

Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes



auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates

im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung ARE

5. März 2014

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes
Auftraggeber: Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Ort: Bern
Datum: Februar 2014

Begleitgruppe

Daniel Dubas, ARE (Leitung)
Thomas Kappeler ARE
Gabriel Hefti, ARE
Martin Vinzens, ARE
Reto Camenzind, ARE
Daniel Arn, BAFU
Felix Koenig, BWO
Ueli Grob, SECO

Projektteam Ecoplan

Sarah Werner, Projektleitung
Felix Walter, Projektbegleitung
Florian Egli, Analysen

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Kurzfassung	3
Résumé	8
Riassunto	14
1 Ausgangslage, Ziel und Vorgehen der NHB	19
2 Vorarbeiten der NHB	21
2.1 A1 Beschreibung des Vorhabens.....	21
2.2 A2 Relevanzanalyse und Kriterien	23
2.3 A3 Untersuchungsdesign	28
3 Wirkungsanalyse	30
3.1 B1 Wirkungsmodell	30
3.2 B2: Ermittlung der Wirkungen	33
3.2.1 Kriterien mit hoher Relevanz.....	33
3.2.2 Kriterien mit mittlerer Relevanz	52
3.2.3 Zusatzkriterien.....	56
3.3 B3: Bilanz der Wirkungen.....	58
3.3.1 Bilanz nach Kriterien	58
3.3.2 Regionale Bilanz	60
3.3.3 Abgrenzung / Unsicherheiten.....	61
4 Schlussfolgerungen	62
4.1 C1: Optimierungspotenziale.....	62
4.2 C2: Vertiefungsbedarf	62
4.3 C3: Umsetzung.....	63
Literaturverzeichnis	66
Anhang A: Berechnung Flächenverbrauch	69
Anhang B: Fallbeispiel Lech	72

Kurzfassung

a) Ausgangslage

Am 11. März 2012 wurde die Eidgenössische Volksinitiative „Stopp mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ angenommen. Nach der entsprechenden Verfassungsbestimmung (Art. 75 BV) ist der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt.

Anfang 2014 hat der Bundesrat - nach umfangreichen Vorarbeiten und einer Vernehmlassung zu einem Vorentwurf - die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung verabschiedet.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat prozessbegleitend die vorliegende Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) zum Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes in Auftrag gegeben. Sie zeigt in einer Grobanalyse und primär auf Basis der bestehenden Literatur auf, welche Auswirkungen das Zweitwohnungsgesetz auf die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft hat.

Generell ist die Abschätzung der Auswirkungen schwierig, da diese stark vom Vollzug der Bestimmungen durch Kantone und Gemeinden, vom Verhalten der Akteure und vom wirtschaftlichen Umfeld (Konjunktur, Zinsen) abhängen.

b) Auswirkungen im Überblick

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Auswirkungen in den drei Nachhaltigkeitsdimensionen.

Tabelle K1: Die Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung auf die Kriterien der NHB

Kriterium	Fazit zur Abschätzung der Auswirkungen	Beurteilung
Wirtschaft		
W1 Einkommen und Beschäftigung	Einkommen und Beschäftigung im Berggebiet verbleiben längerfristig auf einem etwas tieferen Niveau als zuvor.	-
W2 Produktivkapital	Voraussichtlich leichter Rückgang beim Humankapital (Arbeitskräfte).	0
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	Langfristig gute Positionierung der Tourismusbranche und Förderung der Innovationen der Wirtschaft im Berggebiet. Positiver Einfluss auf den Strukturwandel.	+
W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	Einfluss auf die Marktmechanismen mit der Begründung des Marktversagens (Landschaftsbeeinträchtigung).	-
W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand	Längerfristig tiefere Steuereinnahmen im Berggebiet als im Referenzszenario. Zudem Umsetzungsaufwand der Kantone & Gemeinden in noch unbekannter Höhe. Kleiner Gegeneffekt: Verminderte Risiken mit Infrastrukturausbauten.	-
Umwelt		
U1 Natur und Landschaft	Verlangsamung der Zerschneidung und Zersiedelung im Berggebiet und geringerer Bodenverbrauch. Positive Auswirkungen auf Landschaft und Artenvielfalt. Erhalt von mehr Landschaftswerten.	+

U2	Erneuerbare Ressourcen	Positive Auswirkungen in der Schweiz; allenfalls Verschiebungen des Ressourcenverbrauchs ins Ausland.	o
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen		
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	Weniger Belastung durch Schadstoffe durch verminderte Bautätigkeit bei den Zweitwohnungen. Effekt wird allenfalls durch Ausbau touristischer Aktivitäten abgeschwächt.	+
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko	<i>Nicht betrachtet, da Kriterium nicht relevant.</i>	
Gesellschaft			
G1	Gesundheit und Sicherheit	<i>Nicht betrachtet, da Kriterium nicht relevant.</i>	
G2	Entfaltung und Identität des Einzelnen	Positive Auswirkungen auf Identität und gesellschaftliche Werte. Fragezeichen bei den Auswirkungen auf die lokale Kultur. In sehr peripheren Gemeinden: evtl. Abwanderung und dadurch negative Auswirkungen.	o
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte		
G4	Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit	Wahrung der Rechtsgleichheit und Steigerung der Rechtssicherheit im Vergleich zum Status quo. Ungleiche Effekte je nach Gemeinde. Offenheit bezüglich Umsetzung der Missbrauchsvermeidung ergibt naturgemäss eine gewisse Rechtsunsicherheit.	o
G5	Solidarität / Gerechtigkeit / Verteilungseffekte	Mehr räumlicher Gestaltungsspielraum für zukünftige Generationen. Die pragmatische Umsetzung der Verfassungsbestimmung kann als Solidarität mit dem Berggebiet verstanden werden. Ökonomische Ungleichbehandlung in Gemeinden über/unter 20% Zweitwohnungsanteil.	o

Legende: Rot/-: Kritisch bezüglich Nachhaltigkeit;
 Grün/+: Positiv bezüglich Nachhaltigkeit;
 Braun/o: Negative und positive Auswirkungen halten sich ungefähr die Waage
Fett gedruckte Kriterien wurden in der Relevanzanalyse mit hoher Relevanz bewertet.

c) Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung zeigt, dass die Umsetzung des Verfassungsartikels zwar dazu beitragen kann, Innovationen und damit den Strukturwandel und die Positionierung des Tourismus zu fördern. Aufgrund der negativen Effekte auf Beschäftigung, Einkommen und Steuereinnahmen ist die Beurteilung der Auswirkungen in der Dimension Wirtschaft aber mehrheitlich negativ.¹ Es ist davon auszugehen, dass in den Bereichen Tourismus und Bau die Umsätze im Jahr 2025 im Schweizer Alpenraum rund 440 - 790 Mio. CHF unter dem Referenzszenario liegen. Dies entspricht 0.2 - 0.4% des BIPs im Referenzszenario. Die Anzahl Arbeitsplätze dürfte im Jahr 2025 rund 2'700 - 4'800 Personen unter dem Referenzszenario liegen (entspricht 0.2 – 0.5% der Erwerbstätigen). Die Arbeitslosigkeit wird teilweise «exportiert», da z.B. viele Arbeitnehmende im Baugewerbe aus dem Ausland stammen.

Die öffentliche Hand muss im Jahr 2025 durch die Zweitwohnungsgesetzgebung mit Mindererinnahmen bei den Steuern (Einkommens-, Gewinn- und Mehrwertsteuer) in Höhe von rund

¹ Die Ergebnisse zu den wirtschaftlichen Auswirkungen stammen primär aus BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, wobei ein Abgleich der Gesetzesvorlage mit den in der BAK-Studie berechneten Szenarien vorgenommen wurde.

40 - 70 Mio. CHF pro Jahr rechnen. Zusätzlich entsteht Umsetzungsaufwand für Bund, Kantone und Gemeinden in noch unbekannter Höhe. Auf der anderen Seite können die Gemeinden das Risiko von teuren Ausbauten von lokalen Infrastrukturen für den Spitzenbedarf etwas vermindern.

Obschon einzelne Gemeinden und Regionen stark von diesen wirtschaftlichen Auswirkungen betroffen sein können, scheinen die längerfristigen Auswirkungen auf den gesamten Raum verkräftbar. Dafür sorgt u.a. die langfristig bessere Positionierung der Tourismusbranche durch die Anstösse zu einem notwendigen Strukturwandel.

d) Auswirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen auf die Dimension Umwelt sind mehrheitlich positiv. Die Zersiedelung und die Zerschneidung der Landschaft durch Verkehrswege und Siedlungen haben in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Dies bedroht die natürlichen Lebensräume von Tieren und Pflanzen und hat ausserdem negative Auswirkungen auf das Erleben der Landschaft.² Werden durch die Zweitwohnungsgesetzgebung weniger Zweitwohnungen gebaut, so wird die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft eingedämmt. Wertvolle Orts- und Landschaftsbilder bleiben somit der heutigen und den zukünftigen Generationen länger erhalten. Zudem sind positive Auswirkungen auf die Artenvielfalt zu erwarten.

Schätzungen dazu, wie stark die eingeschränkte Bautätigkeit den Bodenverbrauch vermindert, sind schwierig: Unter der Annahme, dass jährlich 2'500 Zweitwohnungen³ weniger gebaut werden als im Referenzfall, beträgt die jährlich eingesparte Siedlungsfläche rund 51 ha.⁴ Im Verlauf von 10 Jahren werden so bereits mehr als 500 ha an Natur- und Kulturland erhalten. Lokal sind dies bedeutende Effekte; im Vergleich zum jährlichen gesamtschweizerischen Verlust an Kulturland machen sie rund 2% aus.⁵

Offen ist hingegen, ob sich negative Effekte ins Ausland verlagern, indem dort mehr Zweitwohnungen gebaut werden. Ebenfalls ungeklärt bleibt, welche Auswirkungen die touristischen Projekte und Initiativen haben, die als flankierende Massnahmen zu Zweitwohnungsgesetzgebung umgesetzt werden.

² Vgl. BAFU (2010), Zustand der Landschaft in der Schweiz.

³ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, S. 29: Gemäss diesen Angaben wurden in den letzten zehn Jahren in den betroffenen Gemeinden jährlich rund 2'500 neue Zweitwohnungen gebaut, und es wurde im Referenzfall („Ankerszenario“) mit einer weiteren Zunahme gerechnet. Allerdings wird der Zweitwohnungsbau auch in den betroffenen Gemeinden nicht komplett gestoppt (Stichwort bewirtschaftete Zweitwohnungen und Einliegerwohnungen). Im Sinne einer Annahme gehen wir daher davon aus, dass rund 2'500 Zweitwohnungen weniger gebaut werden als im Ankerszenario.

⁴ Grobe Schätzung von Ecoplan.

⁵ Vgl. BFS, Bodennutzungswandel pro Sekunde. Online im Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/bodennutzungswandel_pro_sekunde.html (8.10.2013).

e) Auswirkungen auf die Gesellschaft

Bei der Dimension Gesellschaft werden verschiedene Teilaspekte tangiert: Ortsansässige haben in Tourismusgemeinden eher bessere Chancen, eine zahlbare Wohnung zu finden. Die lokale Identität und die gesellschaftlichen Werte werden im Vergleich zum Referenzszenario gestärkt. Zukünftige Generationen haben durch die Eindämmung des Bodenverbrauchs etwas mehr räumlichen Gestaltungsspielraum. Allerdings können die wirtschaftlichen Effekte unter Umständen auch zur Abwanderung beitragen.

Die Rechtsgleichheit wird mit der Zweitwohnungsgesetzgebung gewahrt und die Rechtssicherheit steigt grundsätzlich im Vergleich zum Status quo. Da altrechtliche Wohnungen in der Art der Wohnnutzung frei sind, steigt ihr Wert mit der Zweitwohnungsgesetzgebung im Vergleich zum Status quo, weil das Angebot an neuen Zweitwohnungen eingeschränkt wird. Bei einem Verkauf profitieren die Eigentümer/innen. Dieser Effekt wird dadurch leicht vermindert, dass die altrechtlichen Wohnungen im Falle von Erweiterungen nur als Erstwohnung oder touristisch bewirtschaftete Wohnungen genutzt werden können.

f) Zusatzkriterien und Gesamtbetrachtung

Bei den untersuchten sog. **Zusatzkriterien** der NHB hat sich nochmals verdeutlicht, dass ein Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und dem Landschaftsschutz besteht. In gewissen Gebieten wird der regionalwirtschaftliche (Abwärts)trend weiter verschärft. Dafür bleibt der Handlungsspielraum für künftige Generationen bezüglich der Landschaft eher erhalten als ohne die Zweitwohnungsgesetzgebung. Insgesamt werden dadurch irreversible Veränderungen eher vermieden.

Gesamthaft zeigt sich also, dass die **Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem Chancen für die Umwelt und Gesellschaft bietet, während sie für die lokale Wirtschaft im Berggebiet neben Chancen auch Risiken mit sich bringt, die durch geeignete Massnahmen teilweise abgefedert werden können.**

g) Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Es ist davon auszugehen, dass die **urbanen Zentren** und **Agglomerationen** von der Zweitwohnungsgesetzgebung höchstens am Rande betroffen sind. Zwar ist möglich, dass einzelne Städte die 20%-Grenze überschreiten; insgesamt hat die Analyse aber bestätigt, dass von der Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem das **Berggebiet** betroffen ist.

Auf institutioneller Ebene sind demnach auch vor allem die **Kantone und Gemeinden des Berggebiets** betroffen. Sie sind es, die gemäss Artikel 13 damit beauftragt sind, Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, und sie tragen diesbezüglich und auch sonst im Vollzug den grössten Teil des Umsetzungsaufwands. Sie haben zudem die steuerlichen Auswirkungen zu tragen, können aber auch das Risiko eines kostspieligen Ausbaus von lokalen Infrastrukturen für den Spitzenbedarf vermindern.

Gleichzeitig ist ihre Bevölkerung von den Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung direkt betroffen: In den Gemeinden und Kantonen des Berggebiets wird es zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen; hier entsteht aber auch der grösste Nutzen der besseren Erhaltung der Landschaftswerte. Wie stark die einzelnen Gemeinden des Berggebiets die Auswirkungen zu spüren bekommen, hängt von vielerlei Faktoren ab, z.B. von deren Wirtschaftsstruktur, ihrer Stellung im Tourismus und ihrer Lage.

„Hauptbetroffener“ der Zweitwohnungsgesetzgebung ist also das Berggebiet. Auf institutioneller Ebene sind die **Gemeinden und Kantone des Berggebiets** vor allem durch die steuerlichen Effekte und den Umsetzungsaufwand betroffen.

h) Vertiefungsbedarf, Umsetzung, Monitoring

Empfohlen wird die Ausarbeitung eines **Werkzeugkastens** mit konkreten Massnahmen im Bereich der Missbrauchsbekämpfung (Artikel 13) zuhanden der Kantone und Gemeinden. Dies würde sowohl eine rasche Umsetzung fördern als auch die Ressourcen der Kantone und Gemeinden schonen.

Des Weiteren orten wir einen Vertiefungsbedarf im Bereich **Monitoring**: Gemäss Artikel 21 des Zweitwohnungsgesetzes *„untersucht das Bundesamt für Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft regelmässig die Wirkungen dieses Gesetzes“*. Diesem Anspruch könnte durch ein **Monitoring** Rechnung getragen werden, das sich auf alle Evaluationsebenen erstreckt:

- Vollzug (Aufwand, Art, erteilte Bewilligungen usw.)
- Output (Anzahl erstellte und umgenutzte Wohnungen, eingezonte Flächen usw.)
- Outcome (Wirkung auf Eigentümer, Wertveränderungen)
- Impact (Bautätigkeit, Arbeitsplätze, Umsätze, Bevölkerung, usw.)

In einem ersten Schritt müsste dafür ein Monitoringkonzept ausgearbeitet werden, in dem u.a. Fragen bezüglich Perimeter, Beobachtungsebene, Periodizität und Indikatorenset zu klären wären. Der vorliegende Bericht enthält bereits erste Ideen für ein mögliches quantitatives Indikatorenset auf der Impact-Ebene und ergänzende qualitative Indikatoren.

Résumé

a) Situation initiale

Le 11 mars 2012, l'initiative populaire fédérale «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires!» a été acceptée. La disposition constitutionnelle correspondante (art. 75 Cst) plafonne le pourcentage de résidences secondaires à 20% du parc des logements de chaque commune.

Après des travaux préparatoires considérables et une consultation portant sur un avant-projet, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la législation d'exécution au début de 2014.

Pour accompagner ce processus, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a commandé la présente évaluation de la durabilité (EDD) relative au projet de loi sur les résidences secondaires. Dans une analyse sommaire et en s'appuyant principalement sur la littérature existante, celle-ci montre quelles seront les conséquences de la loi sur les résidences secondaires sur l'économie, l'environnement et la société.

De manière générale, ces conséquences restent difficiles à apprécier, puisqu'elles dépendent dans une large mesure de l'exécution des dispositions par les cantons et les communes, du comportement des acteurs ainsi que du contexte économique (conjoncture, taux d'intérêt).

b) Vue d'ensemble des conséquences

Le tableau ci-après donne un aperçu général des principales conséquences dans les trois dimensions de la durabilité.

Tableau K1: Les conséquences de la législation sur les résidences secondaires sur les critères de l'évaluation de la durabilité

Critère	Conclusion concernant l'appréciation des conséquences	Evaluation
Economie		
W1 Revenu et emploi	Dans les régions de montagne, le revenu et l'emploi atteindront à long terme un niveau légèrement inférieur à leur niveau actuel.	-
W2 Capital productif	Probablement léger recul sur le plan du capital humain (forces de travail).	0
W3 Compétitivité et capacité d'innovation	A long terme, bon positionnement du secteur du tourisme et promotion des innovations de l'économie dans les régions de montagne. Influence positive sur les mutations structurelles.	+
W4 Mécanismes de marché et vérité des coûts	Influence sur les mécanismes de marché avec la justification de l'échec du marché (atteinte aux paysages).	-
W5 Gestion du secteur public	A long terme, recettes fiscales dans les régions de montagne moins élevées que dans le scénario de référence. En outre, montant encore inconnu des charges de mise en œuvre pour les cantons et les communes. Léger effet contraire: diminution des risques des aménagements en infrastructures.	-

Environnement			
U1	Nature et paysage	Ralentissement du mitage et du morcellement du paysage dans les régions de montagne et moindre consommation de sol. Répercussions positives sur le paysage et la diversité des espèces. Plus grande préservation des valeurs paysagères.	+
U2	Ressources renouvelables	Répercussions positives en Suisse; le cas échéant, déplacement de la consommation de ressources vers l'étranger.	0
U3	Ressources non renouvelables		
U4	Dégradation de l'environnement naturel et humain	Moins de pollution suite à la diminution de l'activité de construction de résidences secondaires. Le cas échéant, cet effet sera atténué par l'extension des activités touristiques.	+
U5	Catastrophes environnementales et risques d'accidents	<i>Non pris en considération, car critère non pertinent.</i>	
Société			
G1	Santé et sécurité	<i>Non pris en considération, car critère non pertinent.</i>	
G2	Epanouissement et identité de l'individu	Répercussions positives sur l'identité et les valeurs sociales. Points d'interrogation quant aux répercussions sur la culture locale. Dans les communes très périphériques: éventuellement émigration et donc conséquences négatives.	0
G3	Culture et valeurs sociales		
G4	Egalité de traitement et sécurité juridique	Préservation de l'égalité de traitement et accroissement de la sécurité juridique par comparaison au statu quo. Effets inégaux selon les communes. Les incertitudes quant à la mise en œuvre des mesures pour éviter les abus créent naturellement une relative insécurité juridique.	0
G5	Solidarité / justice / effets de distribution	Plus de marge de manœuvre pour l'aménagement spatial pour les générations futures. La mise en œuvre pragmatique de la disposition constitutionnelle peut être comprise comme une solidarité avec les régions de montagne. Inégalités de traitement économique dans les communes ayant plus/moins de 20% de part de résidences secondaires.	0

Légende: en rouge/-: durabilité critique;
 en vert/+: positif pour la durabilité;
 en marron/o: équilibre approximatif entre conséquences négatives et positives
 Les critères imprimés en caractères **gras** ont été évalués avec une pertinence élevée dans l'analyse de pertinence.

c) Conséquences économiques

L'évaluation de la durabilité montre que la mise en œuvre de l'article constitutionnel peut certes contribuer à encourager les innovations et donc les mutations structurelles et le positionnement du tourisme. Mais en raison des effets négatifs sur l'emploi, le revenu et les recettes fiscales, l'évaluation des conséquences sur le plan économique reste majoritairement

négative.⁶ Il y a lieu de supposer que dans les secteurs du tourisme et de la construction, les chiffres d'affaires en 2025 dans la zone alpine suisse se situeront entre environ 440 et 790 millions de CHF au-dessous du scénario de référence. Cela représente 0,2 à 0,4% du PIB selon le scénario de référence. En 2025, la diminution du nombre d'emplois devrait osciller entre 2'700 et 4'800 emplois (soit 0,2 à 0,5% des personnes exerçant une activité lucrative selon le scénario de référence). Ce recul des emplois sera en partie «exporté» car, par exemple, de nombreux salariés du secteur de la construction ont été recrutés à l'étranger.

En 2025, du fait de la législation sur les résidences secondaires, les collectivités publiques devront s'attendre à une diminution des recettes fiscales (impôt sur le revenu, impôt sur les bénéfices et TVA) de l'ordre de 40 à 70 millions de CHF par an. En outre, des charges de mise en œuvre devront être assumées par la Confédération, les cantons et les communes pour un montant encore inconnu. En revanche, les communes pourront légèrement réduire le risque d'aménagements coûteux des infrastructures locales pour les pics de fréquentation.

Même si certaines communes et régions pourraient être fortement touchées par ces incidences économiques, les conséquences à plus long terme sur l'ensemble des territoires semblent supportables. En effet, les mesures incitatives encourageant les mutations structurelles devenues nécessaires devraient à long terme améliorer le positionnement du secteur du tourisme.

d) Conséquences environnementales

Les conséquences sur le plan environnemental seront majoritairement positives. Le phénomène de mitage et de morcellement du paysage par les constructions et les infrastructures de transport a pris une ampleur considérable ces dernières décennies. Il menace les habitats naturels des animaux et des plantes et a par ailleurs des effets négatifs sur la perception du paysage.⁷ Si la législation sur les résidences secondaires entraîne un recul de la construction de résidences secondaires, le mitage et le morcellement du paysage seront atténués. Des sites et des paysages de valeur seront ainsi préservés durablement pour les générations actuelles et futures. En outre, on peut s'attendre à des conséquences positives sur la biodiversité.

Il est difficile de faire une estimation de la mesure dans laquelle la limitation de l'activité de construction diminuera la consommation de sol: à supposer que l'on construira chaque année 2'500 résidences secondaires⁸ de moins que d'après le scénario de référence, la surface

⁶ Les résultats relatifs aux conséquences économiques proviennent principalement de BAK (2013), Conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires, étant précisé que l'étude BAK a procédé à une comparaison entre le projet de loi et les scénarios calculés.

⁷ Cf. OFEV (2010), Etat du paysage en Suisse.

⁸ Cf. BAK (2013), Conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires, p. 32: selon ces indications, environ 2'500 nouvelles résidences secondaires ont été construites par an ces dix dernières années dans les communes concernées, et une nouvelle augmentation est escomptée dans le cas de référence («scénario élémentaire»). Toutefois, la construction de résidences secondaires ne sera pas totalement arrêtée même dans les communes

sauvée s'élèvera à environ 51 ha.⁹ En 10 ans, plus de 500 ha de surfaces naturelles et cultivées pourront ainsi être préservées. Au niveau local, ces effets sont importants; en comparaison avec les pertes annuelles de terres cultivables sur l'ensemble de la Suisse, cela représente environ 2%.¹⁰

Il est cependant difficile de dire si la nouvelle législation aura des répercussions négatives à l'étranger, où pourront se construire davantage de résidences secondaires. De même, on ne connaît pas les conséquences des projets et des initiatives touristiques qui seront mis en œuvre dans le cadre des mesures d'accompagnement de la législation sur les résidences secondaires.

e) Conséquences sociales

Sur le plan social, divers aspects sectoriels sont touchés: dans les communes touristiques, la population locale aura de meilleures chances de trouver un logement abordable. L'identité locale et les valeurs sociales seront renforcées par comparaison avec le scénario de référence. Les générations futures auront un peu plus de marge pour dessiner les contours du développement territorial grâce à l'endiguement de la consommation de sol. Toutefois, les effets économiques pourront éventuellement aussi contribuer à l'émigration.

L'égalité de traitement sera garantie par la législation sur les résidences secondaires et la sécurité juridique sera fondamentalement renforcée par rapport au statu quo. Etant donné que le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit est libre, la valeur de ceux-ci augmentera par rapport au statu quo avec l'entrée en vigueur de la législation sur les résidences secondaires du fait de l'offre limitée de nouvelles résidences secondaires. Les propriétaires tireront un bénéfice de la vente de ces biens. Cet effet sera cependant quelque peu atténué par la disposition qui n'autorise les agrandissements de logements créés selon l'ancien droit que s'ils portent sur des résidences principales ou des logements affectés à l'hébergement touristique.

f) Critères supplémentaires et considération d'ensemble

S'agissant des **critères supplémentaires** étudiés par l'évaluation de la durabilité, ils révèlent à nouveau un conflit d'objectifs entre les intérêts économiques et la protection du paysage. Dans certaines régions, la tendance (à la baisse) de l'économie régionale sera encore accentuée. En revanche, la marge de manœuvre des générations futures envers le paysage sera

concernées (notamment en raison des résidences secondaires réservées à l'hébergement touristique et des logements indépendants). A titre d'hypothèse, nous supposons donc qu'environ 2'500 résidences secondaires de moins que dans le scénario élémentaire seront construites.

⁹ Estimation sommaire d'Ecoplan.

¹⁰ Cf. OFS, Evolution de l'utilisation du sol en m2 par seconde. En ligne sur Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/bodennutzungswandel_pro_sekunde.html (8.10.2013).

mieux conservée que sans la législation sur les résidences secondaires. Globalement, celle-ci permettra plutôt d'éviter des modifications irréversibles.

Globalement, il s'avère donc que la **législation sur les résidences secondaires offre surtout des chances pour l'environnement et la société, alors que pour l'économie locale dans les régions de montagne, elle crée des opportunités, mais aussi des risques, qui pourront être partiellement amortis par des mesures appropriées.**

g) Conséquences sur les cantons et les communes ainsi que sur les centres urbains, agglomérations et régions de montagne

Il y a lieu de supposer que la législation sur les résidences secondaires touchera les **centres urbains** et les **agglomérations** de façon très marginale. Certes, il se pourrait que certaines villes dépassent la limite de 20%; mais globalement, l'analyse confirme que les **régions de montagne** seront les premières concernées par la législation sur les résidences secondaires.

Sur le plan institutionnel aussi, les **cantons et les communes des zones de montagne** seront par conséquent concernés au premier chef. Selon l'article 13, ils sont chargés d'empêcher les abus et les évolutions indésirables, et devront assumer cette responsabilité, ainsi, d'ailleurs, que la majeure partie des charges liées à la mise en œuvre. Ils devront en outre assumer les conséquences fiscales, mais pourront aussi réduire le risque d'un aménagement coûteux des infrastructures locales pour les pics de fréquentation.

En même temps, leur population sera directement concernée par les conséquences de la législation sur les résidences secondaires: les communes et les cantons des régions de montagne connaîtront un recul des prestations économiques, mais bénéficieront le plus des retombées positives sur la préservation de leurs valeurs paysagères. L'ampleur des incidences sur les communes des régions de montagne dépendra de multiples facteurs, par exemple de leur structure économique, de leur position dans le secteur du tourisme et de leur emplacement.

Les régions de montagne seront ainsi les premières concernées par la législation sur les résidences secondaires. Sur le plan institutionnel, les **communes et les cantons des régions de montagne** seront essentiellement concernés par les effets fiscaux et les charges de mise en œuvre.

h) Besoin d'approfondissement, mise en œuvre, monitoring

Il est recommandé d'élaborer une **trousse à outils** de mesures concrètes dans le domaine de la lutte contre les abus (article 13) à l'intention des cantons et des communes. Cela encouragerait une mise en œuvre rapide tout en ménageant les ressources des cantons et des communes.

Par ailleurs, nous constatons un besoin d'approfondissement dans le domaine du **monitoring**: conformément à l'article 21 de la loi sur les résidences secondaires, «l'Office fédéral du développement territorial analyse régulièrement les effets de la présente loi, en collaboration

avec le Secrétariat d'Etat à l'économie.» Il serait possible de tenir compte de cet objectif par un **monitoring** s'étendant à tous les niveaux d'évaluation:

- exécution (charges, nature, autorisations délivrées, etc.)
- production (nombre de logements construits et réaffectés, surfaces classées, etc.)
- résultats (incidences sur les propriétaires, variations de valeur)
- impact (activité de construction, emplois, chiffres d'affaires, population, etc.)

Dans un premier temps, il conviendrait d'élaborer pour cela un concept de monitoring réglant notamment les questions relatives au périmètre, au niveau d'observation, à la périodicité et au jeu d'indicateurs. Le présent rapport contient déjà quelques suggestions préliminaires pour un jeu possible d'indicateurs quantitatifs sur le plan de l'impact ainsi que des indicateurs qualitatifs complémentaires.

Riassunto

a) Situazione iniziale

L'11 marzo 2012 il popolo svizzero ha accolto l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!». Secondo la relativa disposizione costituzionale (art. 75 Cost.), la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative di un Comune non può eccedere il 20 per cento.

All'inizio del 2014, dopo importanti lavori preparatori e al termine di un'ampia procedura di consultazione, il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla legislazione d'esecuzione.

Contestualmente alla procedura, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha commissionato la presente valutazione della sostenibilità (VSost) del disegno di legge sulle abitazioni secondarie. In un'analisi sommaria, e attingendo soprattutto alla letteratura esistente, la VSost illustra le ripercussioni della citata legge per l'economia, l'ambiente e la società.

Stimare queste ripercussioni si rivela un compito difficile, poiché esse dipendono in larga misura dall'esecuzione delle disposizioni di legge da parte dei Cantoni e dei Comuni, dal comportamento degli attori coinvolti e dal quadro economico (congiuntura, interessi).

b) Visione d'insieme delle ripercussioni

La tabella seguente fornisce una visione d'insieme delle principali ripercussioni per le tre dimensioni della sostenibilità.

Tabella K1: Ripercussioni della legge sulle abitazioni secondarie per i criteri della valutazione della sostenibilità

criterio	Conclusione sull'analisi delle ripercussioni	Valutazione
Economia		
W1 Reddito e occupazione	Nel lungo periodo il reddito e l'occupazione nelle regioni di montagna permarranno a livelli leggermente più bassi che in passato.	-
W2 Capitale produttivo	Si prevede una lieve contrazione del capitale umano (forza lavoro).	0
W3 Competitività e capacità innovativa	Nel lungo periodo il settore del turismo si posizionerà bene e sarà promossa l'innovazione economica nelle regioni di montagna. Effetti positivi sui cambiamenti strutturali.	+
W4 Meccanismi di mercato e verità dei costi	Influenza sui meccanismi di mercato adducendo il "fallimento del mercato" (danneggiamento del paesaggio).	-
W5 Attività del settore pubblico	Nel lungo periodo, minori entrate fiscali nelle regioni di montagna (rispetto allo scenario di riferimento) e costi di attuazione non ancora misurabili per i Cantoni e i Comuni. Lieve effetto contrario: meno rischi correlati al potenziamento delle infrastrutture.	-

Ambiente			
U1	Natura e paesaggio	Rallentamento della frammentazione e della dispersione insediativa nelle zone di montagna e ridotto consumo del suolo. Effetti positivi sul paesaggio e sulla diversità delle specie. Migliore preservazione dei valori paesaggistici.	+
U2	Risorse rinnovabili	Effetti positivi in Svizzera, con spostamento all'estero del consumo di risorse.	0
U3	Risorse non rinnovabili		
U4	Inquinamento per l'ambiente e l'uomo	Riduzione dell'inquinamento da sostanze dannose per effetto della contrazione dell'attività edilizia nel settore delle abitazioni secondarie, ma d'altro canto potenziamento delle attività turistiche.	+
U5	Catastrofi ambientali e rischi di incidenti	<i>Non considerato (criterio irrilevante)</i>	
Società			
G1	Salute e sicurezza	<i>Non considerato (criterio irrilevante)</i>	
G2	Realizzazione e identità individuale	Effetti positivi sull'identità e sui valori sociali. Conseguenze incerte sulla cultura locale. Nei Comuni molto periferici: possibile esodo e dunque conseguenze negative.	0
G3	Cultura e valori sociali		
G4	Parità di trattamento e certezza del diritto	È garantita la parità di trattamento e viene rafforzata la certezza del diritto rispetto allo status quo. Effetti diversi seconda i Comuni. La mancata definizione di misure di attuazione della prevenzione degli abusi crea naturalmente una certa incertezza giuridica.	0
G5	Solidarietà / Giustizia / Effetti distributivi	Per le generazioni future, margine di manovra superiore in materia di sviluppo del territorio. L'attuazione pragmatica dell'articolo costituzionale può essere intesa come gesto di solidarietà verso le zone di montagna. Disparità di trattamento economico tra Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera/è inferiore al 20 per cento.	0

Legenda: Rosso/-: sostenibilità critica;
 verde/+: sostenibilità positiva;
 marrone/0: conseguenze negative e positive si controbilanciano.
 I criteri **in grassetto** sono stati giudicati della massima rilevanza nell'analisi di pertinenza.

c) Ripercussioni per l'economia

La valutazione della sostenibilità evidenzia che l'attuazione dell'articolo costituzionale può favorire l'innovazione e di riflesso i cambiamenti strutturali nonché promuovere il ruolo del settore turistico. In ragione degli effetti negativi sull'occupazione, sui redditi e sulle entrate fiscali, la valutazione delle ripercussioni economiche è nel complesso negativa¹¹. Si stima che il fatturato nel settore del turismo e delle costruzioni nelle regioni di montagna sarà, nel 2025, di 440 fino a 790 milioni di franchi inferiore rispetto allo scenario di riferimento. Ciò rappresenta lo 0,2–0,4 per cento del prodotto interno lordo secondo lo scenario di riferimento. Nel 2025, il mercato del lavoro perderà da 2700 a 4800 posti di lavoro, vale a dire lo 0,2–0,5 per cento della popolazione attiva secondo lo scenario di riferimento. Il calo

¹¹ I risultati riguardanti le ripercussioni economiche sono tratti principalmente dallo studio BAK (2013), *Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme e de l'économie*, nel quale il disegno di legge è stato messo a confronto con gli scenari elaborati.

dell'occupazione sarà in parte «esportato», poiché molti salariati nel settore delle costruzioni sono stati assunti all'estero.

Per effetto della legislazione sulle abitazioni secondarie, i poteri pubblici dovranno mettere in conto nel 2025 un calo delle entrate fiscali (imposta sul reddito, imposta sugli utili da sostanza immobiliare e imposta sul valore aggiunto) nell'ordine di 40–70 milioni di franchi all'anno. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni dovranno farsi carico di costi di attuazione non ancora calcolabili. D'altro canto, i Comuni potranno ridurre i costi di ristrutturazione delle infrastrutture locali per far fronte ai picchi della domanda.

Sebbene alcuni Comuni e regioni potrebbero risentire profondamente delle ripercussioni economiche descritte sopra, le conseguenze a lungo termine paiono sopportabili sull'insieme dei territori interessati. Gli incentivi a favore dei cambiamenti strutturali necessari dovrebbero infatti garantire un miglior posizionamento del settore turistico nel lungo periodo.

d) Ripercussioni per l'ambiente

Le ripercussioni della legge sul piano ambientale sono nell'insieme positive. Il fenomeno della dispersione insediativa e della frammentazione del paesaggio dovuta agli insediamenti e alle infrastrutture di traffico si è notevolmente aggravato negli ultimi decenni: oltre a rappresentare una minaccia per gli spazi vitali naturali di fauna e flora, ha effetti negativi sulla percezione del paesaggio¹². Ponendo un freno alla costruzione di abitazioni secondarie, la legislazione sulle abitazioni secondarie contribuirà a contenere il fenomeno della dispersione e della frammentazione del paesaggio, favorendo la preservazione nel tempo dei siti e dei paesaggi di valore per le generazioni presenti e future. Si avranno inoltre effetti positivi anche sulla biodiversità.

È difficile stimare in che misura la limitazione dell'attività edilizia permetterà di ridurre l'utilizzazione del suolo. Ipotizzando che ogni anno verranno costruite 2 500 abitazioni secondarie¹³ in meno rispetto allo scenario di riferimento, la superficie risparmiata ogni anno sarà pari a circa 51 ha.¹⁴ In 10 anni si potrebbero dunque preservare più di 500 ha di superfici naturali e coltivate. A livello locale gli effetti saranno considerevoli: rispetto alle perdite annuali di terreni coltivabili in Svizzera, ciò rappresenta circa il 2 per cento.¹⁵

¹² Cfr. UFAM (2010), *L'état du paysage en Suisse*.

¹³ Cfr. BAK (2013), *Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme e de l'économie*, pag. 32 (della versione francese): secondo i dati riportati, negli ultimi dieci anni sono state costruite circa 2 500 nuove abitazioni secondarie all'anno nei Comuni interessati; lo scenario di riferimento prevede un ulteriore incremento di questo dato. Tuttavia, anche nei Comuni interessati la costruzione di abitazioni secondarie non cesserà del tutto (in ragione delle abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici e delle abitazioni supplementari). Secondo l'ipotesi formulata, si costruiranno circa 2 500 abitazioni secondarie in meno rispetto allo scenario di riferimento.

¹⁴ Stima approssimativa di EcoPlan.

¹⁵ Cfr. UST, *Evolution de l'utilisation du sol par seconde*. Online in Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/03/blank/key/bodennutzungswandel_pro_sekunde.html (8.10.2013).

Non è chiaro invece se la nuova legislazione avrà ripercussioni negative all'estero, con un aumento della costruzione di abitazioni secondarie. È inoltre difficile prevedere le conseguenze dei progetti e delle iniziative che saranno realizzati nel settore del turismo come misure di accompagnamento alla legislazione sulle abitazioni secondarie.

e) Ripercussioni per la società

Sul piano sociale entrano in gioco diversi aspetti settoriali: nei Comuni turistici, la popolazione residente avrà maggiori opportunità di trovare abitazioni a prezzi accessibili. L'identità locale e i valori sociali verranno rafforzati rispetto allo scenario di riferimento. Alle generazioni future, il freno posto all'utilizzazione del territorio garantirà un margine di manovra leggermente superiore in materia di sviluppo del territorio. Tuttavia, gli effetti economici potrebbero in talune situazioni favorire l'esodo.

La legislazione sulle abitazioni secondarie garantisce la parità di trattamento e, rispetto alla situazione attuale, contribuisce a migliorare la certezza del diritto. Dato che le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore sono libere nell'uso abitativo, con l'entrata in vigore della legge sulle abitazioni secondarie il loro valore crescerà rispetto allo status quo in ragione dell'offerta limitata di nuove abitazioni secondarie. I proprietari che venderanno i propri immobili ne trarranno dunque profitto. Questo effetto sarà leggermente attenuato dalla disposizione che autorizza un ampliamento delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore soltanto se utilizzate come abitazioni primarie o come abitazioni sfruttate a scopi turistici.

f) Criteri supplementari e analisi globale

L'analisi dei **criteri supplementari** effettuata nell'ambito della valutazione della sostenibilità avvalorava l'esistenza di obiettivi conflittuali tra interessi economici da un lato e protezione del paesaggio dall'altro. In alcune zone si accentuerà ulteriormente la tendenza (al ribasso) dell'economia regionale. Con la legislazione sulle abitazioni secondarie verrà tuttavia garantito alle generazioni future un margine di manovra in materia paesaggistica. Nel complesso si potranno dunque prevenire cambiamenti irreversibili.

Nell'insieme emerge che **la legislazione sulle abitazioni secondarie offrirà opportunità per le dimensioni ambientale e sociale, mentre per l'economia locale nelle regioni di montagna si delineano opportunità, ma anche rischi, che in parte potranno essere ammortizzati con misure adeguate.**

g) Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Riteniamo che la legislazione sulle abitazioni secondarie avrà ripercussioni solo marginali sui **centri urbani** e sugli **agglomerati**. È possibile, certo, che in alcune città si superi il limite del 20 per cento, ma nel complesso l'esame della sostenibilità ha confermato che le più colpite saranno le **regioni di montagna**.

Sul piano istituzionale, dunque, **i Cantoni e i Comuni delle regioni di montagna** saranno direttamente interessati. Secondo l'articolo 13, saranno loro a dover impedire abusi e sviluppi indesiderati, riprendendo anche tutti gli altri oneri connessi all'applicazione del testo di legge. Dovranno inoltre accollarsi le conseguenze fiscali, fermo restando che potranno allo stesso tempo ridurre i costi di ristrutturazione delle infrastrutture locali per far fronte ai picchi della domanda.

Anche la popolazione delle regioni di montagna sarà direttamente interessata dalla legislazione sulle abitazioni secondarie: i Comuni e i Cantoni di queste regioni registreranno una contrazione dell'attività economica, ma trarranno anche i massimi benefici sul piano della preservazione dei valori paesaggistici. L'ampiezza delle ripercussioni sui singoli Comuni delle regioni di montagna dipenderà da svariati fattori, per esempio dalla loro struttura economica, dal loro ruolo nel settore del turismo e dalla loro posizione.

La legislazione sulle abitazioni secondarie toccherà quindi principalmente le regioni di montagna. Sul piano istituzionale, nei **Comuni e nei Cantoni di queste regioni** le ripercussioni si faranno sentire soprattutto in materia fiscale e sotto forma di onere per l'attuazione della legislazione.

h) Approfondimenti necessari, attuazione e monitoraggio

Si raccomanda di elaborare uno **strumentario** corredato di misure concrete nel settore della prevenzione degli abusi (art. 13) a uso di Cantoni e Comuni, allo scopo di velocizzare il processo di attuazione e garantire un impiego efficiente delle risorse a entrambi i livelli.

Si evidenzia inoltre la necessità di approfondimenti nel settore del **monitoraggio**: secondo l'articolo 21 della legge sulle abitazioni secondarie *«l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia, analizza a intervalli regolari gli effetti della presente legge»*. Ciò potrebbe concretizzarsi in un'attività di **monitoraggio** a tutti i livelli di valutazione:

- esecuzione (onere, modalità, autorizzazioni rilasciate);
- risultati (numero di abitazioni costruite e trasformate, superfici azionate);
- effetti (conseguenze per i proprietari, variazioni di valore);
- impatto (attività edilizia, occupazione, fatturato, popolazione).

In una fase iniziale sarebbe opportuno mettere a punto una strategia di monitoraggio nella quale andrebbero approfonditi diversi aspetti (perimetro, livello di osservazione, periodicità e set di indicatori). Il presente rapporto fornisce alcuni spunti per la definizione di un set di indicatori quantitativi a livello di impatto e di indicatori qualitativi complementari.

1 Ausgangslage, Ziel und Vorgehen der NHB

a) Ausgangslage

Am 11. März 2012 wurde die Eidgenössische Volksinitiative „Stopp mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ angenommen (BBI 2012 6623, 6625). Nach der entsprechenden Verfassungsbestimmung ist der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt (Art. 75b Abs. 1 BV). Artikel 75b Absatz 2 BV enthält zudem den Auftrag an die Gemeinden, einen so genannten Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs jährlich zu veröffentlichen.

Gestützt auf seine Kompetenz zum Vollzug der Gesetzgebung hat der Bundesrat am 22. August 2012 die Verordnung über Zweitwohnungen (SR 702) erlassen, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Diese Verordnung gilt bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b BV.

Anfang 2014 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen und damit den Vorschlag für die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b BV verabschiedet. Zuvor wurde von Ende Juni bis Ende Oktober 2013 eine Vernehmlassung zu einem Vorentwurf durchgeführt.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat prozessbegleitend eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) zum Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes in Auftrag gegeben. Dabei wurde ein erster Bericht anhand der Vernehmlassungsvorlage vom 26.6.2013 erstellt. Aufgrund der Anpassungen in der Vorlage, die der Bundesrat für die Botschaft vorgenommen hat, wurde auch die NHB überarbeitet und die vorliegende Fassung erstellt.

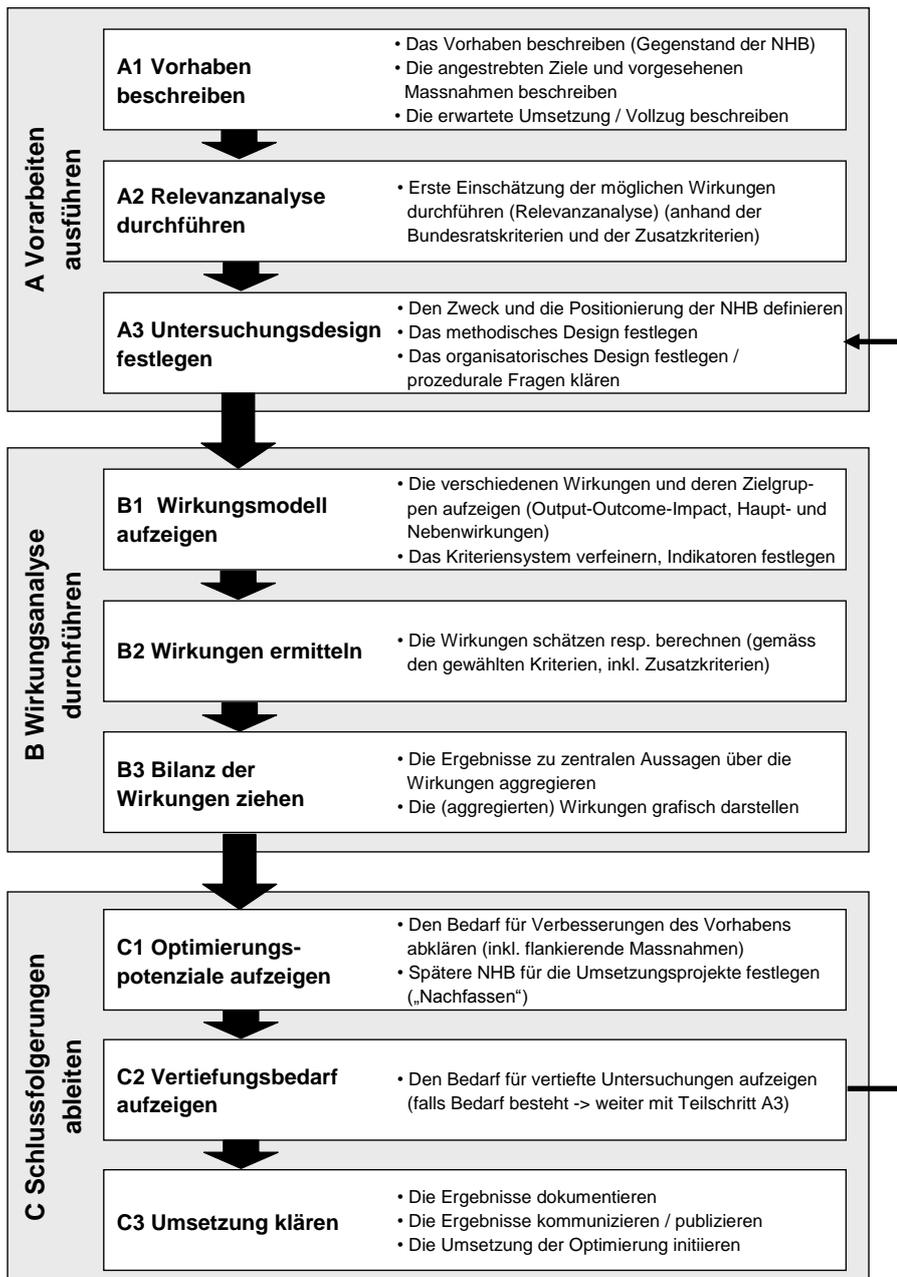
b) Ziel und Methode der NHB

Mit einer Nachhaltigkeitsbeurteilung lassen sich Vorhaben des Bundes hinsichtlich der Ziele der nachhaltigen Entwicklung beurteilen und ggf. optimieren. Ziel dieser Nachhaltigkeitsbeurteilung ist es, in einer Grobbeurteilung anhand des entsprechenden Leitfadens¹⁶ ein möglichst umfassendes Gesamtbild der vielfältigen Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes zu schaffen. Dabei soll die bis anhin stark auf wirtschaftliche Argumente ausgerichtete Diskussion um ökologische und soziale Argumente ergänzt werden.

Die folgende Abbildung zeigt die Arbeitsschritte der NHB in 3 Phasen. Die Arbeiten wurden entsprechend durchgeführt und sind im Folgenden im Bericht auch ebenso gegliedert.

¹⁶ Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

Abbildung 1-1: Arbeitsschritte der NHB



Quelle: ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. S.10.

2 Vorarbeiten der NHB

2.1 A1 Beschreibung des Vorhabens

a) Gegenstand

Gegenstand NHB ist der Vorschlag des Bundesrats gemäss Botschaft von Anfang 2014. Teilweise wird auf die Auswirkungen von Varianten hingewiesen, die im Vorentwurf des Zweitwohnungsgesetzes vom 26.6.2013 enthalten waren.

b) Eckpfeiler des Vorhabens

Für die Erläuterung des Gesetzesentwurfs wird auf die Botschaft des Bundesrates verwiesen. Zu den wichtigsten Eckpunkten, die für die Auswirkungen und damit die NHB besonders bedeutsam sind, gehören:

- Ausnahmeregelungen für touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen, die unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin erstellt werden dürfen.
- Behandlung altrechtlicher Wohnungen: Hier sieht der Gesetzesentwurf vor, dass altrechtliche Wohnungen zwar frei umgenutzt, jedoch nur dann erweitert werden dürfen, wenn sie als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden. Zudem ergreifen Kantone und Gemeinden Massnahmen gegen Missbräuche (Art. 13). Dies ist eine Mittellösung gegenüber den ursprünglichen Varianten. An einigen Stellen gehen wir auf die Auswirkungen einer restriktiveren Variante ein.¹⁷
- Bestimmungen bezüglich Umnutzung von Hotelbetrieben: Hotels können unter bestimmten Voraussetzungen auch Zweitwohnungen zur Querfinanzierung bauen.¹⁸

c) Referenzfall, gewünschte Vergleiche

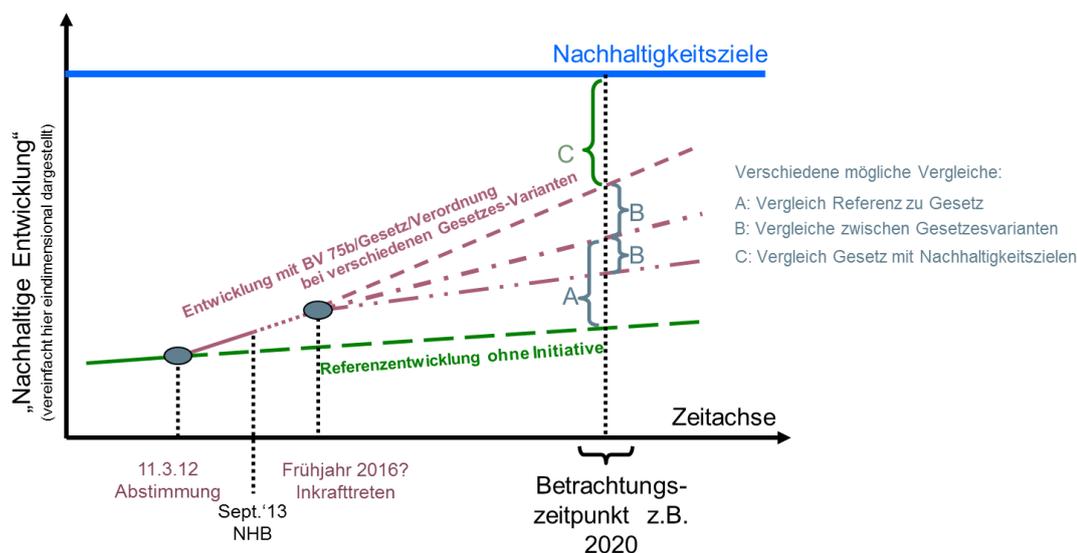
Eine NHB untersucht die Wirkungen immer im Vergleich zu einem Referenzfall. Die verschiedenen möglichen Szenarien und Vergleiche sind in Abbildung 2-1 illustriert:

¹⁷ Der **Hauptvorschlag** gemäss Vernehmlassung erlaubte eine freie Umnutzung und geringfügige Erweiterungen, wurde aber mit Massnahmen zur Vermeidung von Missbräuchen ergänzt (Art. 13); nach der **Variante** war vorgesehen, dass Umnutzungen altrechtlicher Wohnungen nur dann zulässig sind, wenn sie durch besondere Gründe wie Todesfall oder Zivilstandsänderung bedingt sind. Die Umnutzung einer Erst- in eine Zweitwohnung sollte zudem von Bundesrechts wegen der Baubewilligungspflicht unterstellt werden.

¹⁸ Mit der Umnutzbarkeit bestehender Beherbergungsbetriebe in Wohnungen soll sichergestellt werden, dass Marktaustritte nicht mehr rentabler Betriebe weiterhin möglich sind und dass ein erwünschter und sinnvoller Strukturwandel auch weiterhin stattfinden kann. Um missbräuchliche Umnutzungen auszuschliessen, wird eine Mindestbewirtschaftungsdauer von 25 Jahren vorausgesetzt, was einem üblichen Abschreibungs- und Abnutzungszyklus entspricht. Eine solche Umnutzung ist darf nur bewilligt werden, wenn der nicht mehr nachhaltig und wirtschaftlich weitergeführt werden kann und dies nicht der Eigentümer oder die Eigentümerin beziehungsweise der Betreiber oder die Betreiberin zu verantworten hat.

- Primär werden die Auswirkungen im Vergleich zu einer (nach der Volksabstimmung nunmehr fiktiven und zudem naturgemäss unsicheren) Entwicklung „ohne Zweitwohnungsartikel“ dargestellt (Vergleich A). Dafür stellen wir wo immer möglich auf die Referenzentwicklung der BAK-Studie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative ab.¹⁹
- Damit die NHB einen Mehrwert für die Meinungsbildung schafft, sind dabei Aussagen über die Unterschiede zwischen den verschiedenen Varianten (Vergleiche B in Abbildung 2-1) zu treffen.
- Zusätzlich ist gemäss NHB-Leitfaden soweit möglich auch eine Aussage im Vergleich zu Nachhaltigkeitszielen anzustreben (Vergleich C): Da diese in vielen Bereichen nicht in einer operationalisierten und demokratisch legitimierten Form vorliegen, sind hierzu keine quantitativen Aussagen möglich.

Abbildung 2-1: Verschiedene Vergleiche – Prinzipschema²⁰



d) Systemabgrenzung

- Räumlich: Schweiz, aber summarisch werden auch die Auswirkungen auf das Ausland beachtet.

¹⁹ BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

²⁰ Ob die Entwicklung mit und ohne Initiative „nachhaltiger“ oder nicht erfolgt, ist eine Frage der Gewichtung der Nachhaltigkeitsdimensionen und wird mit diesem vereinfachenden Prinzipschema ausdrücklich offen gelassen. Durchgezogene Linien zeigen eine effektive, bereits erfolgte Entwicklung, während gestrichelte Linien die abgeschätzten künftigen Entwicklungen in verschiedenen Szenarien zeigen.

- Zeitlich: Der Zeitraum ist bestimmt durch die Zeiträume, die in den relevanten Quellen angegeben werden (z.B. wurden die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Steuereinnahmen in der relevanten Quelle für die Jahre 2013 bis 2025 geschätzt).
- Flankierende Massnahmen: Die verschiedenen flankierenden Massnahmen zur Zweitwohnungsinitiative, wie z.B. die Tourismusstrategie des Bundes, entsprechende Elemente bei der Neugestaltung der Neuen Regionalpolitik, ein Massnahmenpapier der Gebirgskantone, und verschiedene kantonale Initiativen sind grundsätzlich nicht Inhalt dieser NHB. Wo es sinnvoll ist, wird jedoch auf die flankierenden Massnahmen Bezug genommen.

2.2 A2 Relevanzanalyse und Kriterien

a) Zielsystem und Kriterien

Das Ziel- und Kriteriensystem für diese NHB stammt aus dem NHB-Leitfaden. Die folgenden Abbildungen zeigen die Einschätzung zur Relevanz der Kriterien (Abbildung 2-2) und erläutern diese Einschätzungen für die Hauptkriterien (Abbildung 2-3). Der NHB-Leitfaden baut auf den sog. „Bundesratskriterien“ auf, verknüpft und konkretisiert diese aber mit den sog. „IDANE-Kriterien“. Dadurch werden bei der Analyse eines bestimmten Bundesratskriteriums auch die (meist etwas konkreter gefassten) IDANE-Kriterien mitbeurteilt. In Abbildung 2-3 werden daher beide Kriterien aufgeführt.

Abbildung 2-2: Gesamtüberblick Relevanzanalyse NHB

	Generell	Kantone	Gemeinden	Urbane Zentren	Agglomerationen	Berggebiete
Wirtschaft						
W1 Einkommen und Beschäftigung	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB			Hohe Relevanz in der NHB
W2 Produktivkapital		Mittlere Relevanz in der NHB				Mittlere Relevanz in der NHB
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	Hohe Relevanz in der NHB					Hohe Relevanz in der NHB
W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit		Mittlere Relevanz in der NHB				Mittlere Relevanz in der NHB
W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand	Hohe Relevanz in der NHB	Hohe Relevanz in der NHB	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Hohe Relevanz in der NHB
Umwelt						
U1 Naturräume und Artenvielfalt	Hohe Relevanz in der NHB					Hohe Relevanz in der NHB
U2 Erneuerbare Ressourcen	Mittlere Relevanz in der NHB					Mittlere Relevanz in der NHB
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	Mittlere Relevanz in der NHB					Mittlere Relevanz in der NHB
U4 Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	Mittlere Relevanz in der NHB					Mittlere Relevanz in der NHB
U5 Umweltkatastrophen und Unfallrisiko						
Gesellschaft						
G1 Gesundheit und Sicherheit						
G2 Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen	Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB				Mittlere Relevanz in der NHB
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte		Mittlere Relevanz in der NHB				
G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung	Hohe Relevanz in der NHB					Hohe Relevanz in der NHB
G5 Solidarität	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB		Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Hohe Relevanz in der NHB
Zusatzkriterien						
1 Problemlage	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB			Hohe Relevanz in der NHB
2 Trend	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB				Hohe Relevanz in der NHB
3 Irreversibilität	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB				Hohe Relevanz in der NHB
4 Belastung künftiger Generationen	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB				Hohe Relevanz in der NHB
5 Risiken/Unsicherheiten	Mittlere Relevanz in der NHB					Mittlere Relevanz in der NHB
6 Minimalanforderungen						
7 Räumlicher Wirkungssperimeter	Mittlere Relevanz in der NHB					Mittlere Relevanz in der NHB
8 Zielkonflikte	Hohe Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB	Mittlere Relevanz in der NHB			Hohe Relevanz in der NHB

in der Spalte "**Generell**" bedeutet:

- Hohe Relevanz in der NHB
- Mittlere Relevanz in der NHB

in den **übrigen Spalten** bedeutet:

- Hohe Relevanz einer ergänzenden Analyse für die jeweilige Ebene (Kantone, usw)
- Mittlere Relevanz einer ergänzenden Analyse für die jeweilige Ebene (Kantone, usw)

Abbildung 2-3: Kriterien der NHB und Erläuterungen zur Relevanz für Zweitwohnungsgesetz²¹

Dimension	Hauptkriterien der NHB (=Bundesratskriterien) (fett = Kurzbezeichnung gemäss NHB-Leitfaden)	IDANE-Kriterien (gemäss Leitfaden als Konkretisierung der Bundesratskriterien zu verstehen)	Relevanz für Zweitwohnungsgesetz/-verordnung
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	W1 Einkommen und Beschäftigung erhalten und den Bedürfnissen entsprechend mehrten unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung	W1 BIP pro Kopf (auch: G6: Solidarität, Gemeinschaft)	relevant; durch BAK-Studie ²² grundsätzlich abgedeckt
	W2 Das Produktivkapital , basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehrten	W2 Effiziente Infrastruktur und Dienstleistungen W3 Wertvermehrende Investitionsquote W7 Arbeitskräftepotenzial	eher indirekt betroffen
	W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern	W6 Wettbewerbsfähigkeit W8 Innovationsfähigkeit, leistungsfähige Forschung	relevant und durch BAK-Studie z.T. abgedeckt → zusätzlich zu W1 werden qualitativ die Impulse für den Tourismus dargelegt
	W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit : In der Wirtschaft primär die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen	W5 Ressourceneffizienz W9 Ordnungspolitische Rahmenbedingungen	relevant; Eingriffe in Marktfreiheit versus Ressourcenschonung (externe Effekte) werden beurteilt
	W5 Ein Wirtschaften der öffentlichen Hand , das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (zum Beispiel Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)	W4 Langfristig tragbare Staatsverschuldung	relevant; Auswirkungen auf Steuereinnahmen gemäss BAK-Studie
Ökologische Verantwortung	U1 Naturräume und Artenvielfalt erhalten	U1 Artenvielfalt U4 Landschaft, Kultur-, Naturraum U8 Boden, Fläche, Fruchtbarkeit	Hier liegt das Hauptziel der Initiative. Anhand der Szenarien wird eine Schätzung der verminderten Flächenbeanspruchung vorgenommen.
	U2 Den Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall halten	U5 Wasser U7 Energie	relevant; zu berücksichtigen sind die Folgewirkung des reduzierten Baus, umgekehrt aber auch Ausweicheffekte, z.B. vermehrt Ferien an anderen Orten oder Ferienhausbau im Ausland
	U3 Den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen halten		
	U4 Die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau senken	U2 Klima U3 Emissionen U6 Stoffe, Organismen, Abfälle	Wie U3

²¹ Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

²² BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

Dimension	Hauptkriterien der NHB (=Bundesratskriterien) (fett = Kurzbezeichnung gemäss NHB-Leitfaden)	IDANE-Kriterien (gemäss Leitfaden als Konkretisierung der Bundesratskriterien zu verstehen)	Relevanz für Zweitwohnungsgesetz/ verordnung
	U5 Die Auswirkungen von Umweltkatastrophen verhindern beziehungsweise reduzieren und Unfallrisiken nur insoweit eingehen, als sie auch beim grösstmöglichen Schadensereignis keine dauerhaften Schäden über eine Generation hinaus verursachen	U9 Minimierung von Umweltrisiken	keine Relevanz, ausser bei (vermiedenen) Bauten in Hochwasser- oder Lawinen-Zonen
Gesellschaftliche Solidarität	G1 Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinn schützen und fördern	G2 Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit, Rechtssicherheit	Gesundheit und Wohlbefinden ist höchstens im weitesten Sinn / indirekt relevant (Wohlbefinden aufgrund anderer Effekte wie U1, G3, aber auch W1) Rechtssicherheit wird unter G4 behandelt.
	G2 Bildung und damit Entwicklung sowie Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten	G1 Bildung, Lernfähigkeit G4 Identität, Kultur	relevant: Identität der Ortsansässigen, „Überfremdung“, eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten
	G3 Die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals fördern	G5 Werthaltung	als Folge von G2 z.T. relevant
	G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung: Gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten, insbesondere die Gleichstellung von Frau und Mann, die Gleichberechtigung beziehungsweise den Schutz von Minderheiten sowie die Anerkennung der Menschenrechte	G3 Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität G7 Offenheit, Toleranz G9 Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation	Relevant, insbesondere die Rechtsicherheit für betroffene Eigentümer, im Weiteren auch die Chancengleichheit für Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden
	G5 Die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global fördern	G6 Solidarität, Gemeinschaft G8 Soziale Sicherheit, Armutsanteil	vor allem die interregionale Solidarität ist ein zentrales Thema, die Effekte können aber auch verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich treffen

Abbildung 2-4: Zusatzkriterien der NHB und Erläuterungen zur Relevanz für Zweitwohnungsgesetz

NHB-Zusatzkriterien	Erläuterung gemäss NHB-Leitfaden	Relevanz für Zweitwohnungsgesetz/-verordnung
1 Problemlage	Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?	In Teilgebieten kann die regionalwirtschaftliche Lage und der Trend als problematisch betrachtet werden, so dass gewisse Einschränkungen auch irreversibel sein können; ebenso wäre aber ein Nicht-Handeln (zunehmende Zahl von Zweitwohnungen) mit Blick auf Natur und mittelfristig auch auf einen nachhaltigen Tourismus kritisch zu würdigen.
2 Trend	Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?	
3 Irreversibilität	Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?	
4 Belastung künftiger Generationen	Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?	
5 Risiken/Unsicherheiten	Ist das Vorhaben mit grossen Risiken (sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit) und grossen Unsicherheiten (unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung) verbunden?	Die Auswirkungen sind nicht mit Sicherheit vorhersehbar, es bestehen aber auch keine völlig unbekanntes Risiken
6 Minimalanforderungen	Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt? ²³	Nicht relevant, auch wenn es lokal zu spürbaren wirtschaftlichen Einbussen kommen kann.
7 Räumlicher Wirkungssperimeter	Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?	Die räumliche Differenzierung wird separat betrachtet.
8 Zielkonflikte	Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?	Offensichtlich ja.

b) Weitere Aspekte: Kantone, Gemeinden bzw. urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Diejenigen Auswirkungen, die sich für die beiden Staatsebenen (Kantone und Gemeinden) und/oder für die verschiedenen Raumtypen (urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete) in besonderer oder unterschiedlicher Weise auswirken, werden zusätzlich zur allgemeinen Analyse aufgeführt.

²³ Gemäss Strategie Nachhaltige Entwicklung (vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008a), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 10) können folgende drei Arten von Minimalanforderungen unterschieden werden: 1) gesetzlich festgelegte Grenzwerte (z.B. Emissionswerte oder gesundheitlich relevante Umweltnormen gemäss Umweltschutzgesetz und entsprechenden Verordnungen), 2) wissenschaftliche Grenzwerte, die sich (noch) nicht in gesetzlichen Grenzwerten widerspiegeln (z.B. Niveau von Treibhausgasemissionen, bei dem eine zusätzliche Erderwärmung gestoppt wird), 3) sozialpolitische Normen wie Chancengleichheit, Gleichberechtigung, minimales Einkommen, menschenwürdige Lebensbedingungen, Existenzsicherung oder Gewährleistung der Menschenrechte.

2.3 A3 Untersuchungsdesign

a) Zweck

Es handelt sich um eine „prozessbegleitende“ NHB, indem in einer ersten Version des Berichts die *Vernehmlassungsvorlage*, im vorliegenden zweiten Bericht dann die *finale Version* der Botschaft analysiert wird. Es geht primär darum, mit beschränktem Aufwand und auf Basis vorhandener Studien die Diskussion um die Zweitwohnungsgesetzgebung zu versachlichen und die Argumentation zu systematisieren und besser abzustützen.

b) Mehrwert der NHB

Die vorliegende NHB bringt u.E. folgenden Mehrwert:

- Kompletterung der bisher stark auf wirtschaftliche Argumente ausgerichteten Diskussion um ökologische und soziale Argumente
- Kritische Einordnung insbesondere der vorliegenden wirtschaftlichen Studien im Lichte des Gesetzesentwurfs
- Erstellung eines systematisches Gesamtbilds der Auswirkungen, zur Versachlichung der Diskussion
- Aufzeigen der Unterschiede in den Wirkungen der Varianten.

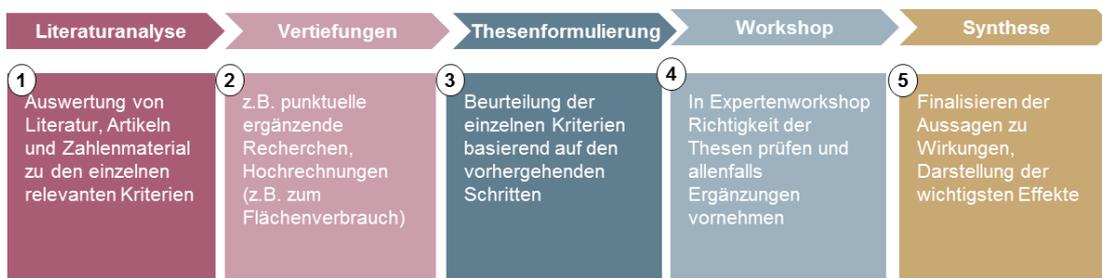
c) Bezug zu Monitoring

Aus der NHB werden erste Hinweise abgeleitet, wie ein Monitoring der Entwicklung rund um die Zweitwohnungen zu gestalten wäre, damit die wichtigsten Auswirkungen künftig beobachtet werden können.

d) Methodisches Design

Die Ermittlung der Wirkung erfolgte in fünf Schritten (vgl. Abbildung 2-5). Aufbauend auf der Relevanzanalyse (vgl. Kapitel 2.2) wurden für die relevanten Kriterien die bestehende Literatur ausgewertet. Zudem wurde eine grobe Hochrechnung des verminderten Flächenverbrauchs durch das Zweitwohnungsgesetz vorgenommen. Basierend auf diesen zwei Schritten wurden die einzelnen NHB-Kriterien beurteilt, indem die Wirkungen beschrieben, begründet und in Form von Thesen formuliert wurden. Diese Thesen wurden in einem Expertenworkshop vorgestellt, diskutiert und weiterentwickelt. In einem fünften Schritt wurden die Aussagen zu den Wirkungen in den einzelnen Zielbereichen finalisiert.

Abbildung 2-5: Methodisches Vorgehen in 5 Schritten



e) Standards

Die Standards gemäss NHB-Leitfaden werden eingehalten. Aufgrund der Zeitplanung ergibt sich eine Einschränkung, indem dem folgenden Grundsatz nicht voll Rechnung getragen werden konnte: „Dabei sollte beachtet werden, dass eine Veröffentlichung i.d.R. vor oder spätestens mit der Vernehmlassung erfolgt, damit die Ergebnisse auch in den politischen Prozess einfließen können.“²⁴ Mit einem ersten Bericht vom 28.10.2013, der sich auf die Vernehmlassungsvorlage gestützt hatte, konnten aber verwaltungsintern die Grundlagen für die Diskussion für die anschliessende Optimierungen der Vorlage verbessert werden.

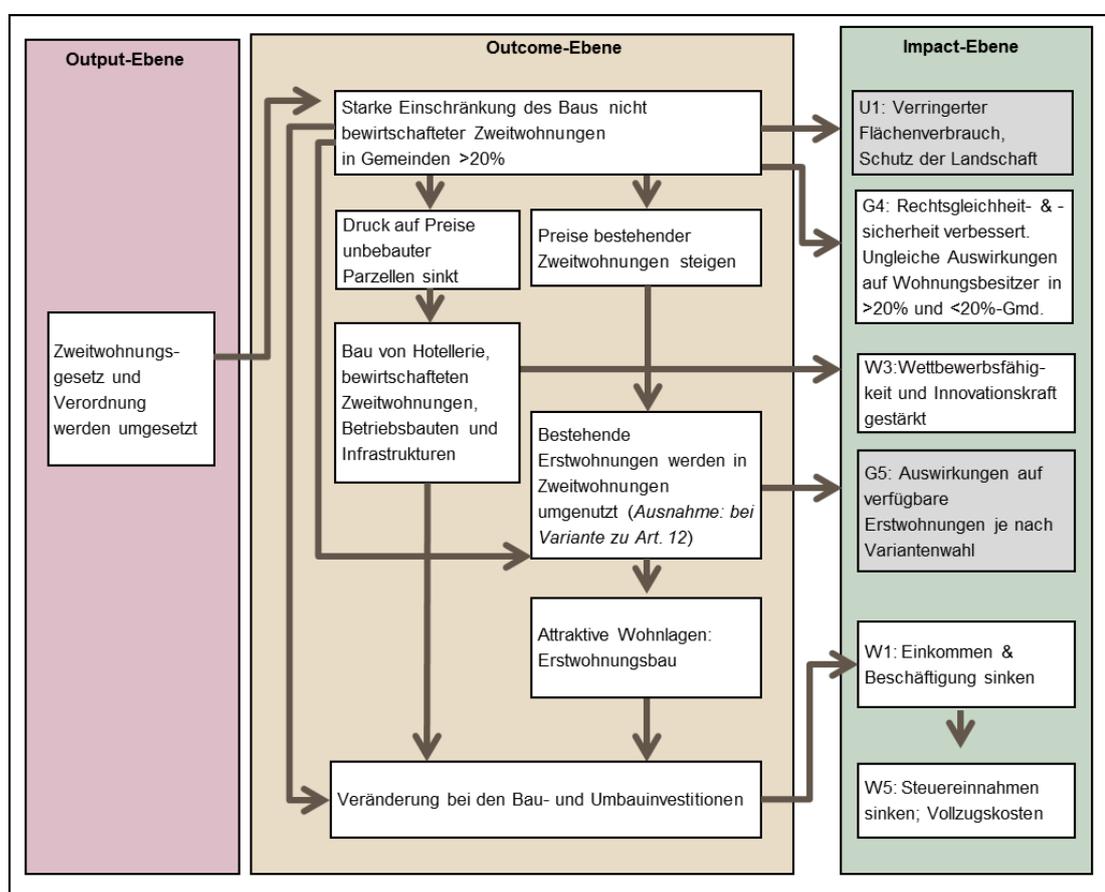
²⁴ Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. S.30.

3 Wirkungsanalyse

3.1 B1 Wirkungsmodell

Die folgende Grafik zeigt das Wirkungsmodell zur Zweitwohnungsgesetzgebung. Grau hinterlegt auf der Impact-Ebene sind die Ziele der Initiative: ein verminderter Flächenverbrauch und eine Erhöhung des Erstwohnungsanteils. Die Grafik zeigt, dass sowohl positive als auch negative Effekte durch die Zweitwohnungsgesetzgebung ausgelöst werden.

Abbildung 3-1: Wirkungsmodell Zweitwohnungsgesetz



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Elemente aus BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

In der folgenden Abbildung 3-2 wird vereinfachend und schematisch gezeigt, wie sich die Zweitwohnungsgesetzgebung auf die verschiedenen Märkte, nämlich den Erstwohnungsmarkt, den Zweitwohnungsmarkt und dem Markt für Hotellerie und Parahotellerie in unterschiedlichen Gemeindetypen auswirkt. Unterschieden werden dabei Gemeinden im Berggebiet sowie Städte, die den 20%-Anteil an Zweitwohnungen erreicht bzw. überschritten haben

und solche, die darunter liegen. Es werden sowohl Auswirkungen auf den Preis als auch auf die Menge aufgezeigt.

Die **Botschaft** sieht vor, dass altrechtliche Wohnungen zwar frei umgenutzt, jedoch nur dann erweitert werden dürfen, wenn sie als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert werden.

Um das Spektrum der Wirkungen zu zeigen, werden auch die Auswirkungen einer **restriktiven Variante** aufgezeigt, die in den Vernehmlassungsunterlagen enthalten war: In dieser Variante erfordern Umnutzungen eine Baubewilligung, und diese darf nur in bestimmten Ausnahmefällen wie Todesfall oder Zivilstandsänderung erteilt werden, wenn die 20%-Hürde in der betreffenden Gemeinde erreicht ist.

Für den Markt der Hotellerie und Parahotellerie ist zudem angegeben, welche Auswirkungen ein potenzielles Wegfallen des Artikels 9 hätte, der die Erstellung von Zweitwohnungen auch in Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungen unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, wenn sie zur Finanzierung des Baus oder Weiterführung des Betriebs erforderlich sind.

Die **wichtigsten Mechanismen**, die in der Matrix abgebildet sind, lassen sich wie folgt beschreiben:

- Durch das Bauverbot neuer Zweitwohnungen in >20%-Gemeinden werden dort weniger Zweitwohnungen gebaut, als Nachfrage besteht. Dadurch steigt der Preis von Zweitwohnungen in den >20%-Gemeinden.
- Können Erstwohnungen in den >20%-Gemeinden weitgehend frei umgenutzt werden (gemäss Botschaft), so werden sie attraktiv für potenzielle Zweitwohnungseigentümer und auch ihr Preis steigt. Je nach Strenge der Umsetzung von Artikel 13 nimmt auch ihre Menge zu. Können Erstwohnungen hingegen nicht zu Zweitwohnungen umgenutzt werden (Variante «restriktiv»), so sinkt ihr Preis aufgrund der Nutzungsbeschränkungen.
- Es kommt zudem zu Verschiebungen der Nachfrage hin zu Gemeinden mit weniger als 20% Zweitwohnungsanteil; als Folge davon steigen Preis und Menge an Zweitwohnungen dort, bis die 20%-Grenze ebenfalls erreicht ist.
- Die Hotellerie und Parahotellerie (inkl. bewirtschaftete Zweitwohnungen) könnten von dem verringerten Angebot an Zweitwohnungen profitieren; bei der Wahl der restriktiven Variante bezüglich der Umnutzung profitieren sie stärker, da das Angebot noch stärker verknappt wird.²⁵

²⁵ Dies gilt unter der Annahme, dass Artikel 9 bestehen bleibt, der eine Querfinanzierung von Hotels durch nicht bewirtschaftete Zweitwohnungen auch nach Erreichen der 20%-Hürde unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.

- Bei den Städten kommen grundsätzlich sehr ähnliche Mechanismen zum Zug. Wir gehen aufgrund der Grösse und Nutzungsart von Zweitwohnungen allerdings von weniger Verschiebungen in andere Märkte aus als im Berggebiet.

Abbildung 3-2: Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes auf verschiedene Märkte in unterschiedlichen Gemeindetypen

Markt	Typ	Berggebiet > 20%		Berggebiet < 20%		Städte > 20%		Städte < 20%	
		Preis	Menge	Preis	Menge	Preis	Menge	Preis	Menge
Altrechtliche Erstwohnungen	Bot-schaft	↗	↗	→	→	↗	↗	→	→
	restriktiv	↘	→	→	→	→	→	→	→
Zweitwohnungen	Bot-schaft	↗	→ / ↘	→	→	↗	→	→	→
	restriktiv	↑	↘	↗	↗	↗	↘	→	→
Hotellerie & bewirtschaftete Zweitwohnungen	Bot-schaft	→ / ↗	→ / ↗	→	→	→	→	→	→
	restriktiv	↗	↗	→	→	→	→	→	→
	ohne Art. 9 (Hotellerieartikel)	↗	↘	→	→	→	→	→	→

→ unbeeinflusst

↗ höher als im Referenzszenario

↘ tiefer als im Referenzszenario

↑ deutlich tiefer als im Referenzszenario

„restriktiv“: Variante aus der Vernehmlassungsversion, siehe Kasten im Text weiter oben

Die Matrix zeigt:

- Nicht nur die 20%-Gemeinden sind betroffen, sondern – durch Ausweicheffekte – das gesamte touristisch interessante Berggebiet.
- Die Effekte wären stärker bei der restriktiveren Variante bezüglich Umnutzung
- Bei den Städten werden kaum Ausweicheffekte erwartet. Hier sind insbesondere die „>20%-Städte“ selbst betroffen.
- Bei der restriktiven Variante bezüglich Umnutzung wäre auch die Hotellerie im Berggebiet betroffen. Insbesondere die Parahotellerie könnte von der Verknappung des Zweitwohnungsangebots profitieren.
- Ein Wegfall des Hotellerie-Artikels (Artikel 9 Zweitwohnungsgesetz) würde hingegen in die umgekehrte Richtung wirken: Ein Wegfall würde insb. die Bautätigkeit in der Hotellerie bremsen.

Selbstverständlich handelt es sich um ein stark vereinfachtes Schema mit Tendenzaussagen, die nicht überall Geltung haben. In Einzelfällen kann beispielsweise die Verfügbarkeit von Baulandreserven oder die Topografie eine Ausweitung der Menge an Wohnungen in einem Markt unmöglich machen. Auch spielt die Attraktivität eines Ortes mit weniger als 20% Zweitwohnungen eine grosse Rolle dabei, ob tatsächlich Verschiebungen aus den >20%-Gemeinden stattfinden.

Des Weiteren spielt es eine Rolle, welche Vorgaben und Massnahmen in den betroffenen Gemeinden vor der Zweitwohnungsgesetzgebung bestanden haben. Gab es z.B. in einer Gemeinde vor der Annahme der Initiative gleich strenge oder sogar strengere Vorgaben zum Zweitwohnungsneubau als in der jetzigen Gesetzgebung, so fallen die Auswirkungen der Gesetzgebung kaum ins Gewicht.

Bis zur Verabschiedung resp. Inkrafttreten der Gesetzgebung gibt es eine Zwischenphase von Rechtsunsicherheit, insbesondere was die Umnutzungsmöglichkeiten von neuen Wohnungen betrifft. Es wäre möglich, dass es in dieser Phase schwieriger ist, Finanzierungslösungen zu finden.

Weiter ist noch nicht definitiv klar, wie viele Gemeinden im Berggebiet aber auch im Rest der Schweiz (z.B. in den Städten) betroffen sind. Je nach Verteilung der Betroffenheit ist z.B. der Grad der Verschiebungen unterschiedlich stark.

3.2 B2: Ermittlung der Wirkungen

In den folgenden Abschnitten werden die Wirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung anhand der Bundesratskriterien ermittelt, die in der Relevanzanalyse in Abbildung 2-2 mit mittlerer Relevanz (grün) oder hoher Relevanz (rot) eingestuft wurden. Auf die Kriterien mit **hoher** Relevanz wird ein stärkerer Fokus gelegt, diejenigen mit **mittlerer** Relevanz werden anschliessend im Abschnitt 3.2.2 diskutiert.

3.2.1 Kriterien mit hoher Relevanz

a) W1 Einkommen und Beschäftigung

Werden Einkommen und Beschäftigung erhalten und den Bedürfnissen entsprechend gemehrt?

Im Umfeld der Zweitwohnungsinitiative wurden verschiedene Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von Zweitwohnungen und der Zweitwohnungsinitiative erstellt.²⁶ Die thema-

²⁶ Vgl. BHP Hanser und Partner AG (2013), Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen. Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen
Vgl. Kaufmann Philippe, Rieder Thomas (2012), Zweitwohnungsbaustopp: Mögliche Auswirkungen auf die Immobilienpreise in den Tourismusregionen-

tisch und räumlich umfassendste Studie für die Schweiz wurde von BAK Basel Economics im Auftrag des SECO²⁷ verfasst. Diese Studie dient als Grundlage insbesondere für die Kriterien W1 und W5 der vorliegenden NHB. Da die BAK-Studie vor dem Vorliegen der Gesetzesvorlage abgeschlossen wurde, wurden die Effekte anhand unterschiedlicher Szenarien berechnet.

Die Studie zeigt ein **Referenzszenario** ohne Zweitwohnungsinitiative (= „Ankerszenario“) auf und vergleicht die erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen mit der Zweitwohnungsinitiative damit. Das Referenzszenario geht davon aus, dass die Bauinvestitionen allgemein und auch im Zweitwohnungsbau bis ins Jahr 2025 weiter ansteigen. Ebenso erfährt in diesem Szenario die Tourismuskonsumnachfrage langfristig einen Anstieg.²⁸ Selbstverständlich haben diese Annahmen einen entscheidenden Einfluss auf die geschätzten Auswirkungen; die angenommenen Entwicklungen basieren auf dem Konjunkturmodell von BAK und werden insgesamt plausibel begründet, so dass u.E. kein Anlass besteht, die Referenzentwicklung und damit die Schätzung der Auswirkungen in Frage zu stellen.

Für die vorliegende NHB wurde in einem ersten Schritt die Gesetzesvorlage mit den Szenarien der BAK-Studie zu wirtschaftlichen Auswirkungen abgeglichen. Die Abbildung 3-3 zeigt die verschiedenen Szenarien und farblich umrandet ungefähr die gewählte Ausformulierung im Gesetz.²⁹ Diese Einteilung lässt unter Beachtung der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Schlüsselemente des Gesetzes darauf schliessen, dass der **Gesetzesentwurf am ehesten den BAK-Szenarien «Basis» bis «Mild» entspricht.**³⁰ Allerdings besteht eine grosse Abhängigkeit von der effektiven Umsetzung (Verordnung, kantonaler und kommunaler Vollzug) sowie vom Marktumfeld (Konjunktur, Zinsen) und von den Reaktionen der Akteure (Angebot und Nachfrage in verschiedenen Tourismussegmenten).

Eine **restriktive Variante** bei den Umnutzungen, die in den Vernehmlassungsunterlagen enthalten war (Umnutzungen erfordern eine Baubewilligung, und diese darf nur in bestimmten Ausnahmefällen wie Todesfall oder Zivilstandsänderung erteilt werden), entspräche in diesem Punkt dem Szenario „Streng“. Insgesamt lägen die Auswirkungen mit dieser restriktiven Variante daher im Bereich zwischen den Szenarien „Basis“ und „Streng“.

Vgl. grischconsulta (2013), Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.

Vgl. Kanopée und Horwath HTL (2010), Évaluation de l'impact économique des résidences secondaires et analyse de leur mise en marché.

Vgl. Rütter und Partner (2008), Wirkung der Eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“

²⁷ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

²⁸ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. S. 34 – 42.

²⁹ Es handelt sich jeweils um die zutreffendste Angabe. Die Gesetzesvorlage entspricht nicht ganz genau den einzelnen Angaben in der BAK-Studie.

³⁰ Auf den ersten Blick könnten die Auswirkungen näher am Szenario „Basis“ liegen. Die BAK-Studie geht aber davon aus, dass eine Querfinanzierung der Hotellerie durch Zweitwohnungen nicht möglich ist. In der Gesetzesvorlage ist diese Möglichkeit jedoch vorgesehen. Das bedeutet, dass die Ergebnisse im Szenario „Basis“ diesbezüglich die Auswirkungen eher überschätzen und daher eine Bandbreite zwischen „Basis“ und „Mild“ angebracht scheint.

Abbildung 3-3: Szenarien der SECO/BAK-Studie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen und grobe Zuordnung zum Gesetzesentwurf gemäss Botschaft

Stellschrauben	Szenario «Extrem»	Szenario «Streng»	Szenario «Basis»	Szenario «Mild»
Zweitwohnungsdefinition und Anmerkung	Objektzuweisung über Nutzung bzw. Eigentum aller Objekte am 11.3.2012	altrechtliche Wohnungen werden nicht zwischen Erst- und Zweitwohnungen unterschieden, Objektzuweisung für neue Bauten per 31.12.2012	altrechtliche Wohnungen werden nicht zwischen Erst- und Zweitwohnungen unterschieden, Objektzuweisung für neue Bauten per 31.12.2012	altrechtliche Wohnungen werden nicht zwischen Erst- und Zweitwohnungen unterschieden, Objektzuweisung für neue Bauten per 31.12.2012
Ausnahme qualifiziert touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen	nicht möglich	nur im Rahmen strukturierter Beherbergungsformen, professionell angeboten und Mindestbelegungsdauer	im Rahmen strukturierter Beherbergungsformen (inkl. qualifizierte Anforderungen) und wenn der Eigentümer im selben Haus wohnhaft möglich (professionell angeboten)	im Rahmen strukturierter Beherbergungsformen (ohne qualifizierte Anforderungen) und auch private Vermietung nicht nur der Ortsansässigen möglich (angeboten)
Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen	nicht möglich	baubewilligungspflichtig, eng begrenzter Katalog, wann Umnutzung möglich (starke flankierende Massnahmen durch Gemeinden und Kantone)	Umnutzung möglich, flankierende Massnahmen bei missbräuchlichem Ersatzneubau	Umnutzung möglich, kaum flankierende Massnahmen
Ersatzneubauten von Zweitwohnungen	nicht möglich	möglich an gleicher Stelle, keine Erweiterungen	möglich an anderer Stelle, keine Ausweitung der Bruttogeschossfläche	möglich an anderer Stelle, inkl. Ausweitung der Bruttogeschossfläche
Umnutzung von Hotelbetrieben	nicht möglich	nicht möglich	Eingeschränkt möglich (25 Jahre Betriebsdauer und Nachweis der unverschuldeten Nicht-Wirtschaftlichkeit)	uneingeschränkt möglich für bestehende Hotels, Umnutzung neuer Hotels nur eingegrenzt möglich
Umnutzung neu erstellter Wohnungen	nicht möglich	nicht möglich	nicht möglich	Umnutzung möglich unter gewissen Bedingungen (z.B. Erbfall, Wegzug)

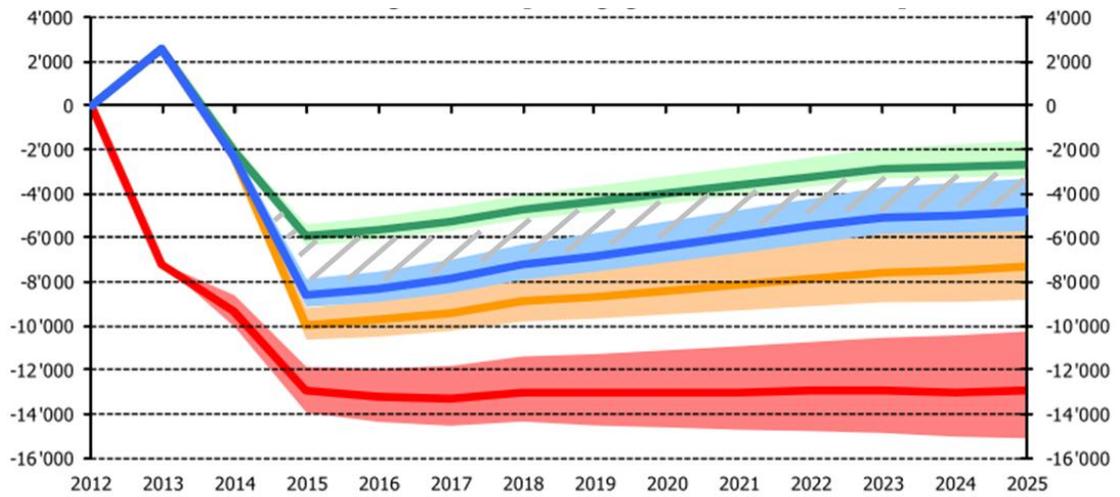
Quelle: BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, S.44
Ungefähre Positionierung der Vorlage mit farbigen Hervorhebungen durch EcoPlan.

Bei der gewählten Ausformulierung im Gesetz liegen die **Umsätze** in den Bereichen Tourismus und Bau im Jahr 2025 im Schweizer Alpenraum rund 440 - 790 Mio. CHF unter dem Referenzszenario. Dies entspricht einem BIP, das **0.2 - 0.4% unter dem des Referenzszenarios** liegt. Der Rückgang wird insb. durch einen Rückgang bei den Bauinvestitionen ausgelöst. Der Umsatz im Tourismus wird im Jahr 2025 hingegen um 25 – 100 Mio. CHF höher liegen als im Referenzszenario, und zwar aufgrund der prognostizierten Umsatzsteigerungen bei der Hotellerie und den kommerziellen Ferienwohnungen.³¹ Insgesamt entspricht dies einer Reduktion der **Bruttowertschöpfung** von rund 380 - 660 Mio. CHF.

Erwartet wird ein Rückgang der Anzahl **Erwerbstätiger** bis im Jahr 2025 um rund 2'700 - 4'800 Personen (grau schraffierte Fläche zwischen der grünen und der blauen Linie in Abbildung 3-4). Das **entspricht 0.2 – 0.5% der Erwerbstätigen bei der Referenzentwicklung**. Mit einem Stellenabbau von 1'900 - 2'900 Erwerbstätigen ist das Baugewerbe besonders stark betroffen. Die Arbeitslosigkeit wird z.T. «exportiert», da viele Arbeitnehmende im Baugewerbe aus dem Ausland stammen.

³¹ BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, beispielsweise gemäss Tabelle 8-1, Seite 66.

Abbildung 3-4: Erwerbstätigeneffekte (Abweichungen gegenüber Ankerszenario): Das Zweitwohnungsgesetz entspricht dem Szenario Mild bis Basis (siehe grau schraffierter Bereich)



Szenario «Mild», Szenario «Basis», Szenario «Streng», Szenario «Extrem»

Quelle: BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. Graue Schraffur durch EcoPlan.

Die genauen Angaben zum Szenario „Basis“ im Zeitverlauf 2013 bis 2025 sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Abbildung 3-5: Ergebnisse des BAK-Szenarios „Basis“ gegenüber dem Referenzszenario (Ankerszenario); Tabelle 1 aus BAK (2013)

		2013	2014	2015	2020	2025
Umsätze, nominal	in Mio. CHF	292	-268	-1'014	-883	-787
davon Bauinvestitionen	in Mio. CHF	292	-288	-1'039	-894	-814
davon Tourismusnachfrage	in Mio. CHF	0	20	26	11	26
davon Hotellerie	in Mio. CHF	0	5	10	79	141
davon kommerzielle FeWo	in Mio. CHF	0	0	4	89	216
davon nicht kommerz. ZW	in Mio. CHF	0	15	11	-157	-330
Bruttowertschöpfung, nom.	in Mio. CHF	242	-223	-840	-734	-659
<i>in % der Gesamtwirtschaft</i>		<i>0.2%</i>	<i>-0.2%</i>	<i>-0.7%</i>	<i>-0.5%</i>	<i>-0.4%</i>
Erwerbstätige	in Tsd. Pers.	2.5	-2.3	-8.6	-6.4	-4.8
davon Baugewerbe	in Tsd. Pers.	1.4	-1.3	-4.8	-3.6	-2.9
davon Gastgewerbe	in Tsd. Pers.	0.0	0.0	0.0	0.4	0.8
davon übrige Branchen	in Tsd. Pers.	1.1	-1.0	-3.8	-3.1	-2.7
<i>in % der Gesamtwirtschaft</i>		<i>0.2%</i>	<i>-0.2%</i>	<i>-0.8%</i>	<i>-0.6%</i>	<i>-0.5%</i>
Indirekte Steuereffekte	in Mio. CHF	27	-24	-92	-80	-73
Einkommenssteuern nat. Pers.	in Mio. CHF	15	-14	-50	-41	-35
Gewinnsteuern jur. Pers.	in Mio. CHF	2	-2	-8	-8	-7
Mehrwertsteuer	in Mio. CHF	10	-8	-34	-32	-30

Quelle: BAKBASEL

Zum Vergleich: Das Büro rütter + partner berechnete bereits 2008 die potenziellen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die drei Fallstudienregionen Oberengadin, Crans Montana und Leventina. Sie berechneten einen Arbeitsplatzeffekt in einer ähnlichen Größenordnung (zwischen 0.1% Zuwachs und 3.9% Rückgang je nach Fallstudienregion und Szenario).³²

Fazit: Das Einkommen und die Beschäftigung im Berggebiet gehen zumindest in einer ersten Phase zurück. Sie verbleiben längerfristig³³ auf einem etwas tieferen Niveau als zuvor, wobei positive Effekte aufgrund von Innovationen (siehe W3) mittel- bis langfristig diesen Effekt mildern.

³² Vgl. rütter + partner (2008), Wirkung der Eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“. S. 74.

³³ Die Studie von BAK (2013) betrachtet den Zeitraum bis 2025.

b) W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft

Werden die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessert?

Bezüglich der Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes auf die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der lokalen Wirtschaft in den betroffenen Gebieten sind zwei Punkte hervorzuheben: die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche (im Sinne einer langfristig guten Positionierung) und die Innovationskraft der Baubranche. Die Aspekte „Einkommen und Beschäftigung“, die auch mit Wettbewerbsfähigkeit assoziiert werden könnten, werden hingegen unter W1 behandelt.

Die **Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche** hängt ganz zentral von der Attraktivität der touristischen Gemeinde und der umgebenden Landschaft ab. Nicht vermietete Zweitwohnungen haben negative Auswirkungen auf diese Attraktivität. In der Hochsaison mindern Massierungsprobleme die Attraktivität für Gäste anderer Beherbergungsbetriebe. «Kalte Betten» haben zudem negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild und die Atmosphäre einer Destination, was die Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen weiter beeinträchtigt. Eine hohe Tourismusintensität durch warme Betten in der Hotellerie und Parahotellerie wird nicht nur von den Gästen geschätzt. Auch die verschiedenen Anbieter in einer tourismusintensiven Region oder Destination profitieren von Clustervorteilen³⁴, z.B. durch ein verbessertes Angebot an lokalen Arbeitskräften, der Möglichkeit zu Kombi- und Pauschalangeboten und allgemein einer breiteren Leistungspalette vor Ort für die eigenen Gäste. Werden durch die Zweitwohnungsgesetzgebung weniger Zweitwohnungen gebaut, so wird dies in der Tendenz positive Auswirkungen auf die Beherbergungswirtschaft und insbesondere die Hotellerie haben, was die Wettbewerbsfähigkeit in der Region längerfristig fördert.³⁵

Die oben erwähnte BAK-Studie geht zudem nach Überwindung einer Phase gewisser Rechtsunsicherheit (z.B. für 5-10 Jahre) davon aus, dass die lokale Bau-, Tourismus- und Immobilienwirtschaft versuchen werden, sich aktiv Arbeit zu verschaffen. Demnach werden die Bergbahnen, die Bau- und Immobilienwirtschaft in **neuartige Beherbergungsprojekte** investieren, z.B. in den Bau hybrider Beherbergungsformen (in touristischen Hochburgen) oder in Feriendörfer (in peripheren Tourismusgemeinden). Auch **neuartige Finanzierungsformen** werden erwartet, z.B. in Form von Beteiligungen an einem Beherbergungsbetrieb.³⁶ Denkbar sind auch **innovative Aktionen der Baubranche** wie z.B. eine Umbauinitiative oder eine energetische Sanierungsinitiative von Erst- und Zweitwohnungen, die die Wohnqualität erhöhen.

Innovationen sind auch mit Blick auf eine **Verbesserung der Auslastung** denkbar: Verschiedene lokale Angebote wie z.B. Vermietungsdienstleistungen für Zweitwohnungseigentümer, eine Verbesserung des Zugang zu Vertriebskanälen im Internet oder der Aufbau de-

³⁴ Vgl. BAK (2005) Erfolgsfaktoren im alpinen Tourismus, S.9.

³⁵ Vgl. BAK (2007), Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit im alpinen Tourismus, S.5.
BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. S. 52.

³⁶ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. S. 49.

zentraler Hotels³⁷ wurden zwar bereits vor der Zweitwohnungsinitiative angestossen.³⁸ Durch die Annahme der Initiative sind diese flankierenden Massnahmen zur Förderung des Strukturwandels im Tourismus jedoch noch deutlich stärker in den Fokus gerückt.

Fazit: Die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche im Sinne einer langfristig guten Positionierung und die Innovationen der Wirtschaft im Berggebiet werden gefördert. Der Strukturwandel im Berggebiet wird dadurch positiv beeinflusst. Der Umsatzrückgang aufgrund der Zweitwohnungsinitiative kann so zumindest längerfristig abgefedert werden (vgl. W1).

c) W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand

Erfolgt das Wirtschaften der öffentlichen Hand nicht auf Kosten zukünftiger Generationen (zum Beispiel Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)?

Bezüglich des Wirtschaftens der öffentlichen Hand sind drei Aspekte wichtig:

Zum einen hat die Zweitwohnungsgesetzgebung einen Einfluss auf die **Steuereinnahmen** der öffentlichen Hand. Wie die beim Kriterium W1 in Abschnitt a) eingeführte Studie zeigt, muss im Jahr 2025 durch die Zweitwohnungsgesetzgebung mit Mindereinnahmen bei den Steuern (Einkommens-, Gewinn- und Mehrwertsteuer) in Höhe von rund 40 - 70 Mio. CHF / Jahr gerechnet werden. Die Auswirkungen bei den unmittelbar mit den Liegenschaften verknüpften Steuern (z.B. Handänderungssteuer, Eigenmietwert, etc.) sind dabei nicht enthalten, werden gemäss dieser Studie aber als gering eingeschätzt.³⁹

Im Gegenzug hat das Zweitwohnungsgesetz aber auch einen Einfluss auf die **Ausgaben für Infrastrukturen**. Eine Zweitwohnung wird durchschnittlich nur während 30 bis 60 Tagen im Jahr genutzt, die Auslastung liegt meist unter 20 Prozent.⁴⁰ Die Zweitwohnungen tragen damit zur Erhöhung der Belastungsspitzen bei. Da die Infrastruktur auf diese Spitzen ausgerichtet werden muss, sinkt bei den Infrastrukturen die Durchschnittsauslastung, und es entstehen damit ungünstige Kosten-Ertrags-Verhältnisse.⁴¹ Werden weniger Zweitwohnungen gebaut, müssen die auf Spitzenbelastung ausgelegten Infrastrukturen wie die Wasserversorgung, Wasserentsorgung und Strassen weniger rasch ausgebaut werden. Eine weitere Verschlechterung der ungünstigen Kosten-Ertrags-Verhältnisse bei den Infrastrukturen wird somit tendenziell gebremst resp. vermieden.

³⁷ Ein Hotel mit Zimmern in unterschiedlichen Häusern im Dorf.

³⁸ Vgl. Ecoplan (2013) Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen.

³⁹ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, S. 53 „BAKBASEL rechnet grundsätzlich damit, dass die unmittelbaren Steuereffekte durch die Zweitwohnungsinitiative nur begrenzt tangiert werden. (...) Zu den unmittelbaren Steuerabgaben gehören neben der Kurtaxenpauschalen und Registrierungsgebühren die Besteuerung des Eigenmietwertes, die Liegenschaftssteuer sowie Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern.“

⁴⁰ Neue Zürcher Zeitung (2010), Bündner Rezepte gegen kalte Betten. Modell-Resorts zur nachhaltigen touristischen Wertschöpfung.

⁴¹ Bieger Thomas, Beritelli Pietro, Weinert Robert (2005), HotBeds. S. 8.

Nimmt der Tourismus in der Hotellerie und Parahotellerie zu, erhöht dies zwar auch die Belastungsspitzen und es können zusätzliche Infrastrukturausgaben anfallen. Zum einen ist diese Art der Beherbergung aber deutlich raumeffizienter, so dass z.B. weniger Zufahrtsstrassen gebaut und Leitungen verlegt werden müssen. Zum anderen gehen mit dieser Form des Tourismus auch mit höheren Steuereinnahmen einher, so dass das Kosten-Ertrags-Verhältnis besser ist.

Zuletzt stellt sich die Frage nach dem **administrativen Aufwand der öffentlichen Hand zur Umsetzung** der Gesetzgebung (=Vollzugsaufwand). Beim Bund und in den Kantonen und Gemeinden fallen auch nach dem Gesetzeserlass eine Reihe von Arbeiten an, die entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen benötigen.⁴² Die folgende Tabelle gibt eine kurze Übersicht:

⁴² Neben der öffentlichen Hand fällt auch bei den Privatpersonen ein grösserer Aufwand an als im Referenzszenario (z.B. für Baubewilligungen).

Abbildung 3-6: Umsetzungsaufwand der öffentlichen Hand

Kriterium	Bund	Kantone	Gemeinden
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Jährliche Auswertung der Gemeindeangaben zum Erstwohnungsinventar – Verfügungen an Gemeinden >20% (Art. 2 Abs. 1 Verordnung) – Ggf. Überprüfung des Erstwohnungsinventars (Art. 2 Abs. 2 Verordnung) – Gerichtsentscheide 	<ul style="list-style-type: none"> – evtl. Aufsicht über Gemeinden – Gerichtsentscheide 	<ul style="list-style-type: none"> – Jährliche Erhebung / Zusammenstellung der Anzahl an Zweitwohnungen und Meldung an ARE
Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> – Controlling und Beratung durch das ARE (Schätzung: 1 Vollzeitstelle) 	<ul style="list-style-type: none"> – Massnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs und von unerwünschten Entwicklungen bez. Umnutzung von Erstwohnungen (Art. 13, Abs. 1) – Gesetzgebung zur Einschränkung unerwünschter Entwicklungen im Erstwohnungsbereich (Art. 13, Abs. 2) 	<ul style="list-style-type: none"> – Höherer Aufwand bei Baubewilligungsbehörden – Kontrolle touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen (ob tatsächlich eine touristische Vermietung stattfindet) – Kontrolle von Erstwohnsitzen bei Verdacht auf unrechtmässige Nutzung – Massnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs und von unerwünschten Entwicklungen bez. Umnutzung von Erstwohnungen (Art. 13 Abs. 1)
Flankierende Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Verstärkte Tourismusförderung durch das SECO – Verbesserungen / Ausbau der Statistiken durch das BFS 	<ul style="list-style-type: none"> Evtl. – Ausgestaltung flankierender Massnahmen im Tourismus – Wirtschaftsförderung allgemein 	<ul style="list-style-type: none"> Evtl.: – Umsetzung flankierender Massnahmen im Tourismus – Umsetzung Massnahmen zur Wirtschaftsförderung allgemein

Die öffentliche Hand muss zum einen die Umsetzung der Gesetzgebung sicherstellen, indem die Gemeinden jährlich das Erstwohnungsinventar (und damit indirekt die Anzahl Zweitwohnungen) an das ARE meldet und das ARE die Anträge auswertet um den Zweitwohnungsanteil pro Gemeinde festzulegen. Erste Rückmeldungen der Gemeinden hierzu an das ARE besagen, dass die Zusammenstellung den Gemeinden einen hohen Aufwand verursacht.

Die betroffenen Gemeinden (>20%-Gemeinden) und insbesondere Kantone werden zudem mit der Kontrolle der Umsetzung des Gesetzes gefordert sein. Zum einen geht es um die Kontrolle, dass die touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen alle vom Gesetzgeber vorgegebenen Kriterien erfüllen. Zum anderen müssen die Gemeinden und Kantone nach Art. 13 dafür sorgen, dass bei der Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen keine Missbräuche und unerwünschten Entwicklungen stattfinden. Dies lässt den Kantonen und Gemeinden

einen sehr grossen Spielraum. Mit Ausnahme von Artikel 13 Abs. 2 (Umnutzung von Erstwohnungen der Baubewilligungspflicht unterstellen) finden sich in Gesetz und Verordnungsentwurf wenig Anhaltspunkte, wie die Kantone und Gemeinden diese Kontrolle sicherstellen sollen. Je nach Art und Umfang der Kontrolle kann dies einen sehr hohen Umsetzungsaufwand auslösen. Es scheint aus Ressourcensicht nicht sinnvoll, dass jeder Kanton und jede Gemeinde nach separaten Lösungen sucht. Ein Werkzeugkasten zuhanden der Kantone und Gemeinden mit möglichen Kontrollmassnahmen würde die Umsetzung für die Beteiligten erleichtern.

Variante

Wird eine restriktive Variante bezüglich Umnutzungen gewählt (Baubewilligungspflicht), so ist mit einer erhöhten Anzahl an Baubewilligungen zu rechnen, die bearbeitet werden müssen.

Beispiel Lech: Die Gemeinde Lech in Österreich hat die Anzahl nicht bewirtschafteter Zweitwohnungen in den 1990er Jahren auf 10% festgesetzt. Die Erfahrung in Lech zeigt, dass zahlreiche Versuche unternommen werden, das Reglement zu umgehen. Die Wohnungen in Lech werden daher laufend beobachtet und auf ihre bestimmungsgemässe Nutzung kontrolliert. Dafür wurde ein externer Prüfer angestellt. Illegale Ferienwohnungsnutzungen werden mit Strafen bis zu 35.000 € belegt (vgl. Fallbeispiel Lech in Anhang B).

Fazit: Die Steuereinnahmen im Berggebiet sind mit der Zweitwohnungsgesetzgebung längerfristig etwas tiefer als im Referenzszenario. Hinzu kommt der Umsetzungsaufwand der Kantone / Gemeinden in noch unbekannter Höhe.⁴³ Einen voraussichtlich kleineren Gegeneffekt bildet das tendenziell verbesserte Kosten-Ertrags-Verhältnis öffentlicher Infrastrukturen (das Risiko von teuren Ausbauten von lokalen Infrastrukturen für den Spitzenbedarf wird etwas vermindert).

⁴³ Bis anhin ist nur ein Wert aus der Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» bekannt, wonach der Aufwand für die Erfassung der Zweitwohnungen bei den Gemeinden gemäss Erfahrungen aus Tirol in Österreich ca. 1 Personen-Jahr pro 1000 Zweitwohnungen beträgt. Vgl. Bundesrat (2008), S. 87. economiesuisse geht in ihrem Vernehmlassungsbericht von einer sechsstelligen Summe aus, die es die Gemeinden insgesamt jährlich kostet, die Liste zum Erstwohnungsinventar zu erstellen (Annahme: 4h Aufwand pro Gemeinde). Vgl. economiesuisse (2013), S.2.

d) U1 Natur und Landschaft⁴⁴

Werden die Natur und die Landschaft erhalten?

Bei diesem Kriterium sind drei verschiedene Aspekte zu betrachten: die landschaftlichen Auswirkungen (inkl. Zerschneidung), der Flächenverbrauch, sowie die Auswirkungen auf die Biodiversität.

Wie der Bericht „Der Zustand der Landschaft in der Schweiz“ des BAFU zeigt, hat die *Zerschneidung* der **Landschaft** durch Verkehrswege und Siedlungen in den letzten 30 Jahren stark zugenommen und damit die Grösse der unzerschnittenen Flächen abgenommen. Auch die *Zersiedelung*, d.h. das disperse Wachstum von Siedlungseinheiten in den Raum hinein, hat im Zeitverlauf stark zugenommen. Mit der Zerschneidung und Zersiedelung einher gehen eine Lärmbelastung in bisher unberührten Landschaften und durch Lichtimmissionen ein Rückgang der „Nachtlandschaft“ einher. Dies bedroht die natürlichen Lebensräume von Tieren und beeinträchtigen ihre Fortpflanzung, und es hat auch negative Auswirkungen auf die landschaftliche Schönheit und Eigenart, und damit auch auf den Erholungswert der Landschaft für die Bevölkerung.⁴⁵ Werden durch die Zweitwohnungsgesetzgebung weniger Zweitwohnungen⁴⁶ gebaut, so wird die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft eingedämmt und die Landschaftswerte im Bereich der Siedlungen werden weniger beeinträchtigt. Wertvolle Orts- und Landschaftsbilder bleiben somit dieser und zukünftigen Generationen länger erhalten.

Der oben erwähnte Bericht des BAFU zeigt auch, dass in der Schweiz die unüberbauten Flächen abnehmen.⁴⁷ Einer der Haupteffekte des Zweitwohnungsgesetzes ist die verminderte Bautätigkeit im Sektor der Zweitwohnungen und der daraus resultierende **Erhalt von Kulturlächen und natürlichen Flächen**. Für die vorliegende Nachhaltigkeitsbeurteilung wird grob abgeschätzt, wie viel natürliche Fläche / Kulturläche aufgrund des Zweitwohnungsgesetzes *nicht* in Siedlungsfläche umgewandelt wird. Aufgrund der schwierigen Datenlage handelt es sich nur um eine Grobschätzung.

Eine Abschätzung der Flächenverbrauchsreduktion ist schwierig. Einerseits wird im Referenzfall mit einer noch gesteigerten Bautätigkeit gerechnet.⁴⁸ Andererseits wird aber mit dem

⁴⁴ Der Originaltitel im NHB-Leitfaden „Naturräume und Artenvielfalt“ wurde hier angepasst, weil Natur- und Landschaftsaspekte im Vordergrund stehen.

⁴⁵ Vgl. auch BAFU (2010) Zustand der Landschaft in der Schweiz, S. 13, 40-43.

⁴⁶ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, S. 29: Gemäss diesen Angaben wurden in den letzten zehn Jahren in den betroffenen Gemeinden jährlich rund 2'500 neue Zweitwohnungen gebaut, und es wurde im Referenzfall („Ankerszenario“) mit einer weiteren Zunahme gerechnet. Allerdings wird der Zweitwohnungsbau auch in den betroffenen Gemeinden nicht komplett gestoppt (Stichwort bewirtschaftete Zweitwohnungen und Einliegerwohnungen). Im Sinne einer Annahme gehen wir daher davon aus, dass rund 2'500 Zweitwohnungen weniger gebaut werden als im Ankerszenario. Diese Annahme stützt sich auf eine Analyse der Szenarien der BAK und der dort angegebenen Entwicklung der Bauinvestitionen.

⁴⁷ Vgl. BAFU (2010) Der Zustand der Landschaft in der Schweiz.

⁴⁸ Die Studie von BAK (2013), S. 39 geht im Ankerszenario (ohne Initiative) davon aus, dass die jährlichen Bauinvestitionen für den Zweitwohnungsneubau bis 2025 um mehr als 30% steigen.

Zweitwohnungsgesetz der Flächenverbrauch auch nicht auf Null sinken: Wie beim Kriterium W3 in Abschnitt b) erläutert, gehen Experten davon aus, dass die Baubranche und die Tourismusbranche aufgrund des Zweitwohnungsgesetzes nach alternativen Lösungen suchen werden, ihre Betriebe auszulasten. Diese Lösungen können Bautätigkeiten auslösen, die ebenfalls einen Flächenverbrauch zur Folge haben. Weiter kommt es voraussichtlich zu Verlagerungen in andere Gemeinden und möglicherweise zu Neubauten als Ersatz von umgenutzten Erstwohnungen.⁴⁹ Die Summe dieser „Gegeneffekte“ kann zum momentanen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden und hängt auch von der Umsetzung von Massnahmen zur Vermeidung von Missbräuchen ab.

Im Sinne eines Szenarios zeigen wir auf, wie gross der Flächeneffekt ungefähr sein könnte, wenn jährlich 2'500 Zweitwohnungen nicht gebaut werden, die im Referenzfall entstanden wären. Gemäss unserer Berechnung, die im Anhang A dokumentiert sind, resultieren jährlich folgende Flächeneinsparungen durch den verringerten Zweitwohnungsbau:

Abbildung 3-7: Grobschätzung des verminderten Flächenverbrauchs durch verringerte Zweitwohnungsbautätigkeit

Angaben in ha (%)	Summe (alle 3 Arten)	Gebäude	Umschwung	Parkplatzareal
Versiegelte Fläche	22 ha (100%)	10.6 ha (48%)	8.6 ha (39%)	2.7 ha (12%)
Unversiegelte Fläche	29 ha (100%)	0 ha (0%)	28.9 ha (99%)	0.3 ha (1%)
Total	51 ha (100%)	10.6 ha (21%)	37.6 ha (73%)	3 ha (6%)

Quelle: Grobschätzung Ecoplan basierend auf Arealstatistik und BAK Basel (2013). Kategorien wie Strasse, Autobahnen, Bahnareale, Flächen zur Energieversorgung oder Abwasserreinigung wurden nicht miteinbezogen, da eine einfache Hochrechnung den marginalen Effekt des Zweitwohnungsbaus überschätzen würde.

Pro Jahr beträgt die total eingesparte Siedlungsfläche 51 ha, was einer Fläche von 72 Fussballfeldern entspricht. Im Verlauf von 10 Jahren werden also bereits mehr als 500 ha an Natur- und Kulturflächen erhalten. Lokal sind dies bedeutende Effekte; im Vergleich zum jährlichen gesamtschweizerischen Verlust an Kulturland machen sie rund 2% aus.⁵⁰

Der Anteil der versiegelten Fläche an der totalen Fläche macht mit jährlich 22 ha rund 43% aus. Der unversiegelte Anteil macht 29 ha bzw. 47% aus. Ein Teil dieser eingesparten unver-

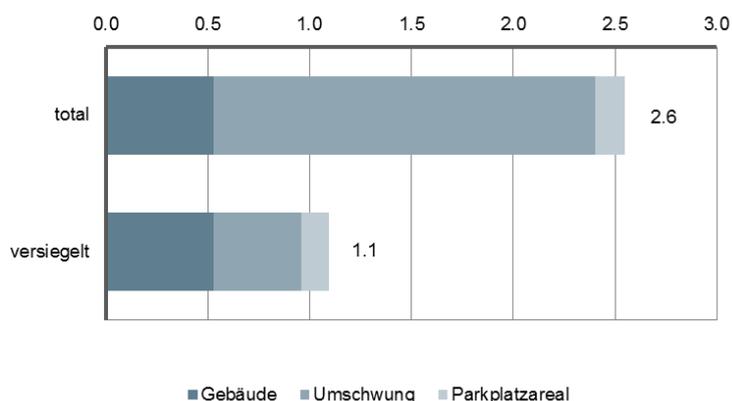
⁴⁹ Gemäss Erläuterungen zum Gesetz kann dies missbräuchlich sein, wobei in der Praxis sicherlich Fälle vorkommen, bei denen kein Missbrauch vorliegt oder dieser nicht unterbunden werden kann.

⁵⁰ Zum Vergleich: Gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik werden jährlich rund 2'700 ha an Kulturland in Siedlungsfläche umgewandelt. Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/bodennutzungswandel_pro_sekunde.html (8.10.2013).

siegelten Fläche ist „natürlich“ und besteht z.B. aus Gras und Gebüsch.⁵¹ Der ökologische Nutzen dieser „natürlichen“ Fläche inmitten eines Siedlungsgebiets ist i.d.R. aufgrund der fehlenden Vernetzung in Bezug auf die Biodiversität allerdings erheblich kleiner als der Nutzen einer gänzlich unbebauten Fläche mit Anbindung an andere Ökosysteme.

Abbildung 3-8 zeigt die Relation zwischen der Wohnfläche und dem Flächenverbrauch. Beim Bau eines m^2 Wohnfläche wird in etwa $1.1 m^2$ Fläche versiegelt.

Abbildung 3-8: Flächenverbrauch bei $1m^2$ zusätzlicher Wohnfläche



Quelle: Schätzung Ecoplan basierend auf Arealstatistik

Es besteht eine starke Verbindung zwischen dem Bodenverbrauch und der **Artenvielfalt**, wie die Strategie Biodiversität Schweiz aufzeigt:

„Die allermeisten terrestrischen Ökosystemprozesse, die das Leben auf der Erde gewährleisten (Bodenfruchtbarkeit, Nährstoff- und Klimagaskreisläufe, Schadstoffabbau usw.), basieren auf der Interaktion zwischen bodenbiologischen und photosynthetischen Prozessen. Bodenlebewesen spielen dabei eine zentrale Rolle. Natürlich gewachsene Böden bilden die Grundlage der Biodiversität. Boden ist eine knappe, nicht erneuerbare Ressource. Quantitativer Bodenverlust, Versiegelung, Verdichtung, Überdüngung, Schadstoffeinträge und Verlust an organischer Substanz sind die Hauptprobleme, die zur Verarmung der biologischen Vielfalt im und über dem Boden in der Schweiz führen.“⁵²

Besonders zentral ist die Problematik bei den Trockenwiesen, die häufig als Baugrund genutzt werden. Aufgrund starker Bautätigkeit und der Zerschneidung von Landschaften und Lebensräumen wurden sie im letzten Jahrhundert deutlich artenärmer und die Artenzusam-

⁵¹ Kategorien LC 2_, 3_ und 4_ ; rot gestrichelt in Anhang A.

⁵² Bundesrat (2012) Strategie Biodiversität Schweiz, S. 24.

mensetzung wird zunehmend ähnlicher.⁵³ Wird mit der Zweitwohnungsgesetzgebung weniger Boden verbraucht und die Zerschneidung eingedämmt, so wird dieser Trend verlangsamt.

Die Zweitwohnungsgesetzgebung dürfte aber nicht nur positive Effekte auf die Natur und Landschaft haben: Wie oben beschrieben ist anzunehmen, dass die Hotellerie und Parahotellerie von der Zweitwohnungsgesetzgebung profitiert. Um diesen Markt zu stärken, werden momentan verschiedene flankierende Massnahmen erarbeitet bzw. umgesetzt.⁵⁴ Werden mehr Hotels und hybride Beherbergungsformen gebaut hat, dies ebenfalls einen Flächenverbrauch zur Folge, allerdings mit deutlich besserer Raumeffizienz als nicht bewirtschaftete Zweitwohnungen. Dieser Bodenverbrauch und eine Zunahme von Tourismus- und Freizeitaktivitäten, auch in bisher ungestörten Regionen (Verlagerungseffekte auf <20%-Gemeinden), könnten die Biodiversität negativ beeinflussen.

Fazit: Die Zerschneidung und Zersiedelung im Berggebiet wird verlangsamt und es wird weniger Boden verbraucht. Die Landschaft und die Artenvielfalt sind dadurch positiv betroffen. Durch die Zweitwohnungsgesetzgebung werden mehr Landschaftswerte für diese und zukünftige Generationen erhalten.

Welche Auswirkungen die touristischen Projekte und Initiativen haben, die als flankierende Massnahmen zu Zweitwohnungsgesetzgebung umgesetzt werden, bleibt offen und hängt von deren Art und Ausgestaltung ab.

e) G4 Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit

Werden Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit gewährleistet?

Bezüglich **Rechtssicherheit** schaffen Gesetz und Verordnung weitestgehend Klarheit, auch wenn es sicherlich im Vollzug immer noch einen Spielraum und damit eine gewisse Rechtsunsicherheit gibt. Insbesondere beim Art. 13 (Missbrauch)⁵⁵ besteht eine gewisse Unsicherheit, wie dieser umgesetzt werden könnte. Neben dem Kriterium der Rechtssicherheit ist davon auch das Kriterium Vollzugskosten (öffentliche Hand) tangiert.

⁵³ Bundesrat (2012) Strategie Biodiversität Schweiz, S. 24 & 26.

⁵⁴ U.a. die Tourismusstrategie des Bundes, die Neugestaltung der Neuen Regionalpolitik, ein Massnahmenpapier der Gebirgskantone, und verschiedene kantonale Initiativen.

⁵⁵ Art. 13: Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen.

1 Die Kantone und Gemeinden ergreifen die Massnahmen, die zur Verhinderung von Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können, nötig sind.

2 Zu diesem Zweck können die Kantone die Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnzwecken einschränken und der Baubewilligungspflicht unterstellen.

Der Begriff des „Missbrauchs“ ist auch bereits in der Übergangsverordnung enthalten, und es ist möglich, dass hierzu in nächster Zeit eine Gerichtspraxis entsteht. Im Moment ist allerdings unklar, wie dieser Missbrauch zu interpretieren ist.

Es stellt sich zudem die Frage, welche Möglichkeiten der Bund hätte, wenn dieser gesetzliche Auftrag von einzelnen Gemeinden resp. Kantonen seiner Ansicht nach ungenügend erfüllt würde. Denkbar wäre es allenfalls, dass der Bund bei der Genehmigung kantonaler Richtpläne Auflagen formulieren würde.

Dieser Artikel ist somit aus Sicht des Kriteriums „Rechtsicherheit“ eher kritisch zu beurteilen, was sich allerdings auf Stufe Gesetz kaum anders machen lässt.

Die **Rechtsgleichheit** ist formal sicherlich gewahrt, da ein klarer, vom Bund vorgegebener und damit für alle Kantone und alle Betroffenen gleichermaßen gültiger Rahmen vorgegeben wird. Der Spielraum für unterschiedliche Anwendungen und Auslegungen und damit für Rechtsungleichheit ist nicht sehr gross, besteht aber z.B. bei *Artikel 13*, wie oben aufgezeigt: Es könnten damit Personen je nach Kanton unterschiedlich und damit rechtsungleich betroffen sein. Dies ist allerdings in einem föderalistischen System der Normalfall. Weitere Ausführungen zur „materiellen Rechtsgleichheit“ werden im folgenden Abschnitt G5 als Teil der Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen aufgeführt.

Fazit: Die Rechtsgleichheit ist formal gewahrt. Die Rechtssicherheit steigt grundsätzlich im Vergleich zum Status quo. Bis zum Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wird naturgemäss eine Phase der Rechtsunsicherheit bestehen bleiben.

Exkurs: Auswirkungen auf vertikale / föderalistische Aufgabenteilung im Baurecht

Mit dem neuen Verfassungsartikel wird die bisherige Zuständigkeitsordnung im Baurecht verändert. Bisher galt, dass der Bund nur nebst der Rahmengesetzgebung durch das Raumplanungsgesetz ausserhalb der Bauzonen zuständig ist, während die Kantone und primär die Gemeinden innerhalb der Bauzonen über weitgehende Kompetenzen verfügen. Nun erlässt der Bund Vorschriften, die sich sehr direkt innerhalb der Bauzonen auswirken. Damit ist auch eine bundesrechtliche Terminologie verbunden, was generell zu einer Vereinheitlichung von Begriffen im Baurecht führen kann (d.h. bestehende Bemühungen zur interkantonalen Harmonisierung werden verstärkt): Bisher wurden die Begriffe weitgehend von Gemeinden und auch teilweise von Kantonen definiert. Auch im Bereich „Baupolizei“ wird es Tendenzen zu einer Vereinheitlichung fördern.

In der Vernehmlassung gab es praktisch keine Kritik an dieser Lösung. Es wird als sachgerecht erachtet, dass die Aufgaben den Bauämtern übertragen werden. Umstritten ist, wie stark der Bund im Vollzug weiterhin präsent sein soll.

Die **Beurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitskriterien** ist nicht eindeutig: Einerseits handelt es sich um eine von Volk und Ständen demokratisch entschiedene Kompetenzverschiebung. Diese fördert auch eine harmonisierte Rechtsanwendung und damit die Rechtsgleich-

heit. Es bewirkt aber auch eine relativ starke Veränderung im Gefüge der föderalistischen Aufgabenteilung und unterläuft in gewissem Sinn das Subsidiaritätsprinzip und die örtliche Selbstbestimmung (siehe auch „Identität“, G2). Dies kann auch dazu führen, dass die Gemeinden die Verantwortung vermehrt dem Kanton zuweisen.

f) G5 Solidarität / Gerechtigkeit / Verteilungseffekte⁵⁶

Werden die Solidarität und die Gerechtigkeit gefördert?

Zur Frage der Solidarität sind zwei Gesichtspunkte zentral:

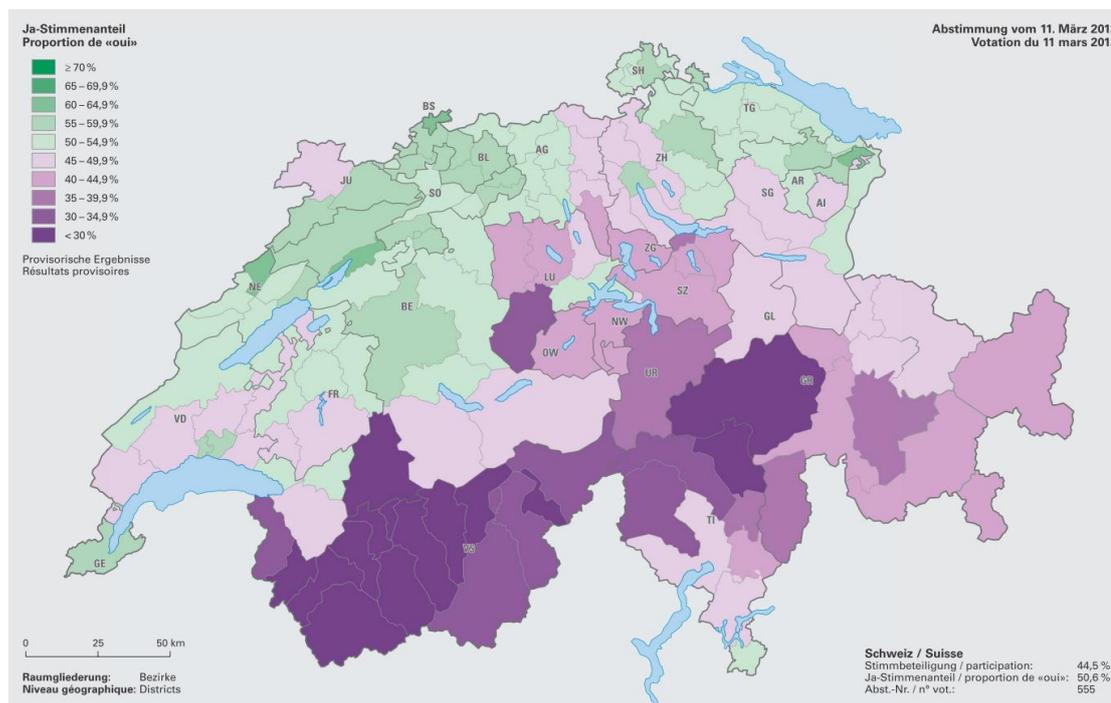
Zum einen ist die **Solidarität zwischen den Generationen** ein Thema. Indem mehr Boden und unberührte Landschaft für zukünftige Generation erhalten wird (vgl. Abschnitt U1), bleibt diesen Generationen zukünftig mehr Gestaltungsspielraum.

Zum zweiten stellt sich die Frage der **interregionalen Solidarität**. Die Zweitwohnungsinitiative wurde vor allem im kaum betroffenen Mittelland angenommen und in den betroffenen Bergkantonen eher abgelehnt, wie die folgende Grafik des Bundesamtes für Statistik zeigt:⁵⁷

⁵⁶ Dieses Kriterium wurde im Vergleich zum Leitfaden leicht angepasst formuliert, um die Verteilungseffekte und Gerechtigkeitsfragen adäquat aufnehmen zu können.

⁵⁷ Vgl. BFS, Abstimmung vom 11. März 2012: Zweitwohnungsbau. Online im Internet: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2012/011.html> (8.10.2013). Vgl. auch Tagesanzeiger (2012) „Wir haben die die Fantasie, dass wir Bergler waren“ und Tagesanzeiger (2012a) „So krass wie diesmal sind die Ergebnisse selten“.

Abbildung 3-9: Ergebnisse der Abstimmung zur Zweitwohnungsinitiative nach Bezirken



Quelle: BFS 2013.

In vielen betroffenen Gemeinden und Kantonen wurde dieses Ergebnis als mangelnde wirtschaftliche Solidarität der Städte und Agglomerationen wahrgenommen. Die pragmatische Umsetzung bei der Gesetzgebung ist hingegen Ausdruck der Rücksicht auf die wirtschaftlichen Effekte im Berggebiet. Ausserdem bringt die Initiative bezüglich Landschaftsschutz und Tourismus auch positive Aspekte mit sich.

Neben der Solidarität stellt sich die Frage der **Gerechtigkeit**: Hier sind insbesondere die Vermögenseffekte hervorzuheben, die durch die Zweitwohnungsgesetzgebung hervorgerufen werden. Dürfen in den betroffenen Gemeinden keine neuen Zweitwohnungen mehr gebaut werden, verknappt sich Angebot im Verhältnis zu einer gegebenen Nachfrage. Resultat ist ein steigender Wert all derjenigen Wohnungen, die vor Ort weiterhin als Zweitwohnung genutzt werden dürfen.

Innerhalb der betroffenen 20%-Gemeinden ist wichtig, welche Möglichkeiten zur Nutzung altrechtlicher Wohnungen besteht.⁵⁸ Da altrechtliche Wohnungen in der Art der Wohnnutzung frei sind, steigt ihr Wert mit der Zweitwohnungsgesetzgebung im Vergleich zum Status quo,

⁵⁸ Gemäss Gesetzesentwurf (Botschaft) gilt: „Altrechtliche Wohnungen sind unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art der Wohnnutzung frei. Solche Wohnungen dürfen im Rahmen der vorbestandenen Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wieder aufgebaut werden.“

weil das Angebot an neuen Zweitwohnungen eingeschränkt wird. Bei einem Verkauf profitieren die (einheimischen oder auswärtigen) Eigentümer/innen. Dieser Effekt wird dadurch leicht vermindert, dass die altrechtlichen Wohnungen im Falle von Erweiterungen nur als Erstwohnung oder touristisch bewirtschaftete Wohnungen genutzt werden können.

Variante

- Im Falle einer strengeren Variante (Baubewilligungspflicht, Erfordernis besonderer Gründe wie z.B. Todesfall) ergibt sich für die betroffenen Erstwohnungen eine Nutzungsbeschränkung und sie können nicht frei verwendet werden, um die verknappte Nachfrage an Zweitwohnungen zu befriedigen. Der **Wert der Erstwohnungen sinkt** im Vergleich zur Referenzentwicklung. Dieser Wertverlust trifft vor allem die einheimische Bevölkerung und könnte u.a. zu Problemen mit der Kreditvergabe durch die Banken führen. Diese Thematik wird im untenstehenden Exkurs verdeutlicht.
- Weil mit dieser Variante das Angebot an Zweitwohnungen weniger ausgeweitet wird als im Botschafts-Vorschlag, **steigt der Wert der lokalen Zweitwohnungen noch stärker an**.

Die Wahl der Variante hat also klare Auswirkungen auf das Vermögen der Liegenschaftseigentümer in den betroffenen Gemeinden und damit indirekt auch auf die (potenzielle) Mieterschaft dieser Liegenschaften.

Exkurs: Zusammenhang zwischen einem Umnutzungsverbot altrechtlicher Erstwohnungen und dem Kreditmanagement von Banken⁵⁹

Wenn der Verkehrswert einer Liegenschaft sinkt, so ist es grundsätzlich naheliegend, dass die Bank zusätzliche Amortisationen und/oder eine höhere Risikoprämie vom Eigentümer verlangt. Ob sie dies im Einzelfall tatsächlich tut, ist abhängig von den persönlichen wirtschaftlichen Verhältnissen des Hypothekarschuldners (Bonität), vom Amortisationsstand und von der bisherigen Wertentwicklung. Da die Transaktionspreise für Liegenschaften in den letzten Jahren vielerorts gestiegen sind, ist davon auszugehen, dass in vielen Einzelfällen ein genügend grosser Wertpuffer vorhanden ist. Wenn also die Umnutzungseinschränkung beispielsweise „nur“ die Kompensation einer früheren Wertsteigerung zur Folge hat und das Risiko der Bank weiterhin abgedeckt ist, so sind von Seiten der Bank keine Massnahmen notwendig.

Der Eigentümer hat bei einer allfälligen Veräusserung den Nachteil des geringeren Erlöses. Der Gesetzesentwurf sieht aber auch Ausnahmetatbestände vor, die eine Umnutzung rechtfertigen. Dies wäre im Rahmen der Wertberichtigung zu berücksichtigen. Auch ist zu beachten, dass schweizweit durchschnittlich bei rund einem Fünftel der Wohnliegenschaften gar keine Hypothekarschuld besteht. Es kann vermutet werden, dass dieser Anteil in den von der

⁵⁹ Der Exkurs beinhaltet Abklärungen des BWO bei Bankvertretern.

Zweitwohnungsthematik betroffenen ländlichen Tourismusregionen eher höher liegt. Bei einem weiteren Anteil der Wohnliegenschaften dürften überdurchschnittlich grosse Amortisationen getätigt worden sein.

Offen bleibt die Frage, welche taktischen Überlegungen das Bankengewerbe anstellen würde, wenn es nicht nur um eine einzelne Liegenschaft sondern um ein ganzes Gemeindegebiet oder eine Region geht. In einer Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil 2012 von beispielsweise 30 Prozent wären ja 70 Prozent des Wohnliegenschaftsbestandes altrechtliche Erstwohnungen und demnach von der Umnutzungseinschränkung betroffen. Wenn nun mehr oder weniger flächendeckend zusätzliche Amortisationen und höhere Risikoprämien verlangt würden, hätte dies zur Folge, dass einzelne Eigentümer die Liegenschaft veräussern müssten (wohl oft verbunden mit Abwanderung). Dies würde zu einer Angebotsausdehnung führen, die wiederum tiefere Preise und Wertberichtigungen durch die Banken zur Folge hätte. Davon wären alsdann weitere Eigentümer betroffen. Es erscheint demnach denkbar, dass eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt würde. Solche Szenarien würden die Banken bei ihren Strategieüberlegungen wohl mitberücksichtigen.

Bezüglich der Gerechtigkeit ist ausserdem auf die **unterschiedlichen Auswirkungen auf Liegenschaftseigentümer** in den betroffenen 20%-Gemeinden und auf solche in Gemeinden mit weniger als 20% Zweitwohnungen hinzuweisen. In einer Gemeinde mit beispielsweise 18% Zweitwohnungen dürfen weiterhin Zweitwohnungen gebaut werden, und die Erstwohnungen können bis zur Erreichung der Grenze unbeschränkt in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Dies hat folgende Unterschiede auf die Vermögenswerte im Vergleich zu den 20%-Gemeinden zur Folge:

- Bestehende Zweitwohnungen gewinnen vorläufig weniger an Wert als Zweitwohnungen in 20%-Gemeinden (bis zu dem Zeitpunkt, an dem die 20%-Grenze erreicht ist)
- Der Wert des Baulands bleibt gleich oder steigt aufgrund von Nachfrageverschiebungen aus den 20%-Gemeinden.

Zu guter Letzt ist bei diesem Kriterium auch noch das Angebot **erschwinglichen Wohnraums für die Lokalbevölkerung** relevant. Durch den Nachfragedruck des Zweitwohnungsbaus durch **Auswärtige** wird vielerorts die **lokale Bevölkerung** vom Immobilienmarkt verdrängt.⁶⁰ Durch das Zweitwohnungsgesetz steht grundsätzlich wieder mehr Boden für Erstwohnungen zur Verfügung. Dadurch können auch weniger wohlhabende Personen aus der Lokalbevölkerung erschwinglichen Wohnraum in Tourismusgemeinden finden. Dies kann als Aspekt der Solidarität aufgefasst werden.

⁶⁰ BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. S. 52.

Variante

Wie stark der Erstwohnungsmarkt entlastet wird, hängt unter anderem von der Variantenwahl zu Art. 12 ab:

- Aufgrund *Art. 12. Abs. 2* sind „altrechtliche Wohnungen (...) in der Art der Wohnnutzung frei“, sie können also zu Zweitwohnungen umgenutzt werden, sofern sie nicht erweitert werden. Wird dieser Standardfall gewählt, so sind grundsätzlich alle Erstwohnungen vor Ort potenzielle Zweitwohnungen. Ohne zusätzliche Massnahmen könnte dies den Erstwohnungsmarkt sogar noch stärker in Bedrängnis bringen als im Referenzszenario ohne Zweitwohnungsgesetzgebung. Um dies zu verhindern, sollen Kantone und Gemeinden Massnahmen zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen ergreifen (*Art. 13 Abs. 1*). Die Kantone können zu diesem Zweck die Umnutzung der Baubewilligungspflicht unterstellen (*Art. 13 Abs. 2*). Die konkreten Auswirkungen auf die Verfügbarkeit erschwinglicher Erstwohnungen bei der Wahl dieser Variante hängen also von der individuellen Ausgestaltung im betreffenden Kanton resp. der betreffenden Gemeinde ab.
- Nicht so mit einer restriktiven Variante, bei welcher die Umnutzung grundsätzlich der Baubewilligungspflicht unterliegt und nur bei besonderen Gründen (z.B. Todesfall) gestattet wird. Mit dieser Variante steht ab Erreichen der 20%-Hürde nicht nur mehr Boden für neue Erstwohnungen zur Verfügung, sondern auch der bestehende Erstwohnungsmarkt wird vom Nachfragedruck entlastet.

Fazit: Zukünftigen Generationen bleibt aufgrund der Gesetzgebung mehr räumlicher Gestaltungsspielraum. Während die Annahme des Verfassungsartikels oft als Angriff auf die Solidarität mit dem Berggebiet gesehen wurde, spricht die pragmatische Umsetzung der Zweitwohnungsgesetzgebung (z.B. mit einer Ausnahme für Einliegerwohnungen) eher für eine interregionale Solidarität mit dem Berggebiet.

Eine ökonomische Gleichbehandlung zwischen Liegenschaftseigentümern und –mietern in 20%-Gemeinden und denen in Gemeinden unter 20% kann hingegen nicht gewährleistet werden. Die Wahl der Variante bezüglich Artikel 12 hat starke Vermögenseffekte und auch starke Auswirkungen auf verfügbaren Wohnraum für die Lokalbevölkerung.

3.2.2 Kriterien mit mittlerer Relevanz

Die Kriterien mit mittlerer Relevanz werden in diesem Abschnitt kurz erläutert.

a) W2 Produktivkapital

Wird das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ gemehrt?

Relevant ist in diesem Zusammenhang die Auswirkung auf die Zu- oder Abwanderung der Bevölkerung (= des **Humankapitals**) in den betroffenen Gebieten. Wie in Abschnitt 3.2.1a) erläutert, wird davon ausgegangen, dass das Einkommen und die Anzahl Erwerbstätiger in

den betroffenen Gebieten sinken und längerfristig auf einem leicht tieferen Niveau bleiben als vorher. Dieser negative Effekt auf die Wirtschaftstätigkeit kann entweder in erhöhter Arbeitslosigkeit oder in Abwanderung resultieren.

Die Stärke der Auswirkungen ist lokal unterschiedlich: Experten gehen davon aus,⁶¹ dass in attraktiven Lagen ein Erstwohnungsbau ausgelöst wird, während in der Peripherie die bestehende Abwanderungstendenz leicht verstärkt wird.

Gemäss Bundesratskriterium W2 basiert das Produktivkapital auch auf dem Sozialkapital. „**Sozialkapital** bietet für die Individuen einen Zugang zu den Ressourcen des sozialen und gesellschaftlichen Lebens wie Unterstützung, Hilfeleistung, Anerkennung, Wissen und Verbindungen bis hin zum Finden von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.“⁶² Die Zweitwohnungsgesetzgebung trägt im Vergleich zum Referenzszenario zur Erhaltung traditioneller Gemeindeformen und damit des lokalen Sozialkapitals bei.

Fazit: Das Humankapital wird voraussichtlich zurückgehen, insbesondere in der Peripherie. Die Auswirkungen auf das Sozialkapital sind hingegen eher positiv.

b) W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit

Werden in der Wirtschaft primär die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken gelassen?

Die Zweitwohnungsinitiative wurde vor dem Hintergrund eines Marktversagens lanciert. Die Zweitwohnungsgesetzgebung greift demnach auch in die Marktmechanismen ein, indem der Boden zum Bau zusätzlicher Zweitwohnungen verknappert wird. Begründet wird der Eingriff mit der Ressourcenschonung, er kann also als Regulierung zur Vermeidung von externen Kosten (Landschaftsbeeinträchtigung) aufgefasst werden und ist insofern verursachergerecht. Die Umsetzung erfolgt allerdings mit einem Verbot, nicht mit marktwirtschaftlichen Abgaben (wie etwa einer Versiegelungsabgabe). Der Eingriff hat verschiedene Folgen auf die Preise im Immobilienmarkt, die in Abschnitt 3.2.1e) detailliert beschrieben sind.

Fazit: Die Zweitwohnungsgesetzgebung nimmt mit der Begründung eines Marktversagens Einfluss auf die Marktmechanismen.

⁶¹ Vgl. BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

⁶² Vgl. Wikipedia, Soziales Kapital. Online im Internet: http://de.wikipedia.org/wiki/Soziales_Kapital (8.10.2013). Für eine ausführliche Diskussion verschiedener Definitionen vgl. Haug (1997), Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand.

c) U2 / U3 Erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen

Wird der Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall gehalten? Wird der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen gehalten?

Abschnitt 3.2.1d) erläutert die primär positiven Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes auf die Naturräume und die Artenvielfalt in der Schweiz. Die Ausführungen zeigen, dass die nicht erneuerbare Ressource „natürlicher Boden“ geschont wird. Mit der verminderten Bautätigkeit einher geht auch eine Schonung anderer nicht erneuerbarer Ressourcen wie z.B. Kies und Metall sowie erneuerbarer Ressourcen, wie z.B. Wasser.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Personen, die sonst Ferien in Zweitwohnungen gemacht hätten, ihre Ferien nun anderswo verbringen. Bauen diese Personen eine Zweitwohnung im Ausland, so verschiebt sich die Problematik des Ressourcenverbrauchs dorthin. Bei Fernreisen hingegen werden Ressourcen wie Öl verbraucht und die Luft belastet.

Fazit: Es werden positive Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch in der Schweiz erwartet. Allenfalls kommt es aber zu Verlagerungen ins Ausland.

d) U4 Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen

Wird die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau gesenkt?

Durch die verminderte Bautätigkeit in den Zweitwohnungsgemeinden wird nicht nur der Boden entlastet. Es entsteht auch weniger Verkehr, wodurch weniger Lärm und Schadstoffe freigesetzt werden.

Kommt es durch die diversen flankierenden Massnahmen im Tourismus aber zu einem Ausbau der touristischen Aktivitäten, so führt dies wiederum zu einer Zunahme des Verkehrs und damit des Lärms und diverser Schadstoffe.

Fazit: Weniger Belastung durch Schadstoffe durch verminderte Bautätigkeit bei den Zweitwohnungen. Effekt wird allenfalls durch Ausbau touristischer Aktivitäten abgeschwächt.

e) G2 / G3 Entfaltung und Identität des Einzelnen sowie Kultur und gesellschaftliche Werte

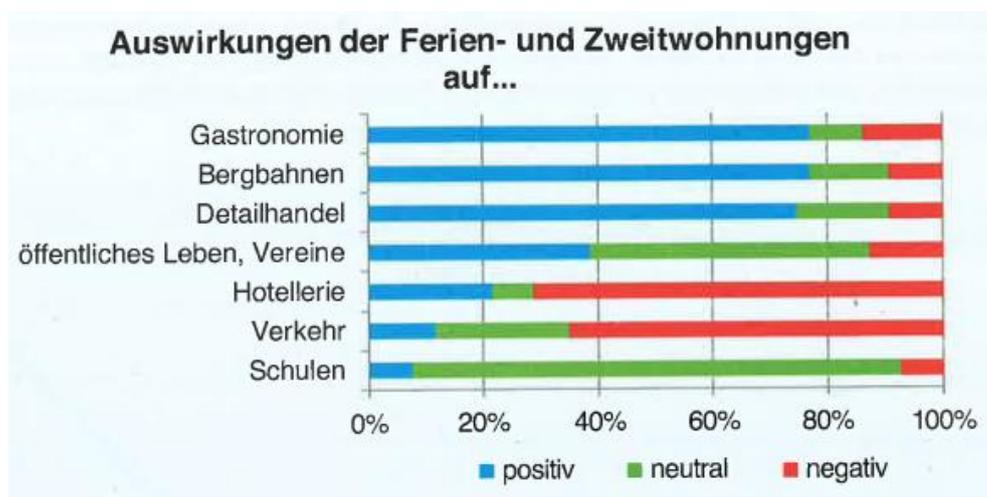
Wird Entwicklung, Entfaltung und Identität des Einzelnen gewährleistet? Wird die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals gefördert?

Das Zweitwohnungsgesetz hat Auswirkungen auf die kulturelle Identität und gesellschaftliche Werte. Wie in Abschnitt 3.2.2 a) beschrieben, fördert das Zweitwohnungsgesetz die Erhal-

tung traditioneller Gemeindefstrukturen und damit der kulturellen Identität. Ortsansässige haben in Tourismusgemeinden eher bessere Chancen, eine zahlbare Wohnung zu finden. Lokale gesellschaftliche Werte bleiben so eher erhalten.

Auf der anderen Seite wurde im Vorfeld zur Zweitwohnungsinitiative aus verschiedenen Gemeinden bekannt, dass die Zweitwohnungseigentümer sich aktiv um die Erhaltung lokaler Traditionen kümmern, und z.B. bei der Organisation lokaler Feste mithelfen. Auch in den lokalen Vereinen bringen sich Zweitwohnungseigentümer manchenorts ein. In einer Passantenbefragung in Davos im Jahr 2012 gaben knapp 40% der Einheimischen an, die Ferien- und Zweitwohnungen wirkten sich positiv auf das öffentliche Leben und die Vereine aus. Über 70% empfinden die Auswirkungen auf die Gastronomie, die Bergbahnen und den Detailhandel als positiv. Negative Auswirkungen werden u.a. im Bereich des Verkehrs und der lokalen Hotellerie wahrgenommen (vgl. Abbildung 3-10).⁶³ Die von den Einheimischen am stärksten wahrgenommene negative Auswirkung der Zweitwohnungen ist gemäss den Studienautoren der Druck auf die lokalen Boden- und Wohnungspreise (in der Umfrage nicht explizit erfragt).⁶⁴

Abbildung 3-10: Passantenbefragung von Einheimischen in Davos 2012



Quelle: grischconsulta (2013), Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos. S. 55.

In sehr peripheren Tourismusgemeinden kann die Zweitwohnungsgesetzgebung dazu führen, dass eines der wenigen verbleibenden wirtschaftlichen Standbeine (insb. Bauwirtschaft) beeinträchtigt wird. Gehen dadurch die wenigen noch vorhandenen Arbeitsplätze verloren,

⁶³ Vgl. grischconsulta (2013), Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.S.55.

⁶⁴ Vgl. grischconsulta (2013), Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.S.56.

kann es zur Abwanderung kommen. Dadurch wären die lokale Identität und Kultur negativ betroffen.

Fazit: Positive Auswirkungen auf die Identität und gesellschaftliche Werte. Fragezeichen bei den Auswirkungen auf die lokale Kultur. In sehr peripheren Gemeinden: evtl. Abwanderung und dadurch negative Auswirkungen.

3.2.3 Zusatzkriterien

In diesem Abschnitt werden die Zusatzkriterien gemäss NHB-Leitfaden kurz beurteilt:

a) Problemlage

Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?

In Teilgebieten können die aktuelle regionalwirtschaftliche Lage und der Trend als problematisch betrachtet werden.⁶⁵ Wie oben gezeigt wurde, kann es in gewissen Gebieten zu negativen wirtschaftlichen Effekten kommen. Insofern wird eine kritische Situation verschärft. Die flankierenden Massnahmen tragen zur Abfederung der Effekte bei.

b) Trend

Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?

Siehe 3.2.3a).

c) Irreversibilität

Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?

Allfällige Effekte in der meistbetroffenen Baubranche sind im Normalfall nicht irreversibel im eigentlichen Sinn, können die Arbeitsplätze doch bei einer positiven Entwicklung auch wieder aufgebaut werden. Allerdings kann ein – teilweise wohl irreversibler – Strukturwandel im Sinne einer Konzentration in der Unternehmenslandschaft (Verschwinden kleiner Firmen in peripheren Gemeinden) auftreten.

Auf der anderen Seite wäre ein Nicht-Handeln, verbunden mit einer zunehmenden Zahl von Zweitwohnungen, bezüglich Landschaft resp. Umwelt und mittelfristig auch mit Blick auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung kritisch zu beurteilen.

Insgesamt werden somit eher irreversible Veränderungen vermieden.

⁶⁵ Vgl. z.B. regiosuisse (2012), die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Monitoringbericht 2011.

d) Belastung künftiger Generationen

Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?

Wie unter 3.2.3c) und 3.2.1d) ausgeführt, bleibt der Handlungsspielraum für künftige Generationen bezüglich der Landschaft eher erhalten, als ohne die Zweitwohnungsgesetzgebung.

e) Risiken/Unsicherheiten

Ist das Vorhaben mit grossen Risiken (sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit) und grossen Unsicherheiten (unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung) verbunden?

Die Auswirkungen sind nicht mit Sicherheit vorhersehbar, es bestehen aber auch keine völlig unbekanntes Risiken. Auf Unsicherheiten wurde bei der Beurteilung der NHB-Kriterien hingewiesen. Durch flankierende Massnahmen, verbunden mit einem zweckmässigen Monitoring, können diese Risiken reduziert werden.

f) Minimalanforderungen

Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt?⁶⁶

Es werden keine „Minimalanforderungen“ verletzt.

g) Räumlicher Wirkungssperimeter

Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?

Die räumliche Differenzierung wird separat betrachtet (insbesondere beim Kriterium G5). Die Wirkung konzentriert sich auf den Geltungssperimeter der Regelung („20%-Gemeinden“), hat aber auch Auswirkungen auf andere Gemeinden (z.B. durch Verschiebungen der Bautätigkeit in „<20%-Gemeinden“).

⁶⁶ Gemäss Strategie Nachhaltige Entwicklung (vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008a), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 10) können folgende drei Arten von Minimalanforderungen unterschieden werden: 1) gesetzlich festgelegte Grenzwerte (z.B. Emissionswerte oder gesundheitlich relevante Umweltnormen gemäss Umweltschutzgesetz und entsprechenden Verordnungen), 2) wissenschaftliche Grenzwerte, die sich (noch) nicht in gesetzlichen Grenzwerten widerspiegeln (z.B. Niveau von Treibhausgasemissionen, bei dem eine zusätzliche Erderwärmung gestoppt wird), 3) sozialpolitische Normen wie Chancengleichheit, Gleichberechtigung, minimales Einkommen, menschenwürdige Lebensbedingungen, Existenzsicherung oder Gewährleistung der Menschenrechte.

h) Zielkonflikte

Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?

Es liegt auf der Hand und wird durch die Analyse verdeutlicht: Es besteht ein Zielkonflikt zwischen den Zielen des Zweitwohnungsartikels bezüglich Landschaftsschutz und wirtschaftlichen Interessen insbesondere der Baubranche in den betroffenen Gemeinden. Aufgrund der flankierenden Massnahmen sowie aus einer mittel- bis langfristigen Optik einer nachhaltigen Tourismus- und Wirtschaftsentwicklung erscheinen die Zielkonflikte allerdings weniger gross als aus kurzfristiger Optik.

3.3 B3: Bilanz der Wirkungen

3.3.1 Bilanz nach Kriterien

Die folgende Tabelle fasst die Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung auf die Kriterien der drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft zusammen:

Abbildung 3-11: Die Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung auf die Kriterien

Kriterium	Fazit zur Abschätzung der Auswirkungen	Beurteilung
Wirtschaft		
W1 Einkommen und Beschäftigung	Einkommen und Beschäftigung im Berggebiet verbleiben längerfristig auf einem etwas tieferen Niveau als zuvor.	-
W2 Produktivkapital	Voraussichtlich leichter Rückgang beim Humankapital (Arbeitskräfte).	0
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	Langfristig gute Positionierung der Tourismusbranche und Förderung der Innovationen der Wirtschaft im Berggebiet. Positiver Einfluss auf den Strukturwandel.	+
W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	Einfluss auf die Marktmechanismen mit der Begründung des Marktversagens (Landschaftsbeeinträchtigung).	-
W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand	Längerfristig tiefere Steuereinnahmen im Berggebiet als im Referenzszenario. Zudem Umsetzungsaufwand der Kantone & Gemeinden in noch unbekannter Höhe. Kleiner Gegeneffekt: Verminderte Risiken mit Infrastrukturausbauten.	-
Umwelt		
U1 Natur und Landschaft	Verlangsamung der Zerschneidung und Zersiedelung im Berggebiet und geringerer Bodenverbrauch. Positive Auswirkungen auf Landschaft und Artenvielfalt. Erhalt von mehr Landschaftswerten.	+
U2 Erneuerbare Ressourcen	Positive Auswirkungen in der Schweiz; allenfalls Verschiebungen des Ressourcenverbrauchs ins Ausland.	0
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen		
U4 Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	Weniger Belastung durch Schadstoffe durch verminderte Bautätigkeit bei den Zweitwohnungen. Effekt wird allenfalls durch Ausbau touristischer Aktivitäten abgeschwächt.	+
U5 Umweltkatastrophen und Unfallrisiko	<i>Nicht betrachtet, da Kriterium nicht relevant</i>	

Gesellschaft			
G1	Gesundheit und Sicherheit	<i>Nicht betrachtet, da Kriterium nicht relevant</i>	
G2	Entfaltung und Identität des Einzelnen	Positive Auswirkungen auf Identität und gesellschaftliche Werte. Fragezeichen bei den Auswirkungen auf die lokale Kultur. In sehr peripheren Gemeinden: evtl. Abwanderung und dadurch negative Auswirkungen.	o
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte		
G4	Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit	Wahrung der Rechtsgleichheit und Steigerung der Rechtssicherheit im Vergleich zum Status quo. Ungleiche Effekte je nach Gemeinde. Offenheit bezüglich Umsetzung der Missbrauchsvermeidung ergibt naturgemäss eine gewisse Rechtsunsicherheit.	o
G5	Solidarität / Gerechtigkeit / Verteilungseffekte	Mehr räumlicher Gestaltungsspielraum für zukünftige Generationen. Die pragmatische Umsetzung der Verfassungsbestimmung kann als Solidarität mit dem Berggebiet verstanden werden. Ökonomische Ungleichbehandlung in Gemeinden über/unter 20% Zweitwohnungsanteil.	o

Legende: Rot/-: Kritisch bezüglich Nachhaltigkeit;
 Grün/+: Positiv bezüglich Nachhaltigkeit;
 Braun/o: Negative und positive Auswirkungen halten sich ungefähr die Waage
Fett gedruckte Kriterien wurden in der Relevanzanalyse mit hoher Relevanz bewertet.

Die Zusammenstellung zeigt: Die Auswirkungen in der Dimension **Wirtschaft** sind aufgrund des leichten Rückgangs des Einkommens, der Arbeitsplätze und der Steuereinnahmen mehrheitlich negativ. Aufgrund der Dimensionen des Rückgangs scheinen die längerfristigen Auswirkungen auf den gesamten Raum jedoch verkräftbar.⁶⁷ Dafür sorgt u.a. die langfristig bessere Positionierung der Tourismusbranche (Anstösse zu einem notwendigen Strukturwandel).

Die Auswirkungen auf die Dimension **Umwelt** sind mehrheitlich positiv: die eingeschränkte Bautätigkeit führt nicht nur zu weniger Zersiedelung und Zerschneidung in der Schweiz; es werden auch weniger Boden und andere Ressourcen verbraucht. Fraglich ist, ob sich negative Effekte ins Ausland verschieben.

Bei der Dimension **Gesellschaft** sind sowohl positive als auch negative Auswirkungen zu erwarten. Die lokale Identität und die Rechtssicherheit werden im Vergleich zum Referenzszenario gestärkt, die Rechtsgleichheit wird gewahrt. Zukünftige Generationen haben mehr räumlichen Gestaltungsspielraum. Ortsansässige haben in Tourismusgemeinden eher bessere Chancen, eine zahlbare Wohnung zu finden, allerdings können die wirtschaftlichen Effekte unter Umständen auch zur Abwanderung beitragen. Da altrechtliche Wohnungen in der Art der Wohnnutzung frei sind, steigt ihr Wert mit der Zweitwohnungsgesetzgebung im Vergleich zum Status quo, weil das Angebot an neuen Zweitwohnungen eingeschränkt wird. Bei einem Verkauf profitieren die Eigentümer/innen. Dieser Effekt wird dadurch leicht vermindert, dass

⁶⁷ Zu diesem Schluss kommt auch BAK (2013) Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

die altrechtlichen Wohnungen im Falle von Erweiterungen nur als Erstwohnung oder touristisch bewirtschaftete Wohnungen genutzt werden können.

Bei den **Zusatzkriterien** hat sich nochmals verdeutlicht, dass ein Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und dem Landschaftsschutz besteht. In gewissen Gebieten wird der regionalwirtschaftliche (Abwärts)trend weiter verschärft. Dafür bleibt der Handlungsspielraum für künftige Generationen bezüglich der Landschaft eher erhalten als ohne die Zweitwohnungsgesetzgebung. Insgesamt werden dadurch irreversible Veränderungen eher vermieden.

Gesamthaft zeigt sich also, dass die **Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem Chancen für die Umwelt und Gesellschaft bietet, während sie für die lokale Wirtschaft im Berggebiet neben Chancen auch Risiken mit sich bringt, die durch geeignete Massnahmen teilweise abgedeckt werden können.**

3.3.2 Regionale Bilanz

Bei dieser Nachhaltigkeitsbeurteilung ist auch gefragt, wie sich die Zweitwohnungsgesetzgebung auf verschiedene Raumtypen sowie auf die Kantone und Gemeinden auswirkt.

Es ist davon auszugehen, dass die **urbanen Zentren** und **Agglomerationen** von der Zweitwohnungsgesetzgebung höchstens am Rande betroffen sind. Zwar ist möglich, dass einzelne Städte die 20%-Grenze überschreiten; insgesamt hat die Analyse aber bestätigt, dass von der Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem das **Berggebiet** betroffen ist.

Auf institutioneller Ebene sind demnach auch vor allem die **Kantone und Gemeinden des Berggebiets** betroffen. Sie haben die steuerlichen Auswirkungen zu tragen, profitieren aber auch von einem verbesserten Kosten-Ertrags-Verhältnis der lokalen Infrastrukturen. Sie sind es, die gemäss Artikel 13 damit beauftragt sind, Missbrauch und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, und tragen diesbezüglich und auch sonst im Vollzug den grössten Teil des Umsetzungsaufwands.

Gleichzeitig ist ihre Bevölkerung von den Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung direkt betroffen: In den Gemeinden und Kantonen des Berggebiets wird es zu dem oben beschriebenen Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen; hier entsteht aber auch der grösste Nutzen der besseren Erhaltung der Landschaftswerte. Wie stark die einzelnen Gemeinden des Berggebiets die Auswirkungen zu spüren bekommen, hängt von vielerlei Faktoren ab, z.B. von deren Wirtschaftsstruktur, ihrer Stellung im Tourismus, und ihrer Lage.

„Hauptbetroffener“ der Zweitwohnungsgesetzgebung ist also das Berggebiet. Auf institutioneller Ebene sind die **Gemeinden und Kantone des Berggebiets** vor allem durch die steuerlichen Effekte und den Umsetzungsaufwand betroffen.

3.3.3 Abgrenzung / Unsicherheiten

Diese Nachhaltigkeitsbeurteilung wirft einen Blick in die Zukunft und beschreibt die wahrscheinlichsten Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung bezüglich der einzelnen Kriterien. Dafür wurden die bestehende Literatur analysiert und Experten befragt, es waren aber im gegebenen Zeit- und Budgetrahmen keine vertieften Abklärungen vorgesehen.

Generell ist die Abschätzung der Auswirkungen schwierig, da diese stark vom Vollzug der Bestimmungen durch Kantone und Gemeinden, vom Verhalten der Akteure und vom wirtschaftlichen Umfeld (Konjunktur, Zinsen) abhängen. Die hier beschriebenen Zahlen und Ergebnisse sind daher mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten: Das Wirkungsmodell und die Analyse der einzelnen Kriterien haben gezeigt, wie **komplex** die Wirkzusammenhänge in der Realität sind. Ausserdem besteht eine **Informationsasymmetrie**; es liegen nicht für alle Kriterien in gleichem Umfang Informationen vor. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen wurden bereits fundierte Studien erstellt; sie gehen allerdings ebenfalls von Trends und Annahmen aus. Zu den Auswirkungen auf die Umwelt und Gesellschaft liegt in Bezug auf die Zweitwohnungsgesetzgebung bis anhin noch wenig (Daten und empirische Untersuchungen vor, so dass vor allem Expertenmeinungen in die Analyse miteinbezogen wurden.

4 Schlussfolgerungen

4.1 C1: Optimierungspotenziale

Bezüglich der Optimierungspotenziale sind bei der Analyse der Vernehmlassungsversion zwei Punkte aufgefallen, die sich durch die Botschaft etwas relativiert haben:

Erstens besteht wie in Abschnitt 3.2.1e) beschrieben ein relativ grosser Spielraum bezüglich der **Umsetzung von Artikel 13**, gemäss dem die Kantone und Gemeinden Massnahmen ergreifen sollen, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Nach der Vernehmlassung wurden die entsprechenden Erläuterungen wesentlich präzisiert. Naturgemäss bleibt dennoch offen, welche Massnahmen konkret ergriffen werden. Ein Optimierungspotenzial sehen wir aber in der Botschafts-Version (im Gegensatz zur Vernehmlassungsversion) nicht (mehr).

Zweitens ist aufgefallen, dass den "**<20%-Gemeinden**" in der Botschaft und im allgemeinen Diskurs bis anhin relativ wenig Beachtung geschenkt wird. Das Wirkungsmodell in Abbildung 3-2 hat jedoch gezeigt, dass diese Gemeinden insbesondere bei der Wahl einer restriktiven Variante zu Art. 12 Abs. 2 bis 4 von Verlagerungseffekten betroffen sind. Es wäre wünschbar, vertiefte Abklärungen auszulösen, u.a. zu den Möglichkeiten dieser Gemeinden zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen.

4.2 C2: Vertiefungsbedarf

Im Bereich der Massnahmen zur Vermeidung von Missbräuchen empfiehlt sich die Ausarbeitung eines **Werkzeugkastens** mit konkreten Massnahmen zuhanden der Kantone und Gemeinden. Dies würde sowohl eine rasche Umsetzung fördern als auch die Ressourcen der Kantone und Gemeinden schonen.

Noch offen ist die Frage der **Kredithandhabung der Banken**, wenn der Wert altrechtlicher Erstwohnungen durch starke Umnutzungsbeschränkungen sinkt (primär bei einer restriktiveren Variante relevant; vgl. Exkurs in Abschnitt 3.2.1f). Ist das Risiko der Bank durch einen Wertverlust mutmasslich nicht mehr gedeckt, könnte die Bank ausserordentliche Amortisationen oder zusätzliche Sicherheiten verlangen und damit die Situation eines Hypothekargläubigers erschweren. Es ist fraglich, ob die Banken dies im Falle einer starken Umnutzungsbeschränkung für altrechtliche Erstwohnungen tatsächlich in ganzen Gemeinden oder Regionen umsetzen würden, da es zu unerwünschten Entwicklungen für sie selbst führen könnte. Es ist denkbar, diese Thematik weiter zu vertiefen, auch im Lichte der aktuellen Diskussionen um die „Überhitzungen“ auf dem Immobilienmarkt.

Generell liegt es in der Natur der Sache, dass sich die komplexen **Verhaltensanpassungen** der Akteure (Kantone, Gemeinden, Investoren, Liegenschaftseigentümer, Feriengäste) nicht genau vorhersehen lassen. Es wäre zwar angesichts der Unsicherheiten in den vorgenommenen Abschätzungen wünschbar, präzisere Aussagen zu haben, jedoch sind die Möglich-

keiten hierzu sehr beschränkt. Wichtiger scheint daher, dass einerseits mit einem Monitoring die Möglichkeit geschaffen wird, auf Fehlentwicklungen zu reagieren, und dass andererseits flankierende Massnahmen gefördert werden.⁶⁸ Der von uns geortete Vertiefungsbedarf im Bereich **Monitoring** wird im folgenden Abschnitt beschrieben.

4.3 C3: Umsetzung

Gemäss Artikel 20 des Zweitwohnungsgesetzes „*untersucht das Bundesamt für Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft regelmässig die Wirkungen dieses Gesetzes*“. Die RKGK fordert in ihrer Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf ein umfassendes Monitoring.⁶⁹ Aus Sicht einer faktenbasierten Politik ist ein Monitoring sinnvoll, weil damit die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen beobachtet und wo nötig auf fundierter Grundlage entsprechende Korrekturen eingeleitet werden können.

In einem ersten Schritt müsste dafür ein **Monitoringkonzept** ausgearbeitet werden. In diesem Konzept sind u.a. die folgenden Fragen zu klären:

- Räumlicher Perimeter des Monitorings (z.B. nur Berggebiet, oder gesamte Schweiz)
- Beobachtungsebenen (z.B. >20%-Gemeinden und <20%-Gemeinden im Berggebiet / MS-Regionen / Kantone / Raumtypen)
- Periodizität des Monitorings (z.B. Zweijahresrhythmus)
- Betrachtungshorizont (z.B. Start 2011, dem letztem Jahr vor Annahme der Initiative, bis heute bzw. bis zum neuesten verfügbaren Datenset)
- Art des Monitorings (qualitativ, quantitativ, oder beides)
- Umsetzung (Verantwortliche Stelle, Umsetzer, Finanzierung, Einbezug von Kantonen, Gemeinden, Tourismusorganisationen usw.)
- Indikatorenset

Das Monitoring sollte sich im Prinzip auf **alle Evaluationsebenen** erstrecken:

- Vollzug (Aufwand, Art, erteilte Bewilligungen usw.)
- Output (Anzahl erstellte und umgenutzte Wohnungen, eingezonte Flächen usw.)
- Outcome (Wirkung auf Besitzer, Wertveränderungen)
- Impact (Bautätigkeit, Arbeitsplätze, Umsätze, Bevölkerung, usw.)

Neben quantitativen Indikatoren könnte auch ein Set an **qualitativen Indikatoren** ergänzt werden, die beispielsweise periodisch über die Kantone oder mittels Fallstudien erhoben werden könnten. Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) schlägt so z.B. vor,

⁶⁸ Vgl. z.B. Ecoplan (2013), Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen.

⁶⁹ Vgl. RKGK (2013), Entwürfe für das Bundesgesetz sowie die Verordnung über Zweitwohnungen. Vernehmlassung. S.28.

realisierte neue Beherbergungskonzepte, Begründungen für nicht realisierte Vorhaben und Finanzierungslücken im Zusammenhang mit der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) zu beobachten.

Es ist möglichst rasch zu prüfen, welche Daten bereits erhoben werden, und bei welchen Daten allenfalls die Kantone (evtl. in Zusammenarbeit mit dem BFS und dem ARE) verpflichtet werden sollten, Erhebungen durchzuführen. Unter anderem wäre die Wiedereinführung einer Logiernächtestatistik im Bereich Parahotellerie/Zweitwohnungen durch das BFS zu prüfen. Selbstverständlich ist im Rahmen eines Monitoringkonzepts auch zu prüfen, wie gross der Aufwand für die Datenerhebungen und –auswertungen ist, und wie hier ein ausgeglichenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gefunden werden kann.

Die folgende Tabelle enthält erste Ideen für ein **mögliches quantitatives Indikatorenset** auf der **Impact-Ebene**:

Abbildung 4-1: Mögliches Indikatorenset für das Monitoring der Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung

Gruppe	Indikator	Quellen	Präzisierung	Periodizität
Arbeitsplätze und Arbeitslosigkeit	Beschäftigungsentwicklung (allgemein und in bestimmten Branchen, z.B. Bauwirtschaft oder Tourismuswirtschaft)	Betriebszählungen des BFS	– Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten	1995, 1998, 2001, 2005, 2008, 2011 (alle 3 Jahre)
	Neu entstandene Arbeitsplätze (allgemein und in bestimmten Branchen)	Unternehmensdemografie (UDEMO) des BFS	– Beschäftigte in neu gegründeten Unternehmen, Vollzeitäquivalente	Jährlich, ab 1999
	Arbeitslosenquote (allgemein und in bestimmten Branchen)	Arbeitsmarktstatistik des SECO	– Arbeitslose am Total aller Erwerbspersonen 2000, Jahresmittelwerte	Jährlich, ab 1993
Wirtschaftsleistung (inkl. Tourismus)	Bruttoinlandprodukt (BIP) ⁷⁰	BAK Basel Economics	– BIP pro Kopf sowie BIP nach Regionen	Jährliche Schätzungen, ab 2000
	Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz (Produktivität)	BAK Basel Economics		Jährliche Schätzungen, ab 2000
	Logiernächte Hotellerie	Beherbergungsstatistik (HESTA) des BFS	– Anzahl Logiernächte (Hotellerie)	Jährlich (bzw. monatlich), ab 1992
	Bettenkapazität und Bettenauslastung in der Hotellerie	Beherbergungsstatistik (HESTA) des BFS	– Jahresmittelwerte	Jährlich (bzw. monatlich), ab 1992
	Bettenkapazität und Bettenauslastung in Zweitwohnungen	Unseres Wissens existiert noch keine Statistik; zu klären		

⁷⁰ Erhältlich in regionalen Aggregationen basierend auf gemeindeschaffen Schätzungen, vgl. z.B. regiosuisse / EcoPlan (2012) Die Regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Monitoringbericht 2011. S. 74.

	Anzahl innovierende Unternehmen	KOF ETH Innovationserhebung	– Anteil der Firmen mit Neuerungen durch die Einführung neuer Produkte am Markt und/oder neuer Produktionsverfahren	Alle drei Jahre, ab 1990
Bevölkerung und Einkommen	Wohnbevölkerung	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes des BFS: ESPOP (bis 2009) sowie STATPOP (ab 2010)	– Ständige Wohnbevölkerung (am 31.12.) – Anmerkung: Die Kompatibilität der ESPOP-Daten mit den STATPOP-Daten in regionalisierter Form wird momentan geprüft (Auskunft des BFS).	Jährlich, ab 1981
	Entwicklung Wohnungsbestand (falls möglich differenziert nach Erst- und Zweitwohnungen)	Jährliche Bau- und Wohnbaustatistik des BFS	– Entwicklung Wohnungsbestand – Neu erstellte Wohnungen	Jährlich, ab 1984
	Bauzonenverbrauch	Noch zu klären.		
	Steuerbares Einkommen	Statistik direkte Bundessteuer, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) sowie Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) des BFS	– Steuerbares Einkommen (der direkten Bundessteuer) in CHF pro Steuerpflichtiger	Jährlich, ab 2008

Die in Abbildung 4-1 aufgeführten Indikatoren wurden bis anhin im Zweijahresrhythmus durch das Regionenmonitoring von regiosuisse ausgewertet. Ein vorläufig letzter Monitoringbericht wird im Frühjahr 2014 veröffentlicht. Falls das SECO eine Weiterführung des Regionenmonitorings plant, lassen sich evtl. Synergien nutzen.

Literaturverzeichnis

- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2008)
Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2011)
Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung; Massnahmen für eine bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen; Ergänzung zum Werkzeugkasten.
- Arpagaus Eugen, Spörri Philipp (2008)
Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 5, S. 51-54.
- BAFU (2010)
Zustand der Landschaft in der Schweiz.
- BAK Basel Economics (2005)
Erfolgsfaktoren im alpinen Tourismus. Basel.
- BAK Basel Economics (2007)
Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit im alpinen Tourismus. Executive Summary. Basel.
- BAK Basel Economics (2013)
Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen. Basel.
- Baumann (2012)
Zweitwohnungen. Erfahrungen in Österreich.
- 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.
- BHP Hanser und Partner AG (2012):
Zweitwohnungsinitiative – Erste Thesen und Projektvorschlag zur Quantifizierung der Auswirkungen, unveröffentlicht.
- BHP Hanser und Partner AG (2013)
Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen. Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen.
- Bieger Thomas, Beritelli Pietro, Weinert Robert (2005)
HotBeds. Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen. St.Gallen.
- Bundesrat (2008)
Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!». Bern.

- Bundesrat (2008a)
Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011. Bern.
- Bundesrat (2012)
Strategie Biodiversität Schweiz. Bern.
- Credit Suisse Economic Research (2012)
Zweitwohnungsinitiative: Auswirkungen auf Bautätigkeit, Bauwirtschaft und Erstwohnungen in den betroffenen Gebieten, Tagungsunterlagen der Tagung "Zweitwohnungsinitiative: Wie weiter im Schweizer Tourismus?" vom 4.6.2012.
- Credit Suisse Economic Research Spotlight (2005)
Zweit- und Ferienwohnungen in der Schweiz.
- Economiesuisse (2013)
Vernehmlassung zu Zweitwohnungsgesetz und –verordnung.
- Ecoplan (2013)
Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen. Auslegeordnung flankierender Massnahmen zur Förderung warmer Betten bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative: Handlungsempfehlungen zuhanden der Kantone, Regionen und Gemeinden. Studie im Auftrag der Regierungskonferenz der Gebirgskantone. Altdorf und Bern.
- grischconsulta (2013)
Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos. Studie im Auftrag des Vereins Zweitwohnungseigentümer Region Davos, Davos Destinations-Organisation, Gemeinde Davos, Davos Klosters Bergbahnen AG. Chur.
- Haug Sonja (1997)
Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand. Arbeitspapier am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Kanopée und Horwath HTL (2010)
Évaluation de l'impact économique des résidences secondaires et analyse de leur mise en marché. Étude pour ATOUT France et la DGCIS.
- Kaufmann Philippe, Rieder Thomas (2012)
Zweitwohnungsbaustopp: Mögliche Auswirkungen auf die Immobilienpreise in den Tourismusregionen. In: Die Volkswirtschaft 6-2012, S.63-66.
- Neue Zürcher Zeitung (2010)
Bündner Rezepte gegen kalte Betten. Modell-Resorts zur nachhaltigen touristischen Wertschöpfung. Online-Ausgabe vom 3. Januar 2010.
- regiosuisse / Ecoplan (2012)
Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Monitoringbericht 2011. Bern.
- RKGK Regierungskonferenz der Gebirgskantone (2013)
Entwürfe für das Bundesgesetz sowie die Verordnung über Zweitwohnungen. Vernehmlassung. Chur.

Rütter + Partner (2008)

Wirkung der Eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung. Rüschlikon.

Tagesanzeiger (2012)

«Wir haben die Fantasie, dass wir Bergler waren». Gespräch mit Peter von Matt. Online-Ausgabe vom 2.4.2012.

Tagesanzeiger (2012a)

«So krass wie diesmal sind die Ergebnisse selten». Interview mit Michael Hermann. Online-Ausgabe vom 13.3.2012.

Wirtschaftsforum Graubünden (2006)

Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden.

Anhang A: Berechnung Flächenverbrauch

a) Schritte zur Berechnung

Die Ermittlung des verminderten Flächenverbrauchs erfolgt in 3 Schritten:

Schritt 1: Eingesparte Wohnfläche

In den >20%-Gemeinden wurden in den letzten zehn Jahren im Schnitt jährlich rund 2'500 neue Zweitwohnungen gebaut.⁷¹ Für die Grobschätzung wird davon ausgegangen, dass diese Zahl den zukünftig jährlich nicht gebauten Zweitwohnungen entspricht. Über die durchschnittliche Grösse einer „zweitweise bewohnten Wohnung“ in der Schweiz gemäss Statistik des BFS⁷² = (80 m²) wurde sodann die jährlich nicht gebaute *Wohnfläche* ermittelt. Sie entspricht rund 20 ha.

Schritt 2: Eingesparter Flächenverbrauch

In einem zweiten Schritt wurde anhand der Schweizerischen Arealstatistik der durchschnittliche *Flächenverbrauch* pro m² Wohnfläche in der Schweiz berechnet.⁷³ Hierbei wurde nur der im Kontext des Zweitwohnungsbaus relevante Flächenverbrauch berücksichtigt. Dies sind die in Abbildung 4-2 aufgeführten Kategorien (rot markiert in Abschnitt b).⁷⁴

Schritt 3: Hochrechnung und Ermittlung der eingesparten versiegelten Fläche und somit des erhaltenen Naturraums

In einem dritten und letzten Schritt wurde der ermittelte Flächenverbrauch pro m² Wohnfläche auf die 2'500 jährlich nicht gebauten Zweitwohnungen hochgerechnet. Zudem wurde der Anteil an versiegelter und unversiegelter Fläche an der eingesparten Fläche quantifiziert, da die eingesparte *versiegelte* Fläche im ökologischen Kontext besonders relevant ist. Zur Berechnung wurden die in Abbildung 4-2 aufgeführten Versiegelungsgradfaktoren verwendet.⁷⁵

⁷¹ BAK (2013), Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

⁷² Vgl. BFS STAT-TAB 09.3 (online), Wohnungsstruktur 2000. Es existiert keine Statistik zur Wohnungsgrösse einer Zweitwohnung. 80m² scheinen jedoch eine realistische Grösse zu sein, da eine durchschnittliche Schweizer Wohnung 99 m² gross ist, eine Wohnung in den 4 Kantonen mit einem Zweitwohnungsanteil von >20% (GR, VS, TI, OW) durchschnittlich 93 m² gross ist und eine Zweitwohnung in Davos im Schnitt 82 m² misst (vgl. BFS – Statistisches Lexikon der Schweiz (2011), Wohnungen nach Zimmerzahl und Wohnfläche und grischconsulta (2013), Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos).

⁷³ Vgl. BFS, Arealstatistik 04/09.

⁷⁴ Da die neueste Arealstatistik (04/09) noch nicht komplett abgeschlossen ist (Stand Ende August 2013), fehlt der Kanton Graubünden in den Statistiken zum Flächenverbrauch. In den Zahlen zur Wohnfläche sind hingegen alle 26 Kantone enthalten. Das heisst, dass das Verhältnis der Wohnfläche zum Flächenverbrauch leicht überschätzt wird und der auf eingesparte Flächenverbrauch somit eher *unterschätzt* wird. Die Verzerrung wird insofern vermindert, als sich die Zahlen zur Wohnfläche auf das Jahr 2000 beziehen und die Wohnfläche von 2000 bis zu den Erhebungsjahren der Arealstatistik (2004-2009) eher zugenommen hat.

⁷⁵ Angabe Herr A. Beyeler, Verantwortlicher Arealstatistik Schweiz: Stand Ende August 2013; beinhaltet 16 der 26 Kantone (inkl. grosse Siedlungskantone).

Abbildung 4-2: Relevante Kategorien und Versiegelungsfaktoren

Kategorie	Versiegelungsfaktor	Beispiel
Gebäude	1	Ein- und Zweifamilienhaus (Grundriss)
Umschwung	0.23	Zufahrten, Wege, Rasenflächen, Beete, Gebüsche etc., welche i.d.R. zum selben Grundstück, wie das Haus gehören.
Parkplatzareal	0.91	Private und öffentliche Parkplätze

b) Berechnungsgrundlage

BFS, Arealstatistik

Arealstatistik Schweiz — Bodennutzung und Bodenbedeckung — Grundkategorien und Aggregationen

Nomenklatur Arealstatistik Land Use (NOLU04)		2 Landwirtschaft (9)	46 Kategorien
1 Siedlung (26)	<ul style="list-style-type: none"> 100 Gebäudeareal 101 Industrie- und Gewerbeareal > 1 ha 102 Industrie- und Gewerbeareal < 1 ha 103 Ein- und Zweifamilienhausareal 104 Reihen- und Terrassenhausareal 105 Mehrfamilienhausareal 106 Öffentliches Gebäudeareal 107 Landwirtschaftliches Gebäudeareal 108 Nicht spezifiziertes Gebäudeareal 	<ul style="list-style-type: none"> 120 Verkehrsflächen 121 Autobahnareal 122 Strassenareal 123 Parkplatzareal 124 Bahnareal 125 Flugplatzareal 	<ul style="list-style-type: none"> 220 Acker- und Futterbau 221 Ackerland i.w.S. 222 Naturwiesen i.w.S. 223 Heimweiden i.w.S.
<ul style="list-style-type: none"> 140 Besondere Siedlungsflächen 141 Energieversorgungsanlagen 142 Abwasserreinigungsanlagen 143 Übrige Ver- und Versorgungsanlagen 144 Deponien 145 Abbau 146 Baustellen 147 Bau- und Siedlungsbrachen 	<ul style="list-style-type: none"> 160 Erholungs- und Grünanlagen 161 Öffentliche Parkanlagen 162 Sportanlagen 163 Golfplätze 164 Campingplätze 165 Schrebergärten 166 Friedhöfe 	<ul style="list-style-type: none"> 240 Alpwirtschaft 241 Alpwiesen i.w.S. 242 Alp- und Juraweiden i.w.S. 243 Schafalpen i.w.S. <p style="font-size: small; margin-top: 5px;">i.w.S.: Im weiteren Sinn: Alle diese Kategorien können auch Baumbestände (LC44/46/47) auf den entsprechenden Landwirtschaftsflächen beinhalten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 420 Unproduktives Land 421 Keine Nutzung 422 Lawinen- und Steinschlagverbauungen 423 Alpine Sportinfrastruktur 424 Landschaftseingriffe
3 Bestockung (4)	<ul style="list-style-type: none"> 300 Wald (ohne landwirtschaftliche Nutzung) 301 Waldbestände 302 Aufforstungen 303 Holzschläge 304 Waldschäden 	<ul style="list-style-type: none"> 400 Seen und Flüsse 401 Seen 402 Flüsse, Bäche 403 Hochwasserverbauungen 	<ul style="list-style-type: none"> 41 Geschlossene Baumbestände 42 Waldecke 43 Waldstreifen 44 Aufgelöste Baumbestände
Nomenklatur Arealstatistik Land Cover (NOLC04)		40 Baumvegetation (7)	27 Kategorien
10 Künstlich angelegte Flächen (7)	<ul style="list-style-type: none"> 11 Befestigte Flächen 12 Gebäude 13 Treibhäuser 14 Beetstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> 15 Rasen 16 Bäume auf künstlich angelegten Flächen 17 Gemischte Kleinstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> 45 Gebüschwaldbestände 46 Lineare Baumbestände 47 Baumgruppen
20 Gras-, Krautvegetation (1)	<ul style="list-style-type: none"> 21 Gras-, Krautvegetation 	<ul style="list-style-type: none"> 50 Vegetationslose Flächen (3) 51 Anstehender Fels 52 Lockergestein 	<ul style="list-style-type: none"> 53 Versteinte Flächen
30 Gebüschvegetation (5)	<ul style="list-style-type: none"> 31 Gebüsch 32 Verbuschte Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> 60 Wasser und Feuchtfleichen (4) 61 Wasser 62 Gletscher, Firm 	<ul style="list-style-type: none"> 63 Nasstandorte 64 Schilfbestände

07042

O:\ASCH\Nomenklatur\ASCH2004-09\Nomenklatur-04_LC_LU-d.xls

Anhang B: Fallbeispiel Lech⁷⁶

Lech

Einwohner	1'450
Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand	<10%
Gästebetten	Gesamt: 7'000 FeWo: 466
Kontaktperson	Ludwig Muxel Bürgermeister Lech



Zweitwohnungs- politik in Kürze

- Historie
- gesetzliche Grundlagen
- Strategien

Lech beschränkte im Rahmen der Tourismusleitbilderstellung seine Zweitwohnungen 1999 auf 10 Prozent. Bewirtschaftete Wohnungen, die im Besitz von Personen mit Erstwohnsitz in Lech sind, gelten als Ferienwohnungen und sind nicht in diesen 10 Prozent enthalten. Lech lebt von Hotels und Pensionen. Mit der bewussten Beschränkung der Zweitwohnungen sollen die Einheimischen geschützt und dem Ausverkauf der Heimat begegnet werden.

Es gibt 2 wichtige Grundlagen:

- Gemäss **Raumplanungsgesetz (RPG)** haben es die Gemeinden in der Hand, die Ferienwohnungen bzw. Zweitwohnsitze festzulegen und besitzen somit weitgehende raumplanerische Gestaltungsfreiheit!
- Die **Zweitwohnsitzabgabe** wird von der Gemeinde festgelegt; das gesetzliche Höchstmass ist durch die Landesgesetzgebung vorgegeben. Aktuell in Lech: 10 €/m² Wohnungsgeschoßfläche; höchstens 1'100€
→ 229.000 € Einnahmen pro Jahr. Diese fließen in den Gemeindehaushalt und werden nicht zweckgebunden verwendet.

Umsetzung Zweitwohnungs- politik

- Kontrolle
- Hohe Bussen bei Verstößen

- Gleichbehandlung aller Interessenten als oberste Maxime
- Anstellung eines Prüforgans, das die potentiellen Ferienwohnungen laufend beobachtet und auf ihre bestimmungsgemässe Nutzung kontrolliert. Das Prüfungsorgan besteht aus einer externen Person, welche Teilzeit arbeitet und nach Aufwand entschädigt wird.
- Anzeige bei Behörde; Verstöße gegen eine illegale Ferienwohnungs-nutzung werden mit Strafen bis zu 35.000 € belegt.
- Vertragsraumordnung bei Widmung neuer Bauflächen. Vorbeugung durch empfindliche Vertragsstrafen bis zur Enteignung. Damit soll durch einen Projektsicherungsvertrag sichergestellt werden, dass das Gebäude wie zu Projektbeginn festgelegt, verwendet wird. Sprich ein als Erstwohnung bewilligter Bau muss auch als solcher genutzt werden.

Erfahrungen

- Auswirkung auf Tourismus
- Auswirkung auf

- Die Gemeinde Lech hat sich im Interesse eines erfolgreichen Qualitätstourismus selbst für eine Begrenzung der Zweitwohnungszahl entschlossen.
- Insgesamt kann die Situation als funktionierend bezeichnet werden.
- Der Tourismus ist in Lech nicht eingebrochen. Es wurde in Qualität investiert. Die Unternehmer waren gefordert, ein touristisch attraktives Angebot

⁷⁶ Dieser Auszug wurde übernommen aus EcoPlan (2013), Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen.

<p>Bauwirtschaft</p>	<p>bereitzustellen. Eine grosse Baulobby existiert in der Gemeinde nicht.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mit dem Bau von Zweitwohnungen kann zwar schnell, aber nicht nachhaltig Geld verdient werden. Auch insofern lebt Lech mit seiner Zweitwohnungspolitik gut. – Die Erfahrung zeigt allerdings, dass Interessierte allerhand Umgehungsversuche starten. Daher die restriktiven Mittel oben (Kontrolle, Anzeigen), die sich als zielführend erwiesen haben. – Idee: Tourismusgemeinden mit einer ähnlichen Problemstellung sollten sich zu einer Gemeindekooperation bei der Frage der Zweitwohnungen zusammenschliessen.
<p>Flankierende Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kalte Betten? – Massnahmen zur besseren Bettenauslastung? 	<p>Lech hat grundsätzlich kein grösseres Problem mit kalten Betten. Jedoch ist auch in Lech die Vermietungsbereitschaft der auswärtigen Zweitwoneigentümer gering.</p> <p>Flankierende Massnahmen umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kontaktpflege: Den auswärtigen Zweitwoneigentümern wurde vorgeschlagen, ihre Zweitwohnungen über Lech Tourismus zu vermieten. Das Angebot wird jedoch kaum genutzt. – Zugang zu Vertriebskanälen im Internet durch Lech Tourismus. Diese beinhaltet die reine Vermietung touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen, aber keine weiteren Dienstleistungen wie Schlüsselübergabe, Wohnungen übergabefertig machen, etc.