwohnsitz hat, wo er sich hauptsächlich aufhält (Prinzip des Lebensmittelpunkts).
- Die *VZ überschätzt die Zweitwohnungsanteile* insbesondere in Städten (Arbeitswohnsitze), aber auch im ländlichen Raum.

Amtliche Register

- Ab 2013 steht mit dem *Gebäude- und Wohnungsregister (GWR),* das mit den *Einwohnerregistern (EWR)* der Gemeinden *harmonisiert* wird, eine deutlich *bessere Datengrundlage* zur Verfügung.
- Basierend auf diesen Registern können *Haupt- und Nebenwohnsitze* (Bedingung Aufenthalt >90 Tage/Jahr), die eine Registrierung der Bewohner/innen bei der Gemeinde bedingen, klar von den übrigen Wohnungen abgegrenzt werden.

- Aus den Registern geht jedoch nicht hervor, ob ein Nebenwohnsitz zu Arbeits-, Schul- oder Freizeitzwecken genutzt wird. Die Bedingung ist nur, dass der Wohnsitz mehr als 90 Tage pro Jahr belegt ist. Um diese Unterscheidung vornehmen zu können, müssten bei den Einwohnerkontrollen Angaben zum Zweck des Aufenthalts erhoben werden.
- Wenn *sämtliche Nebenwohnsitze nicht als Zweitwohnungen gelten* und somit nicht unter die Beschränkung durch die Initiative fallen, wird eine *Umgehungsstrategie* begünstigt, da jedermann mehrere Nebenwohnsitze haben kann und es den Behörden obliegt zu prüfen, ob die Bedingungen dazu erfüllt sind. Zudem ist der Meldestatus jederzeit veränderbar (nicht an ein Objekt gebunden, im Zeitablauf variabel).
- Es ist anzunehmen, dass eine Regelung von eigentumsrechtlich hoher Tragweite, wie es die vorliegende Initiative ist, sich in der Umsetzung nicht allein auf nach statistischen Kriterien geführte Register stützen kann. Es wird, wie im Tirol, eine objektgenaue Feststellung der Zweitwohnungen nötig sein, die auch grundbuchrechtlich abgesichert sein muss.

4.3 Raumplanerische Regelungen in Bezug auf die Umsetzung der Initiative

Ebene Gemeinden

Die *Lenkung des Zweitwohnungsbaus* liegt heute in der *Kompetenz der Gemeinden*. Diesen stellen dazu in erster Linie *raumplanerische Massnahmen* (Zonenpläne, Baugesetze) zur Verfügung. Alle Massnahmen zum Zweitwohnungsbau stützen sich auf Art. 1 und 3 des *Raumplanungsgesetzes* (RPG) ab[40]. Stichworte dazu sind: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Schaffen und Erhalten von wohnlichen Siedlungen und räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft, Schonen der Landschaft, Sichern von Kulturland, gute Einordnung von Bauten in die Landschaft, Erhalten von naturnahen Landschaften und Erholungsräumen.

Im Rahmen ihrer Kompetenzen haben verschiedene Tourismusgemeinden bereits *raumplanerische Massnahmen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus* umgesetzt (vgl. dazu die Bestandesaufnahme in Abschnitt 3.4).

Ebene Kantone

Die *Kantone* können über die *Genehmigung der kommunalen Bau- und Zonenordnungen* auf den Zweitwohnungsbau Einfluss nehmen, wenn sie über *Vorgaben in der kantonalen Gesetzgebung* und in der *Richtplanung* verfügen.

Die *Thematik Zweitwohnungen* ist in Tourismusgebieten *richtplanrelevant.* Im Rahmen der Begleitmassnahmen zur Abschaffung der Lex Koller ist vorgesehen, dass Kantone mit hohen Anteilen an touristischen Zweitwohnungen in ihren *Richtplänen* folgende Inhalte bezüglich Zweitwohnungen behandeln müssen:

[40] Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).

- Bezeichnung der Gebiete mit überkommunal abgestimmter Regelung.
- Ziele und Grundsätze zu Zweitwohnungen.
- Auftrag und Inhalte des touristischen Konzepts / Leitbilds.
- Voraussetzungen zur Genehmigung von kommunalen Regelungen.
- Vollzugsfristen zur Umsetzung.

Einige Kantone haben ihre *kantonale Gesetzgebung bereits angepasst*, so dass die von den Gemeinden erarbeiteten Regelungen sich auch auf eine kantonale gesetzliche Grundlage abstützen können. Mehrere *Gemeinden* haben aber solche Regelungen eingeführt, *ohne* dass der Kanton die gesetzliche Grundlage schuf, was bis jetzt *vom Bundesgericht immer gestützt* wurde.

Gewisse Kantone verfügen darüber hinaus auch über das Instrument des *regionalen Richtplans,* z.B. Graubünden[41].

Ebene Bund

Der *Bund* überprüft die kantonalen Richtpläne und deren Anpassungen auf ihre Übereinstimmung mit den *Anforderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung*. Somit kann er *über die Genehmigung* der kantonalen Richtpläne indirekt auf den Zweitwohnungsbau *Einfluss nehmen*. Weiter will er die Kantone und Gemeinden mit einer Planungshilfe zum Zweitwohnungsbau unterstützen (vgl. Abschnitt 4.1).

Bis jetzt fehlt in der Bundesgesetzgebung (RPG, usw.) sowie in der Verfassung ein klarer Hinweis auf die Problematik der Zweitwohnungen. Mit der geplanten Revision des RPG, die zur Zeit im Parlament hängig ist, soll das Thema in die kantonalen Richtpläne einbezogen werden.

Als weiteres Bundesgesetz hat die Lex Koller eine gewisse Wirkung auf den Zweitwohnungsbau. Die Lex Koller[42] besteht seit den 1980er-Jahren. Sie begrenzt den Verkauf von Grundstücken an Personen mit Wohnsitz im Ausland. Damit wird die Nachfrage nach Zweitwohnungen etwas gedämpft. Die Lex Koller ist jedoch kein taugliches Mittel zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus und ist auch nicht dafür entwickelt worden.

Aussagen in Bezug auf die Umsetzung der Initiative

Die heutige Regelung gesteht den Gemeinden eine hohe Selbstbestimmung zu, die Kantone geben nur den Rahmen an.

Die Gemeinden haben wie aus Abschnitt 3.4 hervorgeht sehr unterschiedliche Regelungen getroffen und gehen beim Begriff Zweitwohnung von unterschiedlichen Definitionen aus (Abschnitt 4.1). Die Initiative würde bei ihrer Annahme in die *Gemeindeautonomie eingreifen*, was für die Gemeinden einer Einschränkung ihrer Rechte gleichkommt und Akzeptanz für die Initiative mindert.

---

[41] Der Kreis Oberengadin hat z.B. in seinem regionalen Richtplan den Zubau an Zweitwohnungen auf 12'000 m^2 BGF pro Jahr kontingentiert, und diese Fläche auf die 13 Gemeinden verteilt.

[42] Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

4.4 Einbezug des bestehenden Wohnungsparks

Die heute angewendeten Massnahmen zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus greifen zwar bereits in die *Eigentumsrechte* der Land- und Liegenschaftsbesitzer ein, betreffen jedoch *ausschliesslich Neu- oder Erweiterungsbauten*. Damit entfalten sie (verfassungskonform) *keine Rückwirkung auf bestehende Wohnungen* (altrechtliche Wohnungen). Die *Umnutzung* von als Erstwohnung genutzten Wohnungen in Zweitwohnungen wird damit *nicht verhindert* oder eingeschränkt.

Die vorliegende *Initiative* fordert eine Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes und stützt sich somit *auf den bestehenden Liegenschaftenpark ab,* um die Zweitwohnungsanteile einer Gemeinde zu bestimmen. Die Initiative macht jedoch keine Angaben dazu, ob bestehende Wohnungen weiterhin in Zweitwohnungen umgewandelt (d.h. als Zweitwohnungen genutzt und als solche verkauft) werden können. Je nachdem ob dies der Fall ist, ergeben sich unterschiedliche Folgen.

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen weiterhin möglich:

In diesem Falle wird anhand der Gebäude- und Einwohnerregister bestimmt, wie hoch der aktuelle Stand der Zweitwohnungsanteile einer Gemeinde, z.B. am Ende eines Jahres, ist. Entsprechend wird jedes Jahr neu festgelegt, ob Zweitwohnungen gebaut werden dürfen oder nicht. Bei neu erstellten Wohnungen wird, wie das die Initiative vorschreibt, im Grundbuch vermerkt, ob es sich um eine Erst- oder Zweitwohnung handelt.

Werden die *bestehenden Objekte nicht in die Regelung miteinbezogen*, führt dies dazu, dass vermehrt Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt und gleichzeitig als Ersatz in den Bauzonen neue Erstwohnungen gebaut werden. Dies würde die beabsichtigte *Wirkung der Initiative stark unterlaufen*. Gleichzeitig entsteht ein Druck auf die heute als Erstwohnungen vermieteten Wohnungen. Langjährige Mieter müssen wegziehen oder sich eine (teuere) neue Wohnung nehmen.

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen nicht möglich:

In diesem Falle müssen die Zweitwohnungen für die Umsetzung der Initiative objektgenau festgelegt und im Grundbuch eingetragen werden (Modell Tirol, vgl. Abschnitt 4.2). Die Feststellung muss den *gesamten Wohnungspark* der betreffenden Gemeinden einbeziehen, nicht nur die neu erstellten Wohnungen.

Der *Einbezug der bestehenden Wohnungen* („altrechtliche Wohnungen“) in eine Zweitwohnungsregelung *wäre für die Schweiz neu* und hat für den *Wert der Liegenschaften* grosse Konsequenzen. Zweitwohnungen werden stark an Wert gewinnen, Erstwohnungen markant an Wert verlieren, was einer *Eigentumsumlagerung* gleich kommt, *zu „Ungerechtigkeiten“* führt und die Frage nach einer Entschädigungspflicht aufwirft. Gemäss der heutigen Rechtspraxis sind *Wertminderungen an Grundstücken*, die durch Änderung der Zonenpläne entstehen, *nicht entschädigungspflichtig*. Revisionen von Zonenplänen müssen im öffentlichen Interesse jederzeit möglich sein und dies ist nur der Fall, wenn keine Entschädigungspflicht besteht. Beim Boden hat ein Eigentümer keinen zeitlich unbegrenzten Anspruch auf eine bestimmte Nutzung. Klagen werden nur dann von Gerichten gestützt, wenn eine Zonenplanänderung die Nutzung einer Parzelle grundsätzlich verunmöglichen würde.

Für die Umsetzung der Initiative ist die Frage zu klären, ob diese Rechtspraxis auch auf die *Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen* angewandt werden kann, d.h. ob eine Entschädigungspflicht auch hier auszuschliessen ist.

Allenfalls ist auch eine Abfederung der Wirkungen auf die Werte der Liegenschaften zu prüfen, wie sie die Planungshilfe Zweitwohnungen vorschlägt (z.B. unterschiedliche Vermögens- oder Grundstückgewinnsteuern für Erst- und Zweitwohnungen).

Als weitere Alternative zum oben festgelegen Vorgehen wäre eine dritte Variante denkbar, die wie untenstehend ausgeführt, jedoch nicht weiter diskutiert werden soll:

- Die Festlegung von Erst-/Zweitwohnungen erfolgt *erst beim Verkauf einer Liegenschaft*.
- In der betroffenen Gemeinde dürfen *alle Wohnungen nur noch als Erstwohnungen verkauft* werden, bis der Zweitwohnungsanteil unter 20% zu liegen kommt.

Damit würden *Ungerechtigkeiten zwischen Eigentümern von Objekten mit verschiedenen bestehenden Nutzungen vermieden.* Der *gesamte bestehende Wohnungspark würde jedoch eine Werteinbusse* erleiden. Diese Regelung hätte aber mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass der *Wohnungsmarkt einer Region zum Erliegen* kommt, da *keine genügend grosse Nachfrage nach Erstwohnungen* besteht. Personen, die ihre Wohnung verkaufen müssen, hätten dazu keine Möglichkeit. Die Wohnung würde leer stehen, was nicht im Sinne einer nachhaltigen Nutzung der Ressourcen wäre. Weiter wäre eine *übermässige unzumutbare Einschränkung bzw. eine „Verunmöglichung einer Nutzung“* die Folge und eine entsprechende Klage auf *Entschädigung* hätte wahrscheinlich vor Gericht Erfolgschancen. In den folgenden Überlegungen und Modellrechnungen wird diese Variante daher nicht weiterverfolgt.

4.5 Weitere rechtliche Fragen

Im Zusammenhang mit der Initiative müssen noch folgende weitere Fragen geklärt werden:

- *Abgrenzung* zwischen *Freizeit- und Arbeits-Zweitwohnsitzen*.
  - Für diese Unterscheidung gibt es heute in den Registern keinen Anhaltspunkt. Mit der Meldung auf dem Einwohnerregister müssten daher die zur Unterscheidung nötigen Kategorien neu miterfasst werden.
- *Ausnahmeregelungen* für Umnutzungen von Gebäuden, im Erbfall, bei Wegzug aus der Region, bei besonderen Lebensumständen.
  - In den Baugesetzen von Gemeinden, die heute eine Zweitwohnungsregelung haben, sind verschiedene Möglichkeiten aufgeführt, wie mit „Ausnahmen“ umgegangen werden kann. Diese Vorlagen können zur Konkretisierung verwendet werden.
- *Abgrenzung gegenüber anderen Beherbergungsformen* (kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen, hybride Beherbergungsformen).
  - Zur Abgrenzung gegenüber kommerziellen Beherbergungsformen kann nach den *Bestimmungen für die Lex Koller* vorgegangen werden, nach welcher kaufmännischen geführte Betriebe nicht unter die Regelung fallen.[43]

[43] Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb, wenn: .....das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes dient....

- Abgrenzung gegenüber *Privatzimmervermietung*, privat vermieteten Ferienwohnungen, *Ferien auf dem Bauernhof, Bed&Breakfast*.
  - Im Tirol wird diese Frage restriktiv gehandhabt. Ferienwohnungen dürfen nur dann zur Vermietung erstellt werden, wenn der *Vermieter im selben Haus* seinen Wohnsitz hat (höchstens 3 Wohnungen mit höchstens 12 Betten).
  - Für die Schweiz liegt als Beispiel der Richtplan Oberengadin vor. Dort werden *Zweitwohnungen, die vermietet werden und als Finanzierungshilfe für Erstwohnungen Ortsansässiger dienen,* bei der Vergabe von Kontingenten bevorzugt behandelt.
- *Regelungen* für den Neubau von Zweitwohnungen in *Gemeinden unter der 20%-Grenze*.
  - Für Gemeinden, die nahe an Tourismusgemeinden liegen und durch die Initiative möglicherweise unter einer *starken Zunahme des Zweitwohnungsbaus* leiden könnten, sind *flankierende Massnahmen* angezeigt. Diese werden in der Initiative nicht zwingend gefordert. Ihre Einführung wird daher von den einzelnen Gemeinden abhängen. Es stehen verschiedene Massnahmen zur Verfügung, wie Erstwohnungsquoten und / oder Kontingente (vgl. Abschnitt 4.2).
- *Übergangsregelungen*.
  - Für die Einführung der Plafonierung muss ein genaues Zeitfenster definiert werden. Weiter sind Massnahmen zu formulieren, um vorgängige *Umgehungen kurz vor der Einführung zu verunmöglichen*. Eine mögliche vorgängige Umgehung könnte z.B. eine *Nutzungsänderungen* zulasten von langjährigen Mietern von Erstwohnungen sein.

Raumplanerische Voraussetzungen, bestehende Wohnungen, weitere rechtliche Fragen: Zusammenfassung und Fazit

- Die *Kompetenz zur Lenkung* des Zweitwohnungsbaus liegt bei den *Gemeinden*. Die Kantone haben über die Genehmigung der kommunalen Baugesetze auf Grund von kantonalem Gesetz und Richtplan Einfluss auf die Ausgestaltung allfälliger Regelungen. Der *Bund* kann seinen Einfluss über die *Genehmigung der Richtpläne* ausüben.
- Eine Anpassung des RPG, welche die Kantone verpflichtet in der Richtplanung die Zweitwohnungsproblematik zu behandeln, ist zur Zeit im Parlament hängig.
- Heute werden von verschiedenen *Tourismusgemeinden raumplanerische Massnahmen* zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus angewendet. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind in der Bundesgesetzgebung vorhanden.
- Die Initiative würde bei ihrer Annahme in die Gemeindeautonomie eingreifen, was für die Gemeinden einer Einschränkung ihrer Rechte gleichkommt und die Akzeptanz für die Initiative mindert.

Einbezug des bestehenden Wohnungsparks

- Die heutigen kommunalen Regelungen zum Zweitwohnungsbau stellen zwar Beschränkungen der Eigentumsrechte dar, sie werden jedoch nur *im Zusammenhang mit einer Baubewilligung* (Neu-, Erweiterungsbau) ausgesprochen und wirken sich nicht auf bestehende *(sog. altrechtliche) Liegenschaften* aus.
- Die Initiative macht keine Aussage dazu, ob bestehende Erstwohnungen weiterhin zu Zweitwohnungen ungenutzt werden und auch als Zweitwohnungen verkauft werden können.

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen weiterhin möglich:

- Es bestünde die Gefahr, dass vermehrt Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt und gleichzeitig als Ersatz neue Erstwohnungen gebaut werden. Dies würde die beabsichtigte Wirkung der Initiative stark unterlaufen.
- Gleichzeitig entsteht ein Druck auf die heute als Erstwohnungen vermieteten Wohnungen. Langjährige Mieter müssen wegziehen oder sich eine (teuere) neue Wohnung nehmen.

Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen nicht mehr möglich:

- Der *Einbezug bestehender Wohnungen* („altrechtliche Wohnungen") wäre für die Schweiz neu und hat *für deren Wert* grosse Konsequenzen. Zweitwohnungen werden stark an Wert gewinnen, Erstwohnungen markant an Wert verlieren was die Frage nach einer Entschädigung aufwirft.
- Gemäss der heutigen Rechtspraxis sind *Wertänderungen von Grundstücken*, die durch *Umzonungen* entstehen, *nicht entschädigungspflichtig*, da Revisionen der Zonenpläne im öffentlichen Interesse jederzeit möglich sein müssen.
- Es ist zu klären, ob diese Rechtspraxis auch auf die *Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen* angewandt werden kann, d.h. ob eine Entschädigungspflicht auch in diesem Falle auszuschliessen ist.
- Allenfalls ist auch eine *Abfederung der Wirkungen* auf die Werte der Liegenschaften zu prüfen, z.B. unterschiedliche Vermögens- oder Grundstückgewinnsteuern für Erst- und Zweitwohnungen.

Weitere offene Fragen und Abgrenzungen.

- Es bestehen noch keine Grundlagen für eine Abgrenzung zwischen Freizeit- und Arbeitswohnsitzen. Die Einwohnerregister müssten entsprechend angepasst werden.
- Zur Abgrenzung von Zweitwohnungen gegenüber *kommerziellen Beherbergungsformen* kann auf die Definition in der Lex Koller zurückgegriffen werden. Für die Abgrenzung gegenüber *privat vermieteten Ferienwohnungen* kann das Beispiel Tirol oder die Regelung im Richtplan Oberengadin herangezogen werden.
- Für *Gemeinden* mit einem *Zweitwohnungsanteil unter 20%,* die nahe an Tourismusgemeinden liegen und durch die Initiative möglicherweise unter einer starken Zunahme des Zweitwohnungsbaus leiden könnten, sind *flankierende Massnahmen* angezeigt. Die Initiative verlangt solche Massnahmen nicht explizit.
- Für den Zeitpunkt der Einführung der Regelung sind griffige Massnahmen vorzusehen, um Umgehungen, namentlich Nutzungsänderungen, zulasten langjähriger Mieter von Erstwohnungen kurz vor der Einführung, der Plafonierung zu verunmöglichen.

4.6 Vorgehen bei der Umsetzung, administrativer Aufwand

In diesem Abschnitt werden die Regelungen im Tirol und in Salzburg kurz erläutert und anhand dieser Beispiele ein *mögliches Vorgehen für die Schweiz* skizziert.

4.6.1 Regelung und Vorgehen im Tirol

Das Tiroler Raumordnungsgesetz von 1996 *verbot* zunächst den Erwerb eines Baugrundstücks zum Zwecke der Schaffung eines *Freizeitwohnsitzes* grundsätzlich (Freizeitwohnsitzverbot). Hintergrund der Gesetzgebung war das Ziel, das „knappe Gut ‚Grund und Boden' für diejenigen – zu erschwinglichen Preisen – zu sichern, die einen ganzjährigen Wohnbedarf haben."[44] Im revidierten Grundverkehrsgesetz von 1997 wurde die Bestimmung gelockert, indem eine *8%-Klausel eingeführt* wurde. Damit ist heute die Schaffung neuer Freizeitwohnsitze nur in Gemeinden mit einem Freizeitwohnsitzanteil unter 8% erlaubt.

Vollzug und Kontrolle

Der Vollzug der Massnahme obliegt den Bürgermeistern (Gemeinden). Die Gemeinden müssen *Register der Freizeitwohnsitze* führen. Beim Tiroler Modell handelt es sich um ein Erklärungsmodell, d.h. *die Besitzer von Freizeitwohnsitzen sind meldepflichtig*. Entsprechend meldete sich eine Mehrheit der Besitzer von selbst bei den Gemeinden, da ein starkes Interesse daran bestand, die Freizeitwohnsitze während der fünfjährigen Meldefrist (1994-1998) zu registrieren. Einerseits waren sie von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, andererseits dürfen *nur gemeldete Freizeitwohnsitze* auch als solche *weiterverkauft* werden. Eine Nicht-Registrierung bedeutet entsprechend eine Wertminderung der Liegenschaften. Zudem wird eine Strafe von 40'000 Euro fällig, wenn die Bezirkshauptmannschaft keine Mitteilung eines Freizeitwohnsitzes erhält und dies aufgedeckt wird. Nach dem Grundverkehrsgesetz kann eine widerrechtliche Nutzung im äussersten Fall gar mit einer Rückabwicklung eines Verkaufs (d.h. mit einer behördlichen Versteigerung) sanktioniert werden.

Die Erstregistrierung der Freizeitwohnsitze erfolgte neben dem üblichen Amtsgeschäft. Grob geschätzt entsprach der Arbeitsaufwand für *die Registrierung von 1'000 Wohnsitzen etwa einer Stelle* während eines Jahres. Einen hohen Aufwand bedeuteten diejenigen Verfahren, in denen zunächst noch baurechtliche Aspekte abgeklärt werden mussten (z.B. Nutzung einer Alphütte als Freizeitwohnsitz).

Problematische Aspekte

Recherchen[45] ergaben, dass bezüglich *Vollzug und Kontrolle* der Freizeitwohnsitz-Regelung einige Probleme auftraten. Zunächst ist bemerkenswert, dass keine der angefragten Stellen den genauen Anteil von Freizeitwohnsitzen angeben konnte, obwohl in den Gemeinden die entsprechenden Register geführt werden. Die Auskünfte reichten von ‚Wir sind ohnehin weit darüber', was faktisch einem Baustopp

---

[44] Amt der Tiroler Landesregierung, 2005.

[45] Befragt wurden im Juni 2008 die Rechtsabteilung des Landes Tirol, das Meldeamt der Gemeinde Kitzbühel, das Gemeindeamt von Seefeld, die Amtsleitung des Gemeindeamtes Sölden sowie das Bauamt der Gemeinde St. Anton am Arlberg.

für Freizeitwohnsitze gleichkommt, bis ‚Wir sind weit darunter, die Freizeitwohnsitzproblematik ist für unsere Gemeinde ohnehin kein Thema'.

Beispiele von Schwierigkeiten:

- Eine Gemeinde welche die Besitzer nicht informiert hatte (da sie auch nicht dazu verpflichtet war) muss nun die Freizeitwohnsitze innert kürzester Zeit nachregistrieren.
- Für Personen, die ihren Freizeitwohnsitz nicht mehr oft besuchten (z.B. ältere Leute) und denen die Regelung entgangen ist, müssen Lösungen gefunden werden. Die Ämter können oder wollen in diesen Fällen weder die hohe Busse noch der Verlust des Status der Wohnung als Freizeitwohnsitz durchsetzen.

Zudem gibt es *bekannte Möglichkeiten der Umgehung*: Ein Wohnsitz wird als *Hauptwohnsitz* oder als *Firmensitz angemeldet*, jedoch *als Freizeitwohnsitz verwendet*. Das Meldeamt ist angesichts des grossen Aufwands (Beweisführung, juristische Verfahren) kaum in der Lage, die vorgesehene Kontrolle dieser Angaben vorzunehmen bzw. missbräuchliche Angaben *zu beweisen*. Auch wurde beobachtet, dass in den letzten Jahren immer mehr *Stiftungen* als Eigentümer von Wohnsitzen auftreten, welche rechtlich im ‚leeren Raum' stünden.

Zusammengefasst muss festgehalten werden, dass bezüglich der Regelung eine *gewisse Unzufriedenheit* besteht. Die Gesetzgebung ist leicht zu umgehen und die Kontrolle gestaltet sich als sehr aufwändig.

Wirkungen der Gesetzgebung

Im Tirol wurden die Wirkungen der Regelungen zum Zweitwohnungsbau unserer Kenntnis nach nicht untersucht. Eine Umfrage bei österreichischen Expert/innen aus den Bereichen Tourismus, Wirtschaft und Raumplanung ergab, dass keine derartige Studie bekannt ist.

Die verfügbaren statistischen Daten für Österreich insgesamt reichen nicht aus, um Aussagen über die Entwicklung der Freizeitwohnsitze zu machen, da sie lediglich für die Jahre 1991 und 2001 verfügbar sind und nur zwischen Hauptwohnsitzen auf der einen und Neben- bzw. ohne Wohnsitzangabe auf der anderen Seite unterscheiden.

Die punktuellen Befragungen bei einzelnen Gemeindeämtern (siehe unter *Vollzug und Kontrolle*) hinterliessen den Eindruck, dass das *Baugewerbe durch die Regelung nur wenig eingeschränkt* wurde. Anstelle von Freizeitwohnsitzen werden *vermehrt Hauptwohnsitze* gebaut. Aufgrund dieser Aussagen muss angenommen werden, dass ein Teil der Wohnsitze unter Umgehung der Regelungen illegal als Freizeitwohnsitze genutzt wird. Die Aussagen zur Entwicklung der Bautätigkeit können jedoch nicht als gesichert betrachtet werden. Es ist möglich, dass sich die Wohnbautätigkeit aufgrund der Regelungen weniger dynamisch entwickelt hat.

4.6.2 Regelung und Vollzug in Salzburg

Mit dem Raumordnungsgesetz von 1992 dürfen Zweitwohnungsgebiete (CH = Zonen) nur noch in Gemeinden mit einem *Zweitwohnungsanteil unter 10%* ausgewiesen werden. Innerhalb eines ausgewiesenen Zweitwohnungsgebiets bestehen für Zweitwohnungen keine weiteren Beschränkungen.

Nach anfänglich strengeren Regelungen wurde der Grundverkehr in Salzburg 2002 weitgehend liberalisiert. Die *Zweitwohnungsregelungen* für Salzburg sind seither,

im Gegensatz zum Tirol, *lediglich in der Raumordnung festgehalten*, *nicht aber im Grundverkehrsgesetz*, das den Erwerb und Handel von Grundstücken regelt. In der Folge wurde auch die Stelle eines, zur Durchsetzung der Regelungen eingesetzten, Grundverkehrsbeauftragten 2004 wieder aufgehoben.

Im Grundverkehrsgesetz sind jedoch Einschränkungen zum Grundstückerwerb für Nicht-EU-Bürger festgehalten.

Vollzug und Kontrolle

Die Möglichkeiten des *Vollzugs* und der *Kontrolle der Zweitwohnungsregelung* sind in Salzburg begrenzt. Zudem sind in Salzburg keine Freizeitwohnsitzregister vorgesehen[46].

Im Rahmen der Raumordnung können weniger einschneidende Sanktionen ausgesprochen werden, als dies bei Verstössen gegen den Grundverkehr möglich wäre. Auf Landesebene werden daher die erneute Verankerung der Regelungen im Grundverkehr und die Wiedereinführung eines Grundverkehrsbeauftragten angestrebt.[47]

Wirkungen der Gesetzgebung

Auch für Salzburg sind analog zum Tirol keine Daten über die Entwicklung der Freizeitwohnsitze erhältlich. Die Wirkungen der Regelung können noch nicht abgeschätzt werden. Die offizielle Gebäude- und Wohnbaustatistik zeigt zwischen 1991 und 2001 keinen Rückgang der Bautätigkeit in Salzburg auf. Die längerfristige Entwicklung kann frühestens 2011 abgeschätzt werden.

4.6.3 Fazit für die Schweiz

Die Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass der Erfolg von Zweitwohnungsregelungen stark von möglichen *Umgehungsstrategien* und rechtlichen Graubereichen sowie vom *Vollzug*, also den bestehenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten abhängt.

Am Beispiel Salzburg wurde deutlich, dass raumplanerische Regelungen allein *ohne die (grundverkehrsrechtlichen) Möglichkeiten* der Überwachung und der Ahndung von Verstössen, nicht ausreichen.

Sind die Einschränkungen leicht zu *umgehen*, *Kontrollen und Beweisführung kaum machbar* oder *zu aufwändig* sowie die Sanktionsmöglichkeiten beschränkt, muss davon ausgegangen werden, dass eine Regelung *nicht die gewünschten Wirkungen auf die Bautätigkeit zeigt*.

In der Schweiz dürften daher bei Annahme der Initiative folgendes Vorgehen und folgende Abgrenzungen sinnvoll sein:

- Einbezug des bestehenden Wohnungsparks in die Regelung.
- Objektgenaue Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Arbeits- und Schulzwecken sowie kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen zählen zu den Erstwohnungen.

---

[46] Baumann, Ch. In Cipra Info 87/2008

[47] Auskunft des Sachverständigendienstes für überörtliche Raumplanung, Land Salzburg, Juni 2008.

- Nebenwohnsitze zu Freizeitzwecken zählen zu den Zweitwohnungen.
- Keine Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen, solange die Gemeinde über dem Plafonds liegt.

Dieses Vorgehen würde für die betroffenen Gemeinden eine Bestandesaufnahme von Zweitwohnungen entsprechend ihrer jetzigen Nutzung bedingen. Weiter müsste das Meldeverfahren so ergänzt werden, dass bei Nebenniederlassungen auch der Zweck des Aufenthalts miterfasst wird. Dazu wären erhebliche personelle Kapazitäten in den Bauämtern und Einwohnerkontrollen der Gemeinden nötig.

Vorgehen bei der Umsetzung anhand von Beispielen aus Österreich, Zusammenfassung und Fazit

- Beim Tiroler Modell handelt es sich um ein Erklärungsmodell, d.h. die Besitzer von Freizeitwohnsitzen sind meldepflichtig. Ohne Meldung sind die Freizeitwohnsitze nicht als solche handel- oder nutzbar. Entsprechend meldete sich bei der Einführung des Modells eine Mehrheit der Besitzer von selbst bei den Gemeinden, da ein starkes Interesse daran bestand, die Freizeitwohnsitze während der fünfjährigen Meldefrist (1994-1998) zu registrieren.
- Trotzdem wurden viele Freizeitwohnsitze nicht gemeldet, da die Regelung vielen (älteren) Eigentümern entgangen ist.
- Insgesamt führte die Bestandesaufnahme (ohne Kontrollen) bei den Gemeinden zu administrativen Aufwänden von ca. 1 Personenjahr pro 1’000 Freizeitwohnsitzen.
- In Salzburg ist die Zweitwohnungsregelung (10% Plafonds) im Raumplanungsrecht verankert, ohne dass sie grundeigentümerverbindlich festgelegt wird. Eine Kontrolle über die Einhaltung der Regel ist somit, gemäss Aussagen aus Salzburg, nicht möglich und die Wirkung der Regelung wird als weniger effizient betrachtet als die Tiroler Regelung.
- Der Vergleich zwischen Tirol und Salzburg zeigt, dass rein raumplanerische Regelungen für die Umsetzung einer Plafonierung nicht ausreichen, weil die Erfassung und Kontrolle der Massnahme ungenügend ist.

In der Schweiz dürften daher bei Annahme der Initiative folgendes Vorgehen und folgende Abgrenzungen sinnvoll sein:

- Einbezug des bestehenden Wohnungsparks in die Regelung.
- Objektgenaue Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Arbeits- und Schulzwecken sowie kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen zählen zu den Erstwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Freizeitzwecken zählen zu den Zweitwohnungen.
- Keine Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen, solange die Gemeinde über dem Plafonds liegt.
- Für eine wirksame Umsetzung der Initiative müsste in der Schweiz in den betroffenen Gemeinden eine Bestandesaufnahme von Zweitwohnungen entsprechend ihrer jetzigen Nutzung vorgenommen werden.
- Weiter müsste das Meldeverfahren bei den Einwohnerkontrollen so ergänzt werden, dass bei Nebenniederlassungen auch der Zweck des Aufenthalts miterfasst wird.
- Dazu müssten erhebliche personelle Kapazitäten in den Bauämtern und Einwohnerkontrollen der Gemeinden geschaffen werden.

5. Wirkungsmechanismus der Initiative

Im folgenden Abschnitt werden die *Wirkungen der Initiative* für *vier Typen* von Gemeinden skizziert:

- *Tourismusgemeinden* mit Zweitwohnungsanteil von *mehr als 20%.*
- Gemeinden mit *touristischem Potenzial* und Zweitwohnungsanteil *unter 20%.*
- *Ländliche Gemeinden* mit wenig touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil *deutlich über 20%*.
- Gemeinden mit *wenig touristischem Potenzial* und Zweitwohnungsanteil *knapp unter 20%.*

Die Analyse der Wirkungsmechanismen geht von folgender *Interpretation und Umsetzung der Initiative* aus:

- Einbezug des bestehenden Wohnungsparks in die Regelung.
- Objektgenaue Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen.
- Nebenwohnsitze zu Arbeits- und Schulzwecken sowie kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen zählen zu den Erstwohnungen (sowohl für bestehende Wohnungen als auch für Neubauten).
- Nebenwohnsitze zu Freizeitzwecken zählen zu den Zweitwohnungen.
- Keine Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen, solange die Gemeinde über dem Plafonds liegt.

Der Fokus der Analyse liegt auf den *volkswirtschaftlichen Wirkungen* der Initiative. Eine Gesamtbeurteilung der Wirkungen inkl. gesellschaftlicher und Umwelt-Aspekte wird im Rahmen der *Nachhaltigkeitsbeurteilung* in Kapitel 7 vorgenommen.

Im Zusammenhang mit den Wirkungsmechanismen ist auf die Bedeutung der *zeitlichen Dimension* hin zuweisen: Wirkungen können bereits *vor* der Einführung einer Regelung auftreten. So können z.B. Veränderungen in der Preisentwicklung und allfällige *Umgehungsaktivitäten bereits in der Phase der Diskussion* stattfinden. Insbesondere Preise sind unmittelbar mit Erwartungen verbunden und reagieren sehr rasch (vgl. Abb. 15). Die hier vorliegende Analyse der Wirkungen bezieht sich auf einen betrachteten *Zeitraum von 10 Jahren*.

5.1 Tourismusgemeinden mit Zweitwohnungsanteil >20%

Für Tourismusgemeinden mit Zweitwohnungsanteilen über 20% wird von folgendem Szenarium ausgegangen:

- Es dürfen keine neuen Zweitwohnungen mehr gebaut werden.
- Der Bau von Erstwohnungen ist weiterhin möglich.
- Umnutzungen von bestehenden Erst- in *Zweitwohnungen sind nicht möglich*, da sich bei einer Umnutzung das Verhältnis von Erst- zu Zweitwohnungen zugunsten der Zweitwohnungen verändern würde, was die Initiative untersagt.

Bei den Wirkungen sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

(1) Wirkungen auf die heutige Situation (Vermögenseffekte).

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte.

(1) Wirkungen auf die heutige Situation: Vermögenseffekte

Effekt		*Begründung*
Wert / Preis für Zweitwohnungen steigt.	↗	Verknappung des Angebots.
Wert / Preis für Erstwohnungen sinkt.	↘	Keine Umnutzung mehr möglich.
Bodenpreis für unbebautes Bauland sinkt.	↘	Nachfrage sinkt, da nur noch Erstwohnungsnachfrage.

Die Effekte hängen von verschiedenen Faktoren ab:

- *Verfügbarkeit von Bauland*: Wenn bei der Einführung der Regelung noch viel unbebautes Bauland vorhanden ist, erleidet eine grössere Zahl von Vermögen Einbussen als wenn kaum mehr Bauland verfügbar ist.
- *Anteil Zweitwohnungen*: Wenn viele Zweitwohnungen vorhanden sind, so sind die Preissteigerungen zwar pro Wohnung evtl. weniger hoch, sie betreffen jedoch eine grössere Anzahl von Eigentümern, die dann davon profitieren können.

Weitere Wirkungen der Vermögenseffekte:

- Tendenziell sind von den *Einbussen eher Einheimische betroffen*, da sie Besitzer von Land und Erstwohnungen sind. Weiter sind auch Immobilienfirmen betroffen, die sich bereits grössere Landreserven gesichert haben.
- Von den *Gewinnen* profitieren *eher Auswärtige* (Besitzer von Zweitwohnungen).
- Die regionalwirtschaftlichen Folgen der Vermögenseffekte sind insgesamt als *gering einzuschätzen*. Möglich wäre, dass bei starken Einbussen bei den Preisen der Erstwohnungen mit vermehrter Amortisation der Hypotheken und in der Folge mit vermehrten Verkäufen zu rechnen ist.
- Bezüglich der *Gemeindefinanzen* sind die Wirkungen gegenläufig: Neuschätzungen des Liegenschaftenbestandes führen sowohl zu Erhöhungen (Zweitwohnungen) als auch zu Senkungen (Erstwohnungen) von Einkommens- (Eigenmietwert) und Vermögenssteuern. In der Summe ist insbesondere bei Gemeinden mit hohen Zweitwohnungsanteilen mit positiven Wirkungen zu rechnen.

Offene Fragen

- Ist es nach CH-Recht möglich, bei *bestehenden Liegenschaften* das Recht auf Umnutzung ohne Entschädigung zu beschneiden oder ist die Einschränkung der Nutzung *entschädigungspflichtig* (vgl. Abschnitt 4.4)?
- Sind *abfedernde Massnahmen*, wie z.B. eine geringere Besteuerung von Erstwohnungen bei der Einkommens-, Vermögens- und Handänderungssteuer möglich?

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte

Bauwirtschaft

Effekt		*Begründung*
Bautätigkeit von Erstwohnungen steigt tendenziell.	↗	Günstigeres Bauland, Umgehungsstrategien, eigene Aktivitäten der Bauwirtschaft.
Baustopp für Zweitwohnungen.	↓	Verbot.
Umsätze und Beschäftigung im Baugewerbe nehmen ab.	↘	Nachfrage sinkt, da nur noch Erstwohnungsnachfrage, Umlagerung zeitlich verzögert.
Folgen		*Begründung*
Gemeinde: Unternehmenssteuern nehmen kurz- bis mittelfristig ab.		Einbruch Zweitwohnungsbau.
Umlagerungen der Bautätigkeit (Erstwohnungsbau, Renovationen).		Initiatives Baugewerbe sucht andere Betätigungsfelder.
Einwohner nehmen langfristig zu.		Mehr Erstwohnsitze; Gäste, die eine Wohnung haben möchten sind bereit, Wohnsitz zu nehmen.
Gemeinde: Einkommensteuern nehmen langfristig zu.		Mehr Einwohner, evtl. Pauschalbesteuerung (Trend).

Der Anstieg der Bautätigkeit von Erstwohnungen und als Folge die Einwohnerzahl und die Einkommenssteuern hängen ab:

- Von der Attraktivität des Ortes als Wohnort, der Verfügbarkeit von lokalen Arbeitsplätzen, der Attraktivität des Ortes als Wirtschaftsstandort und der Erreichbarkeit von Zentren sowie von der demographischen Struktur (Anteil Junge, die eigenen Haushalt gründen).
- Von günstigen Steuerangeboten an Ausländer. Diese Praxis wird von diversen Ferienorten bereits heute angewandt, um der Lex Koller auszuweichen.
- Vom Vollzug der Regelung: Je konsequenter der Vollzug der Massnahmen, umso weniger können Erstwohnungen gebaut werden, die als Zweitwohnungen genutzt werden.

Die Entwicklung der Umsätze, Arbeitsplätze und (in der Folge davon) der Unternehmenssteuern in der Bauwirtschaft hängt ab:

- Von der Möglichkeit des Baugewerbes, alternative Projekte zu realisieren.
- Von den Baulandreserven bzw. Parzellengrössen: Je nachdem besteht die Möglichkeit, grössere Beherbergungsprojekte zu realisieren (Hotels, Resorts).
- Von der touristischen Attraktivität des Ortes: Chancen, dass Hotels oder Resorts Erfolg haben.

Es ist davon auszugehen, dass das *Baugewerbe aktiv* versucht, Arbeit zu beschaffen, z.B. indem Land gekauft und *eigene Projekte* realisiert werden. Weiter können

Renovationen realisiert werden, die infolge der heutigen Überlastung des Baugewerbes und der daraus folgenden hohen Preisen zurückgestellt worden sind.

Weitere Wirkungen:

- Von der *geringeren Bautätigkeit* infolge der Initiative ist in erster Linie das *Bau- und Ausbaugewerbe* betroffen, aber auch andere mit dem Bau verbundene Wirschaftszweige wie Dienstleistungen von *Architekten* und *Bauingenieuren* und die *Immobilienbranche* (Verkauf, Verwaltung).
- Die *Arbeitslosigkeit* dürfte *nur kurzfristig* ansteigen: Das Baugewerbe ist an Schwankungen in der Auftragslage gewöhnt. Ein Teil der Arbeitskräfte ist saisonal angestellt (auch Grenzgänger). Die Wirkungen auf die Beschäftigung werden zum Teil aus der Region exportiert.
- Die *günstigeren Baulandpreise* führen tendenziell dazu, dass der *Bau von Erstwohnungen ansteigt* und dadurch mehr *Arbeitskräfte* in der Gemeinde selbst wohnen können, was den *Pendlerverkehr vermindert*. Zusätzlich werden *junge Leute weniger wegziehen* und vermehrt Personen in die Gemeinde ziehen, welche hier ihren *(Alters-)Wohnsitz* nehmen. Neben positiven gesellschaftlichen Wirkungen sind dadurch auch positive Wirkungen auf die Gemeindefinanzen zu erwarten.

Tourismus und übrige Wirtschaft

Die Effekte auf die *übrige Wirtschaft* sind weniger unmittelbar als diejenigen auf das Baugewerbe. Während beim Baugewerbe sofort ein Rückgang der Tätigkeit einsetzt, *beschränken sich die Effekte* in der übrigen Wirtschaft auf eine *„nicht Zunahme“ bzw. auf ein nicht oder nur teilweise realisiertes Entwicklungspotential*[48]*).* Das nicht realisierte Potential *kumuliert* sich über die folgenden Jahre hinweg und ist im zweiten Jahr doppelt so hoch wie im ersten Jahr usw., bis es als Folge von möglichen Kompensationseffekten wieder reduziert wird.

Effekt		*Begründung*
Logiernächte von Zweitwohnungsgästen stagnieren.	↘	Keine weiteren Zweitwohnungen mehr möglich, bestehende Anzahl unverändert. Im Vergleich zur Situation ohne Regelung (kurzfristig) weniger Logiernächte in der Region.
Mehr Einwohner und damit mehr Konsumausgaben dank Zunahme bei Erstwohnungen.	↗	Dank tieferen Bodenpreisen können sich mehr Interessenten eine Wohnung leisten.
Logiernächte Hotellerie und vermietete Ferienwohnungen steigen tendenziell an.	↗	Gäste, weichen auf Hotels und vermietete Ferienwohnungen aus. Verringerte Bautätigkeit macht die Region attraktiver.
Logiernächte in neuen Beherbergungsformen nehmen zu.	↗	Langfristig neue Beherbergungsformen. Ein Trend dazu besteht bereits heute.

[48] Im Vergleich zur Entwicklung ohne Umsetzung der Initiative.

Folgen		*Begründung*
Beschäftigung und Umsätze in der Wirtschaft (ohne Bau): Kurzfristige Abnahme gegenüber Referenzentwicklung, langfristig evtl. Kompensation bis Überkompensation.		Zunahme von Erstwohnungen. Langfristiger Effekt, wenn eine Umlagerung der Logiernächte in alternative Beherbergungsformen tatsächlich stattfindet.
Höhere Wertschöpfung pro Logiernacht.		Hotellerie und andere Beherbergungsformen sind wertschöpfungsintensiver.
Bessere Auslastung touristischer Infrastruktur.		Langfristiger Effekt, wenn eine Umlagerung der Logiernächte in alternative Beherbergungsformen tatsächlich stattfindet.

Die Entwicklung der Logiernächte in der Hotellerie und in neuen Beherbergungsformen hängt ab:

- Von der touristischen Attraktivität des Ortes und der Qualität der lokalen Hotellerie. Diese ist in hoch touristischen Orten eher gegeben als in wenig touristischen.
- Von der Möglichkeit zum Bau neuer Beherbergungsformen.

Die Entwicklung der Arbeitsplätze und folglich der Umsätze und damit der Unternehmenssteuern hängt ab:

- Vom Umfang der Zunahme von Erstwohnungsbauten.
- Von der Möglichkeit des Baugewerbes, alternative Projekte zu realisieren.
- Von den Baulandreserven bzw. Parzellengrössen: Je nachdem besteht die Möglichkeit, grössere Beherbergungsprojekte zu realisieren (Hotels, Resorts).
- Von der touristischen Attraktivität des Ortes: Chance, dass Hotels oder Resorts Erfolg haben werden. Die tieferen Bodenpreise fördern diese Chance.

Weitere Wirkungen:

Von der *geringeren Zunahme der Logiernächte* (sofern sie nicht vollständig kompensiert oder überkompensiert wird) sind in erster Linie die *touristischen Leistungsträger (Restaurants, Bergbahnen, Verkehr, Kultur- und Sport, etc.) aber* auch weitere Branchen wie Detailhandel, persönliche Dienstleistungen (Coiffeur, Kosmetik, Massage, Reinigung, etc.), Gewerbe, Banken und Versicherungen etc. betroffen. Da es sich um ein *nicht realisiertes oder vermindertes Wachstum* handelt, das von den Wirtschaftszweigen *kaum wahrgenommen* wird und auch durch konjunkturell bedingte Schwankungen der Logiernächte *überlagert* werden kann, sind die *Wirkungen der Initiative* hier – im Gegensatz zur Bauwirtschaft – *als wesentlich geringer zu bewerten*. Die Konsumausgaben der *zusätzlichen Einwohner in Erstwohnungen* bewirken *Umsatzsteigerungen* insbesondere im Detailhandel und in vielen anderen Wirtschaftszweigen der Region.

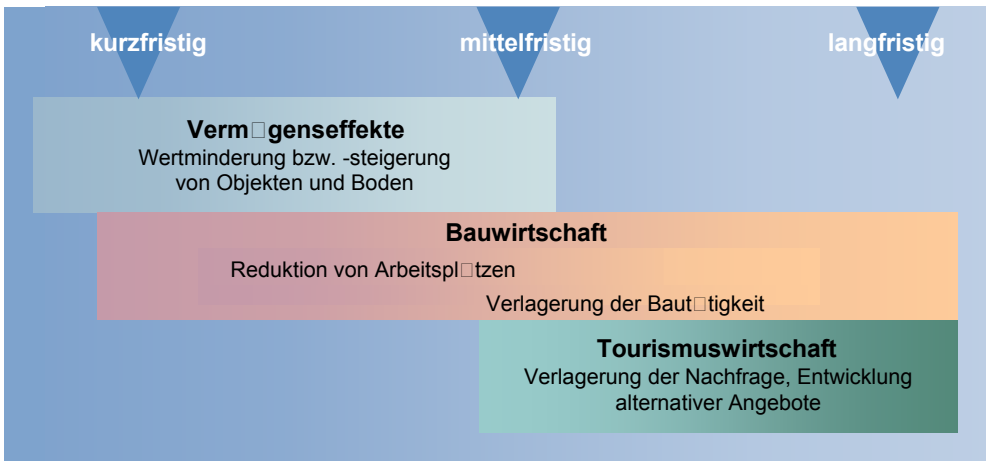
Der verminderte Bau von Zweitwohnungen bewirkt, dass *Gemeinden* die auf die Spitzenbelastungen ausgerichtete *Infrastruktur* weniger stark ausbauen müssen und entsprechend geringere Erschliessungskosten haben. Die Gemeinden werden deshalb *finanziell weniger belastet*. Die Zunahme der *Einwohner in Erstwohnungen* führt auch zu *zusätzlichen Einnahmen* (Einkommen- und Vermögenssteuern). Demgegenüber dürften die *Unternehmenssteuern* in der Tourismuswirtschaft so-

wie in der übrigen Wirtschaft zumindest kurzfristig *geringer ausfallen*, als dies bei einer Fortführung des Zweitwohnungsbaus auf heutigem Niveau der Fall wäre.

Offene Fragen

- Gelten neue Beherbergungsformen mit partitioniertem Eigentum und Bewirtschaftung als Zweitwohnungen (vgl. Abschnitt 4.5)?

Abbildung 15: Kurz- mittel- und langfristig eintretende Wirkungen der Initiative



Quelle: Eigene Darstellung R+P. Vermögenseffekte sind bereits vor der Einführung der Regelung zu erwarten.

5.2 Gemeinden mit touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil <20%

Für Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von weniger als 20%, die in der Nähe einer attraktiven Tourismusgemeinde liegt kann von folgendem Szenarium ausgegangen werden:

- Es dürfen ohne Beschränkung weitere Zweitwohnungen gebaut werden.
- Die Umnutzung von bestehenden Erst- in Zweitwohnungen ist möglich.

Es werde zwei Wirkungsebenen unterschieden:

(1) Wirkungen auf die heutige Situation (Vermögenseffekte).

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte.

(1) Wirkungen auf die heutige Situation: Vermögenseffekte

Effekt		*Begründung*
Wert / Preis für Zweitwohnungen steigt.	↗	Höhere Nachfrage, da andernorts nicht mehr gebaut werden kann.
Wert / Preis für Erstwohnungen steigt.	↗	Höhere Nachfrage nach Liegenschaften allgemein.
Bodenpreis für unbebautes Bauland steigt.	↗	Nachfrage steigt, da höhere Zweitwohnungsnachfrage.

Die Effekte hängen von verschiedenen Faktoren ab:

- Von der Verfügbarkeit von Bauland: Wenn noch viel unbebautes Bauland vorhanden ist, sind die Effekte zwar geringer, es können jedoch mehr Personen davon profitieren.

Weitere Wirkungen der Vermögenseffekte:

- Von den Preissteigerungen profitieren alle Liegenschaften- und Baulandbesitzer.
- Die regionalwirtschaftlichen Folgen der Vermögenseffekte sind insgesamt als gering einzuschätzen.

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte

Bauwirtschaft

Effekt		*Begründung*
Bau von Zweitwohnungen steigt an.	↗	Zunehmende Nachfrage.
Bau von Erstwohnungen nimmt ab.	↘	Steigende Bodenpreise vermindern die Nachfrage durch Einheimische und potenzielle Zuzüger (Effekt belegt in diversen Ferienorten).
Arbeitsplätze im Baugewerbe nehmen zu.	↗	Insgesamt verstärkte Bautätigkeit.
Folgen		*Begründung*
Umsätze, Beschäftigung und Unternehmenssteuern nehmen kurz- bis mittelfristig zu.		Verstärkter Zweitwohnungsbau.

Der Anstieg der Bautätigkeit von Zweitwohnungen hängt ab:

- Von der touristischen Attraktivität des Ortes und/oder der Nähe zu einem attraktiven Tourismusort.
- Von der Verfügbarkeit von Bauland bzw. der Grösse der noch nicht überbauten Bauzone.

Weitere Wirkungen:

- Schwierigkeiten für die einheimische Bevölkerung sowie für (saisonale) Arbeitskräfte, Wohnraum zu finden.
- Weitere Effekte siehe Abschnitt 3.1.

Es wird allenfalls nötig sein, in diesen Gemeinden Erstwohnungsquoten und / oder Kontingentierungen einzuführen.

Tourismus und übrige Wirtschaft

Effekt		*Begründung*
Logiernächte von Zweitwohnungsgästen steigen an.	↗	Mehr Zweitwohnungen in der Region.
Logiernächte Hotellerie und vermietete Ferienwohnungen bleiben kurzfristig unverändert.	→	Kurzfristig keine direkten Wirkungen auf die bestehenden Beherbergungsangebote.
Keine zusätzlichen Logiernächte in neuen (bewirtschafteten) Beherbergungsformen.	↘	Höhere Bodenpreise infolge der Zweitwohnungsnachfrage erschweren den Bau von neuen Beherbergungsformen.
Folgen		*Begründung*
Langfristig tiefere Wertschöpfung pro Logiernacht.		Zweitwohnungen sind weniger wertschöpfungsintensiv. Effekt nur relevant, wenn Hotels oder andere bewirtschaftete Beherbergungsformen eine Option für den Ort sind.

Ob sich der zusätzliche Zweitwohnungsbau langfristig positiv oder negativ auf die lokale (Tourismus-)Wirtschaft auswirkt, hängt ab:

- Von der touristischen Infrastruktur, die am Ort bereits vorhanden ist.

Geht man davon aus, dass der Ort nur wenig eigene touristische Infrastruktur besitzt (und davon ist auszugehen, da er sonst höchstwahrscheinlich ebenfalls bereits mehr 20% Zweitwohnungen aufweisen würde), so werden die wirtschaftlichen Wirkungen vorerst gering sein.

5.3 Ländliche Gemeinde mit wenig touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil deutlich >20%

In ländlichen Gemeinden ist ein hoher Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen oft durch *Abwanderung* und durch *Umnutzungen von ehemals der Landwirtschaft dienenden Gebäuden* (Maiensässe, Rustici) bedingt. Sie gehören zu einem grossen Teil der *lokalen oder regionalen Bevölkerung (bzw. Einheimischen, die weggezogen sind)*, werden *als Freizeitwohnsitze genutzt* und sind somit (mit grosser Wahrscheinlichkeit) Zweitwohnungen im Sinne der vorliegenden Initiative. Bei einer Annahme der Initiative ergibt sich somit folgendes Szenarium:

- Es dürfen *keine neuen Zweitwohnungen mehr gebaut* und auch
- keine weiteren landwirtschaftlichen Sommerwohnsitze mehr für Freizeitzwecke umgenutzt werden.
- Der Bau von Erstwohnungen ist weiterhin möglich.
- *Umnutzungen von bestehenden Erstwohnungen, z.B. von Bauernhäusern in Zweitwohnungen, sind nicht möglich*, da sich bei einer Umnutzung das Verhältnis von Erst- zu Zweitwohnungen zugunsten der Zweitwohnungen verändern würde, was die Initiative untersagt.

Es wird zwischen zwei Wirkungsebenen unterschieden:

(1) Wirkungen auf die heutige Situation (Vermögenseffekte).

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte.

(1) Wirkungen auf die heutige Situation: Vermögenseffekte

Effekt		*Begründung*
Wert/Preis für Zweitwohnungen steigt.	↗	Verknappung des Angebots.
Wert/Preis für Erstwohnungen sinkt.	↘	Keine Umnutzung mehr möglich.
Bodenpreis für unbebautes Bauland sinkt.	↘	Nachfrage sinkt, da nur noch Erstwohnungsnachfrage.

Die oben dargestellten *Vermögenseffekte* dürften aufgrund *geringeren Nachfrage* nach Zweitwohnungen deutlich *geringer ausfallen* als bei den Tourismusgemeinden (Abschnitt 5.1).

Die Effekte hängen von verschiedenen Faktoren ab:

- Von der Verfügbarkeit von Bauland: Wenn noch viel unbebautes Bauland vorhanden ist bzw. viele ehemalige landwirtschaftliche Sommerwohnsitze, die noch nicht umgenutzt sind, so erleidet eine grössere Zahl von Vermögen Einbussen.
- Vom Anteil Zweitwohnungen: Wenn viele Zweitwohnungen bzw. bereits umgenutzte landwirtschaftliche Sommerwohnsitze etc. vorhanden sind, erfährt eine grössere Zahl von Vermögen Gewinne.

(2) Ausgelöste zukünftige volkswirtschaftliche Effekte

Bauwirtschaft

Effekt		*Begründung*
Baustopp für Zweitwohnungen, keine Umnutzungen mehr.	↓	Verbot.
Initiative hat keinen Einfluss auf den Bau von Erstwohnungen.	→	Die wirtschaftliche Grundlage in diesen Gemeinden fehlt. In den letzten Jahren war ein Rückgang zu verzeichnen.
Arbeitsplätze im Baugewerbe nehmen ab.	↘	Baugewerbe ist auf Zweitwohnungen und Renovationen ausgerichtet.
Folgen		*Begründung*
Umsätze, Beschäftigung und Unternehmenssteuern nehmen ab.		Rückgang der Bautätigkeit.
Bevölkerung nimmt weiter ab.		Trendfortsetzung, da Attraktivität der Region weiter sinkt.
Einkommensteuern nehmen weiter ab.		Trendfortsetzung, da Attraktivität der Region weiter sinkt.

Die Schwächung der lokalen Wirtschaft kann mangels Alternativen erheblich sein.

Tourismus und übrige Wirtschaft

Da die Bauwirtschaft in den ländlichen Gebieten oft ein überdurchschnittliches Gewicht hat, wirkt sich der Rückgang im Baugewerbe stärker auf die übrige Wirtschaft aus, als in den stark touristischen Gemeinden oder in Gemeinden mit einer breiteren wirtschaftlichen Basis.

Effekt		*Begründung*
Logiernächte von Zweitwohnungsgästen stagnieren.	↘	Keine weiteren Zweitwohnungen mehr möglich, bestehende Anzahl unverändert. Im Vergleich zur Situation ohne Regelung (kurzfristig) weniger Logiernächte in der Region.
Kein Umlagerungseffekt auf andere Beherbergungsformen zu erwarten.	→	Ungenügende Attraktivität.
Folgen		*Begründung*
Wirtschaftlich schwierige Situation wird verstärkt.		Massvoller Zweitwohnungsbau ist oft einzige Möglichkeit, um Geld von „aussen“ in die Gemeinde zu bringen.

5.4 Gemeinde mit wenig touristischem Potenzial und Zweitwohnungsanteil knapp <20%

In Gemeinden, die über kein eigenes touristisches Potenzial verfügen und auch nicht neben attraktiven Tourismusregionen liegen, besteht keine Gefahr, dass die Initiative die Bautätigkeit für Zweitwohnungen erhöht. Die Initiative wird auf diese Gemeinden *keine Wirkung* haben.

Wirkungsmechanismen der Initiative für verschiedene Gemeindetypen: Zusammenfassung und Fazit

Der Fokus der folgenden Analyse liegt auf den volkswirtschaftlichen Wirkungen der Initiative. Die zu erwartenden Wirkungen sind unterschiedlich, je nachdem welchen Zeitraum man betrachtet. In der vorliegenden Analyse wird von einem Zeitraum von 10 Jahren ausgegangen.

Touristische Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil >20%

- In einem Tourismusort mit *hohem Zweitwohnungsanteil* führt die Initiative zu einem Baustopp für Zweitwohnungen.
- Vermögenseffekt: Der Wert / Preis für Erstwohnungen und Bauland sinkt in der Folge, derjenige für Zweitwohnungen steigt an, was tendenziell eine Verschiebung von Werten weg von der einheimischen Bevölkerung und hin zu den Zweitwohnungsbesitzern, oft Auswärtigen, bewirkt.

- Die Bautätigkeit geht zurück, was zu Umsatzeinbussen und Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe sowie in anderen mit dem Bau verbundenen Branchen führt.
- Je nach Attraktivität des Tourismusorts und der Verfügbarkeit von genügend grossen Bauparzellen finden längerfristig Verlagerungseffekte statt, sei es, weil das Baugewerbe selber nach neuen Betätigungsfeldern (Renovationen, eigene Überbauungen) sucht, oder weil vermehrt in kommerziell betriebene Beherbergung und in Erstwohnungen investiert wird.
- Ein vermehrter Bau von Erstwohnungen ist möglich, da Bauland günstiger wird. Der Umfang dieses Effekts hängt u.a. von der Attraktivität der Gemeinde als Wohnstandort, von Steuerabkommen und von der verkehrstechnischen Erreichbarkeit ab.
- Es ist mit einem Rückgang der Mieten für Erstwohnungen zu rechnen; dies ermöglicht es Arbeitskräften der Region, die bislang zupendelten, Wohnsitz zu nehmen.
- Die Tourismuswirtschaft wird kurzfristig durch das Wegfallen von Logiernächten (Nicht-Zunahme) in nicht gebauten Zweitwohnungen Einbussen erleiden. Langfristig ist mit einer Kompensation bis Überkompensation dieses Verlustes durch Logiernächten in anderen Beherbergungsformen zu rechnen. Für die Tourismuswirtschaft sind die Effekte somit geringer als für die Bauwirtschaft.
- Der verminderte Bau von Zweitwohnungen bewirkt, dass die Gemeinden die auf Spitzenbelastungen ausgerichtete Infrastruktur weniger stark ausbauen müssen und entsprechend geringere Erschliessungskosten zu verzeichnen haben. Umgekehrt fallen jedoch auch weniger Handänderungssteuern und Anschlussgebühren an.
- Die Zunahme der Einwohner in Erstwohnungen führt zu zusätzlichen Einnahmen (Einkommens- und Vermögenssteuern). Demgegenüber dürften die Unternehmenssteuern in der Tourismuswirtschaft sowie in der übrigen Wirtschaft zumindest kurzfristig geringer ausfallen, als dies bei einer Fortführung des Zweitwohnungsbaus auf heutigem Niveau der Fall wäre.

Gemeinden in der Nähe von Tourismusorten mit Zweitwohnungsanteil <20%

- In einer *Gemeinde, die heute noch unter der 20%-Grenze* liegt und die von einem *nahen Tourismusort profitiert*, ist mit einem Anstieg des Zweitwohnungsbaus zu rechnen. Dies ist verbunden mit einem generellen Preisanstieg für Liegenschaften und, ohne flankierende Massnahmen, auch mit den bekannten negativen Wirkungen auf die Siedlungsstruktur.
- Die lokale Wirtschaft wird insbesondere von den Bauinvestitionen profitieren (Bauwirtschaft) und in geringerem Umfang auch von der Zunahme der Logiernächte der Zweitwohnungsbesitzer. Ein grosser Teil der touristischen Umsätze wird jedoch im nahen Tourismusort getätigt werden. Es hängt von der Innovationskraft der lokalen Wirtschaft ab, inwieweit sie in der Lage ist, von den zusätzlichen Umsätzen zu profitieren.

Ländliche Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil deutlich >20%

- In *ländlichen Gemeinden*, die aufgrund ihres hohen Anteils an umgenutzten landwirtschaftlichen Sommerwohnsitzen bzw. der Abwanderung und nicht aufgrund ihrer touristischen Attraktivität einen *hohen Zweitwohnungsanteil* haben, führt die Initiative zu einer weiteren Abschwächung der wirtschaftlichen Tätigkeit.

- Der Bau von Zweitwohnungen und die Renovationen von Maiensässen ehemaliger Einwohner gehörten zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten, die in der Vergangenheit Einkommen von ausserhalb der Region generiert haben. Da diese Regionen oft touristisch nicht sehr attraktiv sind, können keine wesentlichen Umlagerungseffekte auf kommerzielle Anbieter und auch kein Zubau von Erstwohnungen erwartet werden.
- Für diese Gemeinden bedeutet die Initiative den Verlust einer wichtigen wirtschaftlichen Perspektive.

Ländliche Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil knapp <20%

- In ländlichen Regionen, die knapp unterhalb der 20%-Grenze liegen und keine touristisches Potenzial aufweisen, wird die Initiative keine Wirkungen haben.

6. Wirtschaftliche Wirkungen am Beispiel von drei Fallregionen

6.1 Charakterisierung der drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina

Die *Wirkungen* der Initiative auf die *regionale Wirtschaft* werden anhand von drei unterschiedlichen Regionen exemplarisch aufgezeigt. Diese Regionen wurden in Absprache mit der Begleitgruppe ausgewählt und unterscheiden sich bezüglich ihrer *Tourismusintensität,* gemessen am Beschäftigungsanteil der touristischen Leistungsträger (TL)[49] an der Gesamtbeschäftigung. Es wurden die drei Regionen *Oberengadin* (Anteil TL 36%), *Crans-Montana* (24%) und *Leventina (*14%)[50] ausgewählt. Das Oberengadin und Crans-Montana sind hochtouristische Regionen, die Leventina ist deutlich weniger touristisch (nur zwei Gemeinden werden gemäss BFS als semi-touristisch bezeichnet).

In diesem Abschnitt werden die drei Regionen näher charakterisiert; wichtige Kennzahlen sind in Abbildung 16 zusammengestellt. Die Abgrenzung der Regionen nach Gemeinden ist im Anhang 5 dargelegt.

Die *Bevölkerung* hat im Zeitraum zwischen 2000 und 2006 in allen drei Regionen *zugenommen*. Das stärkste Wachstum weist *Crans-Montana* (+1.0%) auf. Es liegt über jenem der Schweiz (+0.7%). Leicht unterdurchschnittlich verlief die Bevölkerungsentwicklung im *Oberengadin* (+0.5%). Die *Leventina* (+0.3%) ist ein Spezialfall: Grundsätzlich handelt es sich um eine *Abwanderungsregion* (Bevölkerungsrückgang von 5% gegenüber 1995). Seit 2002 profitiert sie jedoch vom Bau des Gotthard-Basistunnels, der in den beiden Gemeinden Mairengo und Pollegio zu einem starken Anstieg der Bevölkerung führte. Wegen der speziellen Situation wurden diese beiden Gemeinden für die Analyse des Zweitwohnungszuwachses zwischen 2000-2006 in der Region Leventina ausgeklammert. Zwischen 2000 und 2006 war die Bevölkerung in 11 der 18 Gemeinden rückläufig. Neben neuen Zweitwohnungen, welche auch Umwandlungen von „Rustici“ umfassen, wurden in der Leventina auch eine grössere Zahl von ständig bewohnten Wohnungen in zeitweise bewohnte Wohnungen umgenutzt. Diese werden entweder als Zweitwohnungen benutzt oder nicht mehr bewohnt.

Der *Wohnungsbestand* (+1.0%) hat zwischen 2000 und 2006 in der Schweiz stärker zugenommen als die Bevölkerung (+0.7%). Dies weist auf eine weitere Zunahme des Anteils von zeitweise bewohnten Wohnungen hin, der im Jahre 2000 noch bei 12% lag[51]. Eine im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung höhere Zu-

---

[49] Die touristischen Leistungsträger umfassen das Beherbergungsgewerbe, das Gaststättengewerbe, die Eisenbahnen, die Bergbahnen, den Personenstrassenverkehr, den übrigen Personenverkehr (Luftfahrt, Hilfstätigkeiten für den Verkehr), die Reisebüros und Tourismusvereine sowie den Wirtschaftszweig Unterhaltung, Kultur und Sport.

[50] Im Durchschnitt der Schweiz liegt der Anteil der touristischen Leistungsträger bei 9%.

[51] Ein weiterer Grund ist die Verkleinerung der Haushalte, die jedoch bei den vorliegenden Modellrechnungen nicht berücksichtigt wird.

nahme des Wohnungsbestandes verzeichneten auch das Oberengadin und die Leventina, während sich in Crans Mantana der Bestand parallel zum Bevölkerungswachstum entwickelte.

Der *Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen* am Gesamtwohnungsbestand von 2006 liegt in Crans-Montana und im Oberengadin in einer ähnlichen Grössenordnung (61% bzw. 58%) und illustriert die Bedeutung der Zweitwohnungen in diesem Gebiet. Auch in der Leventina ist der Anteil hoch, liegt aber leicht unter 50%. Zwischen 2000 und 2006 wird der *jährliche Zuwachs an zeitweise bewohnten Wohnungen* im Oberengadin auf rund 220, in Crans-Montana auf 75 und in der Leventina auf rund 30 geschätzt (Methode vgl. Abschnitt 2.1.1).

Abbildung 16: Charakterisierung der drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina

	Oberengadin	Crans Montana	Leventina	Schweiz
Wohnungsbestand 2006	**17'175**	**13'427**	**8'337**	**3'791'574**
ø Wachstumsrate 2000-2006 in %	1.6%	1.0%	0.6%	1.0%
Zeitweise bewohnte Wohnungen 2006	**9'965**	**8'167**	**3'962**	**
ø Wachstumsrate 2000-2006 in %	2.4%	0.9%	0.8%	**
Anteil am Gesamtbestand in %	**58%**	**61%**	**48%**	**12% ***
Zuwachs zeitweise bewohnte Wohnungen, ø 2000-06 pro Jahr	**222**	**75**	**32**	**
Anteil zeitweise bewohnte Wohungen an Gesamtzuwachs in % (ø 2000-06)	**86%**	**59%**	**71%**	**
Bevölkerung 2006	**16'362**	**13'632**	**10'164**	**7'508'739**
ø Wachstumsrate 2000-2006 in %	0.5%	1.0%	0.3%	0.7%
Beschäftigung total (2005, VZÄ)	**10'881**	**4'097**	**3'538**	**3'260'796**
ø Wachstumsrate 2005 zu 2001 in %	-3%	-8%	1%	-1%
Anteil VZÄ-Beschäftigte an Bevölkerung	67%	30%	35%	43%
Beschäftigung Bau (2005, VZÄ)	**2'248**	**688**	**842**	**319'837**
Anteil in % an Gesamtbeschäftigung	21%	17%	24%	10%
Beschäftigung Gastgewerbe (2005, VZÄ)	**3'158**	**728**	**319**	**166'303**
Anteil in % an Gesamtbeschäftigung	29%	18%	9%	5%
Beschäftigung tourist. Leistungsträger (2005, VZÄ)	**3'885**	**987**	**482**	**277'562**
Anteil in % an Gesamtbeschäftigung	36%	24%	14%	9%

** Anteil im Jahr 2000
** Berechnungsmethodik nur für touristische Regionen aussagekräftig

Quelle: Wohnungsbestandsstatistik (BFS), Bevölkerungsstatistik (BFS), Betriebszählung 2001 u. 2005 (BFS) Volkszählung 2000, Eigene Berechnungen/Schätzungen (R + P)

Betrachtet man die *Entwicklung der neu gebauten Wohnungen* zwischen 2000 und 2006 in den drei Regionen, so zeigen die Berechnungen, dass ein *sehr hoher Anteil davon zeitweise bewohnte Wohnungen* sind. Am höchsten liegt der Anteil mit rund 86% im Oberengadin, gefolgt von Crans-Montana mit rund 60% und der Leventina (71%). Aus dieser Analyse lässt sich folgern, dass im Oberengadin und in der Leventina der Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand weiter ansteigt, in Crans-Montana[52] derzeit jedoch stabil bleibt.

[52] In Crans-Montana ist laut Angaben von lokalen Experten folgender Effekt zu beobachten: Nach wie vor werden jährlich im Durchschnitt 134 Wohnungen erstellt. Davon sind 100-120 Zweitwohnungen. Gleichzeitig werden jedoch bestehende Zweitwohnungen zu Erstwohnsitzen umgewandelt, da ein Zuzug von Ausländern mit Bewilligung B zu verzeichnen ist, die in Crans-Montana ständigen Wohnsitz

In Bezug auf die *Beschäftigungsentwicklung* weisen vor allem Crans-Montana (-8%), aber auch das Oberengadin (-3%) zwischen 2001 und 2005 einen Rückgang auf, der über jenem der Schweiz liegt (-1%). In der Leventina hingegen hat die Beschäftigung um 1% zugenommen. Deutliche Unterschiede zeigen sich in Bezug auf den *Anteil der Beschäftigten (VZÄ) an der Gesamtbevölkerung*. Dieser ist im Oberengadin mit 67% sehr hoch (ø CH 43%), in den Regionen Leventina (35%) und Crans-Montana (30%) jedoch unterdurchschnittlich.

In allen Regionen haben das *Baugewerbe* und die touristischen Leistungsträger, in der regionalen Wirtschaft ein im Vergleich zur Schweiz (10*%) überdurchschnittliches Gewicht* (Oberengadin 21%, Crans-Montana 17%, Leventina 24%).

6.2 Potenzielle wirtschaftliche Wirkungen der Initiative in den drei Fallregionen

Die nachfolgenden Modellrechnungen zeigen exemplarisch die *möglichen Wirkungen der vorliegenden Initiative auf die regionale Wirtschaft* für die drei Fallregionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina. Dabei werden *direkte* und *indirekte Effekte* berechnet. Das *methodische Vorgehen* für die Berechnungen ist in *Abschnitt 2.1.3* im Detail beschrieben. Die *Auslegung* der Initiative hat einen *grossen Einfluss* auf die von ihr ausgehenden Wirkungen. Den Modellrechnungen wird die Annahme zu Grunde gelegt, dass beim *heutigen Bestand* eine Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen aufgrund der bisherigen Nutzung erfolgt und dass die Auslegung der Initiative kommerziell genutzte Zweitwohnungen und andere Beherbergungsformen zulässt (vgl. Abschnitte 4.4 und 4.5). Es wird daher angenommen, dass an Stelle von Zweitwohnungen teilweise *andere Beherbergungsformen* entstehen und dass auch *mehr Erstwohnungen* gebaut werden.

Das *Ausmass dieser Verlagerungseffekte* ist von zahlreichen verschiedenen Faktoren abhängig. Wichtige Einflussfaktoren sind Grösse und Struktur der vorhandenen Bauparzellen, Besitzverhältnisse, touristische Attraktivität, Nachfrage nach Zweitwohnungen/Marktentwicklung sowie die Konjunktur. Entsprechend ist eine Einschätzung schwierig. Es sind deshalb Schätzungen für ein *Minimum*- und ein *Maximum-Szenarium* vorgenommen worden. Dadurch wird eine *Bandbreite* abgesteckt, in denen die *zu erwartenden Wirkungen* liegen dürften. Der betrachtete Zeitraum umfasst 10 Jahre und die Modellrechnungen ermitteln die für ein Jahr durchschnittlich zu erwartenden Wirkungen.

Die Berechnung der Wirkungen geht von den *heute gültigen gesetzlichen Regelungen* zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus aus. Die beiden Regionen *Oberengadin* und *Crans-Montana* haben kürzlich *neue Regelungen* eingeführt.

Kern der Regelung im *Oberengadin* ist eine Kontingentierung für die elf Kreisgemeinden auf 12'000 m^2 Bruttogeschossfläche pro Jahr. Entsprechend gehen die Berechnungen der Wirkungen davon aus, dass unter heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen – ohne Initiative - pro Jahr rund *120 Zweitwohnungen* gebaut würden (Genehmigung des Richtplans durch Kreisrat am 26.6.2008).

In *Crans-Montana* haben die Gemeinden wegen der Überhitzung des Baumarktes eine Kontingentierung der jährlichen Bruttogeschossfläche für Zweitwohnungen auf

---

nehmen. Per Saldo ist die Zunahme an Zweitwohnungen daher nur 75 Einheiten pro Jahr und der Anteil bleibt stabil.

8'000 m^2 und eine Quotenregelung eingeführt, die einen zusätzlichen Erstwohnungsanteil von einem Drittel verlangt (vom Volk angenommen am 11.3.2007, am 20.12.2007 vom Staatsrat in Kraft gesetzt). Die folgenden Berechnungen der Wirkungen unterstellen folglich, dass pro Jahr noch *66 Zweitwohnungen mit einer Fläche von rund 120 m^2* pro Wohnung gebaut würden.

6.3 Wirkungen auf die drei Fallregionen im Vergleich

Abbildung 17 fasst die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen sowie die ermittelten *direkten und gesamten Wirkungen der Initiative* gemäss Minimum- und Maximum-Szenarium für die drei Regionen zusammen.

Der geschätzte, von der Initiative *betroffene jährliche Zuwachs an neu erstellten Zweitwohnungen* beträgt wie oben erläutert 120 für das Oberengadin, 66 für Crans-Montana und 32 für die Leventina.

Abbildung 17: Wirkungen der Initiative auf die regionale Wirtschaft der drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina

Wirkungen auf regionale Wirtschaft		Oberengadin		Crans Montana		Leventina	
		Minimum Szenario	Maximum Szenario	Minimum Szenario	Maximum Szenario	Minimum Szenario	Maximum Szenario
Anzahl betroffener Zuwachs von Zweitwohnungen		**120**	**120**	**66**	**66**	**32**	**32**
Annahmen bezüglich Verlagerungseffekten							
Anteil Ersatz Bauinvestitionen durch Erstwohnungen		15%	5%	40%	10%	10%	5%
Anteil Ersatz Bauinvest. durch andere Beherbergungsformen		20%	5%	20%	5%	5%	0%
Anteil Ersatz Logiernächte durch andere Beherbergungsforme		90%	23%	90%	23%	18%	0%
Direkte Wirkungen							
Bruttowertschöpfung							
in Region wegfallende Bruttowertsch□pfung	Mio. CHF	**-14**	**-29**	**0**	**-8**	**-2**	**-3**
durch Bauinvestitionen		-16	-22	-0.9	-3.7	-1.5	-1.6
durch Logiernächte		1.0	-7.2	0.5	-4.0	-0.9	-1.3
Kompensation durch zusätzliche Einwohner		0.5	0.2	0.7	0.2	0.1	0.0
Beschäftigung							
in Region wegfallende Besch□ftigung	VZÄ	**-156**	**-307**	**2**	**-78**	**-26**	**-33**
Anteil an Gesamtbesch□ftigung Region	in %	**-1.4%**	**-2.8%**	**0.1%**	**-1.9%**	**-0.7%**	**-0.9%**
durch Bauinvestitionen	VZÄ	-170	-236	-10	-40	-16	-17
Anteil an Beschäftigung Bau in Region	in %	*8%*	*10%*	*1%*	*6%*	2%	2%
durch Logiernächte	VZÄ	10	-72	5	-40	-11	-16
Kompensation durch zusätzliche Einwohner	VZÄ	5	2	7	2	1	0
Logiernächte							
ø wegfallende **Logiern□chte** pro Jahr (æ von 10 Jahren)		**-9'900**	**-76'725**	**-5'445**	**-42'199**	**-21'790**	**-26'413**
Totale Wirkungen							
Bruttowertschöpfung *	Mio. CHF	**-20**	**-41**	**0**	**-11**	**-3**	**-4**
Beschäftigung	VZÄ	**-218**	**-429**	**3**	**-109**	**-36**	**-46**
Anteil der Beschäftigungsveränderung an Gesamtbeschäftigung der Region	in %	**-2.0%**	**-3.9%**	**0.1%**	**-2.7%**	**-1.0%**	**-1.3%**

VZÄ = vollzeitäquivalente Arbeitsplätze *entspricht Veränderung des Beitrags zum regionalen Bruttoinlandprodukt

Quelle: Berechnungen/Schätzungen Rütter+Partner.

Die zu erwartenden *Verlagerungseffekte* sind je nach Region unterschiedlich. Dabei ist in Abbildung 17 zu beachten, dass im Minimum-Szenarium (geringere regionalwirtschaftliche Wirkungen) die Verlagerungseffekte am grössten, im Maximum-Szenarium am geringsten sind. In der Leventina und im Oberengadin wird der *Er-*

satz der Bauinvestitionen durch den *Bau zusätzlicher Erstwohnungen* in einer Bandbreite von 5% bis 15% geschätzt, für Crans-Montana wird beim Minimum-Szenarium ein deutlich höherer Wert (40%) angenommen, da diese Region bereits heute eine Zunahme von Ausländern mit B-Bewilligung verzeichnet, die dort Erstwohnsitz nehmen.

Für das Oberengadin und Crans-Montana wird für den *Ersatz* der Bauinvestitionen durch *Bauten für andere Beherbergungsformen* eine Bandbreite zwischen 5% und 20% angenommen, während in der Leventina aufgrund der aktuellen touristischen Situation (Strukturschwäche Tourismus, finanzielle Probleme der Bergbahnen) kaum mit Verlagerungen zu rechnen ist.

Verlagerungen innerhalb der Region sind im Oberengadin und Crans-Montana nicht möglich, da bei allen Gemeinden der Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen deutlich über 20% liegt. In der Leventina wiesen im Jahr 2000 nur drei Gemeinden einen Anteil unter 20% auf (Bodio 16%, Giornico 16% und Pollegio 17%), bei denen jedoch aufgrund ihrer Tal-Lage keine Verlagerungen zu erwarten sind.

Durch den *Bau anderer Beherbergungsformen* können die infolge der Initiative *nicht realisierten Logiernächte in Zweitwohnungen kompensiert* werden. Wie stark dies der Fall ist, hängt davon ab, in welchem Umfang solche Beherbergungsformen realisiert werden und wie hoch deren Auslastung sein wird. Es wird angenommen, dass die pro Fläche generierte Logiernächtezahl um einen Faktor 4.5 (Leventina 3.5) höher ist, als bei den Zweitwohnungen. Entsprechend können im *Minimum-Szenarium* des Oberengadins und von Crans-Montana rund *90% der wegfallenden Logiernächte* kompensiert werden. Hinzu kommt, dass die Logiernächte in diesen Beherbergungsformen mit höheren Ausgaben verbunden sind. In der Leventina sind die zu erwartenden Verlagerungen in andere Beherbergungsformen jedoch gering.

Direkte Wirkungen

Betrachtet man die *direkten Wirkungen* der Initiative auf die regionale Wirtschaft, so zeigen die Modellrechnungen, dass diese im *Oberengadin am stärksten* ausfallen (Abb. 17). Der induzierte *Beschäftigungsrückgang liegt* zwischen *1.4% und 2.8%*. Dies entspricht 160 bis 310 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen (VZÄ) und ist in erster Linie auf die rückläufigen Bauinvestitionen zurückzuführen. Bei der *Bauwirtschaft* sind dadurch zwischen 8% und 10% der regionalen Arbeitsplätze betroffen (170 bzw. 240 VZÄ).

Betrachtet man die Wirkungen auf den *Tourismus*, stellt man fest, dass die Zahl der Logiernächte im Minimum-Szenarium nur geringfügig zurückgeht (um knapp 10'000 Logiernächte/Jahr) und die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung sogar - infolge der höheren Ausgaben je Logiernacht in andern Beherbergungsformen - leicht zunehmen. Dies bedeutet, dass *die negativen Wirkungen im Tourismus durch die Verlagerungseffekte sogar überkompensiert werden*.

Bezüglich des Eintreffens dieser Verlagerungseffekte bestehen beträchtliche Unsicherheiten. Daher liegen die Resultate für die beiden Szenarien deutlich auseinander. Gemäss Maximum-Szenarium (Rückgang von rund 77'000 Logiernächten) könnten auch in der Tourismuswirtschaft bis zu rund 70 Arbeitsplätze verloren gehen, die sonst dank zusätzlicher Zweitwohnungen in der Region entstanden wären. Relativ gering sind die Kompensationseffekte durch zusätzliche Einwohner in neu gebauten Erstwohnungen.

In *Crans-Montana* ist die Situation grundsätzlich ähnlich, wobei die direkten Wirkungen auf die regionale Beschäftigung *deutlich geringer* ausfallen *(Maximum-Szenarium -1.9%).* Im Minimum-Szenarium resultiert wegen der stärkeren Verlagerung auf zusätzliche Erstwohnungen gekoppelt mit den Kompensationseffekten bei den Logiernächten sogar *ein leichtes Plus von 0.1%.* Die Wirkungen auf die *Bauwirtschaft* liegen ebenfalls tiefer und weisen eine grössere Bandbreite auf (Anteil betroffene Arbeitplätze 1% bzw. 6%). Der geschätzte Rückgang der Logiernächte weist ebenfalls eine grosse Bandbreite auf (zwischen 5'500 und 42'000).

In der Leventina sind die zu erwartenden Wirkungen der Initiative mit *-0.7 bzw. maximal -0.9 %* der Gesamtbeschäftigung am geringsten. Die *Bauwirtschaft*, die in dieser Region neben dem Zweitwohnungsbau schwergewichtig auch in anderen Bereichen tätig ist, muss lediglich mit einem Rückgang von rund 2% rechnen. Im Gegensatz zu den beiden anderen Regionen werden die verlorenen Logiernächte nicht kompensiert, und es ist mit einem Rückgang (d.h. einem vergebenem Potenzial) zwischen 22'000 und 26'000 zur rechnen.

Gesamtwirkungen

Die *gesamten Wirkungen*, unter Berücksichtigung der *Vorleistungs- und Einkommenseffekte* (Multiplikatoreffekte), widerspiegeln das oben skizzierte Bild der direkten Wirkungen der Initiative. Im *Oberengadin* geht die Gesamtbeschäftigung um rund 220 bis 430 Arbeitsplätze bzw. um -2.0% bis -3.9% zurück. Das regionale Bruttoinlandprodukt erleidet eine Wertschöpfungseinbusse von 20 bis 40 Mio. CHF. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Wirkungen um einen *Faktor 1.8 höher* liegen würden, wenn man von der Situation *vor der bereits eingeführten Kontingentierung* ausgehen würde. Die Region musste entsprechend bereits durch die Einführung der Kontingentierung regionalwirtschaftliche Einbussen hinnehmen.

Crans-Montana weist beim Minimum-Szenarium praktisch eine stabile Beschäftigungssituation (+0.1%) auf, beim Maximum-Szenarium eine Beschäftigungseinbusse von rund 110 Arbeitsplätzen bzw. -2.7% der regionalen Beschäftigung. Die Bruttowertschöpfung wird im Minimum-Szenarium nicht negativ verändert, im maximalen Falle dürfte sie um rund 11 Mio. CHF reduziert werden.

Im Gegensatz zu Crans-Montana erleidet die Leventina in beiden Szenarien Einbussen, sowohl bei der Beschäftigung (40 bis 50 Arbeitsplätze bzw. -1.0% bis -1.3%) als auch bezüglich Bruttowertschöpfung (-3 bis -4 Mio. CHF).

Die *steuerlichen Wirkungen* sind im *Oberengadin* nicht eindeutig zu prognostizieren. Einerseits werden die Bauwirtschaft, aber auch die touristischen Leistungsträger weniger Umsatz machen und weniger Unternehmenssteuern bezahlen. Offen bleibt andererseits aber, inwiefern die in die zusätzlichen Erstwohnungen einziehenden Einwohner mit ihren Einkommens- und Vermögenssteuern diese Einbussen zu kompensieren vermögen. In *Crans-Montana* ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen damit zu rechnen, dass die zusätzlichen Erstwohnungseinwohner einen insgesamt positiven Effekt auf die Steuereinnahmen herbeiführen. In der Leventina ist demgegenüber mit insgesamt negativen Wirkungen auf die Gemeindefinanzen zu rechnen.

Wirtschaftliche Wirkungen der Initiative: Zusammenfassung und Fazit

- Den Modellrechnungen liegt die *Annahme* zu Grunde, dass beim heutigen Wohnungsbestand eine Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen aufgrund der bisherigen Nutzung erfolgt und dass der Bau von *kommerziell genutzten Zweitwohnungen* und *anderen Beherbergungsformen* weiterhin möglich ist.
- Die *wirtschaftlichen Wirkungen* der Initiative sind je nach Region und Umfang der erwarteten *Verlagerungseffekte sehr unterschiedlich*. Bezogen auf die *Gesamtbeschäftigung* liegt die Bandbreite zwischen praktisch *keinem Einfluss (*Minimum-Szenarium von Crans-Montana) und *knapp -4%* (Maximum-Szenarium Oberengadin). Insgesamt sind die Wirkungen der Initiative auf die regionale Wirtschaft *als eher gering einzustufen*.
- Im Oberengadin werden die Wirkungen der Initiative spürbar sein und sie sind noch grösser, wenn man von der Situation vor der Einführung der Kontingentierung ausgeht. In Crans-Montana gibt es hingegen beim Minimum-Szenarium insgesamt kaum negative regionalwirtschaftliche Effekte.
- In allen Szenarien ist vor allem die *regionale Bauwirtschaft betroffen*, wobei der Beschäftigungsrückgang je nach Szenarium zwischen 1% (Minimum Crans-Montana) und -10% (Maximum Oberengadin) liegt.
- Tendenziell dürften bei einem kleineren Bauvolumen anteilsmässig mehr Arbeiten durch regionale Firmen ausgeführt werden. Die Verkleinerung des Bauvolumens dürfte deshalb überdurchschnittlich stark Betriebe betreffen, die nicht in der Region ansässig sind.
- Geringer sind die *Wirkungen auf die Bauwirtschaft*, wenn anstelle von Zweitwohnungen *vermehrt Erstwohnungen* gebaut werden, wie dies in Crans-Montana erwartet wird.
- Die Wirkungen auf die *Tourismuswirtschaft* sind relativ *gering*, insbesondere, wenn eine Verlagerung in *andere Beherbergungsformen* gelingt. In den Minimum-Szenarien von Crans-Montana und vom Oberengadin resultiert sogar eine Überkompensation der negativen Effekte der Initiative, dank der höheren Auslastung und der höheren Tagesausgaben der Gäste anderer Beherbergungsformen. Ob eine Verlagerung stattfindet, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Die Initiative würde in erster Linie über die *Wirkung von tieferen Bodenpreisen* höhere Anreize für solche Investitionen auslösen.
- Die Wirkungen auf die *Gemeindefinanzen* sind je nach Szenarium leicht negativ bis positiv. Sie sind vor allem davon abhängig, inwieweit zusätzliche Personen mit hohem Einkommen und Vermögen infolge der Initiative in der Region ihren Wohnsitz nehmen. Dieser Effekt ist jedoch nur in attraktiven touristischen Regionen zu erwarten.
- Neben diesen unmittelbaren Wirkungen sind folgende weitere Aspekte zu erwähnen: Es ist zu beachten, dass die drei Fallstudien von der *aktuellen Situation des Zweitwohnungsbaus*, die in den letzten Jahren ein *starkes Wachstums* aufwies, ausgeht. Eine *Abschwächung der Konjunktur,* verbunden mit einem *weiteren Zinsanstieg,* könnte auch ohne die Initiative die Entwicklung bremsen und deren Effekte *überlagern*. Entsprechend wären dann die Wirkungen der Initiative *geringer* als berechnet.
- Beim Tourismus sind, je nach lokaler Situation, weitere Aspekte zu beachten. In Crans-Montana hat sich gemäss Angaben lokaler Experten die *hohe Bautätigkeit* der letzten Jahre wegen des damit verbundenen *Lärms* negativ ausgewirkt. Eine deutlich verminderte Bautätigkeit führt zu einer höheren

Qualität des Tourismusortes und wirkt sich positiv auf die Generierung von Logiernächten aus. Die Akteure der Tourismuswirtschaft werden sich ausserdem tendenziell vermehrt um die Vermietung und Kommerzialisierung von Fremdbetten kümmern, wenn andere Wachstumsmöglichkeiten limitiert sind.

- Von der Initiative dürften diejenigen Bauunternehmen am stärksten betroffen sein, welche stark auf *Neubau* von Wohnungen und weniger auf Renovationen und Tiefbau ausgerichtet sind. Entsprechend dürften hier ein *Umstrukturierungsprozess* ausgelöst werden.

7. Nachhaltigkeit der Wirkungen der Initiative

Für die Bewertung der Wirkungen der Initiative wird ein *Zielsystem* verwendet, das im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Tourismusentwicklung in den Lebensräumen der Alpen, Monitoring und Management“ des *NFP48*[53] erarbeitet und auf die Fragestellung der Inititative angepasst worden ist (Methode vgl. Abschnitt 2.1.4). Die adaptierte Form besteht aus 33 Zielen, die folgenden sieben Themen zugeordnet sind.

- Bedürfnisse und Lebensqualität der einheimischen Bevölkerung
- Einbindung der verschiedenen Interessen in der Region
- Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region, Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung
- Qualitativ hochwertiges, innovatives Angebot in der Region
- Image der Region
- Sorgfältige Nutzung der Landschaft und der Lebensräume
- Minimierung des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs

Die Einschätzung der Nachhaltigkeit erfolgt für einen längeren Zeitraum (inkl. zukünftige Generationen).

Bewertung der analysierten Projekte anhand von Nachhaltigkeitszielen

Die Wirkungen der Initiative wurden für eine *„hochtouristische Region“* und für eine *„Abwanderungsregion“* bewertet. Es handelt sich dabei nicht um konkrete Regionen. Die detaillierte Bewertung der einzelnen Ziele sind mit Begründungen in Anhang 6 aufgeführt. In den Abbildungen 18 und 19 sind die *Aggregationen* der Bewertungen für die beiden Modellregionen *auf der Ebene der Themen* dargestellt.

Modellfall „hochtouristische Region“ mit hohem Zweitwohnungsanteil

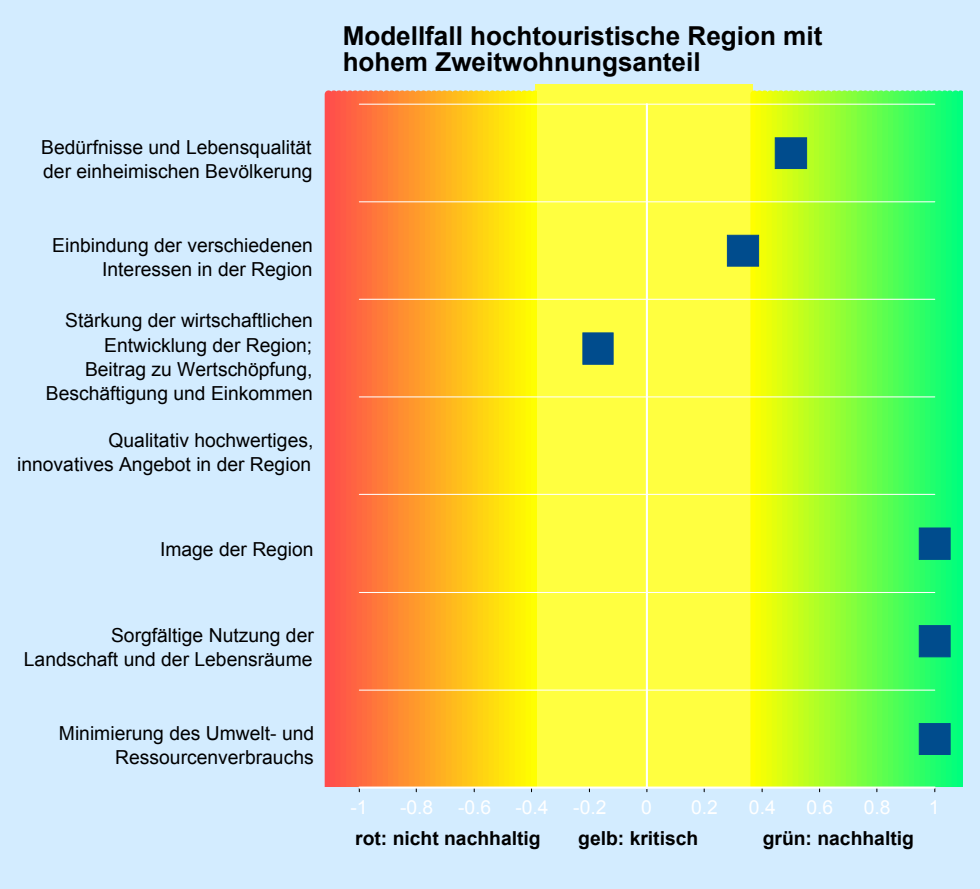
Die Plafonierung wirkt sich insgesamt *leicht positiv auf die Lebensqualität* der einheimischen Bevölkerung aus. Positiv bewertet wird in diesem Zusammenhang der Zuzug von zusätzlichen Einwohnern, die tieferen Bodenpreise, die geringere Lärmbelastung durch weniger Baulärm sowie ein höherer Anteil an Einheimischen unter den Beschäftigten. Negativ bewertet wird die geringe Akzeptanz, welche die Initiative wahrscheinlich in der Bevölkerung haben wird, sowie der Rückgang an Arbeitsplätzen insgesamt.

Die Plafonierung wirkt sich ebenfalls *leicht positiv auf die Einbindung verschiedener regionaler Interessen* aus, indem sie ein Ziel der Region, die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus unterstützt, Boden für zukünftige Generationen sichert. Negativ schlägt bei diesem Ziel zu Buche, dass die Initiative keine in der Region/Gemeinde selbst entwickelte Lösung ist.

---

[53] Rütter et al., 2005: Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Schlussbericht, Band II: Monitoringsystem. Nationales Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“.

Abbildung 18: Wirkungen einer Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes auf wichtige Aspekte der Nachhaltigkeit in einer hochtouristischen Region



Quelle: Monitoringsystem für nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum, RP 2004; Bewertung R+P.

Kritisch wirkt sich die Plafonierung auf die *wirtschaftliche Entwicklung* aus, indem sie zumindest kurzfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region, insbesondere der Bauwirtschaft, schwächt. Zudem resultieren daraus ungerechte Vermögenseffekte, insbesondere für Einheimische. Dagegen wirken eine langfristig bessere Auslastung und Wirtschaftlichkeit der touristischen Anbieter durch Umlagerungseffekte, der Wegfall von hohen Infrastrukturkosten der Gemeinden sowie höhere Steuereinnahmen durch mehr Einwohner positiv.

Durchwegs *positiv* wirkt die Plafonierung auf das *Image der Destination*, auf die Ziele einer *sorgfältigen Nutzung von Landschaften und Lebensräumen* sowie den *Umwelt- und Ressourcenverbrauch*.

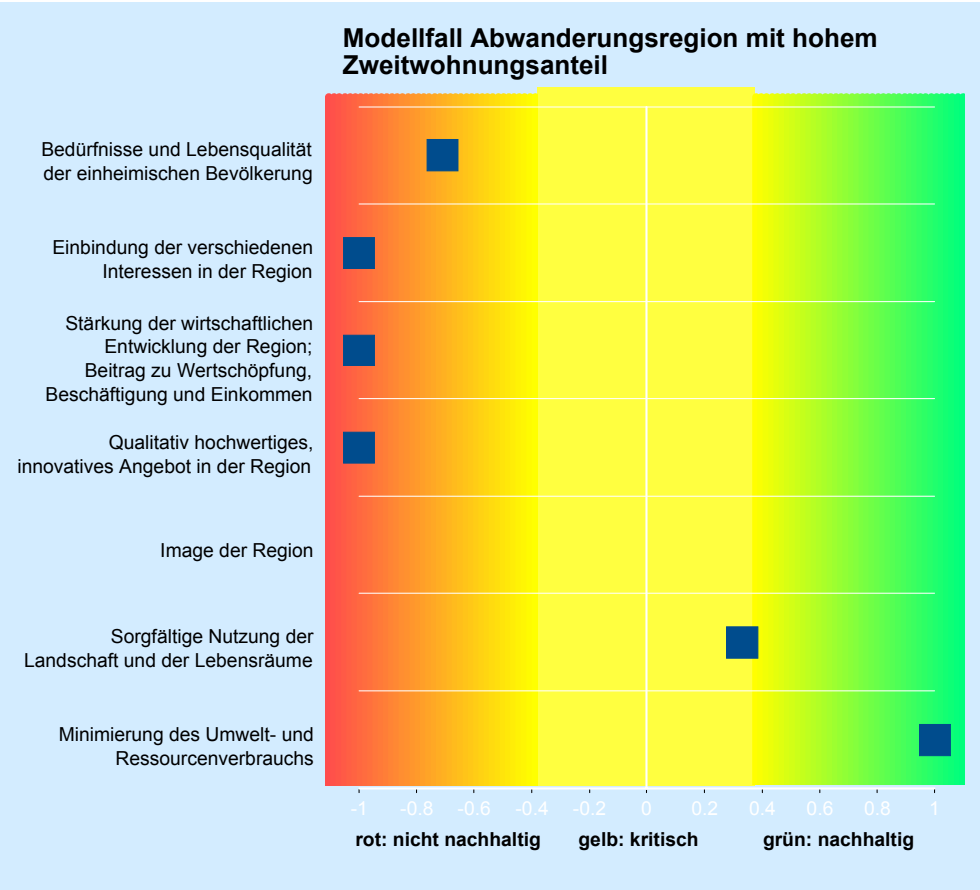
Auf das Ziel „qualitativ hochwertiges, innovatives Angebot“ ist kein Effekt zu erwarten, bzw. nur schwer abzuschätzen.

Modellfall „Abwanderungsregion“ mit hohem Zweitwohnungsanteil

In einer *Abwanderungsregion* ist die Plafonierung der Zweitwohnungen weit *kritischer zu bewerten*. Wegen dem Bevölkerungsrückgang und der Strukturschwäche der Region wirken sich die Plafonierung und die damit verbundene zusätzliche Schwächung der lokalen Wirtschaft *auf alle wirtschaftlichen und sozialen Ziele negativ* aus.

Selbst das Ziel *„sorgfältige Nutzung der Landschaften und Lebensräume“* wird nicht erreicht, da sich eine weitere Schwächung der wirtschaftlichen Basis der Region negativ auf die Dorfbilder (leerstehende Häuser) und auf die Kulturlandschaft auswirken wird. Einzig die Minimierung des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs wird mit der Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes auch in dieser Region eher gefördert. Auf das Image der Region dürfte die Initiative keine Wirkung haben.

Abbildung 19: Wirkungen einer Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes auf wichtige Aspekte der Nachhaltigkeit in einer Abwanderungsregion mit einem Zweitwohnungsanteil von >20%



Quelle: Monitoringsystem für nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum, RP 2004; Bewertung R+P.

Diese *Gegenüberstellung* zeigt deutlich, dass sich für hochtouristische Regionen mit der Plafonierung auch erhebliche Vorteile ergeben. Zwar müssen diese Regionen *mit wirtschaftlichen Nachteilen* rechnen, *langfristig* dürfte sich eine Beschränkung des Zweitwohnungsbestandes jedoch *positiv auswirken*. Ein *Problem* sind jedoch die durch die Initiative insbesondere in hochtouristischen Gemeinden *ausgelösten massiven Vermögenseffekte*, die zu Gewinnern und Verlieren mit entsprechender Ungerechtigkeit führen und sich auch negativ auf die *Akzeptanz* der Initiative auswirken. Es stellt sich die Frage, wie diese Effekte reduziert bzw. durch geeignete Massnahmen abgefedert werden können.

Für die *strukturschwachen Regionen*, deren Anteil an Zweitwohnungen eher durch Abwanderung und den Wandel in der Landwirtschaft bedingt ist, überwiegen die negativen Wirkungen deutlich. Es ist für diese Regionen wichtig, dass diesem Umstand bei einer allfälligen Umsetzung der Initiative Rechnung getragen wird. Für solche Regionen müssen Sonderregelungen gefunden werden, damit ein modera-

ter Neubau von Zweitwohnungen und der Umbau von leer stehenden Wohnungen in den Dörfern für touristische Zwecke weiterhin möglich bleibt.

Nachhaltigkeit der Initiative: Zusammenfassung und Fazit

- Für die Bewertung der Wirkungen der Initiative wird ein *Zielsystem* verwendet, das im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Tourismusentwicklung in den Lebensräumen der Alpen, Monitoring und Management“ des NFP48 erarbeitet worden ist.
- Die Nachhaltigkeit wird für den *Modellfall* einer *hochtouristischen Region* und einer *Abwanderungsregion* mit je einem hohen Zweitwohnungsanteil bewertet.
- In der hochtouristischen Region wirkt sich eine Plafonierung des Zweitwohnungsanteils leicht positiv auf die „*Lebensqualität* der einheimischen Bevölkerung“ und auf die „Einbindung der verschiedenen in der Region vertretenen *Interessen“* aus.
- Eher kritisch ist die Wirkung auf die *wirtschaftlichen Nachhaltigkeitsziele*, zumindest mittelfristig, zu beurteilen.
- Durchwegs positiv wird die Nachhaltigkeit im Bereich *Umwelt,* sowie die Wirkung auf das *Image* der Region bewertet.
- In einer *„Abwanderungsregion“* wirkt sich die Plafonierung und die damit verbundene Schwächung der Wirtschaft auf die wirtschaftlichen und sozialen Ziele *negativ* aus.
- Die Gegenüberstellung der zwei Regionstypen zeigt deutlich, dass die *Zukunft der hochtouristischen Regionen* langfristig durch die Plafonierung *nicht gefährdet* ist. Zwar müssen hochtouristische Regionen kurzfristig mit wirtschaftlichen Nachteilen rechnen, langfristig dürfte sich eine Beschränkung des Zweitwohnungsbaus jedoch positiv auswirken. Ein *grosses Problem* sind die durch die Initiative *ausgelösten starken Vermögenseffekte*, die zu Gewinnern und Verlieren mit entsprechender Ungerechtigkeit führen. Es stellt sich die Frage, wie diese Effekte vermindert werden können.
- Für die *strukturschwachen Regionen,* deren Anteil an Zweitwohnungen eher durch Abwanderung und den Wandel in der Landwirtschaft bedingt ist, überwiegen die *negativen Wirkunge*n deutlich.
- Es ist für die strukturschwachen Regionen wichtig, dass diesem Umstand bei einer allfälligen Umsetzung der Initiative Rechnung getragen wird. Für solche Regionen müssen Sonderregelungen gefunden werden, damit ein moderater Neubau von Zweitwohnungen und der Umbau von *leer stehenden Wohnungen* in den Dörfern für touristische Zwecke weiterhin möglich bleibt.

8. Folgerungen für die Umsetzung der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative der Stiftung Helvetia Nostra sind verschiedene Fragen zu klären und administrative Vorkehrungen zu treffen. Die folgenden Abschnitte enthalten eine Zusammenstellung der identifizierten offenen Fragen.

Definition von Zweitwohnungen

Der Begriff Zweitwohnungen muss geklärt werden. Zweitwohnungen müssen gegenüber Erstwohnungen und gegenüber kommerzieller Beherbergung abgegrenzt werden (kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen, hybride Beherbergungsformen, Privatzimmer, Bead & Breakfast, etc.).

Vorschlag für eine Abgrenzung:

Keine Zweitwohnungen

- Hauptwohnsitze
- Nebenwohnsitze für Schul- und Arbeitszwecke
- Kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen.

Zweitwohnungen

- Nebenwohnsitze zu Freizeitzwecken
- Wohnungen für die keine Meldung vorliegt.

Einbezug des bestehenden Wohnungsparks

Es ist zu klären, in welcher Form der bestehende Wohnungspark, der als Grundlage für die Berechnung des Zweitwohnungsanteils dient, in die Regelung einbezogen werden muss. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten (1 und 2) mit unterschiedlichen Wirkungen[54]:

(1) Einbezug von bestehenden Wohnungen mittels definitiver Festlegung als Erst- oder Zweitwohnung (Grundbuch).

Wirkungen

- Nutzungsbeschränkung für Erstwohnungen, da keine Umnutzung mehr möglich.
- Wirkungen auf den Wert der bestehenden Liegenschaften.

Offene Fragen

- Klärungsbedarf in rechtlicher Hinsicht, da Eingriff in Eigentum.
- Klärung von Kostenfolgen, Entschädigungspflicht.
- Definieren von Ausnahmeregelungen für Umnutzungen von Gebäuden, im Erbfall, bei Wegzug aus der Region, bei besonderen Lebensumständen.
- Ist eine Abfederung der Wirkungen auf die Werte der Liegenschaften möglich über Steuererleichterungen für Erstwohnungen?

[54] Die Analysen der Wirkungen der Initiative beruhen auf der ersten Möglichkeit: Einbezug von bestehenden Wohnungen mittels definitiver Festlegung als Erst- oder Zweitwohnung (Grundbuch).

Administrativer Aufwand

- Sehr hoher administrativer Aufwand für die genaue Festlegung von Erst- und Zweitwohnungen.
- Kontrolle von Umgehungen (illegale Nutzung von Erstwohnungen als Zweitwohnungen).

(2) Einbezug nur als Berechnungsgrundlage ohne rechtliche Konsequenz für die bestehenden Wohnungen (Listen).

Wirkungen

- Umnutzungen von Erst- in Zweitwohnungen weiterhin möglich.
- Durch Umnutzungen von Erstwohnungen wird Wirkung der Plafonierung unterlaufen.
- Druck auf Erstwohnungen zur Umnutzung, Nachteil für Mieter von Erstwohnungen.
- Erhöhte Bautätigkeit für Erstwohnungen.

Offene Fragen

- Wie soll der Anteil an Zweitwohnungen bestimmt werden, wenn die bestehenden Wohnungen nicht eindeutig als Erst- oder Zweitwohnungen festgestellt werden können?
- Wie wird bestimmt, ob neue Zweitwohnungen erstellt werden können, bei Gemeinden, die an der 20%-Grenze liegen?

Administrativer Aufwand

- Ergänzung des Meldeverfahrens bei den Einwohnerkontrollen: Miterfassung des Zweckes des Aufenthalts bei Nebenniederlassungen.
- Erstellen und laufende Anpassung von Registern (EWR und GBR).
- Bereitstellen der personellen organisatorischen Ressourcen bei den Gemeinden.
- Sehr aufwändige Kontrolle von Umgehungen. Meldestatus einer Wohnung ist veränderbar. Es kann kaum überprüft werden, ob die Bewohner tatsächlich den gemeldeten Tätigkeiten nachgehen, bzw. die entsprechende Anzahl Tage, die für eine Nebenniederlassung nötig sind, auch anwesend sind.

Massnahmen für Gemeinden, die noch unter der 20%-Grenze liegen.

- Regelungen für den Neubau von Zweitwohnungen in Gemeinden unter der 20%-Grenze, die nahe an Tourismusgemeinden liegen.

Sonderregelungen für strukturschwache Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungen.

- Ausnahmeregelungen für strukturschwache Gemeinden, damit diese weiterhin von einem moderaten Zweitwohnungsbau profitieren können.
- Definieren von entsprechenden raumplanerischen Mindestanforderungen für den Zweitwohnungsbau.

Übergangsregelungen, um vorgängige Umgehungen kurz vor der Einführung der Plafonierung zu verunmöglichen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gemeinden und Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen in % der Schweizer Gemeinden sowie in % des Wohnungsbestandes 2006

Abbildung 2: Schweizer Gemeinden mit Anteilen an zeitweise bewohnten Wohnungen von mindestens 10%: Verteilung der Gemeindetypen in den verschiedenen Anteilsklassen, 2006

Abbildung 3: Gemeinden mit entsprechendem Anteil an zeitweise bewohnten Wohnungen in % Gemeinden in den Kantonen GR, TI und VS sowie in % des Wohnungsbestandes dieser Kantone 2006

Abbildung 4: Anteile an zeitweise bewohnten Wohnungen in ausgewählten Tourismusregionen der Schweiz, 2006

Abbildung 5: Absolute Veränderung der zeitweise bewohnten Wohnungen zwischen 2000 und 2006, in Relation zu ihrem Anteil am Gesamtwohnungsbestand

Abbildung 6: Prozentuale Veränderung des Anteils an zeitweise bewohnten Wohnungen zwischen 2000 und 2006, in Relation zum Anteil von 2000

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung 2001-2005 in Relation zum Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen 2006

Abbildung 8: Gewicht der Bauwirtschaft 2005 (gemessen an Beschäftigung) in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen 2006

Abbildung 9: Entwicklung der Bauwirtschaft (gemessen an der Beschäftigung) zwischen 2001 und 2005 in Relation zum Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen

Abbildung 10: Gewicht der touristischen Leistungsträger 2005 (gemessen an Beschäftigung) in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen 2006

Abbildung 11: Gewicht des Gastgewerbes 2005 (gemessen an Beschäftigung) in den ausgewählten Regionen in Relation zum Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen 2006

Abbildung 12: Raumplanerische Massnahmen im Zweitwohnungsbau in 95 Tourismusorten* der Schweiz, Stand Juli 2007, (100%= 95 Gemeinden)**

Abbildung 13: Unterschied Romandie und Deutschschweiz in der Wahrnehmung des Zweitwohnungsproblems und in der Art der getroffenen und geplanten Massnahmen

Abbildung 14: Zusammenwirken von Gebäuderegister (GWR) und Einwohnerregister (EWR)

Abbildung 15: Kurzfristige und langfristig eintretende Wirkungen der Initiative

Abbildung 16: Charakterisierung der drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina

Abbildung 17: Wirkungen der Initiative auf die drei Regionen Oberengadin, Crans-Montana und Leventina

Abbildung 18: Wirkungen einer Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes auf wichtige Aspekte der Nachhaltigkeit in einer hochtouristischen Region

Abbildung 19: Wirkungen einer Plafonierung des Zweitwohnungsbestandes auf wichtige Aspekte der Nachhaltigkeit in einer Abwanderungsregion

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BESTA	Beschäftigungsstatistik
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
BZ	Betriebszählung
EWR	Einwohnerregister
GWE	Gebäude- und Wohnungserhebung
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister (BFS)
LN	Logiernächte
RPG	Raumplanungsgesetz
VZ	Volkszählung
VZÄ	Vollzeitäquivalente Beschäftigung

Literatur

Statistiken, Daten, Definitionen,

BFS (2008): Das Handbuch für den Software-Liferanten im Datenaustausch für die Registerharmonisierung, Volkszählung und sedex, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (2007): Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister. Merkmalskatalog, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (2000-2006): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (1993-2006): Bau- und Wohnbaustatistik, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (2001, 2005): Betriebszählungen (BZ), Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (1990, 2000): Schweizerische Volkszählungen (VZ), Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS (div): Tourismusstatistiken und Spezialauswertungen, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS: Klassifikation der Gemeinden, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS: (div): Produktionskonto.

Zitierte Literatur

Amt der Tiroler Landesregierung (2005): Bericht zur Lage des Grundverkehrs in Tirol 2005.

Amt der Tiroler Landesregierung (2006): Grundverkehr in Tirol 2006.

Amt der Tiroler Landesregierung (2006): Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG).

Beritelli, P., Bieger, T. (2004): Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens. In: IDT Blickpunkt Nr. 11, Universität St.Gallen. Insitut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, St. Gallen.

Beritelli, P., Bieger, Th., Weinert, R. (2005): „Hot Beds“ - Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen. Universität St.Gallen. Insitut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus.

Bieger, T., Laesser, C. (2007): Neue, hybride Formen der Beherbergung – Implikationen für Raumplanung und Destinationsentwicklung.

Bundesamt für Raumentwicklung, ARE (2003): Monet. Monitoring nachhaltige Entwicklung.

CIPRA (2008): Ciprainfo Nr. 87 / Juni 2008. Herausforderung Zweitwohnungsbau.

Clivaz, Ch. (2007): Quelles solutions pour le logement des employes saisonniers dans les stations touristiques?

Credit Suisse Economic Research (2005): Spotlight Zweit- und Ferienwohnungen in der Schweiz.

Econcept (2002): Plausibilisierung Nutzenschätzung Landschaft für den Tourismus. Kurzstudie zur Abschätzung des Wertes der Schweizer Landschaft für den Tourismus.

Gemeinde Bever (2005): Baugesetz

Gemeinde Samedan (2005): Baugesetz

Hartmann & Sauter, Stauffer & Studach (2008): Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Entwurf, im Auftrag des ARE, Stand 1. Juli 2008.

Hornung (2004): Wohnungsmarkt-Szenarien bis 2040, im Auftrag des ARE und des BWO.

Kreis Oberengadin (2008): Regionaler Richtplan Zweitwohnungsbau.

Messerli, P. (1989): Man an Biosphere, MAB.

Rütter-Fischbacher U., Ammann, Th. (2007): Bestandesaufnahme Massnahmen im Zweitwohnungsbau, im Auftrag von Schweiz Tourismus, nicht publiziert.

Rütter et al. (2005): Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Schlussbericht, Band II: Monitoringsystem. Nationales Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“.

Schweizerische Bundeskanzlei (2006): Eidgenössische Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“

Schweizerischer Bundesrat (2008): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 2. Juli 2008

Schweizerische Bundesversammlung (1983/2008): Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

Schweizerische Bundesversammlung (1979/2008): Bundesgesetz über die Raumplanung.

Schweizerischer Bundesrat (2008): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 2. Juli 2008

Wirtschaftsforum Graubünden (2006): Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden.

Websites (Stand 2008)

http://www.admin.ch/ch/d/sr/431_02/index.html

www.greenpeace.ch/presse/pressemitteilungen/klima/klima-pressemitteilung-single-view/archive/2006/march/article/leerstehende-zweitwohnungen-sind-verantwortlich-fuer-massiven-co2-ausstoss/