



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

b a s e s

Zweitwohnungen

**Planungshilfe für die
kantonale Richtplanung**

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Eidg. Departement für Umwelt Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bern, Juni 2010

Begleitgruppe (2008)

Davide Codoni, SECO
Christoph Enzler, BWO
Erich Linder, AGR Kanton BE
Alain Renaud, SDT Kanton VD
Ronnie Moretti SPU Kanton TI
Jürg Schuhmacher, BJ
Cla Semadeni, ARE Kanton GR
Nicolas Summermatter, SAT Kanton VS

Werkstattssitzungen (2008)

Richard Atzmüller, ARE Kanton GR
Charles Barras, Ticino Turismo
Markus Gschwend, AWT Kanton GR
Erich Linder, AGR Kanton BE
Sandra Mordasini, DEC Kanton VD
Fernand Nanchen, Gemeinde Lens
Marianne Staub, AGR Kanton BE
Stefan Staub, Landschaft Davos

Vertreter ARE

Martin Vinzens, ARE
Jean-Michel Piguet, ARE
Fred Baumgartner, ARE (bis Ende 2008)
Nater Markus, ARE (bis Ende 2008)

Externe Begleitung und Grundlagen

Beat Aliesch, Stauffer & Studach Raumentwicklung, Chur
Joseph Sauter, Hartmann & Sauter, Chur
Thomas Ammann, Arcalpin, Sion

Bezugsquelle

Auf Internet: www.are.admin.ch

06.2010

Zweitwohnungen

**Planungshilfe für die
kantonale Richtplanung**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1 Ausgangslage	6
2 Rechtlicher Stellenwert dieser Publikation	7
3 Gegenstand der Planungshilfe	8
4 Vorgehen und Grundsätze zur Methodik	10
4.1 Raumplanerische Massnahmen als integrierter Bestandteil einer Zweitwohnungspolitik	10
4.2 Handlungsbedarf feststellen	11
4.3 Überkommunale Betrachtung	12
4.4 Umsetzung mit raumplanerischen Instrumenten	14
5 Zweitwohnungen im kantonalen Richtplan	15
5.1 Richtplanrelevanz	15
5.2 Mindestinhalte	15
5.3 Gebietsbezeichnung	16
5.4 Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung	17
5.5 Mögliche Inhalte eines überkommunalen touristischen Entwicklungskonzepts	18
5.6 Grundanforderungen an die überkommunal abgestimmte Nutzungsplanung	19
5.7 Vollzugsfristen	19
6 Massnahmen / Werkzeugkasten	20
6.1 Stossrichtungen für eine umfassende Zweitwohnungspolitik	20
6.2 Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen	20
6.3 Werkzeugkasten	21
7 Hintergrundinformationen zur Zweitwohnungsentwicklung	34
7.1 Touristisch bewirtschaftete und nicht bewirtschaftete Betten	34
7.2 Druck auf Erstwohnungen, die keiner Regelung unterliegen	36
7.3 Wirtschaftliche Aspekte	37
7.4 Statistische Grundlagen	40
Anhang A – Definitionen, Begriffe	42
Anhang B – Hinweiskarte	44
Fallbeispiele (in separatem Dokument)	

VORWORT

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung in den Tourismusgebieten ist die zentrale Voraussetzung für eine hohe touristische Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb der Ferienorte und –regionen. Dazu gehört insbesondere auch eine geordnete Entwicklung im Zweitwohnungsbau. Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen, ihre im Vergleich zur Hotellerie insgesamt sehr tiefe Bettenauslastung und die unerwünschten Folgen, die mit einer Zersiedelung der Erholungslandschaft verbunden sind, stellen ganz besondere Herausforderungen an die kommunale, regionale und kantonale Raumplanung in Tourismusgebieten. Angesichts der sich daraus ergebenden raumplanerischen Aufgaben erhält der verfassungsrechtliche Auftrag zu einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens ein besonderes Gewicht.¹

Massnahmen der Raumplanung im Bereich des Zweitwohnungsbaus sollen dazu beitragen, dass die Erholungslandschaft vor unzweckmässiger Überbauung verschont sowie die Siedlungsqualität erhalten und gefördert wird. Zudem soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Bereichen des touristischen Bettenangebotes, namentlich zwischen den Zweitwohnungen und der Hotellerie bestehen bleiben. Der Nachfrage nach Erstwohnungen durch Einheimische soll ein angemessenes Angebot gegenüber gestellt werden.

Die touristische Attraktivität eines Ferienortes ist von der Attraktivität einer Region abhängig. Kommunale raumplanerische Massnahmen zur Lenkung im Zweitwohnungsbau bedürfen deshalb der zweckmässigen Verknüpfung mit übergeordneten regionalen und kantonalen Massnahmen. Mit dem Instrument des kantonalen Richtplans wird die Thematik des Zweitwohnungsbaus in den Gesamtzusammenhang der Vorstellungen des Kantons über die Siedlungs-, Wirtschafts- und Landschaftsentwicklung gestellt. Es kann so eine räumlich koordinierte Entwicklung in den touristischen Regionen erreicht werden.

Bei der Erarbeitung der Planungshilfe hat das Bundesamt für Raumentwicklung zusammen mit Vertretern von kantonalen Fachstellen und den betroffenen Bundesstellen sowie Experten aus den Bereichen Raumplanung und Tourismus nach Lösungen gesucht. Ein Entwurf wurde von April bis Juli 2009 in eine Anhörung geschickt.²

Die Planungshilfe zeigt den Kantonen auf, wie sie in der kantonalen Richtplanung die Entwicklung im Zweitwohnungsbau behandeln können und enthält darüber hinaus Vorschläge zu möglichen regionalen und kommunalen Massnahmen für die Umsetzung der Vorgaben des kantonalen Richtplans.

Als flankierende Massnahme zur Aufhebung der Lex Koller hat der Bundesrat im Jahre 2007 eine Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) vorgeschlagen.³ Die Kantone sollen dazu ver-

¹ Art. 75 der Bundesverfassung verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden zu einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedelung des Landes.

² Siehe dazu auch Ergebnisbericht vom 11.12.2009 zur Anhörung.
<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=de>

³ Flankierende Massnahmen zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Botschaft vom 4. Juli 2007. Siehe Bundesblatt vom 31.07.2007, http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/index0_31.html.

pflichtet werden, in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Übergangsbestimmungen sollen gewährleisten, dass die Kantone und betroffenen Gemeinden innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesanpassung die nötigen Massnahmen treffen. Wo dies nicht geschehen ist, soll ein Bewilligungsstopp für Zweitwohnungen gelten. Der Gesetzesentwurf wurde vom Nationalrat (Wintersession 2009) und vom Ständerat (Sommeression 2010) beraten und ist zur Zeit im Differenzbereinigungsverfahren.

Die vorliegende Planungshilfe stimmt sowohl mit dem im Parlament hängigen Gesetzesentwurf überein als auch mit dem heute geltenden Raumplanungsgesetz. Die eidgenössischen Volksinitiativen «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» und «Raum für Mensch und Umwelt (Landschaftsinitiative)»⁴ haben deutlich gemacht, dass aus Sicht einer breiteren Öffentlichkeit ein dringender raumplanerischer Handlungsbedarf besteht, dem mit der Planungshilfe Rechnung getragen werden soll.

Die Planungshilfe wird bei Bedarf laufend angepasst und ergänzt werden. Für das Jahr 2011 ist eine erste Ergänzung zu den Themen „bessere Auslastung von Zweitwohnungen“ und „Beschränkung von Umnutzungen von bestehenden Erstwohnungen und Hotels in Zweitwohnungen“ vorgesehen. In der Anhörung zur Planungshilfe haben mehrere Vernehmlasser auf diese Problematik hingewiesen und das Aufzeigen von Massnahmen verlangt. Auf dieses Anliegen konnte in der hier vorliegenden Fassung nicht genügend eingegangen werden.

⁴ Erstere Initiative wurde am 18. Dezember 2007, Letztere am 14. August 2008 eingereicht.

1 AUSGANGSLAGE

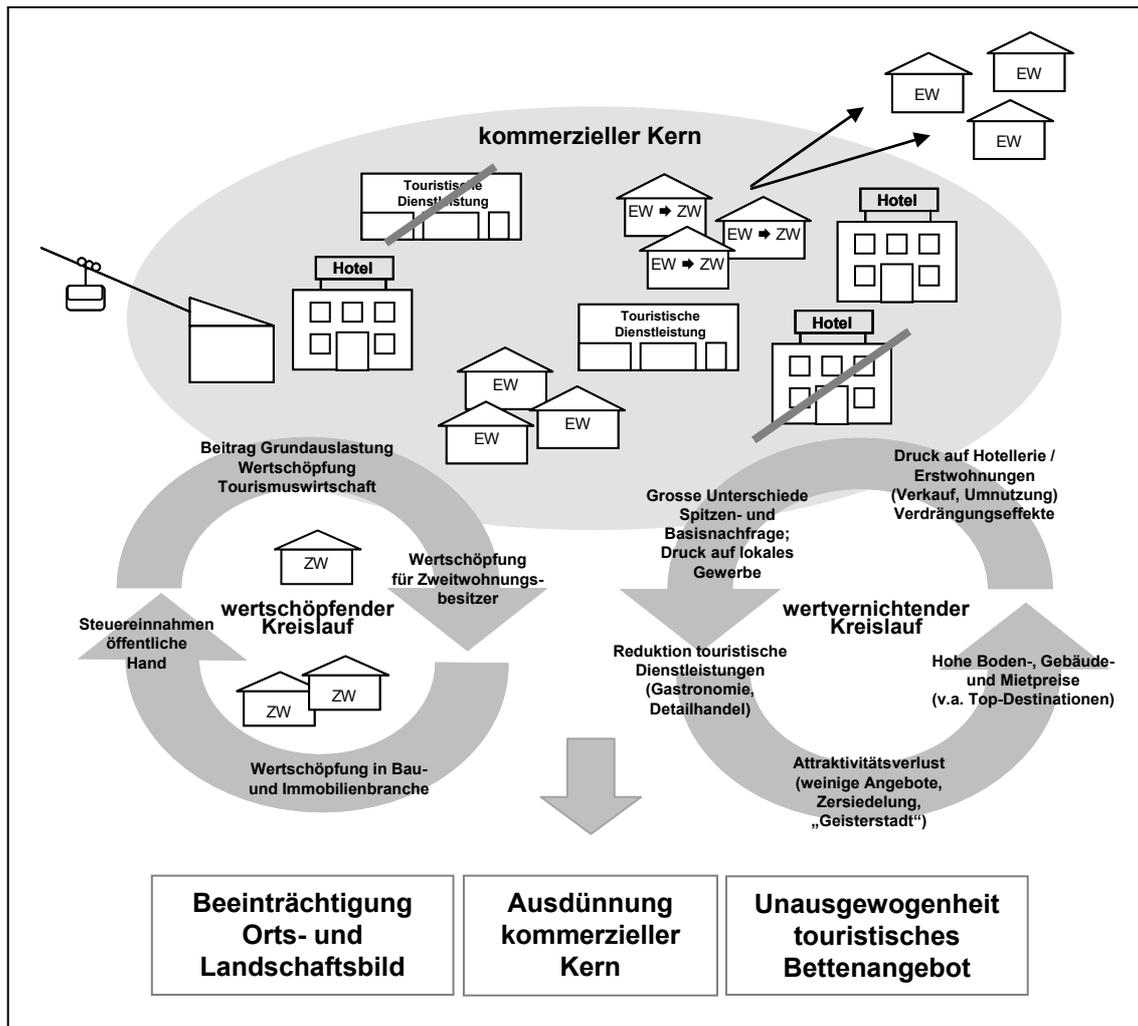
Einer starken Entwicklung im Zweitwohnungsbau steht je nach Interessenlage eine ganz unterschiedliche Wahrnehmung der damit verbundenen Auswirkungen gegenüber: Die lokale Bauwirtschaft befürchtet, ohne starken Zweitwohnungsbau ein wichtiges Standbein ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage zu verlieren. Für Ferienanbieter gehören ausreichende und in Bezug auf Grösse und Ausstattung unterschiedliche Zweitwohnungen zu einem attraktiven Bettenangebot einer Tourismusregion. Die Hotellerie sieht sich durch einen zunehmenden Umnutzungsdruck in ihrer Existenz gefährdet. Die einheimische Bevölkerung ist bei der Wohnungssuche hohen Boden- und Mietpreisen ausgesetzt. Für die touristischen Gäste ausserhalb der Hauptsaison wird das Ortsbild von ausgedehnten Wohnquartieren mit geschlossenen Fensterläden bestimmt. Die Natur- und Erholungslandschaft schliesslich, das Grundkapital des Tourismus, wird durch die «Verhäuselung» beeinträchtigt und banalisiert.

Die Nachfrage nach Zweitwohnungen beschränkt sich nicht nur auf die Tourismuszentren. Die Attraktivität der Zentren strahlt auch auf die umliegenden Gemeinden aus. Werden in einer Gemeinde Massnahmen getroffen, so hat dies Auswirkungen auf die benachbarten Gemeinden. Zur Steuerung der Zweitwohnungsentwicklung bedarf es deshalb einer Abstimmung innerhalb eines funktional definierten, regionalen Raumes. Dabei sollen auch die Fragen behandelt werden, wie die so genannten «kalten Betten» längerfristig verringert und zu Gunsten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine höhere Auslastung des Bettenangebotes erreicht werden kann.

Die Kantone tragen gemäss Bundesverfassung die Hauptverantwortung in der Raumplanung. Sie bestimmen in den Grundzügen die erwünschte Raumentwicklung. Sie sorgen dafür, dass die unterschiedlichen und sich zum Teil widersprechenden räumlichen Interessen gegenseitig abgestimmt und auf die Raumentwicklungsziele des Bundes und des Kantons ausgerichtet sind. Für diese Aufgaben verfügen die Kantone über das Instrument des kantonalen Richtplans. Der Bund prüft die kantonalen Richtpläne und genehmigt sie, wenn sie dem Raumplanungsgesetz und dem übrigen Bundesrecht entsprechen sowie die Planungen des Bundes und der Nachbarkantone berücksichtigen.

Die räumliche Entwicklung in Tourismusregionen - und damit verbunden die Entwicklung im Zweitwohnungsbau - berühren übergeordnete Anliegen der Raumordnung. Festlegungen des Kantons zu den raumrelevanten Aspekten der angestrebten touristischen Entwicklung sind deshalb im kantonalen Richtplan aufzunehmen. Wie weit ein raumplanerischer Regelungsbedarf bei den Zweitwohnungen besteht und welche Regelungen zweckmässig und notwendig sind, muss vor dem Hintergrund der bisherigen und der erwünschten räumlichen und touristischen Entwicklung festgelegt werden.

Abb. 1: Überblick über Zusammenhänge im Zweitwohnungsbau



2 RECHTLICHER STELLENWERT DIESER PUBLIKATION

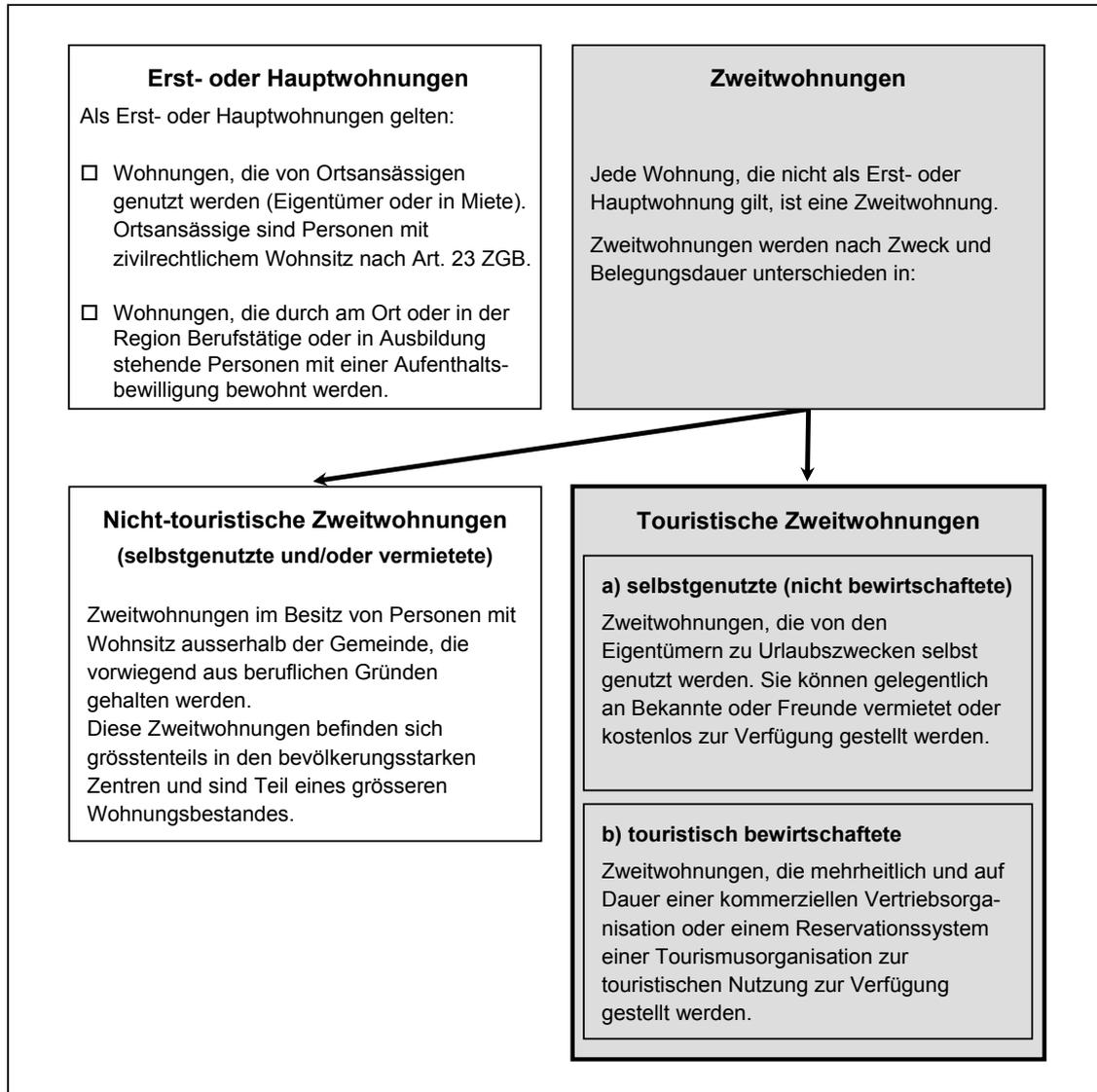
Diese Publikation richtet sich primär an die Planungsbehörden. In der Planungshilfe werden die Anforderungen an die Behandlung der Thematik Zweitwohnungen in der kantonalen Richtplanung präzisiert. Dazu werden Vorgehen sowie kantonale und kommunale Massnahmen aufgezeigt, die zielführend sind. Andere Lösungen sind zulässig, sofern sie rechtskonform sind.

Die Erarbeitung dieser Publikation stützt sich auf Art. 8 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1), wonach das Bundesamt für Raumentwicklung nach Anhörung der Kantone und Bundesstellen technische Richtlinien für die Erarbeitung der kantonalen Richtpläne erlässt. Bei der Genehmigung der Richtpläne prüft der Bund, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen ausreichen und geeignet sind, um die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes zu erfüllen.

3 GEGENSTAND DER PLANUNGSHILFE

Gegenstand der Planungshilfe sind die **touristischen Zweitwohnungen**.

Abb. 2: Definition des Begriffs «touristische Zweitwohnung»



Vor dem Hintergrund einer räumlichen Differenzierung bestehen drei grundsätzlich unterschiedliche raumplanerische Problemstellungen:

Fall 1: Touristische Zweitwohnungen in Tourismusgebieten

Diese Zweitwohnungen entstehen primär durch die Nachfrage in Tourismusgebieten mit einem breiten Angebot touristischer Infrastruktur (z. B. touristische Transportanlagen, Wanderwege, Sport-, Erholungs- und Wellness-Einrichtungen).

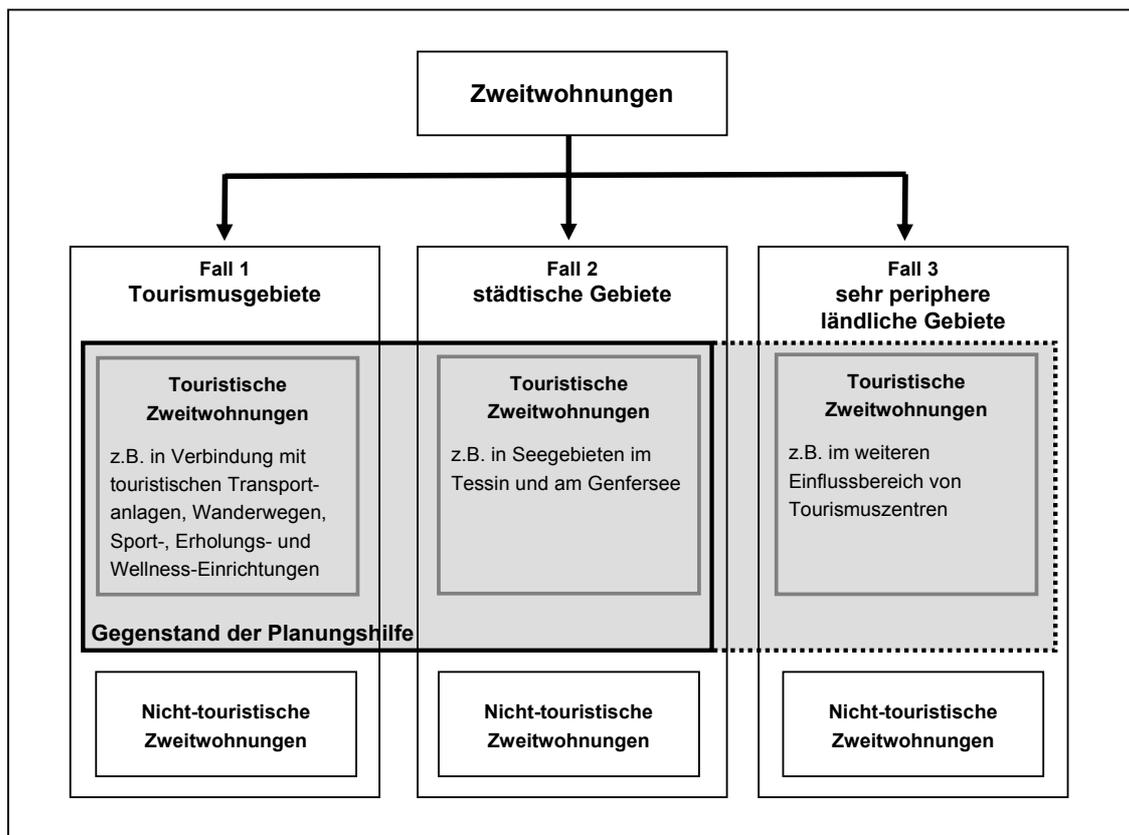
Fall 2: Touristische Zweitwohnungen in städtischen Gebieten

Diese Zweitwohnungen entsprechen einem Anteil eines städtischen Gesamtwohnungsbestandes. Dazu gehören insbesondere im Tourismus stark engagierte Städte, z. B. an den Seengebieten im Tessin und am Genfersee. Sie haben in Bezug auf die Siedlungsentwicklung, die Baulandnachfrage und das Wohnungsangebot für Ortsansässige in der Regel nicht dieselben Auswirkungen wie Zweitwohnungen in Tourismusgebieten.

Fall 3: Touristische Zweitwohnungen in sehr peripheren ländlichen Gebieten

Diese Zweitwohnungen entstehen meist infolge Abwanderung oder Erbschaft. Die ehemaligen Erstwohnungen werden als Ferienwohnungen behalten oder gelegentlich veräussert. Diese Entwicklung ist wohl raumplanerisch relevant, steht aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den hier im Vordergrund stehenden Aufgaben der kantonalen Richtplanung im Bereich touristischer Zweitwohnungen. Im Zusammenhang mit diesen Zweitwohnungen stehen u. a. Fragen der Erhaltung und Weiterentwicklung historisch wertvoller Bausubstanz sowie der Orts- und Landschaftsbilder im Vordergrund. Diese Fragen sind nicht Gegenstand der Planungshilfe.

Abb. 3: Gegenstand der Planungshilfe anhand der räumlichen Differenzierung und der unterschiedlichen raumplanerischen Problemstellungen.



4 VORGEHEN UND GRUNDSÄTZE ZUR METHODIK

Die Planungshilfe verfolgt vier Absichten:

1. Thematik auslegen und fokussieren: Auf der Grundlage einer Auslegeordnung soll die Planungshilfe den betroffenen Kantonen Anhaltspunkte für zweckmässige Regelungen zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung geben. Dies auch mit Bezug zu anderen räumlich relevanten Politikbereichen wie die Tourismus- oder Regionalpolitik.

2. Auftrag konkretisieren: Die Planungshilfe konkretisiert den generellen Auftrag, wie die Kantone über die Raumplanung, insbesondere mit dem Instrument des kantonalen Richtplans sowie mit weiteren Massnahmen eine mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung übereinstimmende Entwicklung der Zweitwohnungen sicher stellen können. Die Planungshilfe zeigt auch auf, dass die Raumplanung integrierter Teil einer verschiedene Bereiche umfassenden Politik im Umgang mit der Zweitwohnungsthematik ist.

3. Anforderungen an die Richtplanung festlegen: Die Planungshilfe legt die Anforderungen an die kantonale Richtplanung dar. Sie enthält darüber hinaus auch Empfehlungen zur Konkretisierung und Umsetzung auf der regionalen und kommunalen Ebene.

4. Die Gebiete mit möglichem raumplanerischen Handlungsbedarf ermitteln: Damit sich die Kantone bei der Ermittlung von Gebieten mit einem möglichen Handlungsbedarf auf eine gesamtschweizerisch abgestimmte Grundlagen abstützen können, enthält die Planungshilfe im Anhang eine Hinweiskarte. Diese zeigt die Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsbestand und einem hohen Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand (weitere Hinweise dazu siehe Kap. 4.2 und Kap. 5.3).

4.1 Raumplanerische Massnahmen als integrierter Bestandteil einer Zweitwohnungspolitik

Die meisten bisher eingesetzten Regelungen im Bereich der Zweitwohnungen wie Kontingentierungen oder Anteilsregelungen zielen auf die Begrenzung des Zuwachses an Zweitwohnungen. Mit diesen Regelungen wird die Problematik jedoch nur punktuell angegangen und greift als Strategie zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung zu kurz.

Eine wirkungsvolle Strategie hat nicht nur das Instrumentarium der Raumplanung im Blickfeld. Sie muss breiter angelegt sein und die Thematik Zweitwohnungen in den Zusammenhang einer nachhaltigen Entwicklung eines Ferienortes bzw. einer Tourismusregion stellen. Nebst Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungszuwachses sind auch Massnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich unerwünschter Auswirkungen auf Landschaft, Ortsbild, Boden- und Wohnungsmarkt für Einheimische Inhalt einer solchen Strategie. Aber auch Massnahmen zur Förderung der «warmen» (= kommerziell bewirtschafteten) Betten und zur Förderung von Erstwoh-

nen, sowie Massnahmen zur Vermeidung von renditebedingten Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen sind Teile einer umfassenden und in sich kohärenten Strategie. Mit einer breit abgestützten Strategie können namentlich auch die volkswirtschaftlichen Vorteile aus dem Bestand und dem Zuwachs von Zweitwohnungen effektiver und auf Dauer genutzt werden. Regelungen zum Zweitwohnungsbau sind wichtige Pfeiler der Siedlungspolitik in einer Tourismusregion und folglich in ein regionales Siedlungskonzept zu integrieren.

4.2 Handlungsbedarf feststellen

Als zentrales Kriterium für die Feststellung eines raumplanerischen Handlungsbedarfs zur Regelung der Zweitwohnungsentwicklung gilt die Ausgewogenheit im Verhältnis zwischen Erstwohnungen und Zweitwohnungen. Der Ausgewogenheit zwischen kommerziell bewirtschafteten und nicht kommerziell bewirtschafteten Zweitwohnungen ist ebenfalls eine hohe Beachtung beizumessen. Ein Verhältnis ist dann nicht mehr ausgewogen, wenn:

- die Zweitwohnungen zunehmend das Landschafts- und Ortsbild beeinträchtigen,
- eine Gemeinde über eine hohe Anzahl Zweitwohnungen im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand verfügt,
- die Immobilienpreise unverhältnismässig hoch sind und / oder stark ansteigen,
- es für Ortsansässige schwierig ist, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu finden,
- der Bau von Zweitwohnungen einen grossen Teil der vorhandenen Bauzonenreserven beansprucht,
- ein hoher Anteil «kalter Betten» die touristische Attraktivität und die Wirtschaftlichkeit des touristischen Angebotes beeinträchtigen und
- die Infrastrukturkosten (Neubau, Betrieb und Werterhalt) in den Gemeinden und in der Region unverhältnismässig hoch sind bzw. stark ansteigen.

Der Anteil der Zweitwohnungen am Wohnungsbestand ist ein wichtiger, aber nicht der einzige Massstab, um einen raumplanerischen Handlungsbedarf festzustellen. In Bezug auf dieses Kriterium wird häufig die Schwelle eines Zweitwohnungsanteils von mehr als 30% genannt. Mit einem Anteil über 50% dürfte ein Handlungsbedarf in den meisten Fällen ausgewiesen sein.

Die Karte im Anhang gibt einen ersten Hinweis auf Problemgebiete, kann aber nicht eine Analyse der tatsächlichen Verhältnisse ersetzen. Eine solche Analyse muss anhand von Tourismusräumen oder –destinationen unter Berücksichtigung der funktionalen Beziehungen unter den Gemeinden erfolgen. Ausschlaggebend sind letztlich die heutigen und vorhersehbaren negativen Auswirkungen eines hohen Bestandes an Zweitwohnungen. Um die Gebiete mit Handlungsbedarf zu bestimmen, sind diese negativen Auswirkungen ortspezifisch zu ermitteln. Dazu sind auch Indikatoren wie Preisentwicklung von Boden und Wohnraum, Zu- oder Abnahme der bewirtschafteten Betten und der Bauzonenverbrauch zu betrachten.

4.3 Überkommunale Betrachtung

Wichtig ist, dass Gemeinden im Einzugsgebiet von touristischen Zentren mit hoher Nachfrage nach Zweitwohnungen ebenfalls in die Beurteilung des Handlungsbedarfs einbezogen werden. Ein raumplanerisch wirkungsvoller Umgang mit Zweitwohnungen muss sich deshalb an einem funktional definierten Raum orientieren.

Zweitwohnungen werden nicht nur in den Gemeinden nachgefragt, in denen sich die touristischen Anlagen konzentrieren. Billigere Bodenpreise und noch verfügbare Bauzonenreserven können mit ein Grund sein für die Verlagerung der Zweitwohnungsnachfrage in die umliegenden Gemeinden. Ebenso kann eine Beschränkung von neuen Zweitwohnungen im Tourismuszentrum zu einem „Überschwappen der Nachfrage“ auf die umliegenden Gemeinden führen. Eine überkommunale Betrachtung ist auch dort vorzunehmen, wo das Einzugsgebiet eines touristischen Zentrums die Kantonsgrenze überschreitet.

Die zweckmässige Gebietsabgrenzung muss von den Kantonen im kantonalen Richtplan vorgenommen werden. Anhaltspunkte für die Bezeichnung der zusammenhängenden Gebiete sind in Kap. 5.3 weiter ausgeführt. An dieser Stelle wird kurz auf die zentralen Punkte einer überkommunalen Abstimmung hingewiesen.

1. Erkennen der funktionalen und touristischen Zusammenhänge

- *Touristische Zentren* zeichnen sich aus durch: Konzentration der touristischen Infrastruktur (wie Sport- und Freizeitanlagen, Bäder, Kurparks), Hauptzubringeranlagen in die Schneesport- oder Sommererholungsgebiete; auf ein Gebiet und Angebote ausgerichteter Ortsbusbetrieb.
- *Tourismusräume* lassen sich abgrenzen anhand: Zusammenhängender Schneesportgebiete (Pistennetz) und Wandergebiete, Ortsbusnetz, gemeinsam betriebene touristische Infrastrukturen, Destination (Gemeinden welche an der Tourismusorganisation der Destination beteiligt sind), touristische Intensität (Verhältnis Einwohner zu Logiernächten in Hotellerie und Parahotellerie), Zuordnung von intensiv und extensiv genutzten Naherholungsräumen.

2. Analyse der Gebiete und festlegen von Zielen und Strategien:

- *Analysen zu:* z. B. Entwicklung ortsanässige Bevölkerung, inkl. innerregionale Verdrängungen, Bauzonengrösse und -entwicklung, Bauzonenkapazitäten und Potenzialstandorte, Bautätigkeit (Neu-, Umbauten, touristische Infrastrukturen), Entwicklung Beherbergung (Hotellerie, Parahotellerie, Zweitwohnungen bewirtschaftet/nicht bewirtschaftet).
- *Ziele und Strategien festlegen:* Festlegen der generellen Ziele der touristischen Entwicklung, und der Ziele für nicht bewirtschaftete Betten im Tourismusraum und deren Verteilung. Abstimmung der einzusetzenden Massnahmen (Förderung der Erstwohnungen, Hotellerie, Steuerung Zweitwohnungsentwicklung, Abgaben) zwischen den betroffenen Gemeinden.

3. Prüfung der überkommunalen Abstimmung

- Die Zielvorgaben für die Entwicklung des Tourismusraumes berücksichtigen die Gegebenheiten in den betroffenen Gemeinden.
- Die in den Gemeinden geplanten Massnahmen ergänzen sich zielorientiert, und
- diese Massnahmen treten koordiniert und möglichst gleichzeitig in allen Gemeinden des Tourismusraumes in Kraft.

Überkommunale Betrachtung – Anhaltspunkte für ein Vorgehen am Beispiel von Frankreich:

Für eine gemeindeübergreifende räumliche Planung wurde in Frankreich das Instrument SCOT⁵ geschaffen ("schéma de cohérence territoriale" "Schema zur kohärenten Raumentwicklung"). Es legt für mehrere Gemeinden die angestrebte räumliche Entwicklung fest, mit dem Ziel, ein Gleichgewicht zwischen Siedlung, Landwirtschaft und Naturräumen zu erhalten.

Im Berggebiet⁶ kommt dem SCOT die Aufgabe zu, touristische Einrichtungen wie Beförderungsanlagen, Skipisten, Unterkünfte, Golfplätze und dergleichen festzulegen (Charakter eines Vornutzungsplanes). Die Lage der Bauzonen (für Erst- und Zweitwohnungen) sowie die Standorte von touristischen Grossprojekten werden bezeichnet. Es wird nachgewiesen, dass die Kapazitäten der Bauzonen und die Auswirkungen der touristischen Grossprojekte mit der erwünschten räumlichen Entwicklung vereinbar sind. Damit hat man erreicht, dass die Gemeinden eines Tourismusgebietes auf der Grundlage einer gemeinsamen Planung zusammenarbeiten und spezifische, touristische Angebote zwischen den Gemeinden aushandeln. So wird verhindert, dass einzelne Gemeinden unkoordiniert Bauzonen ausscheiden und überkommunal nicht abgestimmte Grossprojekte bewilligen.

Ein wesentliches Element besteht nun darin, dass im Berggebiet die Behörde die Bewilligungskompetenz für touristische Grossprojekte nur auf die lokale Ebene delegiert, wenn für das Gebiet ein SCOT resp. eine gemeindeübergreifende Planung vorliegt.

Auf die Schweiz übertragen würde dies bedeuten, dass die kantonale Richtplanung für die touristischen Gebiete mit Handlungsbedarf eine Koordination der Bauzonen (für Erst- und Zweitwohnungen) und der Standorte für touristische Grossprojekte verlangt. Geeignete Instrumente wären ein räumliches Entwicklungskonzept oder eine regionale Richtplanung.

⁵ Code de l'urbanisme (1.05.2010), Chapitre II : Schéma de cohérence territorial, Article L 122-1 ff.

⁶ Code de l'urbanisme (1.05.2010), Section I : Principes d'aménagement et de protection en zone de montagne : Article L 145-3 ff, modifié par l'Ordonnance no 2004-637 du 1 juillet 2004 et le décret no 2006-1683 "relatif à l'urbanisation en montagne et modifiant le code de l'urbanisme".

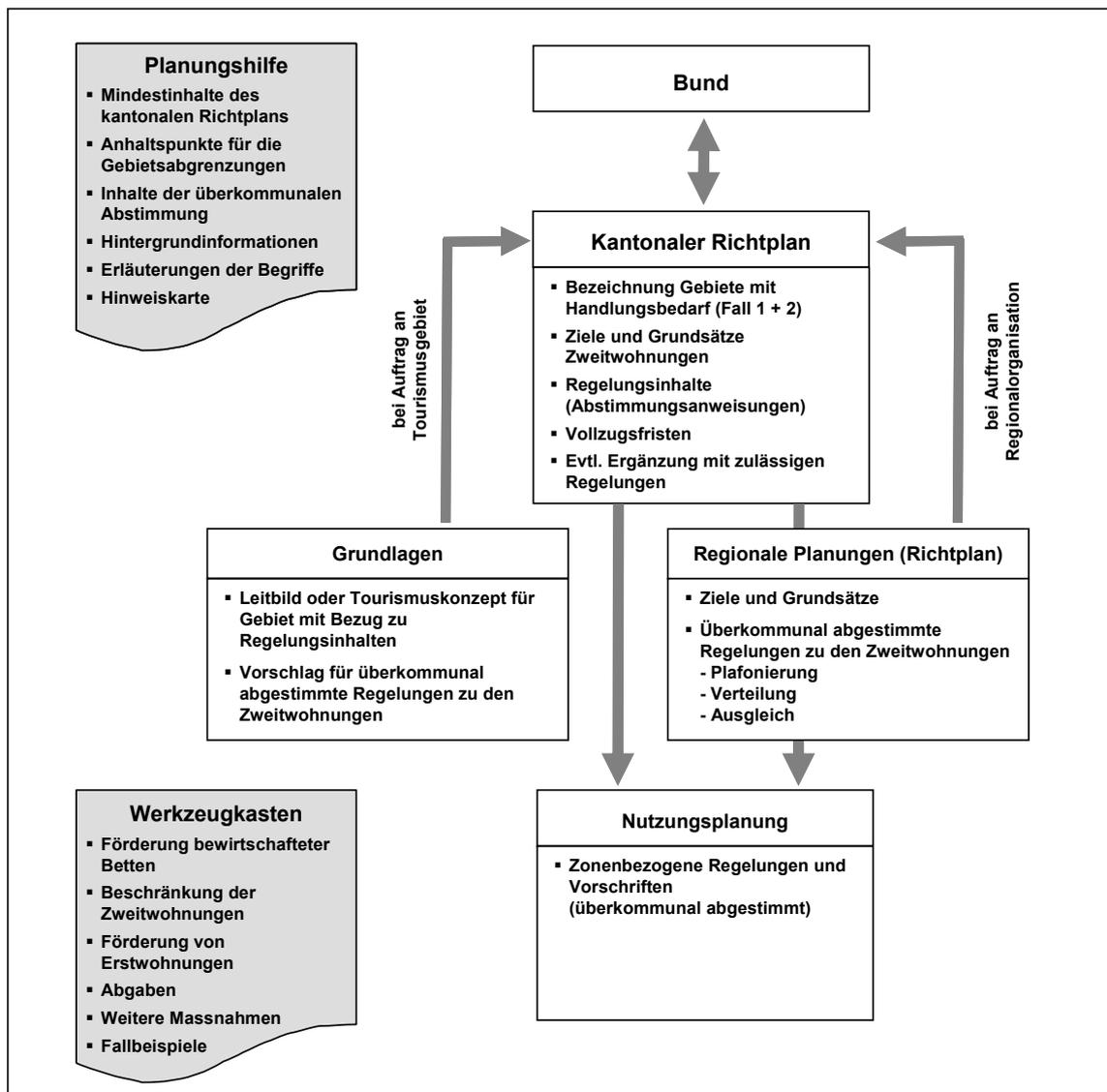
4.4 Umsetzung mit raumplanerischen Instrumenten

Raumplanerische Ziele, Grundsätze und Massnahmen für die Steuerung der Zweitwohnungs-entwicklung werden auf verschiedenen Stufen (Kanton, Region, Gemeinde) und mit verschiedenen Instrumenten umgesetzt. Die Planungshilfe fokussiert auf die kantonale Richtplanung und verweist mit dem Werkzeugkasten auf Massnahmen zur Umsetzung auf der regionalen und kommunalen Ebene.

Der Bund prüft anlässlich der Genehmigung der kantonalen Richtpläne, ob die raumplanerischen Massnahmen den Anforderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) sowie dem übrigen Bundesrecht entsprechen und die damit verbundenen raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

Der Kanton prüft bei der Genehmigung der regionalen Richtpläne und der kommunalen Nutzungspläne, ob die Vorgaben des kantonalen Richtplans umgesetzt worden sind. So werden über die verschiedenen Planungsstufen abgestimmte und wirksame Regelungen getroffen.

Abb. 4: Eine Zweitwohnungspolitik wird auf den Stufen Kanton, Region und Gemeinde mit verschiedenen raumplanerischen Instrumenten umgesetzt.



5 ZWEITWOHNUNGEN IM KANTONALEN RICHTPLAN

5.1 Richtplanrelevanz

Aufgrund ihrer Bedeutung für die überkommunale Raum- und Siedlungsentwicklung ist die Thematik der Zweitwohnungen, namentlich in den Tourismusgebieten, richtplanrelevant. Die Behandlung der Thematik im kantonalen Richtplan sichert die erforderliche überkommunale Abstimmung von Regelungen zu Zweitwohnungen sowie die Koordination mit dem Angebot der touristischen Transportanlagen, dem abgeleiteten touristischen Angebot, der Verkehrser-schliessung und der Versorgungsinfrastruktur. Die kantonale Richtplanung gibt zu Händen der Regionen und der Gemeinden die wesentlichen Elemente und Anforderungen an die raumrelevante Zweitwohnungspolitik vor und schafft die erforderlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Planungen auf regionaler und kommunaler Stufe.

Der kantonale Richtplan bezeichnet die Gebiete, für die eine regionale Zweitwohnungspolitik zu definieren ist und legt die übergeordneten Ziele und Grundsätze des Kantons zu den Zweitwohnungen sowie konkrete Mindestanforderungen an eine regionale und kommunale Zweitwohnungspolitik fest. Er bezeichnet die hierfür erforderlichen Schritte.

5.2 Mindestinhalte

Nachstehend sind die Themen aufgelistet, welche die Kantone mit erheblichen Anteilen an touristischen Zweitwohnungen in ihrem Richtplan zu behandeln haben. Der kantonale Richtplan enthält zum Thema Zweitwohnungen folgende Aussagen:

- A) Die Bezeichnung der Gebiete mit überkommunal abzustimmender Regelung**
- B) Die Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung**
- C) Den Auftrag und die Inhalte des überkommunal abgestimmten touristischen Entwicklungskonzepts**
- D) Die Voraussetzungen zur Genehmigung von überkommunal abgestimmten kommunalen Regelungen durch den Kanton**
- E) Die Vollzugsfristen zur Umsetzung**

5.3 Gebietsbezeichnung

Die Kantone bezeichnen in ihren Richtplänen den räumlichen Geltungsbereich des Richtplanthemas Zweitwohnungen und nennen die Gemeinden, die touristisch funktional zusammen gehören. Zu bezeichnen sind mindestens die Gemeinden in Tourismusgebieten und in städtischen Gebieten mit hohen Anteilen oder einer erheblichen Anzahl an touristischen Zweitwohnungen.

Die Ausgangslage in den Kantonen kann sehr verschieden sein. So kennen einige Kantone bereits auf Stufe ihres kantonalen Richtplans funktional definierte Räume. Nicht in allen Kantonen werden regionale Planungen erstellt. Massgeblich ist, dass im kantonalen Richtplan der **touristisch funktional** zusammenhängende Raum bezeichnet wird. (Vgl. auch Hinweise zur überkommunalen Abstimmung in Kap. 4.3.)

Funktionale Anhaltspunkte

- Grosses oder mittleres touristisches Zentrum und Umland (definiert aufgrund Erreichbarkeit, Netz der touristischen Transportanlagen, Ortsbusnetz, u.a.)
- Raumtypen (z.B. Tourismusraum gemäss kantonalem Richtplan GR)
- Siedlungsstruktur und Siedlungsbild (zusammenhängende Siedlungsgebiete oder Zweitwohnungsgürtel um die alten Dorfkerne)
- Wirtschaftliches Entwicklungspotenzial im Einzugsbereich des touristischen Zentrums
- Entwicklungspotenzial für Erstwohnungen im Einzugsbereich des touristischen Zentrums

Statistische Anhaltspunkte

- Grosser Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand und / oder grosse Anzahl Zweitwohnungen (vgl. Hinweiskarte im Anhang).
- Grosser Zuwachs an Zweitwohnungen in den letzten 15 - 20 Jahren
- Verhältnis nicht bewirtschafteter und bewirtschafteter Zweitwohnungen; Verhältnis Betten in nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen und in der Hotellerie
- Entwicklung und Niveau der Bodenpreise / der Wohnungspreise / der Mieten
- Bautätigkeit in Hochbau
- Überdurchschnittlicher Zuwachs des Wohnungsbestandes im Vergleich zur Zunahme der Wohnbevölkerung (vgl. Hinweiskarte im Anhang).

Organisatorische Anhaltspunkte

- Regional organisierter Planungsträger (öffentlich-rechtlich)
- Öffentlich-rechtliche regionale Tourismusorganisation

5.4 Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung

Die Kantone formulieren in ihren Richtplänen Ziele, Grundsätze und Strategien zu mindestens folgenden Themen. Den Unterschieden zwischen den einzelnen Tourismusgebieten soll dabei Rechnung getragen werden.

Stichwort

Inhalte

- Umgang mit Bauzonenreserven, Einzonungen.

Aussagen zur Beanspruchung von Nutzungsreserven für Zweitwohnungen und für Um- oder Einzonungen für Zweitwohnungen. Insbesondere ist festzulegen, unter welchen – sofern überhaupt vorgesehen – Voraussetzungen Um- und Einzonungen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen möglich sind.

- Zweitwohnungsbestand und Erstellung von neuen Zweitwohnungen.

Generelle oder gebietsspezifische Aussagen zu Zielgrössen und zur Entwicklung des Zweitwohnungsbestandes.

Generelle oder gebietsspezifische Aussagen, unter welchen Voraussetzungen neue Zweitwohnungen erstellt werden können.

- Umnutzungen von Hotels und von Erstwohnungen in Zweitwohnungen.

Aussagen, unter welchen Voraussetzungen Hotels oder Teile davon in Zweitwohnungen umgewandelt werden können.

Aussagen, wie der Umnutzungsdruck auf Erstwohnungen im Bestand, namentlich aufgefangen wird.

- Bestehende Regelungen Zweitwohnungen.

Aussagen, wie allfällig bestehende Regelungen der Gemeinden in die neue überkommunale Betrachtung einzubinden sind. Dabei ist der Planbeständigkeit Beachtung zu schenken.

Aussagen, welche bestehenden Regelungen und Massnahmen weiterhin angewendet werden können und welche mit Blick auf die neuen Regelungen als nicht mehr wirksam betrachtet werden.

- Vor- und Nachteilsausgleich.

Aussagen, nach welchen Prinzipien allfällige Vor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Regelung von Zweitwohnungen überkommunal auszugleichen sind.

5.5 Mögliche Inhalte eines überkommunalen touristischen Entwicklungskonzepts

Für die im kantonalen Richtplan bezeichneten Gebiete werden touristische Entwicklungskonzepte erarbeitet. Der Kanton bezeichnet die hierfür verantwortlichen Träger. Das touristische Entwicklungskonzept hat in den Grundzügen folgendes darzulegen:

Stichwort	Inhalt
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Touristische Ausrichtung, Positionierung 	<p><i>Darlegung der touristischen Ausrichtung in Bezug auf den Sommer- und Wintertourismus und die damit verbundenen Kernangebote. Grundlage hierfür ist das Raum- und / oder Tourismuskonzept des Kantons.</i></p> <p><i>Im Konzept ist insbesondere auch darzulegen, welche Teilgebiete touristisch intensiv und welche extensiv oder nicht genutzt werden.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Zielwerte Bettenstruktur, Beherbergungsstruktur 	<p><i>In den Grundzügen sind Aussagen und Zielwerte betreffend der angestrebten Betten- und Beherbergungsstruktur zu machen, und Aussagen dazu, mit welchen Massnahmen dies erreicht werden soll.</i></p> <p><i>In den Grundzügen sind Aussagen zu machen, mit welchen Massnahmen und Anreizsystemen die Bettenauslastung gefördert wird.</i></p> <p><i>Darzulegen ist, wie die Unterbringung der saisonalen Arbeitskräfte im Grundsatz organisiert ist.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Spezialfall: Resorts⁷ 	<p><i>Sofern vorgesehen, sind die potenziellen Resorts-Standorte zu nennen. Erfolgt keine abschliessende Aufzählung, sind die Kriterien zu nennen, nach denen ein Standort evaluiert wird. Die Betten in den Resorts sind in die Zielüberlegungen zur Bettenstruktur einzubeziehen.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ausbau touristische Infrastruktur und Abstimmung mit der übrigen Infrastruktur 	<p><i>Darzulegen ist die räumliche Entwicklung der wichtigen touristischen Anlagen, namentlich der touristischen Transportanlagen (TTA) und der grösseren Sport- und Freizeiteinrichtungen. Dabei ist auch aufzuzeigen, wie die Entwicklung der TTA mit dem Beschneigungs- und Wasserbezugs-konzept abgestimmt ist.</i></p> <p><i>Aufzuzeigen ist, wie die touristische Infrastruktur in Bezug auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, der Strassenerschliessung und den wichtigen öffentlichen Parkieranlagen abgestimmt ist.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Zweitwohnungen und Infrastrukturkosten 	<p><i>Bei räumlich eingrenzbaeren Fällen wie Resorts sind Aussagen zur Finanzierung der Erschliessungsinfrastruktur zu machen. Die Finanzierung umfasst die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt.</i></p>

⁷ Siehe dazu: Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung, Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern, 2008

5.6 Grundanforderungen an die überkommunal abgestimmte Nutzungsplanung

Abgestützt auf die Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung des kantonalen Richtplans und das allfällige touristische Konzept des Kantons sind im kantonalen Richtplan die Voraussetzungen zur Genehmigung der Nutzungsplanungen der Gemeinden innerhalb des im Richtplan bezeichneten Gebietes festzuhalten.

Stichwort

Inhalt

- Zielwerte für Zweitwohnungen

Die Zielwerte der jährlichen Entwicklung und/oder eines Plafond für die Gemeinde sind bekannt. Die Zielwerte basieren auf einem allfälligen Verteilschlüssel des bezeichneten Gebietes. Anzurechnen sind alle neuen Zweitwohnungen sowohl neu erstellte als auch durch Umnutzung geschaffene Zweitwohnungen.

- Bedingungen für Einzonungen

Die Bedingungen für Einzonungen im Zusammenhang mit kommerziell bewirtschafteten und – sofern noch vorgesehen – nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen sind abschliessend bekannt und gebietsbezogen abgestimmt. Soweit konzeptionell vorgesehen, können die Bedingungen innerhalb eines Gebietes variieren.

- Bedingungen für Umnutzungen von Hotels und Erstwohnungen in Zweitwohnungen

Die Bedingungen, unter welchen Voraussetzungen Hotels oder Teile davon in Zweitwohnungen umgenutzt werden können, sind bekannt und gebietsbezogen abgestimmt. Ebenfalls bekannt sind die Bedingungen, unter welchen Voraussetzungen Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Eine solche Umwandlung ist im Grundsatz nur möglich, wenn zumindest eine teilweise Bewirtschaftung sichergestellt ist.

- Massnahmen zu Gunsten von Wohnraum für Ortsansässige

Es ist aufgezeigt, wie die Sicherung und Bereitstellung von wirtschaftlich tragbarem Wohnraum für Ortsansässige in der Gemeinde erfolgt. Ist keine spezifische Massnahme vorgesehen, ist nachzuweisen, dass diesbezüglich kein Handlungsbedarf besteht.

- Grundsätze zu Ausgleichsmassnahmen

Für Gemeinden mit Ausgleichsmassnahmen ist festgelegt, wie sie diese innerhalb des vom Kanton bezeichneten Gebietes anwenden.

5.7 Vollzugsfristen

- Die Kantone halten in ihren Richtplänen die Frist für den Vollzug der überkommunalen Planung und der Umsetzung auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung fest.
- Die Kantone halten im Richtplan die Ersatzmassnahmen im Falle der Nichteinhaltung der Fristen fest und erlassen allfällige Übergangsregelungen.

6 MASSNAHMEN / WERKZEUGKASTEN

6.1 Stossrichtungen für eine umfassende Zweitwohnungspolitik

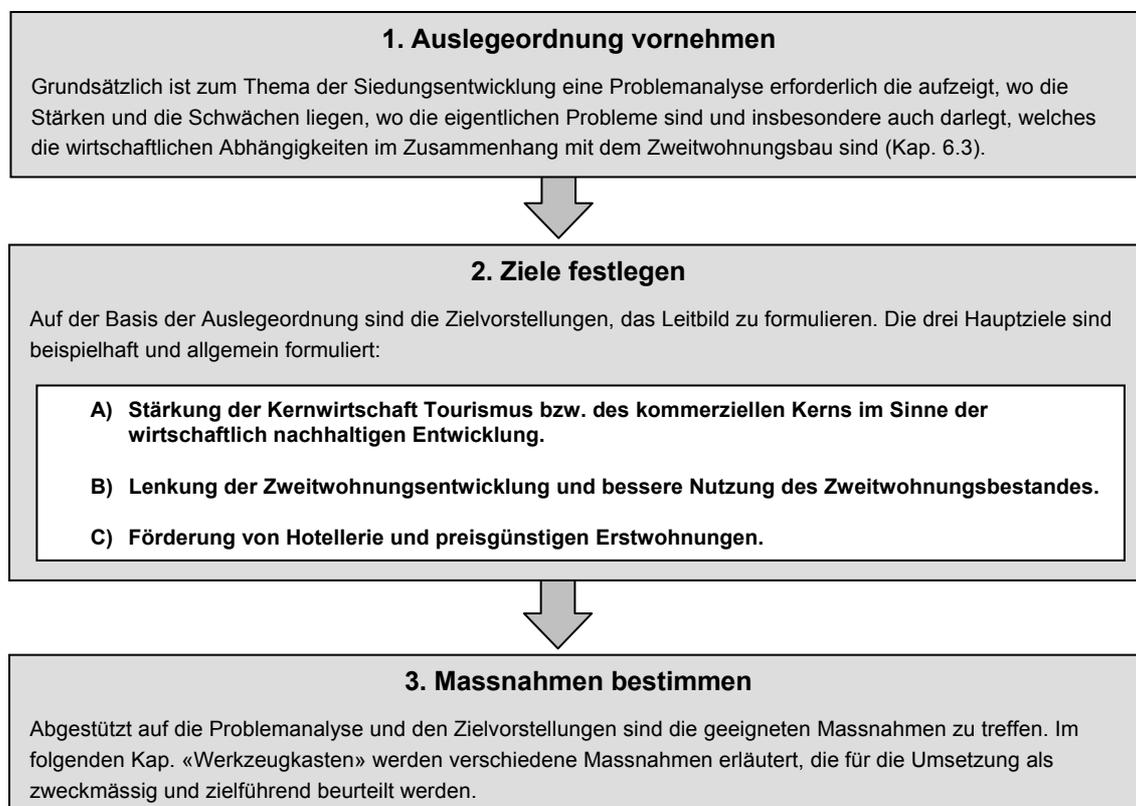
Massnahmen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus sind bereits verschiedentlich dargelegt und auch hinsichtlich ihrer Wirkungen beschrieben worden.⁸ Damit die Zweitwohnungen bzw. der Zweitwohnungsbau Teil einer umfassenden Zweitwohnungspolitik werden, sind im Grundsatz zwei Stossrichtungen zu verfolgen:

- Nutzen der volkswirtschaftlichen Vorteile aus dem Bestand sowie aus dem Bau von Zweitwohnungen.
- Reduzieren und vermeiden der negativen Effekte der Zweitwohnungen und des Zweitwohnungsbaus.

6.2 Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen

Es gibt kein generelles Rezept zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung, das aufzeigt, mit welcher Massnahme man genau welche Wirkungen erzielt. Erforderlich sind eine Analyse der regionalen und lokalen Verhältnisse und klare Zielsetzungen. Darauf ausgerichtet sind die Massnahmen festzulegen.

Abb. 5: Vorgehen zur Wahl der geeigneten Massnahmen



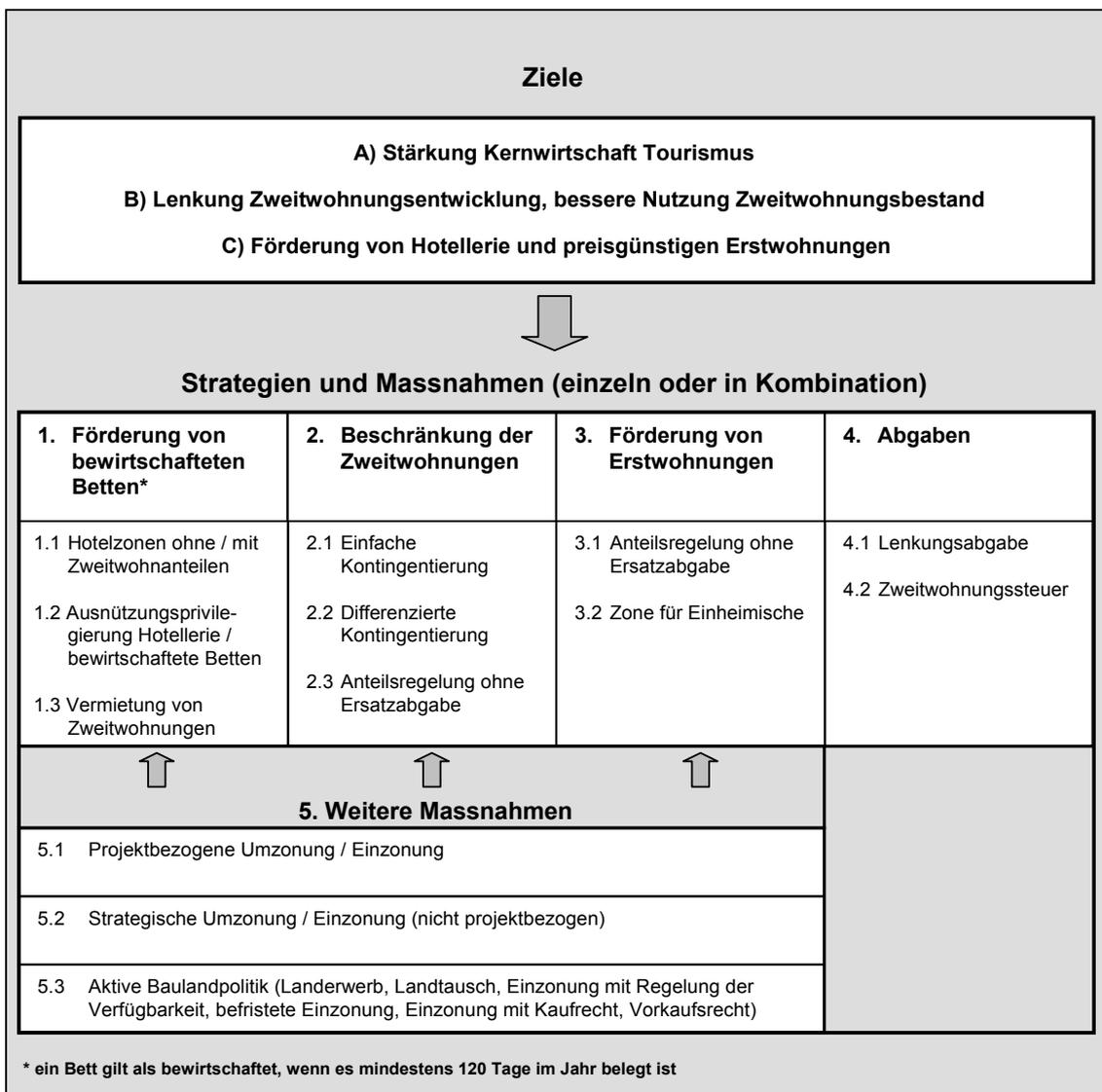
⁸ Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP). 2004.
Schweiz Tourismus. Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsmarktes. 2007.

6.3 Werkzeugkasten

Im Werkzeugkasten werden die in der Abb. 6 erwähnten Massnahmen, die für die Umsetzung als zweckmässig und zielführend beurteilt werden, kurz beschrieben. Sie sind geordnet nach den Strategien:

1. Förderung bewirtschafteter Betten
2. Beschränkung der Zweitwohnungen
3. Förderung der Erstwohnungen
4. Abgaben und
5. Weitere Massnahmen

Abb. 6: Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen



1.1 Hotelzone ohne / mit Zweitwohnungsanteilen	
Kurzbeschrieb	<p>Ausgangslage: Der Weiterbetrieb einer bestehenden, funktionierenden Hotelanlage in einer Kern- oder Wohnzone ist durch die lukrative Zweitwohnungsnachfrage gefährdet. Der Weiterbestand des Hotelbetriebes soll mit raumplanerischen Mitteln unterstützt werden.</p> <p>Die Hotelliegenschaft wird der Hotelzone mit angemessen höherem Nutzungsmass (Nutzungsziffern und Gebäudeabmessungen) und mit Reserven für die Weiterentwicklung zugeteilt. Je nach Situation werden folgende Fördermassnahmen zur Mitfinanzierung der Anlage geprüft:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ein Teil der Liegenschaft wird einer Wohnbauzone mit Nutzungsmöglichkeit als Zweitwohnungen zugeteilt. b. Es wird ein %-Anteil an Zweitwohnungen zugelassen. Dieser Anteil sollte in keinem Fall mehr als 1/3 betragen. Ist ein grösserer BGF-Anteil zur Querfinanzierung erforderlich, ist das Hotel- und Betriebskonzept zu hinterfragen.
Erfahrungen	<p>Hotelliegenschaften werden von den Banken nach dem Ertragswert bewertet. Die Differenz zwischen Investitionswert und Ertragswert muss fremdfinanziert werden. Dazu können lukrative Zweitwohnungen beitragen. Im Gegenzug geht mit der Realisierung von Zweitwohnungen auf dem Areal der Hotelliegenschaft ein Teil der Hotelanlage verloren. Daher sollten diese veräusserten Einheiten dem Hotel bei Nichtbelegung für die Vermietung zur Verfügung stehen.</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Ja. Ein Hotel bleibt längerfristig erhalten. Ev. entstehen dazu noch zusätzliche warme Betten.</p> <p>Zweitwohnungen? Ja. Das Zweitwohnungspotenzial wird verkleinert.</p> <p>Erstwohnungen? Nein</p>
Empfehlungen	<p>Zusammen mit der Hotelunternehmung Win-Win-Lösung anstreben.</p> <p>Vorsorglich den Fall einer künftigen Betriebseinstellung klären, z.B. indem dass der Bonus-Anteil hinfällig wird, oder in dessen Umfang Erstwohnungen zu erstellen sind (siehe dazu 1.2).</p>
Anmerkungen	<p>Diese Massnahme regelt nicht den Fall einer späteren Betriebseinstellung. Es ist daher fallweise zu prüfen, wie das Grundstück oder auch die Anlage in einem solchen Fall einem weiteren Zweck überführt werden könnte.</p>

Siehe dazu auch Fallbeispiel Crans Montana

1.2 Nutzungsprivilegierung hotelmässige Nutzung / bewirtschaftete Betten	
Kurzbeschrieb	Bei der Realisierung von Gastgewerbebetrieben oder bewirtschafteten Betten in bestimmten Bauzonen werden bestimmte Nutzflächen bei der Ausnützungsberechnung nicht angerechnet (Nutzungsziffer-Privilegierung).
Erfahrungen	<p>Die Massnahme wird bei Hotels seit längerem eingesetzt.</p> <p>Noch keine Erfahrung bei ‚nur‘ bewirtschafteten Betten. Hier gilt es besondere Absicherungen zu treffen für den Zeitpunkt, wenn eine Bewirtschaftung nicht mehr gesichert ist.</p> <p>Gemäss geltender Rechtsprechung sind Nutzungsziffer-Privilegierungen von über 25 % unter anderem aufgrund der Rechtsgleichheit problematisch («Spezialzone» innerhalb einer Zone).</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Ja</p> <p>Zweitwohnungen? Ja. Das Zweitwohnungspotenzial wird verkleinert.</p> <p>Erstwohnungen? Nein</p>
Empfehlungen	<p>Sorgfältige Auswahl der dazu geeigneten Zonen ist erforderlich.</p> <p>Klare Definition der bei der Nutzungsziffer-Berechnung nicht angerechneten Nutzflächen.</p> <p><i>Keine</i> Anwendung bei ‚bewirtschafteten Betten‘, welche nur in ein Vermietungssystem eingebunden sind und unterschiedliche Eigentümer haben.</p>

1.3 Bessere Bewirtschaftung von Zweitwohnungen	
Kurzbeschrieb	<p>Die Auslastung der Zweitwohnungen beträgt nur rund 15 Prozent. Durch das Vermieten kann das Nutzungspotenzial erhöht werden (IDT-Blickpunkt : Hot Beds – Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen, 2004).</p> <p>Das Vermieten von neurechtlichen Zweitwohnungen kann mit raumplanerischen Massnahmen (Vermietungszwang im Grundbuch vermerkt, usw.) angestrebt werden. Diese Massnahme ist vor allem in Ressortprojekten, die über die nötigen Serviceleistungen verfügen, sinnvoll und beim Verkauf der Zweitwohnung im Ressort an Personen im Ausland bisweilen erforderlich (siehe dazu auch „Beschwerde gegen Feriendorf in Champéry“ Bundesamt für Justiz. 3.07.2008, http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/ref_2008-07-030.html)</p> <p>Eine weitere Möglichkeit besteht in der Einbindung der Zweitwohnung in ein kommerzielles Bewirtschaftungssystem (vgl. Kap. 7.1).</p>
Erfahrungen	<p>Umfragen in der Schweiz haben ergeben, dass die Besitzer ihre Zweitwohnung nur ungerne vermieten, da sie jederzeit über ihre Wohnung verfügen möchten, Angst vor durch Mieter verursachte Schäden haben, das Mieteinkommen nicht benötigen, die Rentabilität ungenügend ist oder aus fehlendem Vertrauen in die Mietagenturen.</p> <p>Zusätzlich zu der bescheidenen Motivation der Besitzer, ihre Zweitwohnung zu vermieten, kann festgestellt werden, dass auch vermietete Zweitwohnungen eher schwach ausgelastet sind (ca. 3 - 4 Wochen pro Jahr). Gründe dafür sind ungenügend strukturierte Verkaufskanäle und eine ungenügende Qualität der Ferienwohnungen infolge ausgebliebener Renovationen.</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Die höhere Auslastung durch Vermieten wirkt sich direkt auf den touristischen Umsatz aus. Wenn zudem die Vermietung ausserhalb der Hochsaison gelingt, sind die Auswirkungen auf die Kernwirtschaft noch vorteilhafter.</p> <p>Zweitwohnungen? Der Druck, neue Zweitwohnungen zu erstellen, wird allenfalls dadurch verringert, als eine gewisse Nachfrage über diesen Weg abgedeckt werden kann.</p> <p>Erstwohnungen? Nachfrage an Erstwohnungen steigt, da eine gestärkte Kernwirtschaft mehr Arbeitskräfte bedarf.</p>
Empfehlungen	<p>Die Rahmenbedingungen für die Vermietung von Zweitwohnungen in der Schweiz bieten noch zu wenig Anreize. Über eine Privilegierung bei Abgaben oder über Beiträge an die notwendigen Investitionen für den erforderlichen Vermietungsstandard könnten diese geschaffen werden.</p>
Anmerkungen	<p>Anreizsysteme werden angedacht in den Gemeinden Crans-Montana, Val d'Illeiz und Silvaplana.</p>

2.1 Einfache Kontingentierung							
Kurzbeschrieb	<p>Pro Jahr wird eine begrenzte Anzahl an Quadratmeter Geschossflächen für Zweitwohnungen bewilligt. Das Jahreskontingent kann in Teilkontingente für Gross- und Kleinbauvorhaben sowie im Rahmen des Jahreskontingents für die Querfinanzierung von nachhaltigen Projekten unterteilt werden.</p> <p>Die Kontingente werden gratis an eingereichte und den Anforderungen entsprechende Projekte vergeben. Die jährlichen Zweitwohnungskontingente werden nach dem Eingang bewilligungsfähiger Baugesuche vergeben.</p> <p>Damit die Verteilung nicht unfair verläuft – z.B. ein Projekt beansprucht schon früh im Jahr alle Kontingente für sich – werden gewisse Bedingungen eingeführt. Z.B. kann ein Bewerber nicht mehr als eine bestimmte Anzahl Quadratmeter für sich beanspruchen, pro Bauherr kann nur ein Kontingent beantragt werden, für Grossprojekte werden Kontingente reserviert, u.ä.</p>						
Erfahrungen	<p>Die Kontingente werden nach Kriterien zugeteilt und in der Regel dann auch auf Folgejahre hinaus bereits vergeben.</p> <p>Bei grosser Nachfrage führt das zu einer Hortung und zu einer noch weiteren Verknappung des Gutes Zweitwohnungen, wobei deren Erstellung noch gewinnbringender ist als ohnehin schon.</p>						
Zielerfüllung	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">Kernwirtschaft?</td> <td>Keine direkte Zielerreichung erkennbar</td> </tr> <tr> <td>Zweitwohnungen?</td> <td>Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht</td> </tr> <tr> <td>Erstwohnungen?</td> <td>Keine direkte Zielerreichung erkennbar</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar	Zweitwohnungen?	Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht	Erstwohnungen?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar
Kernwirtschaft?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar						
Zweitwohnungen?	Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht						
Erstwohnungen?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar						
Empfehlungen	<p>Kontingent nur anwenden, wenn mit anderen Massnahmen kombiniert (z.B. Anteilsregelung, Lenkungsabgabe).</p> <p>Keine alleinige Kontingentregelung mit der Möglichkeit der vorzeitigen Kontingentvergabe.</p> <p>Umfang des Kontingents möglichst klein halten, dafür Zweitwohnungen im Zusammenhang mit förderungswürdigen Nutzungen ausnehmen (Privilegierungsprinzip).</p>						
Anmerkungen	<p>Über einen grösseren Zeitraum betrachtet kann eine Kontingentsregelung nicht verhindern, dass die Zweitwohnungen erheblich zunehmen können. Schwierig dürfte sein, das Kontingent auf eine nachhaltige Entwicklung der Tourismusregion abzustimmen und eine Zunahme der kalten Betten zu verhindern.</p> <p>In der Regel soll die differenzierte Kontingentierung angewendet werden, weil damit spezifischer auf die unterschiedlichen Bedürfnisse reagiert werden kann.</p>						

2.2 Differenzierte Kontingentierung	
Kurzbeschrieb	<p>Bei der differenzierten jährlichen Kontingentierung werden die jährlichen Zweitwohnungskontingente nach einem bestimmten System vergeben oder sogar teilweise versteigert. Dies mit dem Ziel, dass die Mittel aus der Abschöpfung der jährlichen Kontingentierung durch die Gemeinde bzw. Tourismusdestination primär zur Deckung der administrativen Kosten der Massnahmen der Zweitwohnungspolitik und sekundär für Massnahmen der Ansiedlungspolitik, touristische Vermarktung oder touristische Infrastrukturen verwendet werden.</p> <p>Kommerzielle Beherbergungsprojekte werden vom Kontingent ausgenommen; nachhaltige Grossprojekte können mittels ordentlichen Sondernutzungsverfahren von der Kontingentierung ausgenommen werden.</p> <p>Die Gemeinden vergeben einmal pro Jahr Kontingente in Form von Optionen mit einer Gültigkeit von 2 Jahren. Die Option wird eingelöst, indem ein bewilligungsfähiges Baugesuch innerhalb von 2 Jahren eingereicht wird. Ist dies nicht der Fall, verfällt die Option wertlos nach 2 Jahren. Demzufolge ist auch eine Kumulation bzw. Neuauflage von Optionen ausgeschlossen. Die Optionen können auch gehandelt werden. Die einzelnen Typen von Zweitwohnungen (Bestand mit und ohne Verpflichtung, Umwandlungen, Neubau) können unterschiedlich privilegiert werden.</p>
Erfahrungen	<p>Saas Fee begünstigt bei der einmaligen Vergabe von Jahreskontingenten (Stichtag der Vergabe jeweils 1. März) die Projekte, die über das beste Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen verfügen. So kommt ein Projekt mit 400 m2 Zweitwohnfläche und 1000 m2 Erstwohnfläche eher in den Genuss von Kontingenten als ein Projekt mit 400 m2 Zweitwohnfläche aber nur 600 m2 Erstwohnfläche.</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Teilweise Zielerfüllung, v.a. in Bezug auf den Einsatz der durch die Abschöpfung erzielten Einnahmen, z.B. für Massnahmen touristische Vermarktung, touristische Infrastrukturen.</p> <p>Zusätzlich wird die Kernwirtschaft durch die Bevorzugung von kommerziellen Beherbergungsprojekten gestärkt.</p> <p>Zweitwohnungen? Durch die Verknappung des Angebots an Zweitwohnungen und die gezielte Lenkung des Zweitwohnungsbaus wird das Ziel erfüllt.</p> <p>Erstwohnungen? Keine direkte Zielerfüllung erkennbar</p>
Empfehlungen	<p>Kommerzielle Beherbergungskonzepte privilegieren.</p> <p>Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Privilegierung nutzen.</p>
Anmerkungen	<p>Mit der differenzierten Kontingentierung wird ein Vorgehen aufgezeigt, das noch nicht erprobt ist. In der Umsetzung können sich deshalb Detailfragen ergeben, die zusätzlicher Klärung bedürfen.</p>

2.3 Anteilsregelung ohne Ersatzabgabe							
Kurzbeschreibung	<p>Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen treibt die Preise von Immobilien (Kauf und Miete) generell in die Höhe mit dem Resultat, dass Ortsansässige vom Markt verdrängt werden. Die Gemeinde will einerseits den Zweitwohnungsbau einschränken und andererseits für ein angemessenes und preisgünstiges Angebot an Erstwohnungen sorgen.</p> <p>Bei jedem Neubau, bei dem Wohnraum entsteht, ist ein Mindestanteil (35% – 60%) an Erstwohnungen zwingend zu erstellen und als solcher zu nutzen. Damit werden gleichzeitig zwei Produkte auf den Markt gebracht, die für verschiedene Märkte bestimmt sind. Automatisch findet eine Quersubventionierung vom Zweit- zum Erstwohnungsbau statt. Gewerbe- und Gastgewerbenutzungen können als Erstwohnungen angerechnet werden.</p> <p>Variante mit Ersatzabgabe: Mit der Bezahlung einer Ersatzabgabe kann sich die Bauherrschaft ganz oder teilweise von der Pflicht der Erstellung von Erstwohnungen freikaufen. Dieser Erlös kann zweckgebunden für Erstwohnungen und die Förderung von vermieteten Zweitwohnungen eingesetzt werden. Die Anteilsregelung mit Ersatzabgabe hat sich in der Praxis in Gebieten mit einer grösseren Zweitwohnungsnachfrage und einem hohen Preisniveau nicht bewährt. Das Instrument wird in dieser Form nicht empfohlen.</p>						
Erfahrungen	<p>Diese Lösung ist weit verbreitet und hat sich bewährt, indem tatsächlich günstigere Erstwohnungen entstehen. Umgehungen durch fiktive Wohnsitznahme oder absichtlichen Leerstand stellen die Massnahme jedoch oft in Frage. Ebenso stellt sich die Frage, ob es so viele Ortsansässige gibt, um dieses Angebot an Erstwohnungen zu nutzen.</p> <p>Gute Erfahrungen wurden gemacht durch differenzierte Erstwohnungsanteile nach Zonenart, z.B. höhere Erstwohnungsanteile in Dorfkernzonen, damit diese Bereiche auch während der Zwischensaison belebt sind.</p> <p>Die Ersatzabgabe hat sich nicht besonders bewährt. In der Regel werden die Ersatzabgaben bei der Erstellung bereits einkalkuliert und zeigen keine lenkende Wirkung.</p>						
Zielerfüllung	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Kernwirtschaft?</td> <td>Nein</td> </tr> <tr> <td>Zweitwohnungen?</td> <td>Ja, mit Ersatzabgabe nein</td> </tr> <tr> <td>Erstwohnungen?</td> <td>Ja</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Nein	Zweitwohnungen?	Ja, mit Ersatzabgabe nein	Erstwohnungen?	Ja
Kernwirtschaft?	Nein						
Zweitwohnungen?	Ja, mit Ersatzabgabe nein						
Erstwohnungen?	Ja						
Empfehlungen	<p>Bei Einführung des Erstwohnungsanteils muss sorgfältig abklärt werden, wie viele nutzungspflichtige Erstwohnungen der Markt aufnehmen kann, da ansonsten an der Nachfrage vorbei produziert wird. Andererseits führt ein höheres Erstwohnungsangebot zu tieferen Erstwohnungspreisen, was aufgrund der Mischrechnung Zweitwohnungsprojekte unattraktiver machen kann. Das trifft jedoch nicht zu in Gebieten mit einem hohen Preisniveau bei Zweitwohnungen.</p> <p>Eine Erstwohnanteilsregelung sollte dauernd und nicht beschränkt, z.B. auf 15 – 20 Jahre festgelegt sein. Härtefälle oder spezielle Umstände, bei denen eine solche Erstwohnung aufgehoben werden kann, können berücksichtigt werden.</p> <p>Eine Erstwohnanteilsregelung mit Ersatzabgabe sollte nicht eingeführt werden, wenn eine grosse Nachfrage nach Zweitwohnungen besteht.</p>						
Anmerkungen	<p>Die Ersatzabgabe ist durch die Gerichte verschiedentlich gestützt worden. Das Bundesgericht hat aber bereits auf die beschränkten Möglichkeiten in Bezug auf die Abgabenhöhe hingewiesen und deren Charakter der Lenkungsabgabe angesprochen. Die Anteilsregelung könnte auch bei Umbauten angewendet werden.</p>						

3.1 Anteilsregelung ohne Ersatzabgabe
Siehe Ausführungen 2.3.

3.2 Zone für Einheimische / Ortsansässige							
Kurzbeschrieb	<p>Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen treibt die Preise von Immobilien (Kauf und Miete) generell in die Höhe mit dem Resultat, dass Ortsansässige vom Markt verdrängt werden. Die Gemeinde will für ein angemessenes und preisgünstiges Angebot an Erstwohnungen sorgen, indem sie Zonen ausscheidet, welche zu 100% für Erstwohnungen bestimmt sind.</p> <p>Dies kann einerseits durch eine neue Einzonung von Bauland oder andererseits durch eine Umzonung von rechtskräftigen Zonen erfolgen.</p>						
Erfahrung	Bei einer Einzonung / Umzonung muss die Verfügbarkeit des Baulandes mittels Kaufrechtsvertrag oder anderer dafür geeigneter Massnahmen sichergestellt werden. Von Vorteil ist der Erwerb des Baulandes durch die Gemeinde und die anschliessende Abgabe im Baurecht.						
Zielerfüllung	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Kernwirtschaft?</td> <td>Nein</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Zweitwohnungen?</td> <td>Ja bei Umzonung, weil eine Teilfläche dem Zweitwohnungsbau entzogen wird</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Erstwohnungen?</td> <td>Ja</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Nein	Zweitwohnungen?	Ja bei Umzonung, weil eine Teilfläche dem Zweitwohnungsbau entzogen wird	Erstwohnungen?	Ja
Kernwirtschaft?	Nein						
Zweitwohnungen?	Ja bei Umzonung, weil eine Teilfläche dem Zweitwohnungsbau entzogen wird						
Erstwohnungen?	Ja						
Empfehlungen	Sowohl bei Ein- wie auch Umzonung mit den Eigentümern eine vertragliche Regelung anstreben.						
Anmerkungen	Eine reine Zone für Einheimische gegen den Willen der Grundeigentümer ist rechtlich problematisch.						

4.1 Lenkungsabgabe	
Kurzbeschreibung	Als einmalige Lenkungsabgaben gelten Abgaben, welche vom Pflichtigen auf den neugeschaffenen Zweitwohnungen in Form einer einmaligen Leistung erhoben werden mit dem Ziel, dass weniger Zweitwohnungen gebaut werden.
Erfahrung	<p>Das Konzept der Lenkungsabgaben kommt in verschiedener Form vor und ist vor allem auf Bundesebene verschiedentlich statuiert worden, bisher allerdings nicht spezifisch zur Thematik Zweitwohnungsbau oder mit dem Ziel, die Erstellung von Zweitwohnungen zu reduzieren.</p> <p>In der Praxis sind noch keine solchen Lenkungsabgaben erhoben worden. Verschiedene Gemeinden prüfen derzeit eine Einführung oder haben eine solche bereits der Stimmbevölkerung vorgelegt (Davos, Stampa).</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Die Lenkungsabgabe kann zu einer Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus beitragen, sofern die Mittel aus der Abgabe dafür eingesetzt werden.</p> <p>Zweitwohnungen? Beschränkt; Ziel wird unterstützt, indem durch die Belastung mit der Lenkungsabgabe die Bereitschaft zum Bau von Zweitwohnungen reduziert wird. In Orten mit einer sehr zahlungskräftigen Käuferschaft ist die Wirkung sehr bescheiden.</p> <p>Erstwohnungen? Mit der Lenkungsabgabe können preisgünstige Erstwohnungen gefördert werden.</p>
Empfehlungen	Die Einführung einer Lenkungsabgabe kann empfohlen werden, weil sie zur Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus und zur Förderung von Erstwohnungen beitragen kann.
Anmerkungen	<p>Gemäss Gutachten Auer⁹ ist die Einführung einer Lenkungsabgabe grundsätzlich zulässig, dies wenn sie nicht isoliert sondern kombiniert mit anderen Massnahmen getroffen wird. Das Bundesgericht hat dies im Grundsatz bestätigt, jedoch klargestellt, dass eine Einführung einer Lenkungsabgabe nur möglich ist, wenn eine abgabenrechtliche Grundlage, beispielsweise ein verwaltungsrechtlicher Vertrag, vorhanden ist (BGE 1C_363/2009).</p> <p>Die Höhe der Lenkungsabgabe muss auf den Wert der Liegenschaft abgestimmt werden.</p>

⁹ Auer, Andreas: Die rechtliche Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen am Beispiel der Landschaft Davos. Rechtsgutachten. Genf, 2008

4.2 Zweitwohnungssteuer	
Kurzbeschrieb	<p>Als Zweitwohnungssteuern gelten Abgaben, die jährlich wiederkehrend auf den Zweitwohnungen sowie den von Nicht-Ortsansässigen genutzten altrechtlichen Wohnungen erhoben werden. Dadurch wird die Attraktivität des Zweitwohnungsbestands eingeschränkt und die dem Gemeinwesen aus diesem Bestand erwachsenden Kosten können auf die Steuer abgewälzt werden.</p> <p>Steuerpflichtig sind natürliche und juristische Personen, die zu Beginn des Kalenderjahres Eigentümer oder Nutzungsberechtigte des Grundstückes sind.</p>
Erfahrungen	Bisher noch keine.
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Siehe 4.1 Lenkungsabgabe.</p> <p>Zweitwohnungen? Der Vorteil dieser Steuer liegt in der Erfassung auch des gesamten Zweitwohnungsbestandes, inklusive den altrechtlichen Wohnungen, welche von Nicht-Ortsansässigen genutzt werden. Gegebenenfalls fördert diese Steuer auch die Bereitschaft, bewilligte Zweitwohnungen besser zu nutzen.</p> <p>Erstwohnungen? Siehe 4.1 Lenkungsabgabe.</p>
Empfehlungen	In Anbetracht der noch offenen rechtlichen Fragen (siehe Anmerkungen) kann Einführung nicht ohne Weiteres empfohlen werden.
Anmerkungen	<p>Aufgrund von Gutachten (z.B. Locher / Ammon)¹⁰ scheint die Einführung einer Zweitwohnungssteuer unter gewissen Umständen zulässig zu sein, insbesondere dort, wo sie den Charakter einer Kostenanlastungssteuer hat.</p> <p>Als Lenkungssteuer dürfte die Zweitwohnungssteuer demgegenüber problematisch sein, weil sie, um Wirkung zu entfalten, relativ hoch sein müsste und damit in Konflikt mit dem übergeordneten Recht gelangen könnte (Doppelbesteuerungsverbot, Rechtsgleichheit, Binnenmarktgesetz).</p>

¹⁰ Amon, Toni; Locher, Peter: Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden. Bern, 2006.

5.1 Projektbezogene Umzonung / Einzonung	
Kurzbeschrieb	Gezielte Umzonung / Einzonung gestützt auf ein konkretes Projekt.
Erfahrung	<p>In der Regel verfügen touristische Zentrumsgemeinden nicht mehr über grosse Reserveflächen innerhalb der Bauzone zur Realisierung eines Projektes, welches grössere Flächen beansprucht (z.B. Tourismusresidenz, Resort oder Hotelanlage).</p> <p>Eine Umzonung / Einzonung ist mit Nutzungsbeschränkungen verbunden (keine oder weniger Zweitwohnungen). Solche Nutzungsbeschränkungen sind rechtlich vertretbar, wenn im öffentlichen Interesse und verhältnismässig. Es ist aber vorteilhaft, wenn die Umzonung mit gewissen Privilegierungen abgedeckt werden kann (Win-Win-Lösung) wie beispielsweise der Erhöhung der Nutzungsziffer oder Zulassung eines Anteils an Zweitwohnungen zur Querfinanzierung von nachhaltigen Nutzungen.</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Ist von der Wahl von Nutzungsart, –mass und -mix abhängig.</p> <p>Zweitwohnungen? Durch die gezielte Umzonung einer rechtskräftigen Bauzone werden anstelle von kalten Betten, warme Betten geschaffen.</p> <p>Erstwohnungen? Hängt von der Zusammensetzung der verschiedenen zulässigen Nutzungen ab (Nutzungsmix).</p>
Empfehlungen	<p>Bei Umzonung / Einzonung ist die Baulandverfügbarkeit durch vertragliche Vereinbarungen oder öffentlich-rechtliches Kaufrecht sicherzustellen.</p> <p>Planungsschritte und Terminplan mit Investor festlegen (letter of intent).</p> <p>Anforderungen an Gestaltung und Erschliessung festlegen.</p> <p>Finanzierung der Erschliessungskosten vor Erlass des Sondernutzungsplans vertraglich vereinbaren. Verfügbarkeit des Baulandes muss gewährleistet sein.</p>

5.2 Strategische Umzonung / Einzonung / (nicht projektbezogen)							
Kurzbeschrieb	<p>Die Gemeinde will vorausschauend die Rahmenbedingungen für eine effektive, nachhaltige Siedlungsentwicklung schaffen. Die bestehenden Bauzonenreserven sind knapp bemessen, nicht verfügbar und teuer. Die Situation erfordert eine Einzonung.</p> <p>Die rechtskräftigen Bauzonen weisen grössere, zusammenhängende und nicht überbaute Flächen auf und eignen sich für die Umsetzung der Ziele und Strategien gemäss touristischem Leitbild. Die Situation erfordert eine Umzonung</p> <p>Gezielte Umzonung / Einzonung gestützt auf Ziele und Leitbild zur touristischen Entwicklung bzw. Masterplan (z. B. Wohnzone für Erstwohnungen, Hotelzone, Wohnzone für bewirtschaftete Ferienwohnungen u.a.). Folgeplanungspflicht (Sondernutzungsplanung) mit Zielsetzungen und Kriterien. Nicht bewirtschaftete Zweitwohnungen sind grundsätzlich ausgeschlossen.</p>						
Erfahrung	<p>Neue Einzonungen haben den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen zu genügen. Die Auswahl an geeigneten Standorten ist somit beschränkt. In der Regel sind mehrere Grundeigentümer mit verschiedenen Interessen betroffen. Die Gemeinde sollte deshalb die käufliche Übernahme des Baulandes anstreben.</p> <p>In jedem Fall hat die Gemeinde vor der Einzonung durch Verträge sicherzustellen, dass die mit der strategischen Planung verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden (Baulandverfügbarkeit, Einsetzung des durch Einzonung geschaffenen Mehrwerts für die Finanzierung der nachhaltigen Nutzung, Gestaltung, Realisierung und langfristiger Betrieb der beabsichtigten nachhaltigen Nutzung, limitiertes Rückkaufsrecht u.a.).</p> <p>Bei einer Umzonung ist der Handlungsspielraum der Gemeinde kleiner als bei Einzonungen. In jedem Fall soll die Verfügbarkeit des Baulandes gesichert sein oder diese durch den Erwerb der Gemeinde oder Landtausch gewährleistet werden. Mit einer Erhöhung der Nutzungsziffer können zusätzliche, nachhaltige Nutzungen (z.B. bewirtschaftete Zweitwohnungen) im Sinn eines Anreizes geschaffen werden.</p>						
Zielerfüllung	<table border="0"> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Kernwirtschaft?</td> <td>Ist von der Wahl von Nutzungsart, –mass und -mix abhängig</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Zweitwohnungen?</td> <td>Nein. Das Potenzial für kalte Betten wird aber nicht vergrössert, bei Umzonungen tendenziell verkleinert.</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Erstwohnungen?</td> <td>Hängt von der Zusammensetzung der verschiedenen zulässigen Nutzungen ab (Nutzungsmix).</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Ist von der Wahl von Nutzungsart, –mass und -mix abhängig	Zweitwohnungen?	Nein. Das Potenzial für kalte Betten wird aber nicht vergrössert, bei Umzonungen tendenziell verkleinert.	Erstwohnungen?	Hängt von der Zusammensetzung der verschiedenen zulässigen Nutzungen ab (Nutzungsmix).
Kernwirtschaft?	Ist von der Wahl von Nutzungsart, –mass und -mix abhängig						
Zweitwohnungen?	Nein. Das Potenzial für kalte Betten wird aber nicht vergrössert, bei Umzonungen tendenziell verkleinert.						
Erstwohnungen?	Hängt von der Zusammensetzung der verschiedenen zulässigen Nutzungen ab (Nutzungsmix).						
Empfehlungen	<p>Festlegungen: Folgeplanungspflicht mit Zielsetzungen und Anforderungen</p> <p>Reglement über die Abgabe von Bauland</p>						

5.3 Aktive Baulandpolitik	
Kurzbeschrieb	Landabtausch oder Landerwerb durch die Gemeinde (mit Abgabe im Baurecht oder Wiederverkauf an Private).
Erfahrungen	<p>Die Stärke der Gemeinde liegt in der ausschliesslichen Kompetenz, Bauland zu widmen. Diese gilt es aktiv zu nutzen für das Erreichen einer bestimmten gesellschaftlichen (z.B. Förderung Erstwohnungen) und wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. Förderung «warmer» Betten) durch:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Landerwerb für Landabtausch b. Einzonung / Umzonung mit Kaufrechtsvertrag zu Gunsten der Gemeinde c. Einzonung / Umzonung mit Vorkaufsrecht für Gemeinde
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Ist von der Wahl von Nutzungsart, –mass und -mix abhängig</p> <p>Zweitwohnungen? Nein. Das Potenzial für kalte Betten wird aber nicht vergrössert. Verbessert die Handlungsfähigkeit der Gemeinde.</p> <p>Erstwohnungen? Hängt vom Nutzungsmix ab</p>
Empfehlungen	<p>Verschiedene für die gewünschte Nutzung geeignete Standorte evaluieren und anschliessend mit den Eigentümern über Um- bzw. Einzonung verhandeln. Mit Eigentümer Kaufrechts- und Mehrwertausgleichsvertrag vor Um- bzw. Einzonung abschliessen.</p> <p>Evtl. verschiedene evaluierte Standorte in einem kommunalen Richtplan festlegen und je nach Bedarf und Verhandlungsergebnis um- bzw. einzonieren.</p>

7 HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUR ZWEITWOHNUNGS-ENTWICKLUNG

In diesem Kapitel folgen einige Informationen im Zusammenhang mit der Zweitwohnbautätigkeit und der Zweitwohnungsentwicklung. Diese Hintergrundinformationen haben keinen Anspruch auf eine umfassende Darstellung aller einflussnehmenden Aspekte, sondern sollen zu oft diskutierten Bereichen Auskunft geben.

7.1 Touristisch bewirtschaftete und nicht bewirtschaftete Betten

(Touristisch) bewirtschaftete Betten sind Betten in Hotels oder hotelähnlichen Betrieben und Betten in Zweitwohnungen, welche auf Dauer einer kommerziellen Vertriebsorganisation, einem Reservationssystem einer Tourismusorganisation oder einer anderen geeigneten Einrichtung zur gewerbsmässigen touristischen Nutzung zur Verfügung stehen. Dem gegenüber stehen die nicht bewirtschafteten Betten, oft auch "kalte Betten" genannt.

In der Regel handelt es sich bei den nicht bewirtschafteten Betten um solche in Zweitwohnungen, die nur durch den Besitzer und seine Familie genutzt werden. Die durchschnittliche Belegung dieser Betten liegt bei 30 - 40 Tagen pro Jahr. Wird die Zweitwohnung zusätzlich von deren Freunden und Bekannten genutzt, erhöht sich die Bettenbelegung auf 50 – 60 Tage pro Jahr.¹¹

Nur rund 15 % der Zweitwohnungen werden heute vermietet. Die Belegungsdauer der vermieteten Zweitwohnungen ist jedoch sehr verschieden: Während Wohnungen, die von kommerziellen

Ferienwohnungs-Klassifikation Schweizer Tourismus-Verband STV

★★★★★☀️ *Der Schweizer Tourismus-Verband hat zur Steigerung der Angebotsqualität, der besseren Vermarktung und der Vereinfachung der Reservation von Zweitwohnungen eine Ferienwohnungs- und Gästezimmer-Klassifikation entwickelt. Die Klassifikation soll einen wesentlichen Beitrag zur Professionalisierung des kommerziellen Ferienwohnungsangebots leisten. Professionelle Strukturen können die Bereitschaft zur Vermietung der eigenen Zweitwohnung bzw. die Buchbarkeit erhöhen. Bisher sind rund 18'000 Objekte klassiert und werden auf dem E-Marktplatz www.MySwitzerland.com angeboten. Damit die Einhaltung der Qualitätsstandards sichergestellt ist und die Vermieter/Eigentümer zu einer kontinuierlichen Verbesserung ihres Angebots motiviert werden können, lässt der STV mindestens 25 % der klassierten Objekte stichprobenmässig kontrollieren.*

Weitere Informationen zur besseren Vermietung von Ferienwohnungen: Broschüre « Vermietung von Ferienwohnungen. Leicht und professionell gemacht! » (Kosten CHF 20.—) siehe www.swisstourfed.ch.

¹¹ Bieger, Thomas; Beritelli, Pietro: Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens. St.Gallen, 2004. arcalpin: Umfragen in den Kurorten Crans-Montana, Verbier und La Tsoumaz. Sitten, 2004-06.

Anbietern wie die REKA oder Interhome angeboten werden, eine Belegung von 150 – 200 Tagen ausweisen, sind Wohnungen, die von lokalen Agenturen ohne besondere Marketinganstrengungen vermietet werden, nicht wesentlich besser belegt als nicht bewirtschaftete Zweitwohnungen.¹²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die überwiegende Mehrheit der Zweitwohnungen heute tatsächlich nur wenige Wochen im Jahr genutzt werden und in diesem Sinne als "kalte Betten" zu bezeichnen sind. Die Bestrebungen sollten darauf zielen, private Zweitwohnungen in ein Vermietungssystem einzubinden. Der Anspruch, tatsächlich bewirtschaftete Betten zu haben, ist dann erfüllt, wenn es gelingt, diese Betten auch in ein gut strukturiertes und kommerzielles Bewirtschaftungssystem einzubinden.

Anhaltspunkte zur Schaffung von Anreizen zur Vermietung am Beispiel von Frankreich

In Frankreich führen steuerliche und andere Anreizsysteme zu einem höheren Anteil an bewirtschafteten Zweitwohnungen. So kann bei einer Vermietung einer neuen Zweitwohnung der Kaufpreis teilweise vom geschuldeten Steuerbetrag abgezogen werden, und die Mehrwertsteuer wird zum Teil erlassen.

Ein Anreiz besteht auch darin, dass der Besitzer eine Pauschalmiete zu Beginn des Jahres erhält. Es gilt die Regel "15 – 15", worunter zu verstehen ist, dass eine Zweitwohnung 15 Wochen im Winter und 15 Wochen im Sommer vermietet sein sollte. Ab 10 Wochen Vermietung hat der kommerzielle Vermieter die Pauschalmiete amortisiert, ab dann verdient er etwas. Der kommerzielle Anbieter trägt das Risiko der Unterbelegung. Damit wird er dazu angehalten, möglichst viele Logiernächte zu generieren.

Die Verträge zur Vermietung sind auf 9 Jahre begrenzt, mit dem Resultat dass nach dieser Frist viele Besitzer auf die Vermietung ihrer Zweitwohnung verzichten. Nach den vertraglichen 9 Jahren, motivieren die Vermieter den Besitzer zur Verlängerung des Mietvertrages, indem sie die Wohnung zu interessanten Bedingungen renovieren. Das in die Renovation investierte Geld wird dann während weiterer 9 Jahre durch das Vermieten gegen eine geringere Pauschalmiete amortisiert.

In der Schweiz fehlen derzeit vergleichbare Rahmenbedingungen zur Schaffung solcher Anreize. In einigen Gemeinden sind solche Anreizsysteme im Aufbau begriffen (Crans-Montana, Val d'Illeiez, Silvaplana).

¹² arcalpin : Umfrage bei 15 lokalen Anbietern von vermieteten Zweitwohnungen (Jahresauslastung durch Vermietung von 3 – 15%). Sitten, 2004.

7.2 Druck auf Erstwohnungen, die keiner Regelung unterliegen ¹³

Die Massnahmen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus können nachteilige Folgen haben bezüglich der von Ortsansässigen genutzten Wohnungen, die keiner Erstwohnungsverpflichtung unterliegen. In vielen Tourismusgemeinden machen die Erstwohnungen ohne Regelung die Mehrheit der dauernd bewohnten Wohnungen aus. Diese können unter Druck geraten, wobei der Druck umso grösser ist, je höher die Attraktivität eines Tourismusortes für Zweitwohnungen ist und je stärker die Massnahmen (Erstwohnungsanteilsregelung, Kontingentierung, Plafonierung und Lenkungsabgabe) den Neubau von Zweitwohnungen einschränken. Es besteht daher die Gefahr, dass die Zweitwohnungsnachfrage auf die bestehenden Wohnungen ausweicht, die dauernd bewohnt sind, aber keiner Regelung unterliegen. Dadurch wird einerseits der ortsansässigen Bevölkerung und den saisonalen Arbeitskräften Wohnraum entzogen, andererseits steigen auch die Preise für Erstwohnungen und Mieten, was eine unerwünschte Verteuerung des Wohnraumes zur Folge hat. Im Folgenden werden drei grundsätzliche Überlegungen für eine mögliche Lösung kurz dargelegt.

1. *Umnutzungsverbot (z.B. mittels Erstwohnanteilsregelung oder Kontingentierung):*

Eine Regelung, die einem Umnutzungsverbot gleichkäme, ist problematisch. Zum einem würde damit die Besitzstandsgarantie bis zu einem gewissen Grad tangiert. Zum anderen würde diese Einschränkung eine Wertverminderung der Liegenschaften, und allenfalls auch Probleme mit der Hypothekierung mit sich bringen. Aufgrund rechtlicher wie auch politischer Aspekte ist dieser Ansatz wohl nicht umsetzbar.

2. *Beschränkung von Veräusserungen (z.B. mittels Erstwohnanteilsregelung oder Kontingentierung).*

Dieser Ansatz erscheint ebenfalls problematisch und wenig umsetzbar. Auch hier entstünden Probleme hinsichtlich der Besitzstandsgarantie und der Wertverminderung der Liegenschaft. Fraglich ist ausserdem, ob die blossе Veräusserung eines Grundstücks bzw. einer Liegenschaft baubewilligungspflichtig erklärt werden kann.

3. *Beschränkung von über den Unterhalt hinausgehenden baulichen Massnahmen (z.B. mittels Erstwohnanteilsregelung oder Kontingentierung):*

Als wohl am besten umsetzbar erscheint der Ansatz, wo anlässlich baulicher Massnahmen die Umnutzung in Zweitwohnungen beschränkt wird. Unter bauliche Massnahmen fallen alle Arbeiten, die über den Unterhalt hinausgehen, beispielsweise Umbauten und Umnutzungen, Ersatzbauten, Wiederaufbauten und Erweiterungen. Nicht erfasst würden lediglich Reparatur- und Unterhaltsarbeiten, die nur der Werterhaltung dienen. Denkbar wäre selbstverständlich eine Differenzierung nach dem Erheblichkeitsgrad der baulichen Massnahmen in dem Sinne, dass nur erhebliche, einen bestimmten Prozentsatz des Neuwertes des Gebäudes übersteigende bauliche Massnahmen eine Unterstellung unter die einschlägigen Regelungen auslösen.

¹³ Bänziger, Otmar; Sauter, Joseph; Rütiman, Michael; Peder, Plaz: Werkzeugkasten Kanton Graubünden. Leitfaden, Instrumente und Muster. Chur, 2009.

Es liegt auf der Hand, dass die in Punkt drei beschriebenen Einschränkungen ebenfalls sich nachteilig auf den Wert der bestehenden Erstwohnungen auswirken können, jedoch bei weitem nicht so stark, wie wenn bereits bei der blossen Umnutzung (1. Ansatz) oder der Handänderung (2. Ansatz) Beschränkungen auferlegt würden. Im Zuge von baulichen Massnahmen Beschränkungen aufzuerlegen (3. Ansatz) kann den Nachteil haben, dass die Eigentümer gerade wegen dieser Regelung auf die an sich notwendigen Umbauten verzichten. Gegebenenfalls wird sogar ein Gebäude erhalten, welches im Grunde genommen vollständig durch einen umfassenden Umbau saniert oder gar ersetzt werden sollte.

7.3 Wirtschaftliche Aspekte

Die Auswirkungen von Zweitwohnungen auf die lokale und regionale Wirtschaft wurden in der Schweiz in verschiedenen Erhebungen und Studien untersucht.¹⁴ Heute existieren in der Schweiz etwa 500'000 Zweitwohnungen.¹⁵ Das sind knapp 13% des Wohnungsbestandes. Rund 40% bzw. 200'000 dieser Zweitwohnungen befinden sich in den touristischen Gebieten ausserhalb der städtischen Zentren und deren Agglomerationsräumen.¹⁶

Die Bettenstruktur in den touristischen Gebieten setzt sich heute wie folgt zusammen: 160'000 Hotelbetten¹⁷, 100'000 Betten in touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen¹⁸ und 900'000 Betten¹⁹ in nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen. Von diesen werden ca. 10-15% teilweise vermietet.²⁰ Die touristisch bewirtschafteten Betten in den Hotels und Ferienwohnungen nehmen eher ab, die nicht bewirtschafteten Betten in Zweitwohnungen zu.

An dieser Stelle angesprochen werden einige Aspekte der wirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungen auf die lokale und regionale Wirtschaft, und in Bezug auf die Bodennutzung. Nicht thematisiert werden die fiskalischen Aspekte, welche in einer Gesamtbeurteilung ebenfalls zu berücksichtigen wären. Namentlich in Hochpreisinseln, wo die Differenz zwischen Erstellungskosten und Verkaufspreis sehr gross ist, können einmalige Steuereinnahmen in Form von Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern und jährlich wiederkehrende Steuereinnahmen

-
- ¹⁴ Arpagaus, Eugen; Spörri, Philippe: Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis. In: Die Volkswirtschaft 5 – 2008.
Rütter + Partner: Wirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!». Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE. 2008.
Cipra int. : Die Risiken schneller Gewinne mit langfristigen Folgekosten. 2008.
Müller, Hansruedi; Zegg, Roland: Die Bedeutung der Zweitwohnungen – eine Wertschöpfungsstudie im Oberengadin. in: Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 1998/99, St. Gallen.
- ¹⁵ Im Jahre 2000 wurden rund 420'000 zeitweise bewohnte Wohnungen in der Schweiz gezählt (Bundesamt für Statistik, Volkszählung 2000). Dies entsprach einem Anteil von rund 12 Prozent am Gesamtwohnungsbestand. Heutige Schätzungen gehen von einem leichten Anstieg des Zweitwohnungsanteils aus.
- ¹⁶ Credit Suisse. 2005.
- ¹⁷ Hotelbetten in GR, VS, BE, VD, TI, OW, SZ, FR, UR, NW, GL, AI, JU. Beherbergungsstatistik 2009, Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung 23.02.2010.
- ¹⁸ Definition siehe Kapitel 3.
- ¹⁹ 200'000 Zweitwohnungen mit durchschnittlich 3,5 Zimmer und 4,5 Betten; arcalpin, eigene Schätzungen auf Grund von mehreren Umfragen.
- ²⁰ Schweizer Tourismus in Zahlen. Bern 1999, 2004, 2008.

in Form von Liegenschaftssteuern für den Finanzhaushalt einer Gemeinde sehr bedeutsam sein.

Generell kann zwischen den wirtschaftlichen Auswirkungen während dem Bau, dem Unterhalt und der Nutzung von Zweitwohnungen unterschieden werden.

- **Bau:** Der Bau von 5'000 neuen Zweitwohnungen pro Jahr in den Tourismusregionen löst Investitionen aus, die sich direkt auf den Arbeitsmarkt des Bauhaupt- und Baunebengewerbes im betroffenen Gebiet auswirken. Bei einem durchschnittlichen Kaufwert der Zweitwohnungen von CHF 750'000.- kann das Investitionsvolumen auf rund CHF 3.8 Mrd. geschätzt werden.
- **Unterhalt:** Eine Zweitwohnung verursacht Unterhaltskosten von rund CHF 6'000.- bis 15'000.- pro Jahr.²¹ Damit generieren die 200'000 Zweitwohnungen in den Tourismusregionen jährliche Ausgaben von CHF 2.5 Mrd. Aufgrund des steigenden Renovationsbedarfes auch bei Zweitwohnungen werden diese Ausgaben künftig zunehmen.
- **Nutzung:** Die Auswirkungen der Nutzung von Zweitwohnungen hängen stark von der Belegungsart ab. Unter Berücksichtigung der in Kap. 6.1 genannten Belegungsdauern kann die Anzahl Logiernächte in den Schweizer Zweitwohnungen in den Tourismusgebieten auf etwa 28 Mio. beziffert werden. Bei durchschnittlichen Ausgaben von CHF 100.- pro Tag löst dies Ausgaben von jährlich etwa CHF 2.8 Mrd. aus. Zum Vergleich: Die Hotels tragen in diesen Gebieten etwa CHF 6.2 Mrd. zum touristischen Gesamtumsatz bei.²²

	Einheiten	verfügbare Betten	Logiernächte pro Bett	Logiernächte (in Mio.)	Ausgaben pro Tag	Touristischer Gesamtumsatz (Mio.)
Zweitwohnungen	200'000	700'000	40	28	CHF 100.-	CHF 2'800.-
Hotels	3'300	160'000	153	25	CHF 250.-	CHF 6'200.-

Bereits die direkten Auswirkungen der Zweitwohnungen auf die lokale und regionale Wirtschaft sind mit jährlich CHF 9.1 Mrd. (Bau: 3.8; Unterhalt: 2.5; Nutzung: 2.8) bedeutend, auch im Vergleich mit dem von Hotelgästen generierten Gesamtumsatz von CHF 6.2 Mrd.

Bodennutzungseffizienz

Ein etwas anderes Bild ergibt sich hinsichtlich der Bodennutzungseffizienz von Zweitwohnungen im Vergleich mit derjenigen von Hotels: Generieren Hotels ca. CHF 13 Mio. touristischen Gesamtumsatz pro Hektare Bauland, liegt dieser bei Zweitwohnungen bei CHF 0.375 Mio. pro Hektare. Anders ausgedrückt: Zweitwohnungen benötigen für denselben Umsatz 35 mal mehr Boden.

²¹ Rütter-Fischbacher, Ursula; Berwert, Adrian; Rütter, Heinz; de Bary, Antoine: Der Tourismus im Kt. NW und in Engelberg. 2004.

²² Schweizer Tourismus in Zahlen. Bern, 2008.

	Einheiten	Betten pro Objekt	Wohnfläche/ Bett (in m2)	Wohnfläche (in m2)	Bodenfläche (ha)	Touristischer Gesamtumsatz (Mio / ha)
Zweitwohnungen	200'000	3.5	40	24'000'000	10'000	CHF 0.375.-
Hotels	3'300	50	25	4'125'000	520	CHF 13.125.-

Der zukünftige touristische Gesamtumsatz in Hotels wird indirekt durch die hohe Nachfrage an Zweitwohnungen beeinflusst. In touristischen Zentren mit hohem Preisniveau für Zweitwohnungen werden ältere Hotels anstatt erneuert in Zweitwohnungen umgenutzt²³. Der durch diese Verdrängungseffekte ausgelöste Rückgang der touristischen Logiernächte betrifft sowohl den Arbeitsmarkt als auch den Umsatz der touristischen Anbieter (Läden, Restaurants, usw.) und die Einnahmen aus Kurtaxen.

Zusammenfassend kann bemerkt werden, dass in etlichen Tourismusgebieten²⁴ der durch den Bau und den Unterhalt von Zweitwohnungen ausgelöste Gesamtumsatz den durch die klassischen Tourismusaktivitäten in den „warmen“ Betten generierten Umsatz bereits übertrifft oder daran ist, diesen zu übertreffen. Damit verschiebt sich die wirtschaftliche Kernkompetenz dieser Gebiete von der Tourismuswirtschaft weg hin zur Bauwirtschaft. Diese Orte leben faktisch von der touristischen Substanz und nicht mehr von der im Tourismus erwirtschafteten Wertschöpfung.

Aus regionalökonomischer Sicht stehen damit die Sicherung der bestehenden und die Förderung von zusätzlichen Hotelbetten sowie die Erhöhung der Auslastung von Zweitwohnungen, insbesondere der bereits vorhandenen, an erster Stelle. Der Reduktion des Investitionsvolumens beim Zweitwohnungsneubau stehen Mehreinnahmen durch eine Vergrösserung der Zahl touristisch bewirtschafteter Betten und des damit verbundenen touristischen Gesamtumsatzes sowie der damit verbundenen positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gegenüber. Die Bauwirtschaft verfügt auch mit dieser Zielsetzung langfristig über ein hohes Investitionspotenzial, wobei sich ihre Kompetenzen vom Neubau der Zweitwohnungen hin zu deren Instandhaltung und Erneuerung verlagern würden.²⁵

²³ arcalpin. In Crans-Montana hat die Bettenzahl in Hotels von 8'500 im Jahre 1985 auf 1'500 im Jahre 2010 abgenommen. Renovationsbedürftige Hotels wurden systematisch in lukrative Zweitwohnungen umgebaut. Die Umnutzung von Hotelwohnflächen in Zweitwohnungen wurde in Crans-Montana wie auch in vielen anderen Kurorten nicht eingeschränkt.

²⁴ Arpagaus, Eugen; Spörri, Philippe: Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis. In: Die Volkswirtschaft 5-2008.

²⁵ Vgl. Rütter + Partner. Wirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!", im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE. 2008.

7.4 Statistische Grundlagen

In der folgenden Tabelle werden die wichtigsten statistischen Grundlagen mit Bezug zum Zweitwohnungsbestand, der Hotellerie und der Parahotellerie aufgeführt.

Statistik	Beschriebe / Hinweise
<p><input type="checkbox"/> Volkszählung, Gebäude- und Wohnungserhebungen:</p>	<p><i>Erhoben wurden alle Gebäude mit Wohnnutzung und Wohnungen und nach ihrer Belegungsart in „dauernd bewohnte Wohnungen“, „zeitweise bewohnte Wohnungen“ und „nicht bewohnte Wohnungen“ unterschieden.</i></p> <p><i>In Studien zum Zweitwohnungsbau wird häufig von den in der Volkszählung 1980 und 2000 erfassten zeitweise bewohnten Wohnungen ausgegangen (1990 wurden die zeitweise und nicht bewohnten Wohnungen nicht separat ausgewiesen). Die Erhebung wurde letztmals im Jahre 2000 durchgeführt. 1998 hat das Parlament beschlossen, ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) zu schaffen, in welchem die wichtigsten Grunddaten zu den Gebäuden und Wohnungen der Schweiz für statistische und administrative Zwecke erfasst sind.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen/quellen/blank/blank/geb_wohn/01.html</p>
<p><input type="checkbox"/> Gebäude- und Wohnungsregister (GWR):</p>	<p><i>Seit Januar 2002 führt das BFS das eidg. GWR in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden. Auswertungen der harmonisierten Register der Einwohnerkontrolle in Verbindung mit dem GWR werden auch eine Unterscheidung zwischen bewohnten und nicht bewohnten Wohnungen ermöglichen. Als bewohnt gelten Wohnungen, in welchen gemäss Einwohnerkontrolle mindestens eine Person mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in der betreffenden Gemeinde lebt. Alle übrigen Wohnungen gelten als nicht bewohnte Wohnungen. Darunter fallen die zeitweise bewohnten Wohnungen (Zweitwohnungen, Ferienwohnungen, Appartements ohne hotelähnliche Dienstleistungen u. dgl.), die Leerwohnungen, die zweckentfremdeten Wohnungen und die unbewohnbaren Wohnungen. Für das Jahr 2013 ist (mit Stichtag vom 31.12.2012) eine erste Auswertung geplant, die bewohnte und nicht bewohnte Wohnungen unterscheidet.</i></p> <p><i>Durch die Unterscheidung von bewohnten und nicht bewohnten Wohnungen werden sich noch keine direkten Schlüsse über die Anzahl Zweitwohnungen pro Gemeinde ziehen lassen. Damit dies möglich würde, müssten in Ergänzung zu den registerbasierten Informationen zusätzliche Befragungen durchgeführt werden, die im Leistungsumfang des Bundesamtes für Statistik bis heute nicht vorgesehen sind. Als Diskussionsgrundlage hat das Bundesamt für Statistik in Absprache mit interessierten Kreisen einen Entwurf für eine Änderung des GWR-Merkmalkatalogs erstellt. Gemäss diesem Vorschlag könnten in Zukunft u.a. die „Ferienwohnungen“ und die „touristisch bewirtschafteten Ferienwohnungen“ im GWR ausgewiesen werden. Abklärungen sollen zeigen, auf welchem Wege ein entsprechender Leistungsauftrag dem BFS gegeben werden könnte.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/00/05/blank/01/03.html</p>

□ Mikrozensus
Verkehr:

*Erhebung zum Verkehrsverhalten der Schweizer Bevölkerung. Faktenblatt
Zweitwohnungen.*

<http://www.aren.admin.ch/themen/verkehr/00256/00499/03091/index.html?lang>

□ Statistik der Hotel-
und Kurbetriebe
und der Parahotel-
lerie:

*Diese Statistik wurde Ende 2003 aufgehoben. Daten stehen bis 2003 zur
Verfügung. Auswertungen bis auf Gemeindeebene sind möglich.*

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/10/03/blank/data/01.html>

□ HESTA:

*Landesweite Beherbergungsstatistik bei rund 6000 Hotels, Kurbetrieben,
Jugendherbergen und Campingplätzen: Die Statistik wird seit 2005 monat-
lich erhoben. Auswertungen bis auf Gemeindeebene sind möglich.*

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotehk/erhebungen__quellen/blank/blank/ehesta/02.html

□ PASTA (Parahotel-
lerie Statistik):

*Ein Projekt ist in Vorbereitung mit der Zielsetzung, die Statistik der Fe-
rienwohnungen und Gruppenunterkünfte wieder einzuführen. Vorgesehen
sind Anzahl Betten sowie Ankünfte und Logiernächte nach gewissen Her-
kunftsländern der Gäste zu erheben. Die Auswertungen sollen soweit wie
möglich denjenigen der Statistik HESTA entsprechen.*

□ Satellitenkonto
Tourismus:

*Erhebung wirtschaftlicher Effekte in der Schweiz, Binnenreiseverkehr (In-
land), Einreiseverkehr (Ausland). Die Statistik wird alle 3 bis 4 Jahre erho-
ben (1998, 2001, 2005). Der Regionalisierungsgrad ist die Schweiz.*

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotehk/erhebungen__quellen/blank/blank/tsa/01.html

ANHANG A – DEFINITIONEN, BEGRIFFE

Die Definitionen dienen dem gegenseitigen Verständnis und der Vereinheitlichung bei der Umsetzung in den Kantonen. Sie sind als Hilfe gedacht. Werden andere Definitionen und Begriffe verwendet, sind diese klar zu umschreiben. Von zentraler Bedeutung ist die Unterscheidung von Erst- und Zweitwohnungen und bewirtschafteten und nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen.

Personen / Nutzer	
<i>Ortsansässige</i>	Als Ortsansässige gelten Personen, welche in der betreffenden Gemeinde zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB haben. ²⁶
<i>Nicht-Ortsansässige</i>	Als Nicht-Ortsansässige gelten Personen, welche in der betreffenden Gemeinde keinen zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB haben.
<i>Gäste</i>	Als Gäste gelten natürliche Personen, welche in einem Beherbergungsbetrieb oder in der Parahotellerie übernachten und in der betreffenden Gemeinde keinen Wohnsitz haben.
Wohnungsarten	
<i>Wohnung</i>	Als Wohnungen gelten Raumeinheiten in Gebäuden, welche der Wohnnutzung dienen. Auch Gebäude mit lediglich einer Wohneinheit gelten als Wohnung.
<i>Erst- oder Hauptwohnung</i>	Als Erst- oder Hauptwohnungen gelten Wohnungen, welche durch Ortsansässige benutzt werden. Als Erst- oder Hauptwohnungen gelten auch alle Wohnungen, welche aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift oder einer entsprechenden Auflage in einer Baubewilligung von Ortsansässigen genutzt werden müssen. ²⁷

²⁶ Nach Art. 23 f ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes. Hält sich eine Person regelmässig an zwei oder mehreren Orten auf, ist massgebend, zu welchem Ort sie die stärkeren Beziehungen unterhält und wo sie den Lebensmittelpunkt ihrer Lebensinteressen hat. Der Lebensmittelpunkt bestimmt sich dabei nach der Gesamtheit der objektiven äusseren Umstände, aus denen sich die Lebensinteressen erkennen lassen, und nicht nach subjektiven Wünschen und Vorstellungen. Hierfür fallen namentlich familiäre und gesellschaftliche Beziehungen zu einem der Orte, die Wohnverhältnisse sowie der tatsächliche Aufenthalt in Betracht. Die Anmeldung mit Hinterlegung der Schriften ist zwar ein Indiz, für die Bestimmung des Lebensmittelpunkts jedoch nicht entscheidend (vgl. BGE 125 I 54 E.2a, S. 56; 125 I 458 E.2, S. 467; 132 I 29 E.4, S. 36; 131 I 145 E.4, S. 149 f).

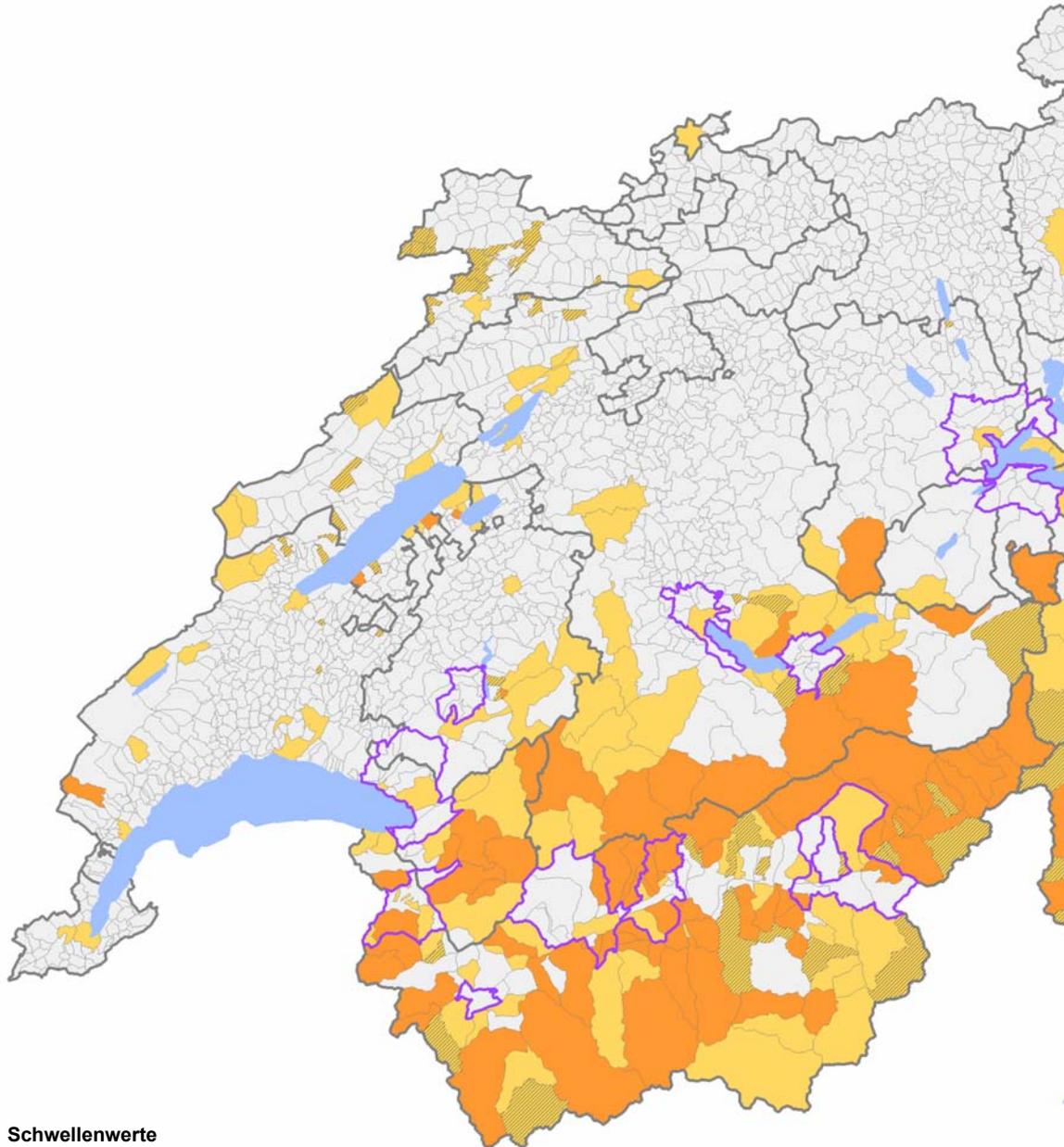
²⁷ In verschiedenen kommunalen Gesetzen werden die Erstwohnungen auch als Hauptwohnungen bezeichnet. Vielfach werden auch jene altrechtlichen Wohnungen zu den Erstwohnungen gezählt, welche mit keiner Erstwohnungsverpflichtung belegt sind und effektiv von Ortsansässigen genutzt werden.

<i>Zweitwohnungen</i>	Als Zweitwohnungen gelten Wohnungen, welche von Nicht-Ortsansässigen benutzt werden. ²⁸ Als Zweitwohnungen gelten auch alle Wohnungen, welche nach dem Erlass von nutzungsplanerischen Massnahmen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus aufgrund einer entsprechenden Baubewilligung uneingeschränkt auch von Nicht-Ortsansässigen genutzt werden dürfen. ²⁹
<i>touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen</i>	Als touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen gelten Wohnungen, die ausschliesslich und auf Dauer einer anerkannten kommerziellen Vertriebsorganisation oder einem Reservationssystem einer Tourismusorganisation zur gewerbmässigen touristischen Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Die Belegung hat mindestens 120 Tage zu umfassen.
<i>Altrechtliche Wohnungen</i>	Als altrechtliche Wohnungen gelten all jene Wohnungen, welche vor dem Erlass von nutzungsplanerischen Massnahmen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus in der betreffenden Gemeinde rechtmässig erstellt worden sind und keine Erstwohnungsverpflichtung aufweisen.

²⁸ Bei der Verwendung des Begriffs «Erstwohnung» wird vielfach nicht zwischen den Erstwohnungen mit einer Nutzungsverpflichtung und den altrechtlichen Wohnungen unterschieden, welche effektiv von Ortsansässigen benutzt werden, aber auch ohne weiteres der Zweitwohnungsnutzung zugeführt werden könnten (keine Nutzungsverpflichtung). Darauf basieren meist auch die Angaben bezüglich dem Verhältnis Erstwohnungen/Zweitwohnungen in einzelnen Kantonen oder Gemeinden.

²⁹ Vielfach werden auch jene altrechtlichen Wohnungen zu den Zweitwohnungen gezählt, welche mit keiner Erstwohnungsverpflichtung belegt sind und effektiv von Nichtortsansässigen genutzt werden.

ANHANG B – HINWEISKARTE

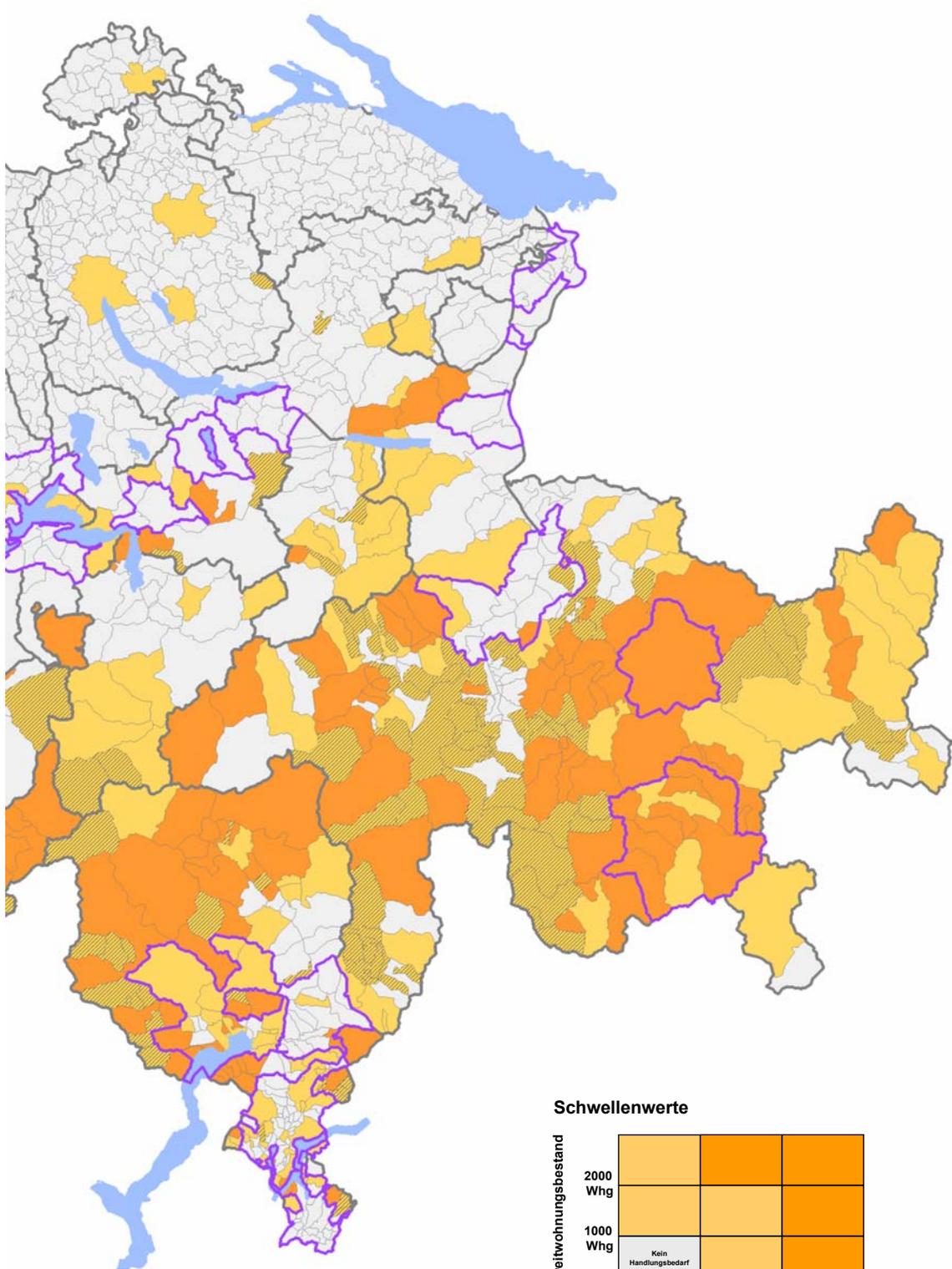


Schwellenwerte

Zweitwohnungsbestand	2000 Whg			
	1000 Whg			
	Kein Handlungsbedarf			
		<30%	<50%	
		Zweitwohnungsanteil		

Gemeinde über dem Schwellenwert von 30% Zweitwohnungsanteil, jedoch sehr periphere ländliche Gemeinde mit einem Gesamtwohnungsbestand von weniger als 200 Wohnungen

Agglomerationen und Isolierte Städte im Alpenraum



Schwellenwerte

Zweitwohnungsbestand	2000 Whg	Light Orange	Dark Orange	Dark Orange
	1000 Whg	Light Orange	Medium Orange	Dark Orange
	Kein Handlungsbedarf	Light Orange	Medium Orange	Dark Orange
		<30%	<50%	
		Zweitwohnungsanteil		

Gemeinde über dem Schwellenwert von 30% Zweitwohnungsanteil, jedoch sehr periphere ländliche Gemeinde mit einem Gesamtwohnungsbestand von weniger als 200 Wohnungen

Agglomerationen und Isolierte Städte im Alpenraum