



Zweitwohnungen – wie weiter?

Chancen und Risiken einer neuen Ausgangslage

Quel avenir pour les résidences secondaires?

Opportunités et risques de la nouvelle donne

Le abitazioni secondarie: come proseguire?

Opportunità e rischi di una nuova situazione



Editorial	3	Editorial	41	Editoriale	69
Zweitwohnungen zwischen Fluch und Segen	5	Les résidences secondaires: malédiction ou bénédiction ?	43	Le abitazioni secondarie tra benedizione e maledizione	71
Wer darf die Zukunft verbrauchen? Das Zweitwohnungsregime in Lech am Arlberg	9	Situation juridique des résidences secondaires en Suisse et dans les pays voisins	47	La situazione giuridica relativa alle abitazioni secondarie in Svizzera e nei Paesi limitrofi	75
Rechtliche Situation der Zweitwohnungen in der Schweiz und den Nachbarländern	12	Interview avec Claudia Troncana, Christoph Juen et Heinrich Summermatter: Le tourisme des régions alpines doit pouvoir s'appuyer sur deux atouts solides: résidences secondaires et hôtellerie	51	Intervista con Claudia Troncana, Christoph Juen e Heinrich Summermatter: Abitazioni secondarie e industria alberghiera: il turismo alpino necessita di due solidi pilastri	79
Interview mit Claudia Troncana, Christoph Juen und Heinrich Summermatter: Zweitwohnungen und Hotellerie: Der Alpentourismus braucht zwei robuste Standbeine	16	Opportunités pour l'environnement et le social, risques pour l'économie	58	Opportunità per l'ambiente e la società – rischi per l'economia	86
Chancen für Umwelt und Gesellschaft – Risiken für die Wirtschaft	22	Le tourisme a besoin de nouveaux mécanismes de financement	60	Le conseguenze per lo sviluppo regionale: dolorose a medio termine, sostenibili a lungo termine	88
Die Tourismusfinanzierung braucht neue Instrumente	24	Conséquences sur l'économie régionale: douloureuses à moyen terme, surmontables à long terme	62	Maggesi e rustici: i cambiamenti d'utilizzazione e la loro influenza sulla qualità del paesaggio	90
Folgen für die Regionalentwicklung: Mittelfristig schmerzhaft, langfristig verkraftbar	26	Comme à la maison, même pour un court séjour	64	Una casa a tempo determinato	93
Maiensässe und Rustici: Umnutzungen und ihr Einfluss auf die Landschaftsqualität	28	Le billet culturel	67	Rubrica	97
Erstwohnungsanteilsplanung und Kurtaxenreglement in Grindelwald	31	Notre montagne sacrée	67	Impressum	99
Crans-Montana probt den Kurswechsel	32	Impressum	99		
Saas-Fee: Gefährdete Existenzgrundlage?	34				
Ein Zuhause auf Zeit	35				
Kolumne					
Unsere heile Welt	39				
Impressum	99				

Editorial

Stephan Scheidegger
stellvertretender Direktor ARE
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**«Zweitwohnungen: Bei der Ausführungs-
gesetzgebung ist Augenmass gefragt»**



Am 11. März 2012 sagte das Volk Ja zur Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!». Das Verdikt des Souveräns hat in den betroffenen Gebieten erhebliche Rechtsunsicherheit ausgelöst, die der Bundesrat mit seiner Verordnung vom 22. August 2012 möglichst rasch zu beheben versuchte.

Die Ausgangslage für die Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung ist speziell, denn die knappe Mehrheit für die neue Verfassungsnorm kam vor allem in Gebieten zustande, die nur indirekt tangiert sind. Die direkt betroffenen Regionen hingegen lehnten das Volksbegehren nicht nur deutlich ab, sondern sehen sich nun durch das verfassungsrechtlich stipulierte Verbot neuer Zweitwohnungen auch in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet. Es gilt daher einen Weg zu finden, der den am 11. März 2012 manifestierten Volkswillen korrekt umsetzt, aber gleichwohl die dem Verfassungstext immanenten Spielräume möglichst optimal zugunsten der betroffenen Gebiete nutzt.

Im Zentrum der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels steht das grundsätzliche Verbot neuer Zweitwohnungen, sobald der Anteil in der entsprechenden Gemeinde 20 Prozent überschreitet. Ziel ist dabei die

Vermeidung sogenannter «kalter Betten».

In den betroffenen Gemeinden sollen neue Zweitwohnungen daher insofern zulässig bleiben, als dadurch – unter genau umschriebenen Voraussetzungen – «warme Betten» generiert werden. Mit der freien Umnutzbarkeit jener Wohnungen, die am 11. März 2012 bereits bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren, sollen die negativen Auswirkungen für die betroffenen Gebiete zudem minimiert werden.

Auslöser für die Initiative war die berechtigte Sorge breiter Bevölkerungskreise, dass die Landschaft weiter zersiedelt wird. Dennoch ist es wichtig, auf die Situation der betroffenen Regionen und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Der Bund zielt daher auf einen nach allen Seiten ausgewogenen Vollzug des Verfassungsartikels. Dadurch wird es möglich, die Ziele der Initiative umzusetzen, ohne den Tourismusregionen die Möglichkeit für zukünftige wirtschaftliche Prosperität zu nehmen. Denn letztlich liegt es nicht im Wesen des für unser Land typischen demokratischen Miteinanders, kurzfristige Maximalforderungen durchzuboxen. Gerade bei generationenübergreifenden Projekten braucht es Augenmass, gegenseitiges Verständnis und die Bereitschaft, aufeinander zuzugehen. ●

Zweitwohnungen zwischen Fluch und Segen

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch
Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



Die Problematik und Folgen des überbordenden Zweitwohnungsbaus sind seit Jahrzehnten bekannt. Durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative wird der Bau neuer Zweitwohnungen nun stark eingeschränkt. Die Begrenzung des Zweitwoh-

nungsbaus soll nicht nur die Landschaft schonen, sondern soll auch als Chance genutzt werden, um Innovationen auszulösen und den Schweizer Alpenraum insgesamt zu stärken.



Nach einer ersten Welle des Zweitwohnungsbaus in den Sechziger- und anfangs der Siebzigerjahre wurde immer deutlicher, dass der Zweitwohnungsbau nicht nur ein Segen ist. Viele Ferienorte hatten damals noch keine Ortsplanung. Deshalb verband sich mit dem am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetz auch die Hoffnung, die Zweitwohnungsentwicklung für Tourismus und Bevölkerung in günstigere Bahnen zu lenken.

Doch nach einer durch die Ölkrise von 1973 und 1979/80 hervorgerufenen Stagnation kam es ab Mitte der Achtzigerjahre zu einer zweiten Welle des Zweitwohnungsbaus. Mit ihr entstanden erneut Leitfäden und Empfehlungen zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung. In jüngster Zeit haben die parlamentarischen Debatten zur Aufhebung der Lex Koller sowie die Zweitwohnungsinitiative die Diskussionen über die Zweitwohnungen wieder auf-

flammen lassen. Neu ist dabei, dass die Thematik vom Alpenraum bis weit ins schweizerische Mittelland hinuntergetragen wurde. Das Ergebnis dieser breiten Politisierung ist bekannt: Seit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 verlangt der neue Artikel 75b der Bundesverfassung, dass der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde höchstens 20 Prozent betragen darf. Darüber hinaus werden die Gemeinden verpflichtet, ihren Erstwohnanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich zu veröffentlichen.

Vielfältige Gründe für eine Beschränkung

All die in der Vergangenheit getroffenen Massnahmen haben nicht dazu

geführt, die von der hohen Zahl der Zweitwohnungen ausgelösten, negativen Folgen wirksam zu bekämpfen. Hauptkritik gegenüber den Zweitwohnungen ist seit eh und je, dass die Nachfrage nach Ferienhäusern die Bodenpreise in den betroffenen Regionen in die Höhe treibt, was den Ortsansässigen das Mieten von Wohnungen und den Erwerb von Wohneigentum erschwere. Weiter haben Zweitwohnungen eine tiefe Auslastung, die Infrastrukturen der Gemeinden müssen jedoch mit teurem Geld auf die Spitzenzeiten ausgerichtet werden. Zudem zersiedeln die Zweitwohnungen die Landschaft, beeinträchtigen die Ortsbilder und zerstören damit das Grundkapital des Tourismus. Schliesslich sind die Beschäftigungseffekte von Zweitwohnungen im Tourismus gering. Um Gegensteuer zu geben, nahm die Bundesversammlung im Dezember 2010 als indirekten Gegenvorschlag

Präzisierungen durch die Zweitwohnungsverordnung in Kürze

ZWEITWOHNUNGEN

Der Begriff Zweitwohnungen wurde bereits in der am 1. Juli 2011 in Kraft getretenen Bestimmung im RPG verwendet und in einer Planungshilfe des ARE definiert. Die Verordnung stützt auf diese Definition ab und stellt somit sicher, dass der Begriff gemäss der beim Bund und in einzelnen, bereits aktiv gewordenen Kantonen und Gemeinden etablierten, geltenden Praxis verwendet wird.

Artikel 2 Zweitwohnungsverordnung

Als Zweitwohnungen gelten Wohnungen, die nicht dauernd genutzt werden:

- a. durch Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde;
- b. durch Personen zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken.

Die in der Zweitwohnungsverordnung gewählte Definition grenzt Zweitwohnungen klar von den Erstwohnungen ab. Dies bringt Vereinfachungen bei der Erfassung, Nachführung und Kon-

trolle mit sich. Dabei wird in Buchstabe a an den zivilrechtlichen Wohnsitz in Artikel 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs angeknüpft. Der Wohnsitz befindet sich dort, wo man sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält, wo man seinen Lebensmittelpunkt hat und Steuern zahlt. Dies ist normalerweise dort, wo man übernachtet, die Freizeit verbringt und wo sich die persönlichen Effekten befinden. Da das Anliegen der Verfassungsbestimmung zu den Zweitwohnungen vor allem darauf zielt, kalte Betten zu bekämpfen, wird mit Buchstabe b einigen speziellen Nutzungen Rechnung getragen. Gemeint ist etwa der Fall, wenn der Wohnsitz der Wohnungsnutzer zwar an einem anderen Ort liegt, aber trotzdem eine hohe Auslastung der betroffenen Wohnungen erreicht wird. Dies sind namentlich Wohnungen von Wochenaufenthaltern, ferner Wohnungen von Firmen, die Mitarbeitenden kurzfristig zur Verfügung gestellt werden, sowie Wohnungen, die während der Dauer einer Ausbildung bewohnt werden. Derartig genutzte Wohnungen

gelten nicht als Zweitwohnungen, auch wenn sie nicht dauernd von denselben Personen benutzt werden.

BERECHNUNG DES ZWEITWOHNUNGSANTEILS EINER GEMEINDE

Eine landesweite Statistik zu den Zweitwohnungen gibt es nicht. In der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Zweitwohnungsverordnung wurde deshalb nach einer Möglichkeit gesucht, mit vorhandenen Statistiken zu arbeiten, um den Aufwand zu minimieren und rasch zu Resultaten zu kommen. Mit dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister, in Verbindung mit dem Vollzug des Registerharmonisierungsgesetzes, bot sich eine Möglichkeit, rasch eine statistische Annäherung an die tatsächlichen Zweitwohnungsanteile zu erreichen. In der Zweitwohnungsverordnung wird diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass der errechnete Zweitwohnungsanteil als Vermutung

zur Zweitwohnungsinitiative erstmals Bestimmungen zum Zweitwohnungsbau ins Raumplanungsgesetz auf, die am 1. Juli 2011 in Kraft traten. Die Kantone wurden verpflichtet, jene Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis von Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Darüber hinaus verdeutlichte das Gesetz die angestrebten Wirkungen: Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen, Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen sowie bessere Auslastung der bestehenden Zweitwohnungen und damit den Kampf gegen die «kalten Betten».

Erste Massnahmen schon vor dem Zweitwohnungsgesetz

Schon wenige Monate nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative durch

Volk und Stände hiess der Bundesrat am 22. August 2012 die Verordnung über Zweitwohnungen gut und setzte sie auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Die Zweitwohnungsverordnung klärt die drängendsten Fragen zu den neuen Verfassungsbestimmungen – Artikel 75b und Artikel 197 Ziffer 9 BV – und leistet so einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit. Die Verordnung gilt für alle Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil mehr als 20 Prozent beträgt. Sie dient als Übergangsregelung, bis das Parlament ein entsprechendes Zweitwohnungsgesetz erlässt.

Nach der Erarbeitung der Zweitwohnungsverordnung galt es zudem zu klären, wie die bereits vor der Zweitwohnungsinitiative in Kraft gesetzten Zweitwohnungsbestimmungen des Raumplanungsgesetzes noch umgesetzt werden müssen, und wie die Umsetzung in den kantonalen Richt-

plänen aussehen soll. Zur Beantwortung dieser Fragen hat das ARE unter Mitwirkung einzelner direkt betroffener Kantone Empfehlungen erarbeitet. Wo Handlungsbedarf besteht, sind Massnahmen zur Förderung von preisgünstigen Wohnungen und der Hotellerie sowie zu einer besseren Auslastung von Zweitwohnungen bereits heute möglich und deshalb auch zu ergreifen, ohne dass das Zweitwohnungsgesetz abgewartet werden muss.

Auslöser für Innovationen

Das Zweitwohnungsgesetz, das die Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 ablösen wird, ist zurzeit beim Parlament in der Beratung. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft im Februar 2014 verabschiedet. Nach den über drei Jahrzehnte geführten Diskussionen über die Zweit-

> Präzisierungen durch die Zweitwohnungsverordnung in Kürze

bezeichnet wird. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, diese Vermutung zu widerlegen. Ein Merkblatt des ARE gibt Auskunft, wie Gemeinden vorgehen sollen, wenn sie nachweisen wollen, dass ihr Zweitwohnungsanteil unter 20 Prozent liegt. Damit die Gemeinden die Nutzungen der Wohnungen einfacher erfassen können, wurde die Eingabemaske des Gemeinde- und Wohnungsregisters angepasst.

Bei Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2013 waren in deren Anhang 573 Gemeinden aufgeführt, bei denen ein Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent vermutet wurde. Nach der letzten Anpassung des Anhangs im Oktober 2013 waren es noch 480 Gemeinden. Knapp die Hälfte der gestrichenen Gemeinden wurde von der Liste genommen, weil sie fusioniert hatten. Da verschiedene Fusionen zwischen Gemeinden mit hohen Zweitwohnungsanteilen stattfanden, hat das der Zweitwohnungsverordnung unterstellte Gebiet nicht gleich stark abgenommen wie die Zahl

der Gemeinden. Die übrigen aus der Liste gestrichenen Gemeinden hatten nachgewiesen, dass ihr Zweitwohnungsanteil unter 20 Prozent lag. Die nächste Anpassung der Gemeindegemeinde-liste wird im Oktober 2014 erfolgen.

UMGANG MIT BESTEHENDEN WOHNUNGEN UND HOTELBETRIEBEN

Bei Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 bereits bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren, bestehen aufgrund der Zweitwohnungsverordnung keine Nutzungseinschränkungen; sie können von Erst- in Zweit- und von Zweit- in Erstwohnungen umgenutzt werden. Ebenfalls können Hotelbetriebe, die bereits vor dem 11. März 2012 bestanden, unter bestimmten Voraussetzungen in Zweitwohnungen umgenutzt werden: erstens eine Bewirtschaftungsdauer von mindestens 25 Jahren, zweitens ein Gutachten, dass das Hotel nicht wirtschaftlich weitergeführt werden kann.

BAU VON NEUEN ZWEITWOHNUNGEN

Wohnungen, die nicht als Erstwohnungen dienen, dürfen in Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Zweitwohnungsanteil nur noch gebaut werden, wenn sie touristisch bewirtschaftet werden. Dies kann im Rahmen eines hotelmässigen Betriebs wie Resort oder Feriendorf oder von so genannten Einliegerwohnungen erfolgen, bei denen der Eigentümer im selben Haus wohnt.

Eine weitere Bestimmung lässt zu, dass landschaftsprägende Bauten in unter Schutz gestellten Landschaften in Zweitwohnungen umgenutzt werden können, wenn das Gebäude nur mit dieser Umnutzung erhalten werden kann.

wohnungsentwicklung sind die Weichen nun gestellt. Durch die strukturelle Herausforderung der Neuausrichtung werden sowohl die Raumplanung als auch der Tourismus auf die Probe gestellt. Wenn die Zweitwohnungsinitiative dazu genutzt werden kann, Innovationen auszulösen und einen Strukturwandel herbeizuführen, der gute Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Bevölkerung der betroffenen Regionen schafft, so gereicht dies dem Schweizer Alpenraum wie auch dem Land insgesamt zum Segen.



Martin Vinzens, 1962, studierte Architektur und bildete sich als Raumplaner an der ETH und der Universität von Oregon weiter. Er ist seit 2002 beim ARE tätig und leitet heute die Sektion Siedlung und Landschaft. Zu seinen Themenschwerpunkten gehört unter anderem die Zweitwohnungsentwicklung. In diesem Bereich hat er auch an den Gesetzesgrundlagen zu Raumplanungsgesetz, Zweitwohnungsverordnung und Entwurf zum Zweitwohnungsgesetz mitgearbeitet.



Gabriel Hefti, 1961, ist Jurist. Seit 2011 arbeitet er in der Sektion Recht des Bundesamts für Raumentwicklung. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Zweitwohnungen und elektrische Erschliessungsanlagen, Militäranlagen und Asylunterkünfte ausserhalb der Bauzonen sowie das Vertrags- und Beschaffungswesen. Zuvor arbeitete er im Rechtsamt der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern und im Bundesamt für Bauten und Logistik.

Wer darf die Zukunft verbrauchen?

Das Zweitwohnungsregime in Lech am Arlberg

• • • • •

Ludwig Muxel
buergermeister@gemeinde.lech.at



Die Nutzung von Wohnungen und Hotelanlagen als Zweitwohnungen haben Auswirkungen, die das System Tourismus an sich gefährden. Die österreichische Gemeinde Lech gibt hier durch rigorose Kontrolle und mittels Raumplanungsverträgen Gegensteuer.

Die Erfolgsgeschichte des Tourismus in den österreichischen Alpen hat Regionen, die peripher liegen und historisch-wirtschaftlich oft benachteiligt sind, enorm aufgewertet.

Zweitwohnungen mögen aus Sicht des einzelnen Wohnungsbesitzers eine funktionierende Erholungs- oder Ausgleichsstrategie für Defizite urbaner Lebensräume sein. Auch mögen Zweitwohnungen vor allem in den vergangenen Jahren zur Investment- und Finanzierungsstrategie geworden sein. Eine Tourismusstrategie hingegen sind sie nicht.

Zweitwohnungen, Ferienwohnungen, Freizeitwohnsitze, Zweitwohnsitze oder wie immer die Bezeichnung sein mag, gehen mit kalten Betten einher. Diese verbrauchen die Ressourcen der Tourismuswirtschaft und den Lebensraum der Menschen, doch zu deren Erhalt tragen sie nichts bei. Im Gegenteil, sie beeinträchtigen die Zukunft des Tourismus. Denn die Destinationen im österreichischen Tourismus leben von einem vielfältigen und hochwertigen Infrastrukturangebot. Dazu gehören der Skilift genauso wie das Hallenbad, der Golfplatz oder die Gastronomie. Diese Infrastruktur macht unsere Urlaubsorte – auf Grundlage der Vorzüge unserer Landschaft – attraktiv, und zwar auch für Zweitwohnsitze. Die Infrastruktur ist auch Basis für die Immobilienpreise, die am Freizeitwohnungsmarkt bezahlt werden.

Doch diese Infrastruktur lebt von der Frequenz. Und genau das generieren kalte Betten nicht. Daher sind kalte Betten für den Tourismus in den österreichischen Alpenregionen eine existenzgefährdende Falle. Es mag sein, dass es den einen oder anderen kurzfristigen Vorteil aus den Freizeitwohnsitzen geben kann. Entwicklungspolitisch sind diese Formen des Tourismus – jedenfalls für die Bergdestinationen – tödlich.

Für Ferienwohnungen fehlen die Flächen

Die Zweitwohnsitze werden in der Regel maximal fünf Wochen im Jahr benutzt. Unterstellt man im Durchschnitt 50 Quadratmeter Wohnungsfläche und eine durchschnittliche Belegung von drei Personen, so werden für eine Million Nächtigungen etwa 11'900 Wohnungen benötigt. Bei einer Baudichte, wie diese zum Beispiel in Lech zulässig ist, werden dafür 102 Hektaren Bauland benötigt. Auf die Gemeinde Lech umgelegt bedeutet dies, dass in etwa das Doppelte des gesamten, bereits verbauten Baulandes für Zweitwohnungen verbraucht werden müsste, nur schon um die Nächtigungszahlen

zu halten. Flächen für die ortsansässige Bevölkerung, die Infrastruktur, Gastronomie, Handel oder Schulen sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Auch wenn man alle anderen Probleme ausser Betracht liesse – diese Fläche gibt es nicht. Jedenfalls nicht in Lech und auch nicht in den meisten anderen alpinen Destinationen Österreichs. Würde man den Zweitwohnsitz dennoch als Strategie weiterverfolgen, müsste dies allein schon aus diesem Sachzwang heraus zu ganz anderen Baudichten führen. Die Folge wären bauliche Strukturen, die jedenfalls in Lech landschaftlich nicht vorstellbar sind.

Der enorme Flächenverbrauch der Zweitwohnungen steht einer geringen Wertschöpfung gegenüber, negativ verstärkt durch eine Minderung der Attraktivität der Orte und Landschaften. Die oft angeführte, einmalige Wertschöpfung aus der Bauleistung ist in keiner Weise eine adäquate Antwort auf das Problem des dauerhaften Verbrauchs der begrenzten Ressource Fläche. Es ist dieser begrenzte Raum, in dem die Zukunft unserer Dörfer, Städte und Destinationen stattfinden muss. Es gilt «Zukunftsräume» zu schaffen, Lebens- und Wirtschaftsräume für uns, unsere Kinder und Enkel. Diesen Raum bloss des schnellen Gewinnes wegen für immer zu verbrauchen, heisst, die Zukunft zu verbrauchen.

Revision als Reaktion auf Kritik der Europäischen Kommission

Zweitwohnungen sind in Vorarlberg reglementiert und bedürfen einer Genehmigung durch die Gemeinde. Man unterscheidet Genehmigungen im Rahmen des Flächenwidmungsplanes und solche, die aufgrund von «besonders berücksichtigungswürdigen Umständen» einzelfallbezogen erteilt werden. In Lech gibt es keine im Flächenwidmungsplan genehmigten Zweitwohnungen. Wohl aber existiert eine relativ geringe Anzahl an Einzelgenehmi-





gungen. Gerade diese führten in den vergangenen Jahren zu massiven Problemen. Dies deshalb, weil einige Juristen die Meinung vertreten, dass diese Regelung zu einer Verletzung des Gleichheitsgebots führte. Die dazu anhängige Prüfung des Raumplanungsgesetzes durch die Europäische Kommission führte zu einer Antragsflut für neue Zweitwohnungen. Es ist wohl in naher Zukunft mit einer Änderung des Raumplanungsgesetzes zu rechnen, um den europarechtlichen Anforderungen zu genügen. Der Entwurf der Novelle des Raumplanungsgesetzes liegt bereits vor. Er sieht im Kern eine Lockerung der Vorschriften vor. Aus der Sicht der Tourismusgemeinden sollte das Raumplanungsgesetz dagegen noch bedeutend verschärft werden, um sicherzustellen, dass Zweitwohnungen auch zukünftig nicht die Strukturen unserer Dörfer und Destinationen gefährden.

Auf Umwegen zur Zweitwohnung

An und für sich wäre klar: Zweitwohnungen sind nur mit entsprechender Widmung nach den Raumplanungsgesetzen zulässig. Somit könnte man meinen: Explizite Widmung – keine Probleme. In der Tat sind die mit Widmung

festgelegten Zweitwohnsitze in aller Regel problemlos. Schwierigkeiten gibt es dort, wo in der Vergangenheit zu viele oder strukturell falsche Zweitwohnungen mittels Widmung zugelassen wurden. Das gleiche gilt für Orte, wo Gesetzesnovellen oder Amnestieregelungen in der Vergangenheit zu Genehmigungswellen von de facto bereits bestehenden Zweitwohnungen geführt haben, die man heute nicht mehr rückgängig machen kann, da sie einen Bestandsschutz genießen.

Unbefriedigend an den mit Widmung festgelegten Zweitwohnsitzen ist allerdings, dass es nur schwer möglich ist, die widmungskonforme Nutzung zu prüfen und gegebenenfalls nachzuweisen, dass eine Wohnung eben widmungswidrig als Zweitwohnung genutzt wird. Wohnung, Hotelzimmer, Personalzimmer, Anlegerwohnung, Buy and Let-Modelle oder Eigenvermietungen sind vor dem Hintergrund der raumordnungs- und baurechtlichen Regelungen in Österreich oft nicht mehr – oder jedenfalls nicht einfach – zu unterscheiden. Damit sind auch die Widmungen für Zweitwohnsitze oder eben die «Nicht-Widmungen» nicht mehr durchsetzbar. Es gibt eine Unzahl an Möglichkeiten, diese Regelungen zu umgehen oder sie derart auszuhöhlen, dass sie faktisch wirkungslos sind.

Die Flut der Zweitwohnungen und die Folgen daraus haben in vielen Destinationen längst strukturell gefährdende Ausmasse angenommen. Der Lebensraum der Bevölkerung dieser Orte wird durch spekulative Nutzungen gefährdet. Die räumlichen Grundlagen des Wirtschaftsstandortes gehen verloren. Es ist daher dringend an der Zeit, die Regelungen aus den Raumplanungsgesetzen zu verschärfen, durchsetzbar zu machen und so mit anderen Gesetzen abzustimmen, dass Zweitwohnungen effektiv und ohne besonderen Verwaltungsaufwand eingeschränkt werden können.

In Lech etwa ist ein eigenes Verwaltungsorgan damit beschäftigt, illegale Nutzungen zu kontrollieren und zur Anzeige zu bringen. Die gesetzliche Lage ist allerdings so, dass die Konsequenzen aus den Anzeigen oft die erforderliche Wirkung nicht erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die Gemeinde Lech auch dazu übergegangen, mittels Raumplanungsverträgen, die zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümern abgeschlossen werden, sicherzustellen, dass Immobilien nicht als Zweitwohnungen genutzt werden. Solche klaren Verträge sind vor Gericht besser durchsetzbar als die allgemeinen Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung. Daher können auf diese Weise illegale Nutzungen in vielen Fällen verhindert werden.



Ludwig Muxel (1955), arbeitete von 1973 bis 1993 in der Raiffeisenbank Lech,

zuletzt als Direktor. Seit 1993 ist er Bürgermeister der Gemeinde Lech. Muxel ist unter anderem Vorsitzender des Ausschusses für Tourismus, Freizeit und Kultur des Österreichischen Gemeindebundes sowie Mitglied der *Interessengemeinschaft für Sanfte Mobilität* in Österreichs Kur- und Tourismusorten.

Rechtliche Situation der Zweitwohnungen in der Schweiz und den Nachbarländern

• • • • •

Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



Nicht nur in der Schweiz, auch in den Nachbarländern werden Instrumente erprobt, um den Zweitwohnungsbau zu limitieren oder einer Bewirtschaftung zuzuführen.

Dabei sind es häufig nicht die Zentralregionen, sondern die betroffenen Gemeinden und Regionen, die Zweitwohnungssteuern und andere Massnahmen initiieren.

Die Schweiz packt das Zweitwohnungsproblem primär mit zentralstaatlichen Regelungen an, wobei der Bund aufgrund des Verfassungsauftrags zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus gehalten war, eine vorab raumplanerische Lösung auszuarbeiten. Er tat dies einerseits mit der geltenden Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen. Andererseits legte er den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vor. Obwohl in unseren Nachbarländern solche zentralstaatliche Ansätze fehlen und die Probleme sich von jenen der Schweiz zum Teil erheblich unterscheiden, sind die in diesen Ländern praktizierten Lösungsansätze auch für die Schweiz interessant.



DEUTSCHLAND: Nebenwohnsitz, Fremdenverkehrsdienstbarkeiten und Zweitwohnungssteuer

In Deutschland wird zwischen Haupt- und Nebenwohnsitzen unterschieden. Eine Person, die sich längere Zeit nicht zu Urlaubs- oder Besuchszwecken an einem gemeldeten Wohnort aufhält, muss sich innerhalb einer Frist von ein bis maximal zwei Wochen bei der Meldestelle anmelden und dort einen Nebenwohnsitz begründen, selbst wenn sie sich bereits ordnungsgemäss an einem Hauptwohnsitz angemeldet hat.

Dabei spielt die Furcht vor Zersiedelung durch Zweitwohnungsbau keine Rolle, sondern es handelt sich um eine rein fiskalische Unterscheidung. Zersiedelung wird höchstens in einigen bayerischen Gemeinden wie Reit im Winkl, Bad Hindelang oder Oberstaufen als Problem wahrgenommen. Bayerische Gemeinden können sich darüber hinaus im Zusammenhang mit Bewilligungen auch aus bau- und planungsrechtlichen Gründen so ge-

nannte Fremdenverkehrsdienstbarkeiten einräumen lassen. Dieser Status soll garantieren, dass die betreffende Wohnung nicht nur einer einzelnen Person als Zweitwohnung zur Verfügung steht, sondern als Ferienwohnung oder Fremdenzimmer einem wechselnden Personenkreis vermietet wird. Damit versucht man, Wohnungen einer intensiven touristischen Nutzung zuzuführen. Damit ähnelt die Fremdenverkehrsdienstbarkeit den Bestimmungen von Artikel 6 Absatz 2 der in der Schweiz geltenden Zweitwohnungsverordnung. Dieser Passus sieht vor, dass die Pflicht, Wohnungen dauerhaft und ausschliesslich zur kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu marktüblichen Bedingungen anzubieten, im Grundbuch festgehalten wird.

Bayern kennt zudem eine Bestimmung im Baugesetzbuch, um in Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen einen hohen Anteil von touristischen Wohnungen zu sichern. Die Bestimmung beruht auf der Überlegung, dass die Funktion von Kur- und Fremdenverkehrsorten durch die Verdrängung touristisch genutzter Wohnungen durch Zweitwohnungen beeinträchtigt werden könnte. Da die Bildung von Wohneigentum in der Praxis vielfach der Einstieg zur Nutzung der Wohnungen als Zweitwohnung ist, sind die Gemeinden ermächtigt, zur Sicherung ihrer Fremdenverkehrsfunktion einen Genehmigungsvorbehalt bei der Erstellung oder der Teilung von Wohn- oder Teileigentum einzuführen, der eine touristische Nutzung festschreibt.

In Deutschland können Kommunen eine Zweitwohnsitzsteuer erheben. Diese Abgabe verfolgt aber meist kein raumplanerisches Ziel, sondern dient dazu, Menschen, die ihren Nebenwohnsitz hauptsächlich in der Gemeinde haben, stärker an deren Infrastrukturkosten zu beteiligen. Nach deutscher Rechtsterminologie handelt es sich bei der Zweitwohnsitzsteuer um eine örtliche Verbrauch- und Aufwand-

steuer. Als Bemessungsgrundlage wird die Jahreskaltmiete zugrundegelegt, das heisst die Miete ohne Nebenkosten. Davon wird eine Steuer in Prozent erhoben. In den vergangenen Jahren haben vor allem Städte diese Steuer eingeführt. Betroffen sind davon vorab Studenten und Pendler, die eine Nebenwohnung besitzen.



FRANKREICH: Stopp von Baubewilligungen, Zwangsvermietung leerstehender Wohnungen in Städten

In Frankreich betrifft das Problem des flächenfressenden Zweitwohnungsbaus vor allem die Regionen Provence-Alpes-Côte-d'Azur und Rhône-Alpes. Für die vor Ende 2012 erfolgte Sanierung und Bewirtschaftung bestehender Zweitwohnungen waren Steuerabzüge vorgesehen. Aufgrund der zentralistischen Staatsform Frankreichs fehlen griffige regionale Instrumente zur Beeinflussung dieser Entwicklung.

Diese Ausgangslage sowie Probleme mit der Wasserversorgung bewogen den Bürgermeister von Gets in der Haute-Savoie 2003 dazu, keine Baubewilligungen für Zweitwohnungen mehr zu erteilen. Die Gemeinde Tignes in der Region Rhône-Alpes motiviert – zusammen mit den Infrastrukturbetreibern – die Eigentümer von Zweitwohnungen, ihre Wohnungen zu modernisieren und zu bewirtschaften, indem sie finanzielle Beihilfen leistet. Nationale raumplanerische Massnahmen gegen den Bau von Zweitwohnungen sucht man in Frankreich jedoch vergebens. Hingegen versucht Frankreich in Städten mit Wohnungsnot aus sozialen Gründen mit einem Anreizsystem zu verhindern, dass Zweitwohnungen während Monaten leer stehen. Auf nationaler Ebene existiert dazu eine Verordnung, mit der die Besitzer leerer

Wohnungen grundsätzlich zur Vermietung gezwungen werden können.



ITALIEN: Registrierungssteuer und Masterpläne

Auch in Italien gibt es keine zentralstaatlichen Regelungen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus. Gesetze mit raumplanerischer Zielsetzung finden sich aber in einzelnen betroffenen Gemeinden. Im Unterschied zu Deutschland und Frankreich liegt der Fokus hier nicht auf den Städten. In Italien geht es vor allem um die Westalpen. Käufer eines Zweitwohnsitzes zahlen dort eine rein fiskalische Registrierungssteuer von zehn Prozent des Kaufpreises.

Daneben kennen alle italienischen Gemeinden das Instrument des Masterplans. Damit können verschiedene Bereiche wie Kultur, Landschaftsplanung, Soziales, Sport, Tourismus, Verkehr und Wirtschaft aufeinander abgestimmt werden. Zur aktiven Steuerung des Zweitwohnungsbaus können betroffene Gemeinden in ihren Masterplänen Massnahmen zur Regelung der baulichen Entwicklung einführen oder gewisse Zonen speziell für Ferienwohnungen reservieren. Noch weiter geht das Südtirol. Hier müssen 60 Prozent der Bruttogeschossfläche von neu erstellten Gebäuden durch Personen mit Wohnsitz in der Provinz als Wohnraum genutzt werden. Die übrigen 40 Prozent sind frei verfügbar, das heisst, sie können als Zweitwohnungen genutzt werden. Unter diesen Anteil fallen jedoch auch sämtliche Gewerberäume, sodass der Anteil, der zur Erstellung von Zweitwohnungen zur Verfügung steht, deutlich geringer ist als auf den ersten Blick angenommen.



ÖSTERREICH: Seit über 20 Jahren Massnahmen in den Bundesländern

Auch in Österreich gibt es keine zentralstaatlichen Regelungen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus. Regelungen mit raumplanerischer Zielsetzung finden sich aber seit mehr als 20 Jahren in den betroffenen Bundesländern. In diesen wird teils mit raumplanerischen

Mitteln versucht, den Bau von Appartementhäusern, Feriendörfern und Wochenendsiedlungen einzudämmen. Diese Nutzungen sollen nur in eigens ausgewiesenen Gebieten möglich sein. Im Salzburger Raumordnungsgesetz bezieht sich der Begriff der Zweitwohnung auf alle Arten von Ferien- oder Urlaubswohnungen. Das Bundesland Tirol versteht unter so genannten Freizeitwohnsitzen Zweitwohnungen, die zu Ferien- und Freizeit Zwecken genutzt werden. Freizeitwohnsitze sind Gebäude, Wohnungen oder sonstige Teile von Gebäuden, die nicht der Befriedi-



gung eines ganzjährigen, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen Wohnbedürfnisses dienen, sondern zum Aufenthalt während des Urlaubs, der Ferien, des Wochenendes oder sonst nur zeitweilig zu Erholungszwecken verwendet werden. In Vorarlberg wiederum gelten als Ferienwohnungen jene Wohnungen oder Wohnräume, die nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dienen, sondern während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benutzt werden.

Als erstes Bundesland wurde Salzburg bereits Anfang der Neunzigerjahre gesetzgeberisch tätig. Neue Gebiete für den Bau von Ferien- und Urlaubswohnungen können seither nur noch jene Gemeinden ausscheiden, in denen der Anteil der Zweitwohnungen am Wohnungsbestand nicht über zehn Prozent liegt. Privatzimmer und touristische Zweitwohnungen, die vermietet werden, sind von dieser Regelung ausgenommen. Der Verkauf von Bauland für die Erstellung von Zweitwohnungen wurde bewilligungspflichtig. Der Zuwachs im Bereich der Zweitwohnungen konnte massgeblich gebremst werden, wobei Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, die Erbringer von Postdiensten oder von elektronischen Zustelldiensten den Behörden auf Anfrage die zur Beurteilung der Nutzung erforderlichen Auskünfte erteilen oder die erforderlichen Daten übermitteln müssen.

Im Tirol wurde 1994 der Bau neuer Zweitwohnungen vollständig verboten. Das Verbot wurde aber später vom Verfassungsgericht aufgehoben. Seither bestimmt das geltende Raumordnungsgesetz, dass Freizeitwohnsitze nur in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von unter acht Prozent und nur in entsprechend bezeichneten Zonen im Flächenwidmungsplan – vergleichbar mit dem kommunalen Nutzungsplan in der Schweiz – geschaffen werden dürfen. Dabei ist für das betreffende Grundstück die maximal zulässige Anzahl Ferienwohnungen festzulegen. Zweitwohnsitze für Berufs- und Studienzwecke sind davon ausgenommen. In persönlich begründeten Fällen, zum Beispiel für Erbinen und Erben, gibt es die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung durch die zuständige Gemeinde. Als Grundlage für den Vollzug dieser Regelung müssen die Gemeinden ein Freizeitwohnsitzverzeichnis führen. Der Eigentümer eines Freizeitwohnsitzes ist meldepflichtig. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, so handelt es sich um eine so

genannte Verwaltungsübertretung, die eine Strafe von bis zu 40'000 Euro zur Folge haben kann. Zudem wurde eine gesetzliche Kontrolle über den Verkauf von Immobilien eingeführt.

In Vorarlberg ist die Errichtung oder Nutzung von Ferienwohnungen nur in den dafür vorgesehenen Zonen und mit Bewilligung der Gemeinde möglich. In Gebäuden, die nur für Ferienwohnungen vorgesehen sind, darf kein ständiger Wohnsitz begründet und aufrechterhalten werden. Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die wiederholt dagegen verstossen, können aufgefordert werden, das betreffende Grundstück binnen einer angemessenen Frist zu veräussern. Kommen sie der Aufforderung nicht nach, so wird ihnen die gerichtliche Zwangsversteigerung angedroht und diese letztlich beantragt. Ausgenommen von diesen Regelungen sind Regionen, in denen es keine erwähnenswerte Nachfrage nach Ferienwohnungen gibt.



Gabriel Hefti, 1961, ist Jurist. Seit 2011 arbeitet er in der Sektion Recht des

Bundesamts für Raumentwicklung. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Zweitwohnungen und elektrische Erschliessungsanlagen, Militäranlagen und Asylunterkünfte ausserhalb der Bauzonen sowie das Vertrags- und Beschaffungswesen. Zuvor arbeitete er im Rechtsamt der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern und im Bundesamt für Bauten und Logistik.

Zweitwohnungen und Hotellerie: Der Alpentourismus braucht zwei robuste Standbeine

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Martin Bichsel



Schon vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative haben einige Kommunen und Talschaften im Alpenraum damit begonnen, dem Wildwuchs der Ferienhäuser einen Riegel zu schieben. Ziel ist es, die Ortschaften zu beleben und damit mehr Wertschöpfung für die Einheimischen zu generieren. Ein runder Tisch mit drei Tourismusfachleuten zeigt, wie es nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative weitergeht: In Zukunft will man die Zweitwohnungs-

besitzer mit Lenkungsabgaben und Steuern zur Kasse bitten, wenn sie nicht für die Vermietung besorgt sind. Die Hotellerie wittert die Chance, sich mit neuartigen Dienstleistungen für Dritte zu profilieren und so ihre Grundauslastung zu erhöhen. Die öffentliche Hand schliesslich ist gefordert, die Interessen von Einheimischen und Gästen ernst zu nehmen und bessere Rahmenbedingungen für eine langfristige Entwicklung des Tourismus zu schaffen.

Ab dem 1. Januar 2015 gilt in Silvaplana eine Zweitwohnungssteuer. Frau Troncana, warum riss Ihnen der Geduldsfaden?

Claudia Troncana: Das war kein Schnellschuss. Schon in den Neunzigerjahren hatten wir realisiert, dass im Oberengadin massiv Zweitwohnungen gebaut werden und dass wir diese Entwicklung bremsen müssen. Wir beschliessen, dass bei neu erstellten Zweitwohnungen mindestens 35 Prozent der Nutzfläche für Einheimische reserviert sein müssen; werden weniger als 20 Prozent für Erstwohnungen zur Verfügung gestellt, wird eine einmalige Abgabe fällig. Diese Massnahme spülte zwar Geld in die Gemeindekasse, doch entstand dadurch kaum zusätzlicher Wohnraum für Einheimische. Daraufhin kontingentierte Silvaplana die Fläche der neuen Zweitwohnungen auf 1200 Quadratmeter pro Jahr. Das Resultat war ernüchternd: Es wurden Baugesuche eingereicht, obwohl Wartefristen für den Baubeginn zur Regel wurden.

Und da wagte Silvaplana den Alleingang?

Nein, wir wussten, dass der Zweitwohnungsbau in der ganzen Region ausser



Rand und Band war. 2005 nahmen die Gemeinden der Planungsregion Oberengadin mit 70 Prozent Ja-Stimmen eine Volksinitiative an, die für das ganze Oberengadin eine Kontingentierung neuer Zweitwohnungen auf jährlich 12'000 Quadratmeter Bruttogeschossfläche vorschrieb. Doch erneut war der Effekt bescheiden. Zu Hilfe kam uns nun der Kanton, der im Rahmen des Raumplanungsgesetzes einen Werkzeugkasten mit Massnahmen gegen den boomenden Zweitwohnungsbau verabschiedete. Silvaplana stand gerade in einer Revision der Bau-gesetzgebung und nahm die Chance wahr.

Warum entschlossen Sie sich für eine Lenkungsabgabe?

Die bisherige einmalige Abgabe für die Nichterfüllung des Erstwohnungsanteils entrichteten die Ersteller, ohne mit der Wimper zu zucken – und überwälzten den Betrag auf den Käufer. Dieser zahlte den Aufpreis, ohne überhaupt den Hintergrund der Abgabe zu kennen. Zudem wuchsen die Preise für Ferienhäuser zwischen 2007 bis 2010 in den Himmel. Daraus lernten wir: Um einen spürbaren Effekt zu erzielen, braucht es eine wiederkehrende Abgabe. 2015 werden wir nun die Lenkungsabgabe erstmals erheben können.

Herr Summermatter, wer zog in Sachen Silvaplana bis vor Bundesgericht?

Es war nicht unser Verband, sondern Eigenheimbesitzer vor Ort, die sich auf die Hinterbeine stellten. Doch ich habe Verständnis für die Beschwerdeführer. Es geht nicht nur ums Geld, denn wer eine Zweitwohnung besitzt, kann sich eine solche Steuer in der Regel problemlos leisten. Wenn ein solcher Obulus neurechtlich erhoben wird, sehen wir darin kein Problem. Aber wenn jemand vor längerer Zeit eine Zweitwohnung gekauft hat und nun plötzlich eine neue Steuer bezahlen muss, verstösst

dies gegen Treu und Glauben. Denn der Besitzer hat beim Kauf die notwendige Erschliessung bezahlt, er finanziert die wiederkehrenden Gebühren, ausserdem bezahlt er die herkömmlichen Steuern – und das nicht zu knapp. So stammt in einzelnen Berner Tourismusregionen bis zu 45 Prozent des Steueraufkommens von Zweitwohnungsbesitzern. Dieser Beitrag wird aber häufig zu wenig estimiert. Insbesondere geht gern vergessen, dass Zweitwohnungsbesitzer weder Schulen noch Sozialhilfe in Anspruch nehmen; sie sind einzig auf funktionierende Strassen angewiesen.

Und jetzt verlangt die Gemeinde plötzlich eine weitere Steuer...

Summermatter: Das halten wir in der Tat für stossend. Weil der Zweitwohnungsbesitzer in der Gemeinde nicht stimmberechtigt ist, kann er sich auf dem politischen Weg nicht zur Wehr setzen. Und dass jemand wegen der neuen Steuer sein angestammtes Ferienhaus verkauft und wegzieht, ist unrealistisch. Es bleibt also nur der Gang vor Gericht.

Frau Troncana, hat Silvaplana eine neue Milchkuh im Stall?

Troncana: Vergessen wir nicht, dass die Infrastrukturkosten generell hoch sind. Und von Schneeräumung, Instandhaltung der Strassen sowie von Strom, Trinkwasser, Abwasserentsorgung und administrativen Dienstleistungen profitieren die Zweitwohnungsbesitzer genauso wie die Einheimischen. In Silvaplana haben wir 2750 Steuerpflichtige, aber nur 1000 ständige Einwohnerinnen und Einwohner.

Herr Juen, ist ein höherer Beitrag der Zweitwohnungsbesitzer an die örtliche Infrastruktur eine gute Idee?

Juen: Als Ökonom, der sich in der Vergangenheit intensiv mit Lenkungsab-



gaben im Umweltbereich beschäftigt, melde ich Einspruch an. Im Fall von Silvaplana handelt es sich ganz klar nicht um eine Lenkungsabgabe, sondern um eine Steuer. Und so soll man sie auch benennen. Falls man tatsächlich eine Lenkungsabgabe will, habe ich einen Vorschlag, wie nicht nur die neuen, sondern auch die altrechtlichen Zweitwohnungen elegant erfasst werden könnten. Ziel aller Massnahmen ist ja die Zunahme der warmen Betten. Man könnte somit eine Mindestbelegung definieren, für die eine Kurtaxe zu bezahlen ist, ob die Wohnung belegt ist oder nicht. Im Idealfall würde dadurch die Belegung aller Zweitwohnungen steigen, da der Eigentümer kein Interesse daran haben dürfte, die Kurtaxe für eine unbelegte Wohnung selbst zu bezahlen.

Frau Troncana, geht es Ihnen also gar nicht um mehr warme Zweit-

wohnungsbetten, sondern nur um eine prall gefüllte Gemeindekasse?

Troncana: Keineswegs, das Geld aus unserer neuen Lenkungsabgabe fliesst ohnehin in einen separaten Fonds. Herr Juen, Ihre Idee ist im Grundsatz durchaus richtig. Aber gemäss Bundesgericht darf eine normale Zweitwohnung, die nicht touristisch, sondern ausschliesslich vom Eigentümer selbst genutzt wird, nur für 40 bis 50 Tage mit einer Gästetaxe belastet werden. Hintergrund ist die Tatsache, dass wir in der Schweiz vier bis fünf Wochen Ferien haben und die Zeit, die der Eigentümer in seiner Zweitwohnung verbringen kann, somit beschränkt ist. Deshalb mussten wir einen anderen Weg wählen und entschieden uns für eine Lenkungsabgabe, die fällig wird, falls eine Zweitwohnung nicht touristisch bewirtschaftet wird. Das übergeordnete Ziel bleibt aber natürlich, dass die

Anzahl der warmen Betten zunimmt. Nur das belebt den Tourismus und hilft damit dem lokalen Gewerbe.

Was hat Silvaplana mit den Einnahmen aus der neuen Lenkungsabgabe vor?

Troncana: Unser Hotel-Fördergesetz ermöglicht es, dass wir mit dem Geld Hotels in unsere neu geschaffene Hotelzone einkaufen können und die Gemeinde dabei die Wertminderung der Liegenschaft teilweise entschädigt. Wir leisten allerdings keine Defizitgarantie, sondern sprechen nur Gelder, wenn das auf diese Weise gesicherte Hotel voraussichtlich rentabel geführt werden kann. Wir versuchen in solchen Fällen, zusammen mit dem Hotelier Erfolg versprechende Modelle zu finden. Darüber hinaus können aus den Einnahmen der Lenkungsabgabe auch Gewerbebetriebe oder die Erstellung von Erstwohnungen gefördert werden.

Herr Juen, tut sich da eine neue Chance für Ihre Branche auf?

Juen: Da bin ich skeptisch, denn neu geschaffene Hotelzonen sind nicht unproblematisch. Es besteht eine enorme Diskrepanz bei der Bewertung einer Liegenschaft, je nachdem, ob sie nur als Hotel oder auch alternativ genutzt werden könnte. Führt man ein Haus in die Hotelzone zurück, sinkt die Belehnungsgrenze – weil eben diese Umnutzungsmöglichkeit nicht mehr besteht. Das erschwert es dem Hotelbesitzer, an Kredite zu kommen – mit oft fatalen Folgen. In Einzelfällen mag das Instrument funktionieren, ein Allheilmittel sind Hotelzonen aber nicht.

Herr Summermatter, sie schütteln den Kopf...

Summermatter: Aus meiner liberalen Überzeugung habe ich grösste Bedenken gegen solche Interventionen. Und wenn ich dann höre, wie fein austariert dieses Konzept ist, wie man jedes

Projekt individuell betrachtet, überkommt mich das kalte Grauen. Es hat sich noch nie bewährt, dass der Staat einzelne Betriebe unterstützt und versucht, sie am Leben zu erhalten. Kürzlich nahm ich an einer Podiumsdiskussion im Berner Oberland teil. Dort wurde argumentiert, die örtlichen Läden könnten nicht mehr überleben, weil die Zweitwohnungen meist leer seien – und man müsse ihnen mit Steuergeldern helfen. Das ist ein ordnungspolitischer Sündenfall.

Frau Troncana, auch Silvaplana unterstützt seinen Dorfladen.

Troncana: Allerdings, aber in Form einer einmaligen Zahlung à fonds perdu, nicht als Defizitgarantie. Im Gegenzug haben die Betreiber eine Nutzungsverpflichtung unterschrieben. Als Gemeindepräsidentin weiss ich: Schliesst der Lebensmittelladen, sinkt die Attraktivität des Orts sowohl für die Zweitwohnungsbesitzer als auch für uns Einheimische. Die rasante Bauerei der letzten drei Jahrzehnte ist zu Ende, daher werden in den nächsten Jahren im Bau sehr viele Arbeitsplätze verloren gehen. Firmenansiedlungen in Randregionen sind unrealistisch. Uns bleibt nur der Tourismus...

...in den Sie aktiv investieren?

Troncana: Ja, in neue Hotels. Aktuell planen wir, Land im Baurecht für ein Hotel zur Verfügung zu stellen. Wir wollen eine Trendwende, denn in den letzten 20 Jahren ging die Hälfte unserer Hotels wegen Umnutzung verloren. Ohne Gegensteuer stünde 2030 kein Hotel mehr bei uns – doch wie soll Tourismus ohne Hotels möglich sein? Unser Vorgehen ist keineswegs dirigistisch, bei unseren Hoteliers findet derzeit ein Umdenken statt. So ist der Besitzer eines Dreisternhotels mit der Umzonung in die Hotelzone einverstanden. Er wird von uns für den Wertverlust teilweise entschädigt – und kann seinen Betrieb mit diesen Mitteln sanieren und teil-



weise neu bauen. Nichts gegen den freien Markt – aber bei uns im Engadin ist der Markt aus den Fugen geraten: Wir haben Wohnungspreise von bis zu 50'000 Franken pro Quadratmeter.

Summerratter: Ich verstehe Ihre Sorgen. Aber es geht doch nicht an, dass ausgerechnet der Zweitwohnungsbesitzer als Steuersubjekt entdeckt wird. Es ist unfair, dass er die Planungsfehler der Vergangenheit ausbaden soll.

Juen: Es ist begrüssenswert, wenn in Silvaplana ein neues Hotel entsteht, doch mit wenigen Ausnahmen gibt es in den alpinen Tourismusregionen keine Hotelneubauten mehr. Wichtiger ist es daher, dass sich die verbleibenden Häuser weiterentwickeln und vor allem auch grösser werden. Man kann heute Hotels nur noch als hybride Konstrukte entwickeln, indem man meistens eine gewisse Anzahl Zweitwohnungen verkauft und damit das nötige Eigenkapital schafft. In den letzten Jahrzehnten funktionierte das. Ohne eine derartige Querfinanzierung sind die vielerorts anstehenden Hotelanierungen unrealistisch. Bei der Umnutzung in Zweit-

wohnungen muss man zwar sehr restriktiv sein. Wenn immer möglich sollte ein Hotel auch als solches weiterbetrieben werden. Doch es muss möglich bleiben, einen bestimmten Anteil der Liegenschaft durch die Umnutzung in Zweitwohnungen zu verkaufen.

Sind solche Residenz-Wohnungen überhaupt gesucht?

Summerratter: Durchaus, das oben beschriebene Modell ist sehr marktgerecht.

Juen: Das meine ich auch, wobei eine Destination vielfältige Angebote umfassen muss, vom Campingplatz bis zum Luxushotel. Denn womöglich mietet man zuerst als junge Familie eine Ferienwohnung und geniesst später als Paar das exquisite Hotel. Vor allem aber hoffen wir, dass man sich in die Destination verliebt. Vielleicht kauft man sich dann später einmal sogar eine Ferienwohnung. Diese Kundschaft ist dann zwar für die Hotellerie, nicht aber für den Tourismus verloren. Erst recht nicht verschliessen darf man sich den Trends im alpinen Tourismus...



dortige Gemeindepräsident liebäugelte ebenfalls mit einer neuen Steuer. Doch etliche, teils prominente Zweitwohnungsbesitzer äusserten ihren Unmut. Es ging ihnen nicht um die paar 1000 Franken pro Jahr, sondern um eine grundsätzliche Kritik an dieser Zwangsmassnahme. Sie legten Einsprache ein und die Gemeinde machte einen Rückzieher. Denn der Gemeindepräsident, selbst Besitzer eines Dreisternhotels, musste einsehen, dass in der Konsequenz sehr potente Zweitwohnungsbesitzer ihr Haus veräussern würden, mit fatalen Folgen für die Gemeindekasse. Heute versucht er, im Gespräch mit diesen Personen zu Erfolgen zu kommen.

Und die Forderung nach warmen Betten in den Zweitwohnungen?

Summermatter: Tut mir Leid, da bin ich pessimistisch – schlicht deshalb, weil vor allem ältere Zweitwohnungsbesitzer ihre Wohnung einfach nicht vermieten wollen. Jüngere sind diesbezüglich vielleicht etwas offener. Sie gehen den Erwerb einer Zweitwohnung zum Teil bereits mit Blick auf eine Vermietung an – teils auch, um sich den Erwerb überhaupt leisten zu können.

Könnten bessere Vermittlungsdienste daran etwas ändern?

Juen: Die Plattformen sind hoch professionell und völlig transparent. Aber es gibt viele Zweitwohnungsbesitzer, die sich mit persönlichen oder kostbaren Gegenständen umgeben und die Wohnung deshalb nur Freunden und Bekannten überlassen, nicht aber an Dritte vermieten wollen.

Also muss der Markt für warme Betten sorgen?

Juen: Im Bereich Wohnungsbewirtschaftung ja. Aber wenn es um die regionale Wirtschaftsentwicklung geht, insbesondere auch um die Ver- und Entsorgung, genügt der freie Markt nicht. So wichtig mir liberale Stand-

... die da wären?

Der Anteil von Gästen aus den Golfstaaten steigt gesamtschweizerisch, und diese reisen häufig mit zahlreichen Familienmitgliedern an. Da sind grössere Wohneinheiten gefragt, kombiniert mit dem Komfort eines Hotels. Hybride Strukturen gehen daher in die richtige Richtung: Man geniesst eine qualitativ hochstehende Ferienwohnung, in die man sich zurückziehen kann, nutzt aber die Dienstleistungen der Hotels wie Frühstücksbuffet, Restaurant, Wellness oder Fitness.

Und der Faktor Landschaft?

Juen: Unsere intakte Landschaft ist natürlich die Voraussetzung, darum kommen die Gäste ja zu uns. Die Landschaft ist der Wertschöpfungstreiber des Tourismus und darf nicht zerstört werden.

Frau Troncana, gibt es in Silvaplana solche hybride Betriebe?

Troncana: In den Achtzigerjahren entstanden mehrere Aparthotels mit einer Vermietungsverpflichtung. Vor allem Ausländer nutzten diese Möglichkeit, Wohneigentum zu erwerben. Doch bis

auf ein Haus sind alle Betriebe gescheitert. Im Oberengadin werden wir solche Aparthotels im Stockwerkeigentum nicht mehr tolerieren. Früher oder später hapert es bei der Instandhaltung, ein einzelner Besitzer kann alles blockieren – und mittelfristig stehen diese riesigen Überbauungen dann leer. Eine Frage an Herrn Juen: Was ist der Unterschied, ob ich als Hotelier 20 Prozent der Zimmer als Zweitwohnungen verkaufen kann, oder ob ich als Entschädigung den Gegenwert für die Einzonung in die Hotelzone ausbezahlt erhalte? Gerade kleine Hotels können es sich nicht leisten, auf einen Fünftel ihrer Zimmer zu verzichten, da sie sonst die kritische Grösse nicht mehr erreichen.

Juen: Es stimmt, für den Hotelier ist Ihr Verfahren mit der Hotelzone attraktiver, denn er behält das Eigentumsrecht am ganzen Gebäude. Aber streng genommen handelt es sich um einen Subventionstatbestand, der den freien Markt aushebelt. Und macht Ihr Beispiel Schule, stellt sich die Frage, wie lange der Staat Geld einschiessen kann.

Summermatter: Ein Beispiel das mich tief beeindruckt hat, ist Zermatt. Der

punkte sind, hier braucht es staatliche Leitplanken, um eine Grundversorgung zu gewährleisten. Neben dem kurzen Peak im Winter herrscht während dem Rest des Jahres weitgehend Flaute.

Welche Gegenstrategien empfehlen Sie?

Troncana: Die Saisonalität ist tatsächlich ein enormes Problem, nicht nur bei den Ferienwohnungen, sondern auch in der Hotellerie. Als wir die Destination Engadin-St.Moritz gründeten, wurden die kommunalen Kurvereine aufgelöst. Zum Glück hatten wir damals im Gemeinderat einen engagierten Hotelier, der die Notbremse zog. Denn die Events sind ja weiterhin in der Verantwortung der Gemeinde. Seither arbeitet bei uns ein Eventmanager, der in der Nebensaison beispielsweise Carving- und Bike-Plauschs organisiert. Finanziert wird diese Stelle aus der Kurtaxe plus zusätzlichen Steuermitteln.

Und sind Sie erfolgreich?

Troncana: Teils. Die Nebensaison zu beleben ist Knochenarbeit und birgt ein Risiko. Aber in enger Zusammenarbeit mit den Hoteliers gelingt es uns, eine gewisse Mindestauslastung zu erreichen.

Juen: Es geht auch um die Grundprobleme des alpinen Tourismus in der Schweiz. Erstens nimmt die Attraktivität des Skifahrens bei einigen Bevölkerungsschichten ab. Zweitens haben wir im Sommer ein enormes Angebot an Betten und Wohnungen, aber eine sehr magere Auslastung. Und drittens sind in der schwachen Zwischensaison die Läden und Gewerbebetriebe zu wenig ausgelastet. Wenn die Gäste in den Bergen generell fehlen, werden auch die tollsten Angebote nicht besucht. Deshalb braucht es schlicht mehr Frequenzen, vor allem aus dem Ausland. Und diese Nachfrage kann die Privatwirtschaft nicht im Alleingang generieren.

Zweitwohnungen, Hotellerie und die Versorgung der Einheimischen hängen somit eng zusammen...

Juen: Tatsächlich, aber es gibt Win-win-Situationen. So ist es wichtig, dass die Hotellerie Infrastrukturen wie Wellnessanlagen für Externe öffnet. Denn häufig müssen solche Einrichtungen eher zu gross konzipiert werden, damit sie für anspruchsvolle Gäste attraktiv sind.

Summermatter: Eine Hotellerie mit hochstehender Infrastruktur ist automatisch auch für Zweitwohnungsbesitzer attraktiv. Nicht für alle, aber für ein gewisses Segment. Das kann bis zum Catering gehen. Zweitwohnungsbesitzer sind auch Multiplikatoren, die von der Destination erzählen und so zusätzliche Hotelgäste anlocken.

Entspricht diese Symbiose von Hotellerie und Zweitwohnungen in Silvaplana der Realität?

Troncana: Wir setzen den Akzent klar auf die Hotellerie. Denn ohne Hotellerie, Restaurants und Lebensmittelläden sind Ferienorte auch für Zweitwohnungsbesitzer nicht attraktiv. Für Silvaplana ist der Tourismus die einzige wirtschaftliche Option. Das Oberengadin war schon immer eine Tourismusregion. Zweitwohnungen zu entwickeln ist in unserer Region passé – davon haben wir mehr als genug...

Juen: Natürlich sind neue Hotels eine Bereicherung, aber leider fehlt die Nachfrage: Seit 40 Jahren gehen die Übernachtungen im alpinen Raum insgesamt zurück. Jahr für Jahr verlieren wir 50 bis 80 Hotels in dieser Region. Was machen wir mit diesen Objekten? Sie sind schlicht überzählig. Die freigeordnete Bausubstanz sollte deshalb umgenutzt werden, ob in Erstwohnungen, Personalunterkünften oder eben – wenn es keine andere Option gibt – auch in Residenzen und Zweitwohnungen.

Und dafür haben Sie eine Klientel?

Summermatter: Davon bin ich überzeugt. Die Zweitwohnungsbesitzer wandeln sich. In den Sechziger- und Siebzigerjahren hatten wir den grossen Boom des Zweitwohnungsbaus, als sich der Schweizer Mittelstand ein Ferienhaus leistete. Diese Immobilien müssen jetzt saniert werden, gerade auch energetisch. Von daher glaube ich durchaus, dass die Bauwirtschaft – wenn auch auf tieferem Niveau – weiterhin zu tun hat. Die junge Generation aber tickt anders: Sie bucht kurzfristiger, ist kürzer am selben Ort und weniger einer Destination verhaftet. Wohnungen werden in diesem Segment daher kaum noch gefragt sein. Im High-End-Bereich hingegen gehen die Objekte weg wie frische Weggli. Werden konkursite Hotels entsprechend umgewandelt, hilft das dem Ort insgesamt – auch den Einheimischen.



Claudia Troncana, 1956, legte ein Handelsdiplom und eine Handelsmatura ab. Seit 2008 ist sie Gemeindepräsidentin von Silvaplana.



Christoph Juen, 1953, studierte Volkswirtschaft in Lausanne und St.Gallen sowie an der SEP Stanford Business School. Seit 2000 ist Juen CEO von hotellerie-suisse, dem Branchenverband der Schweizer Hotellerie. Zuvor war er zwölf Jahre Mitglied der Geschäftsleitung des Vororts (heute: economiesuisse) und arbeitete vier Jahre im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).



Heinrich Summermatter, 1946, Betriebsökonom, ist heute als selbständiger Berufsbildungsexperte in Bern tätig. Er ist Präsident der Allianz Zweitwohnungen Schweiz, der Dachorganisation der regionalen Vereinigungen der Zweitwohnungsbesitzenden der Schweiz.

Chancen für Umwelt und Gesellschaft – Risiken für die Wirtschaft

.....

Sarah Werner
werner@ecoplan.ch
Felix Walter
walter@ecoplan.ch



Parallel zum Gesetzgebungsprozess wurde für das Zweitwohnungsgesetz eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) durchgeführt. Diese sollte die Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft unter die Lupe nehmen. Dabei zeigt sich, dass die

Zweitwohnungsgesetzgebung vor allem Chancen für Umwelt und Gesellschaft bietet, während sie für die lokale Wirtschaft im Berggebiet auch Risiken mit sich bringt. Diese können jedoch durch geeignete Massnahmen abgefedert werden.

Die 2014 vom ARE in Auftrag gegebene Studie «Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes» zeigt, dass die Auswirkungen des Volksentscheids schwierig abzuschätzen sind: Sie hängen stark davon ab, wie Kantone und Gemeinden die Bestimmungen tatsächlich vollziehen werden, wie die Akteure im Tourismus reagieren und wie sich das wirtschaftliche Umfeld punkto Konjunktur und Zinsen entwickelt.

Klar ist: Das Zweitwohnungsgesetz bewirkt in den betroffenen Gemeinden einen Rückgang der Bautätigkeit. Basierend auf einer Studie von BAK Basel Economics aus dem Jahr 2013 ist davon auszugehen, dass die Umsätze in der Tourismus- und Bauwirtschaft im Jahr 2025 im Schweizer Alpenraum infolge des Zweitwohnungsgesetzes zwischen 440 und 790 Millionen Franken unter dem Referenzszenario liegen werden. Dieser Rückgang entspricht 0,2 bis 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Referenzszenario. Die Anzahl Arbeitsplätze in dieser Branche wird demzufolge im Jahr 2025 um rund 2700 bis 4800 tiefer liegen als im Vergleichsszenario. Das entspricht 0,2 bis 0,5 Prozent der Erwerbstätigen, gemessen an der Referenzentwicklung. Die öffentliche Hand ihrerseits muss als Folge des Volksentscheids im Jahr 2025 Mindereinnahmen bei der Einkommens- und Mehrwertsteuer in der Höhe von 40 bis 70 Millionen Franken pro Jahr gewärtigen. Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind also nach heutigen Prognosen mehrheitlich negativ, wobei die längerfristigen Auswirkungen auf die gesamte Schweiz verkraftbar scheinen.

Zudem kann der Umsatzrückgang in den betroffenen Gebieten mittel- bis langfristig abgefedert werden. Geeignete Instrumente sind insbesondere Innovationen wie neuartige Beherbergungsformen und die Vermeidung der vielfältigen Probleme, die mit «kalten Betten» einhergehen. Darüber hinaus müssen

als langfristige Erfolgsstrategie ein genereller Strukturwandel sowie die Profilierung der einzelnen Tourismusdestinationen gefördert werden.

Die Einheimischen sind mehrfach betroffen

Die ortsansässige Bevölkerung erhält in Tourismusgemeinden durch die Zweitwohnungsgesetzgebung zwar bessere Chancen, bezahlbare Wohnungen zu finden. Allerdings können die negativen wirtschaftlichen Effekte unter Umständen auch zur Abwanderung beitragen. Eigentümer altrechtlicher Wohnungen, die in der Art der Wohnnutzung auch weiterhin frei sind, profitieren dagegen von einem erhöhten Wert ihrer Immobilie. Auch die Rechtssicherheit steigt im Vergleich zum Status quo. Durch die Eindämmung des Bodenverbrauchs erhalten zukünftige Generationen zudem etwas mehr räumlichen Gestaltungsspielraum.

Die Schweizer Umwelt profitiert

Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Umwelt sind grösstenteils positiv. Die Einschränkung der Bautätigkeit führt zu einem geringeren Bodenverbrauch. Werden weniger Zweitwohnungen gebaut, so dämmt dies die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft ein, was sich günstig auf die natürlichen Lebensräume von Tieren und Pflanzen, und damit auch auf die Artenvielfalt auswirkt. Ebenso bleiben wertvolle Orts- und Landschaftsbilder dieser und den zukünftigen Generationen länger erhalten. Offen ist hingegen, ob sich die negativen Effekte des Zweitwohnungsbaus tatsächlich einschränken lassen, oder ob sie sich bloss ins nahe Ausland verschieben. Das wäre der Fall, wenn die durch die neue Gesetzgebung verhinderten Zweitwohnungen nun vermehrt dort erstellt werden. Ebenfalls ungeklärt bleibt, welche Auswirkungen auf die Umwelt jene touris-

tischen Projekte und Initiativen haben, die als flankierende Massnahmen zur Zweitwohnungsgesetzgebung umgesetzt werden.

Nachhaltigkeitsbeurteilung erlaubte präziseren Gesetzesentwurf

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung wurde bereits für den Vernehmlassungsentwurf und dessen Varianten durchgeführt und leistete damit einen Beitrag zur verwaltungsinternen Entscheidungsfindung. Aufgrund der kritischen externen Beurteilung durch die NHB-Studie konnten einige Punkte in der Vorlage präzisiert werden. Schliesslich flossen die Ergebnisse der Studie auch in die Botschaft des Bundesrates ein.



Felix Walter, 1963, lic. rer. pol., ist Partner der Ecoplan AG und beschäftigt sich

schwergewichtig mit Fragen der Raumentwicklung sowie der Wirtschafts- und Umweltpolitik.



Sarah Werner, 1982, MSc Local Economic Development, ist Senior Consultant der Ecoplan AG und beschäftigt sich mit Fragen

der Regionalentwicklung sowie der Sozial- und Umweltpolitik.

DIE STUDIE: Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes.

Studie im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung. Ecoplan, 2014.

Die Tourismusfinanzierung braucht neue Instrumente

• • • • •

Sarah Schmid
s.schmid@hanserconsulting.ch



Die Zweitwohnungsinitiative zielt primär auf die Eindämmung des Baus neuer Zweitwohnungen ab. Je nach Ausgestaltung der Umsetzungsgesetzgebung wirkt sich dies in

den entsprechenden Gemeinden aber auch mehr oder weniger stark auf die Investitionsfähigkeit der Hotellerie und der übrigen Tourismuswirtschaft aus.

Die Hotellerie im Schweizer Alpenraum kämpft seit Jahren mit einer stagnierenden oder gar sinkenden Nachfrage. Die verfügbare Bettenkapazität ist auf die nachfragestärksten Wochen des Jahres ausgelegt. Aufgrund der beträchtlichen saisonalen Nachfrageschwankungen liegt die durchschnittliche Auslastung der Schweizer Hotelbetriebe nur bei rund 40 Prozent – und im Alpenraum vielerorts sogar noch deutlich tiefer. Als Folge der ungenügenden Auslastung können viele Tourismusbetriebe die Investitionen für die notwendigen Erneuerungen nicht aus dem laufenden Ergebnis finanzieren.

Um Abhilfe zu schaffen haben sich in den letzten Jahren verschiedene Formen der Querfinanzierung von Tourismusbetrieben etabliert. Bei Sanierungen und Neubauprojekten wurde die Querfinanzierung durch Zweitwohnungen zum bevorzugten Modell, wobei unterschiedliche Spielformen möglich sind. Beispiele sind Mischrechnungen im Rahmen von Gesamtimmobilienüberbauungen, der Verkauf zwangsbewirtschafteter Wohnungen oder das Einschliessen von frischem Eigenkapital aus einem vergangenen Bauland- respektive Zweitwohnungsverkauf. Das jährliche Volumen der Querfinanzierung von Beherbergungsprojekten wird für die letzten Jahre auf 60 bis 120 Millionen Franken geschätzt. Davon dürften primär Hotelbetriebe im gehobenen Segment profitiert haben.

Im Bereich der allgemeinen Tourismusinfrastrukturen wie Bergbahnen, Beschneiungsanlagen, Hallen- und Thermalbäder war in den letzten Jahren ein Trend zur Kostenüberwälzung auf die öffentliche Hand zu beobachten. Viele Gemeinden konnten die Ausgaben für derartige Tourismusinfrastrukturen problemlos schultern, da die Einnahmen aus Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern dank des florierenden Zweitwohnungsbaus üppig flossen.

Neue Finanzierungsmodelle nötig

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für die betroffenen Tourismusdestinationen im Alpenraum grundlegend verändert. Ohne gezielte tourismuspolitische Gegenmassnahmen dürfte sich der im Schweizer Alpenraum beobachtete Trend zu tiefpreisigen Beherbergungsangeboten – verbunden mit einer Verkürzung der Saison auf die guten Wintersportwochen – weiter verstärken, da nun insbesondere Investitionen in die gehobene Hotellerie markant erschwert werden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass bei fortschreitender Extensivierung des Tourismus auch die Entwicklung anhält, die Finanzierung allgemeiner Tourismusinfrastrukturen an die Gemeinden auszulagern. Um diesem Phänomen zu begegnen, werden sich insbesondere die Gemeinden, deren Einnahmen aus Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern als Folge des Baustopps deutlich rückläufig sind, gezwungen sehen, neue Einnahmequellen zu erschliessen oder die fehlenden Finanzmittel durch höhere Steuern für Erst- und allenfalls auch für Zweitwohner zu kompensieren.

Massnahmen für bessere Rahmenbedingungen

Wie die Analyse verschiedener Szenarien zeigt, werden die Intensität und das Tempo des beschriebenen Strukturwandels von der detaillierten Ausgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen abhängen. Besteht seitens der öffentlichen Hand der Wunsch, die negativen Folgen der Zweitwohnungsinitiative für die Tourismusbranche möglichst gering zu halten, gilt es insbesondere, die Umsetzung folgender Massnahmen zu prüfen:

- Nutzung des Spielraums bei der Präzisierung der Gesetze und Ausführungsbestimmungen, um mit gezielten Anreizen dafür zu sorgen, dass

auch die aus Wertschöpfungssicht erwünschten, gehobenen Beherbergungsprojekte entstehen.

- Optimierung der Instrumente der Regional- und Tourismuspolitik im Hinblick auf eine stärkere Unterstützung der gemeindeübergreifenden Bereitstellung und Nutzung touristischer Grundangebote wie Hallenbäder und Thermen, Golfplätze und Kongresseinrichtungen.
- Stärkere Berücksichtigung der Interessen der Tourismuswirtschaft in der Raum- und Ortsplanung.

Nur durch eine umfassende Anpassung der Rahmenbedingungen können nach Jahren der touristischen Extensivierung künftig wieder Tourismusbetriebe entstehen, die fähig sind, selbstständig am Markt zu agieren und dabei eine möglichst ganzjährige Wertschöpfung zu generieren. Dies gilt nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative mehr denn je.



Sarah Schmid (1981), studierte Ing. Agr. an der ETH Zürich. Sie ist als Projektleiterin bei BHP Hanser und Partner AG in verschiedenen Mandaten der Tourismuswirtschaft tätig.

DIE STUDIE: Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen – Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen.

Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. BHP Hanser und Partner AG, 2013.

Folgen für die Regionalentwicklung:

Mittelfristig schmerzhaft, langfristig verkraftbar

• • • • •

Klaus Jank
klaus.jank@bakbasel.com

Im Fokus der Studie «Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung» stehen die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf den Tourismus, den Bau- und Immobiliensektor sowie auf die Gesamtwirtschaft im Schweizer Alpenraum.

Gemäss Schätzungen des Wirtschaftsinstituts BAKBASEL wurden im Schweizer Alpenraum zwischen 2000 und 2010 jährlich etwa 4000 Zweitwohnungen neu erstellt. Die Bauinvestitionen in Zweitwohnungen und deren Nutzung dürften im Alpenraum 2010 eine Wertschöpfung von 6,4 Milliarden Franken generiert haben, was sechs Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Vom Bau und der Nutzung von Zweitwohnungen sind im Alpenraum rund 75'000 Arbeitsplätze abhängig. Dies entspricht 7,2 Prozent des Totals.

Die von BAKBASEL im Auftrag des Se-co erstellte Studie «Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche

Entwicklung» arbeitet mit mehreren Szenarien, die mit einem Ankerszenario verglichen werden. Dieses schreibt die Wirtschaftsentwicklung unter der Annahme fort, dass es die Initiative nie gegeben hätte. Dazu kontrastierend werden abgestufte Szenarien unter Einbezug der Initiative entwickelt: Das Szenario «Basis» geht von einer Umsetzung gemäss der am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten «Verordnung über Zweitwohnungen» aus. Zusätzlich werden ein mildes, ein strenges und ein extremes Szenario mit komplettem Stopp des Zweitwohnungsbaus untersucht. Für alle Szenarien werden die Reaktionen der Wirtschaftsakteure auf die Regulierung anhand von Bandbreiten abgebildet, die von optimistisch bis pessimistisch reichen.

ERWERBSTÄTIGENEFFEKTE (ABW. GEGENÜBER ANKERSZENARIO)

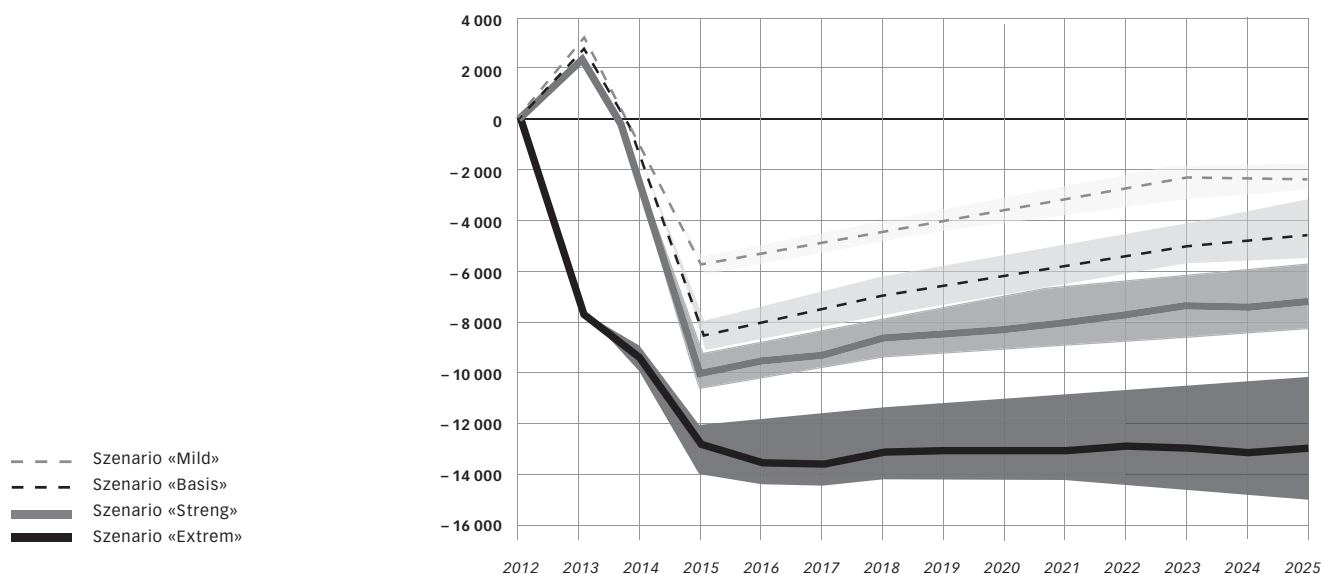


Abb.: Szenarioergebnisse:
Vergleich der Beschäftigungseffekte aufgrund der vier Szenarien mit ihren Ausprägungen



Zweitwohnungsbau könnte wieder erstarken

Interessanterweise führt das Szenario «Basis», das als besonders realistisch eingestuft wird, bei der Tourismusnachfrage und den Bauinvestitionen zu gegenläufigen Ergebnissen. So werden die Bauinvestitionen im Alpenraum nach kurzfristigen Vorzieheffekten (Last-Minute-Gesuchen) deutlich zurückgehen. Sie dürften 2015 um gut eine Milliarde Franken tiefer liegen als im Ankerszenario. Anschliessend geht die Differenz leicht zurück und liegt im Jahr 2025 noch bei 800 Millionen Franken. Bei der Tourismusnachfrage dagegen schneidet das mittlere Szenario langfristig besser ab: Im Jahr 2025 liegt die Tourismusnachfrage um 26 Millionen Franken über dem Niveau des Ankerszenarios. Betrachtet man die einzelnen Komponenten der Tourismusnachfrage, so zeigen sich allerdings tiefgreifende Veränderungen: 2025 liegt die touristische Nachfrage der Bewohner von nicht kommerziellen

Zweitwohnungen deutlich tiefer als im Ankerszenario. Dafür entfällt ein entsprechend grösserer Teil der Nachfrage auf Hotels und kommerziell genutzte Ferienwohnungen. Damit einher gehen eine höhere Auslastung der Beherbergungskapazitäten sowie eine Erhöhung der Wertschöpfung pro Gästebett.

Das regionale Bruttoinlandprodukt im Alpenraum wird gemäss dem Szenario «Basis» zeitweilig um 0,7 Prozent unter dem entsprechenden Wert des Ankerszenarios liegen. Dank des allmählichen Wiedererstarkens des Zweitwohnungsbaus in Form von kommerziellen Beherbergungsangeboten und dank damit verbundener positiver Auswirkungen auf die Bau- und die Tourismuswirtschaft wird die alpine Wirtschaft gegenüber dem Ankerszenario langfristig wieder etwas Boden gut machen. 2025, im Schlussjahr der Beobachtungsperiode, wird das regionale BIP daher gemäss dem Szenario «Basis» nur noch um 0,4 Prozent tiefer liegen als im Ankerszenario.

Rückgang der Erwerbstätigen

Je nach Ausgestaltung der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative und je nach Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf die Regulierung ergeben sich unterschiedliche, vom Szenario «Basis» abweichende Auswirkungen. Am anschaulichsten zeigen sich diese bei der Beschäftigungswirkung. Die Zweitwohnungsinitiative führt in allen Szenarien gegenüber dem Ankerszenario mittelfristig zu einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen bis 2025. Dabei reicht das Spektrum von minus 1'600 Personen im optimistischen Szenario «mild» bis zu minus 15'000 Erwerbstätigen im pessimistischen Szenario «extrem». Der Aderlass geht vor allem zu lasten der Bauwirtschaft und der baulichen Branchen.



Klaus Jank (1983) ist Diplom-Volkswirt und hat Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Finanzmärkte und soziale Sicherung an der Universität Freiburg i. Br. sowie an der University of Washington, Seattle, studiert. Seit 2012 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei BAKBASEL. Er ist vor allem in den Bereichen Hochbauprognose, Makromodell/-prognose sowie Spezialprojekte tätig. Auf Branchenebene betreut er zudem den Immobiliensektor und die Holzindustrie.

DIE STUDIE: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung. Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen.

Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. BAK Basel Economics AG, 2013.

Maiensässe und Rustici: Umnutzungen und ihr Einfluss auf die Landschaftsqualität

• • • • •

Patrick Schoeck
patrick.schoeck@heimatschutz.ch



Unter bestimmten Bedingungen können ehemals landwirtschaftlich genutzte Bauten in den Alpen und Voralpen zu Ferienhäusern umgenutzt werden. Dies bleibt auch nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative so. Begründet wird die Ausnahmeregelung mit der Pflege der Kulturlandschaft.

Allerdings besteht die Gefahr, dass diese Bauten ausserhalb des Siedlungsgebiets zu Schlupflöchern für den Zweitwohnungsbau werden. Die betroffenen Kantone und Gemeinden sind deshalb mehr denn je gefordert, klare Strategien für den Erhalt ihres kulturellen und landschaftlichen Erbes zu entwickeln.

Maiensässe, Ställe, Unterstände, Trockenmauern, Hecken und Trampelpfade sind Zeugnisse einer traditionellen alpinen Landwirtschaft, die ohne Traktor, Auto und Lastwagen auskommen musste. Deshalb waren Bauern und Älpler damals gezwungen, die Wege kurz zu halten: Man wohnte und produzierte in der Nähe der Weidegründe, die Baumaterialien besorgte man sich in der nächsten Umgebung.

Mit der Motorisierung verkehrten sich die Vorzeichen, bald spielten die Distanzen nur noch eine untergeordnete Rolle. Stadt- und Agglomerationsmüde kamen mit Autos in die Berge und begannen, leerstehende Bauten zu Ferienwohnungen umzunutzen. Auf den immer besser ausgebauten Strassen kommen jedoch nicht nur Gäste ins Berggebiet, sondern auch neue Baumaterialien und mechanische Hilfsmittel. Entsprechend hat sich das Bauen in den Alpen grundsätzlich geändert: Regionale Materialien und handwerkliche Traditionen weichen mehr und mehr industriellen Baumethoden.

Aufstand gegen das Laissez-faire

Ein ähnlicher Wandel lässt sich auch in der Alpwirtschaft beobachten: Lastwagen führen Kühe in die Sömmerungsgebiete, Milch wird – beispielsweise auf dem Urnerboden – in industrieähnlichen Anlagen zu Alpkäse verarbeitet. Die bisherigen Arbeits- und Wohnräume werden ausser Dienst gestellt und verfallen – oder man überlässt sie eben einem umbauwilligen Städter.

Eine Rückkehr zur vermeintlichen Bergidylle, die in Realität einen beständigen Kampf darstellte, ist weder realistisch noch erwünscht. Dabei zeigt sich allerdings, dass die landschaftlichen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten der Schweizer Bevölkerung Sorge bereiten. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative von Franz

Weber war ein Zeichen gegen das bisherige, teils ausufernde Laissez-faire. Bilder von standardisierten Chaletsiedlungen in einer sonst unberührten Bergwelt dürften bei den Stimmberechtigten den Ausschlag gegeben haben. Was diese «Zweitwohnungsweiden» geradezu comichaft versinnbildlichen, ist ein Wandel, der andersorts subtiler und langsamer vor sich geht.

Die Verankerung der Zweitwohnungsbeschränkung in der Verfassung stellt die betroffenen Gemeinden und Kantone vor immense Herausforderungen, die sich nur mit neuen und kreativen Ansätzen bewältigen lassen. Es ist nun insbesondere am Bund, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen zielgerichtet neue und nachhaltige Ansätze zu fördern. Dazu müssen die politischen Instanzen die raumplanerischen und wirtschaftlichen Problemstellungen als Chance werten und eine neue Qualitätsstrategie für das Berggebiet formulieren. Die Vorstellung, die Zukunft mit einer möglichst laxen Auslegung der neuen Verfassungsbestimmungen konstruktiv gestalten zu können, greift definitiv zu kurz.

Gestaltungsraum für Gemeinden und Kantone

Insbesondere der Umgang mit schützenswerter Bausubstanz in jenen Gemeinden, die von der Zweitwohnungsregelung betroffen sind, ist von höchster Bedeutung. Die Raumplanungsverordnung hat festgelegt, dass Baudenkmäler in Ortskernen und Gebäude in schützenswerten Landschaften in Ferienwohnungen umgebaut werden dürfen. Die Zweitwohnungsverordnung hat dies nochmals mit Nachdruck festgehalten.

Die Stossrichtung ist im Grunde richtig: Bestehende wertvolle Bausubstanz soll aktiviert und ihr Schutz damit garantiert werden. Gerade in histo-

rischen Dorfkernen mit einem hohen Anteil an nicht mehr genutzten Gebäuden kann dies zur Bewahrung des Ortsbildes beitragen. Ebenso macht es Sinn, dass in landschaftlich wertvollen Gebieten weiterhin ein gewisser Spielraum besteht und die Türen für eine sinnvolle Entwicklung offen bleiben.

Unter dem Eindruck der landschaftlichen und baukulturellen Vielfalt des Alpen- und Voralpenraums ist es sinnvoll, die Möglichkeiten einer guten Umnutzung auf einer möglichst tiefen föderalen Stufe anzugehen: Wenn die Kantone und Gemeinden bereit sind, passende und sinnvolle Lösungen zu entwickeln, braucht es nicht zwingend bundesstaatliche Vorschriften. Nötig ist aber die Verpflichtung der Gemeinden und Kantone, der Pflege und Erhaltung von Kulturlandschaften endlich Priorität einzuräumen. Ansonsten drohen ausgerechnet die noch verbliebenen Landschaften von hoher Qualität zum Überlaufbecken der Zweitwohnungs-Produktion zu werden. Dies würde den Willen der Stimmberechtigten unterlaufen, die in den letzten Jahren an der Urne mehrfach für mehr Sorgfalt in Planungs- und Baufragen votierten.

Schützenswerte Landschaften unter Baudruck

Die richtigen Antworten zu finden, verlangt viel Engagement und Vorstellungskraft. Ein möglicher Ansatz könnten die 2011 veröffentlichten Thesen der Stiftung Landschaftsschutz bieten: Diese verlangen, dass Maiensässe primär vom landschaftlichen Wert, und nicht vom Gebäudewert her betrachtet werden sollten. Die Umnutzung solle in erster Linie der Landschaftspflege und nicht der Ökonomisierung der Bausubstanz dienen.

Tatsächlich muss die Logik der schweizerischen Raumplanung zukunftsgerichtet interpretiert werden: Wenn ein



Gebäude ausserhalb der üblichen Bauzonen als schützenswert betrachtet wird, erhält es durch die Erlaubnis zur Umnutzung einen höheren wirtschaftlichen Wert. Dieser Mehrwert sollte gerade in den Berggebieten in die Pflege der Kulturlandschaft fliessen.

Dies könnte bedeuten, den Erwerb von Ferienwohnungen in schützenswerten Landschaften an die Verpflichtung zu deren Erhalt und Pflege zu knüpfen. Damit könnten – ganz im Sinn der Zweitwohnungsinitiative – Arbeitsplätze in Berggebieten geschaffen werden. Denn Ferienhausbesitzer sind in der Regel weder rund ums Jahr anwesend noch landwirtschaftlich versiert. Viele von ihnen dürften diese Arbeiten daher gerne an Einheimische mit der nötigen Erfahrung und den geeigneten Maschinen delegieren.

Die eigenen Ressourcen erkennen

Die realistische Einschätzung der Zukunftsaussichten ist jedoch anders. Gerade im Voralpenraum herrscht ein ungesunder Steuerwettbewerb: Ein Sparpaket jagt das nächste. Betroffen sind nicht zuletzt Denkmal- und Ortsbildpflege. Obwohl die Zahl der zu betreuenden Objekte steigt, bleiben die dringend nötigen finanziellen und personellen Ressourcen bewusst beschränkt. Einige Kleinkantone leisten sich nicht einmal eine Vollzeit angestellte Fachperson im Bereich Beratung und Inventarisierung. Und im Kanton Graubünden fehlt beispielsweise – trotz einer unbestritten immensen Dichte an Baudenkmalern – bis heute ein Hinweisinventar.

Wer derart kurzfristig und fahrlässig agiert, hat die Zeichen der Zeit nicht

erkannt: Eine Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer will eine nachhaltige Entwicklung des Berggebiets. Gerade diese Menschen tragen als Touristen und Finanzausgleichszahlende die dortige Wirtschaft mit. Es dürfte sich langfristig kaum lohnen, diese Zielgruppen in Erwartung kurzfristiger Gewinne zu vergraulen.



Patrick Schoeck-Ritschard (1978) ist stellvertretender Geschäftsleiter des Schweizer Heimatschutzes und verantwortet im Speziellen den Bereich Baukultur. Der studierte Historiker und Kunsthistoriker publiziert regelmässig zu

historischen und aktuellen Themen der Kultur- und Architekturgeschichte.

Erstwohnungsanteilsplanung und Kurtaxenreglement in Grindelwald

• • • • •

Emanuel Schläppi
Gemeindepräsident Grindelwald
schlaeppi.e@grindelwaldbus.ch

Grindelwald kennt bereits seit 14 Jahren eine Erstwohnungsanteilsplanung (EWAP). Bei Bauten, die nach 1990 erstellt wurden, muss ein Drittel der Wohnungen Mietern zur Verfügung stehen, die am Ort Wohnsitz geniessen. Nutzungsregeln für Wohneinheiten waren damals auch für Grindelwald neu. Die in den Neunzigerjahren entstandenen Probleme wie Falschnutzungen und unkorrekte Verkäufe sind in mühsamer Arbeit aufgearbeitet worden. Das hatte Verwaltung und Gemeinderat in den vergangenen sechs Jahren bis an seine Grenzen belastet. So wurden wir zu Spezialisten in Sachen Nutzungsauflagen und Nutzungskontrollen in Tourismusgemeinden.

Diese Gesetzgebung war sinnvoll und hatte auch bei entsprechenden Abschaffungsanträgen vor der Gemein-

deversammlung mehrmals Bestand. Grindelwald war dadurch vom spekulativen Wohnungsbau etwas weniger betroffen als andere Gemeinden. Dennoch erlebt auch Grindelwald rasant steigende Preise für Bauland und Liegenschaften. Die Bevölkerung wollte und will diesem spekulativen Aspekt der Bautätigkeit den Riegel schieben.

Eine wichtige Massnahme dazu ist neben der EWAP ein Kurtaxenreglement, das die Weitervermietung belohnt, indem die zu entrichtende Pauschale für einen Zweitwohnungsbesitzer reduziert werden kann. Grindelwald Tourismus und die Gemeinde Grindelwald fördern die Zusammenarbeit zwischen Hotels sowie einheimischen und auswärtigen Wohnungsvermietern. Wir stellen erfreut fest, dass viele Zweit-

wohnungsbesitzer sehr oft in ihren Ferienwohnungen weilen.

In Grindelwald sind die Weichen gestellt: Die Bauzone ist nicht überdimensioniert. Die längerfristige Lösung der Problematik muss jedoch die Raumplanungspolitik liefern. Diese müssen wir in den betroffenen Gemeinden aktiv mitgestalten. Der Lösungsansatz mit Verfassungsinitiativen, die eine gesetzlich verankerte Nutzungskontrolle vorschreiben, wird immer ein schlechter Ansatz bleiben.



Emanuel Schläppi (1960) wuchs in Grindelwald auf und arbeitet als stellvertretender Geschäftsführer der Autoverkehr Grindelwald. Seit 2008 ist er Gemeindepräsident.



Crans-Montana probt den Kurswechsel

• • • • •

Claude-Gérard Lamon
claude-gerard.lamon@cransmontana.ch

In den Gemeinden von Crans-Montana existieren über 10'000 Zweitwohnungen, deren Erstellung der Baubranche fette Jahre bescherte. Schon vor der Zweitwohnungsinitiative verabschiedete Crans-Montana mehrere Massnahmen zur besseren Nutzung von Zweitwohnungen. Die Annahme der Initiative führt nun dazu, dass der Kurswechsel mit neuen Instrumenten fortgesetzt wird.



Das Gebiet von Crans-Montana umfasst die Gemeinden von Icogne, Lens, Chermignon, Montana, Randogne und Molens mit einer ständigen Wohnbevölkerung von insgesamt 12'000 Einwohnern. Zusammen verfügen diese Gemeinden über 1500 Hotelbetten (1985: 8500) und 35'000 Betten (1985: 20'000) in 10'000 Zweitwohnungen. Diese Infrastruktur generiert 1,5 Millionen Übernachtungen pro Jahr. Seit 1960 wurden im gesamten Gebiet rund

200 Zweitwohnungen pro Jahr gebaut, deren kumuliertes Investitionsvolumen fünf Milliarden Franken beträgt. Ab den Neunzigerjahren hatte die sehr hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen einen starken Anstieg der Boden- und Wohnflächenpreise zur Folge. Damit kamen die bestehenden Erstwohnungen unter Druck, neue Erstwohnungen konnten nicht mehr zu erschwinglichen Preisen erstellt werden. Zudem wurden seit 1980 mehr als 70 Prozent



der Hotelbetten abgebaut, indem renovationsbedürftige Hotelbauten aller Kategorien in lukrative Zweitwohnungen umfunktioniert wurden. Diese Entwicklung hatte einerseits den unfreiwilligen Wegzug einer hohen Anzahl von Erstabwohnern zur Folge. Viele touristische Dienstleister wie Läden und Restaurants stellten den Betrieb ein. Der Kurort ist seither nur noch während weniger Wochen im Jahr ausgelastet. Seit 1995 übertreffen die

Bauinvestitionen und die Ausgaben für den Unterhalt von Zweitwohnungen den touristischen Umsatz. So betrugen sie 2008 250 Millionen Franken gegenüber 170 Millionen Franken.

Drei Massnahmen für eine bessere Auslastung

Um Gegensteuer zu geben, wurde bereits 2002 im Rahmen einer überkommunalen Richtplanung eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen angestrebt. 2007 beschlossen die Gemeinden von Crans-Montana zudem folgende Massnahmen:

- Eine Quotenregelung sorgt dafür, dass ein Teil der gebauten Wohnfläche entweder als Erstwohnung oder als ganzjährig an touristische Gäste vermietete Zweitwohnung genutzt wird.
- Es wurde ein Kontingent für die Erstellung neuer Zweitwohnungen eingeführt, wodurch sich die Zahl der neu gebauten Zweitwohnungen im Vergleich zu den Vorjahren halbierte.
- Bei Entrichtung einer Ersatzabgabe dürfen allerdings auch weiterhin ständig touristisch vermietete Zweitwohnungen erstellt werden.

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wurden diese Massnahmen zur Steuerung und besseren Nutzung des Zweitwohnungsbestandes hinfällig. Aus diesem Grund planten die Gemeinden die Einführung eines neuen Reglements, das eine Abgabe auf alle Zweitwohnungen eingeführt hätte, die an weniger als 75 Tagen pro Jahr genutzt werden. Damit wäre eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen erreicht worden und die Finanzierung öf-

fentlicher Infrastrukturen hätte breiter abgestützt werden können.

Die Befürchtungen der Immobilienbranche, der Markt könnte durch einen starken Anstieg der Verkäufe sowie das Desinteresse potenzieller Käufer destabilisiert werden, trugen das ihre dazu bei, dass das Reglement von einer knappen Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wurde. Ein weiterer Grund für das Nein an der Urne war die geplante Einführung einer Lenkungssteuer für Besitzer von Zweitwohnungen. Zwar wäre diese für Eigentümer, die ihre Wohnung häufig belegen, vermindert worden oder gar ganz weggefallen. Insbesondere die damit verbundenen Kontrollen sorgten aber für Bedenken.

Die Gemeinden werden sich jetzt neue Wege überlegen müssen, um die Auslastung von Zweitwohnungen zu erhöhen und den Betrieb und die Erneuerung der Tourismus- und Sportinfrastrukturen zu finanzieren, damit die Attraktivität der Destination Crans-Montana verbessert werden kann.



Claude-Gérard Lamon (1957) ist seit 40 Jahren im Bankenbereich tätig. 2005 bis 2012 war er Mitglied des Gemeinderats von Montana und verantwortlich für Raumentwicklung, Baukommission und Präsident der Kommission für die Entwicklung des Masterplans der sechs Gemeinden von Crans-Montana. Seit 2013 ist Lamon Präsident der Gemeinde Montana.

Saas-Fee: Gefährdete Existenzgrundlage?

• • • • •

Tobias Zurbriggen
zurbriggentobias@hotmail.com

Eine strenge Auslegung der Zweitwohnungsinitiative hätte für Alpendestinationen wie Saas-Fee fatale Folgen. Denn würde der Bestand an Ferienwohnungen zunehmend veralten, säne die Attraktivität für die Gäste. Ein Grossteil der Bevölkerung verlöre dadurch die Existenzgrundlage.

Die «Lex Weber» hat Saas-Fee zu einem Zeitpunkt erreicht, als sich die Bevölkerung in weiser Voraussicht bereits Beschränkungen auferlegt hatte – und zwar mit einem Reglement über den Haupt- und Zweitwohnungsbau. Zusätzlich wurde ein Reglement zur Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus in Kraft gesetzt.

Umbau zu attraktiven Wohnungen wird verunmöglicht

Beide Reglemente hatten einen spürbaren Rückgang der Bautätigkeit und eine Lenkung des Zweitwohnungsbaus zur Folge. Verstärkend kommt jetzt noch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hinzu. Das dürfte die Bauwirtschaft in Saas-Fee zum Erliegen bringen. Das bittere Nachsehen haben diejenigen Einheimischen, die ihr Grundstück in fünfter oder sechster Generation vererbt und bewusst nicht an Immobilienpromotoren verkauft hatten. Die Zweitwohnungsinitiative kommt in diesen Fällen einer Enteignung gleich. Zudem verlangt das revidierte Raumplanungsgesetz eine Reduktion der Bauzonen. Die stetig wachsende Zahl von Verfassungsartikeln, Gesetzen und



Verordnungen aus Bundesbern stösst im Wallis daher auf wenig Gegenliebe.

An und für sich ist das Angebot an Zweitwohnungen in Saas-Fee momentan relativ gross; neue Wohnungen sind daher nicht unbedingt nötig. Saas-Fee erfreut sich zudem einer stattlichen Zahl von alten Gebäuden im Dorfkern, die zu attraktiven kleinen Wohneinheiten für Feriengäste umgebaut werden könnten. Dies wird nun durch die «Lex Weber» leider verunmöglicht. Gleichzeitig dürften in den nächsten Jahren einige Hotels weder Nachfolger noch Käufer finden. Diese Häuser werden daher ganz einfach die Türen verriegeln und langsam zerfallen, so wie es auch mit den alten Stadeln und Speichern passiert. Auf der anderen Seite kennt heute niemand den Wert der noch freien Grundstücke, da sie nicht mehr bebaubar sind.

Veraltete Wohnungen schrecken Gäste ab

Den Promotoren der Zweitwohnungsinitiative geht es ja um den Landschaftsschutz – und eben diese Landschaft möchten auch wir schützen und erhalten. Ob aber eine solche rigorose Handhabung den Dörfern im Alpenraum tatsächlich dabei hilft, das Kapital Land-

schaft zu erhalten, wage ich zu bezweifeln. Viel eher droht eine verstärkte Abwanderung quer durch alle Bevölkerungsschichten, da mit den bestehenden Strukturen ein anständiger Verdienst schwierig zu erwirtschaften ist. Ich vermute, dass uns die «Lex Weber» vielleicht 10 oder 15 Jahre begleiten wird; danach muss eine Aufhebung beziehungsweise Lockerung ins Auge gefasst werden. Sonst wird es dannzumal nur noch veraltete Ferienwohnungen zur Vermietung sowie einen veralteten Immobilienpark geben – zur Freude unserer touristischen Mitbewerber im Ausland.

Das Leben in den Alpen ist sehr attraktiv und abwechslungsreich. Die Nähe zur Natur, die Sportmöglichkeiten und der Austausch mit der internationalen Kundschaft sind einmalig. Es wäre fatal, wenn diese Lebensqualität in Zukunft durch eine starre Handhabung der Zweitwohnungsinitiative aufs Spiel gesetzt würde, nachdem die lokalen Familien seit über 800 Jahren erfolgreich im Saastal wirtschaften.



Tobias Zurbriggen (1951) arbeitet in der Hotellerie, der Ferienwohnungsvermietung und im Liegenschaftsverkauf. Er ist unabhängiger und parteiloser Gemeinderat in Saas Fee.

Ein Zuhause auf Zeit

• • • • •

Stefanie Pfändler
stefanie.pfaendler@are.admin.ch



Campingplätze sind längst nicht mehr das,
was sie einmal waren. Nasse Zelte und
enge Wohnwagen sind passé – das Camping

erfindet sich neu. Ein Augenschein in
Sarnen, dort wo Campen nicht Zelten ist,
sondern Zuhause sein.

Es regnet in Sarnen an diesem grauen Montag in einem Sommer, der einfach keiner werden will. In einem fünfzehnminütigen Fussmarsch erreicht man vom Bahnhof des Obwaldner Hauptorts den Seefeld Park. Dort warten direkt am Ufer des Sarnersees anderthalb Hektaren Campingfläche auf anspruchsvolle Gäste. «Glamour und Camping = Glamping» heisst es auf der Webseite des Seefeld Parks. So nenne sich der neue Trend für Camping-Urlauber, die «auch in den Ferien nicht auf Komfort verzichten möchten». Daneben zeigt ein Bild einen gut aussehenden Vater und seinen Sohn, die sich gleichzeitig und augenscheinlich glücklich die Zähne putzen. Natürlich tun sie das in einem hervorragend ausgestatteten Bad, das mehr nach orientalischem Hammam aussieht als nach einem Zelt. Es handelt sich um das so genannte Lodge-Suitenzelt, Fünfstern, eine der zahlreichen festen Installationen auf dem Campingplatz.

Jede Parzelle voll erschlossen

Mit der Erwartung der naiven Besucherin, die beim Stichwort «Camping» an Zelte und allenfalls ein paar altmodische Wohnwagen denkt, hat der Seefeldpark wenig zu tun. Die eigentliche Zeltwiese ist ein schmaler Streifen am Seeufer und macht bloss einen Bruchteil des gesamten Areals aus. Der Rest der Anlage verdient seine fünf Sternchen zu Recht. Während rund 90 Plätze für Kurzaufenthalte, also klassische Feriengäste mit Wohnwagen oder Wohnzelten, reserviert sind, fühlt es sich inmitten der 60 Residenzplätze und Mietparzellen so gar nicht mehr nach Camping an.

Auf den so genannten Residenzplätzen stehen hervorragend ausgestattete Ferienhäuser. Jede Parzelle ist voll erschlossen – sowohl durch einen drei Meter breiten Zufahrtsweg als auch durch Strom-, Frisch- und Abwasseranschlüsse. Ein Residenzplatz ist denn

Mobilhomes als Zweitwohnungen?

Fest installierte Unterkünfte auf Campingplätzen werden unterschiedlich genutzt. Es gibt temporäre Nutzungen (einige Tage oder Wochen zur Miete), permanente Nutzungen (Mehrjahresverträge) bis hin zur Dauernutzung als Zweitwohnsitz. Nur in wenigen Fällen werden Mobile Homes als Zweitwohnungen erfasst. Meistens werden sie als so genannte Fahrnisbauten behandelt, die zumindest in der Theorie von einem Ort zum anderen bewegt werden können. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Vollzug noch zeitgemäss ist. Die Ausbaustandards der Mobilhomes haben sich stark gewandelt und deren Mobilität ist immer seltener tatsächlich gewährleistet. Wegen den Einschränkungen des Anteils von Zweitwohnungen pro Gemeinde (Verfassungsartikel zu den Zweitwohnungen) steigt das Interesse Mobilhomes auf Campingplätzen zu errichten. Es muss künftig vertieft diskutiert werden, wie mit diesem Phänomen umzugehen ist.

Olivia Grimm, olivia.grimm@are.admin.ch

auch kein Ort für Kurzferien, sondern eine Investition. Vermietet wird er für eine feste Dauer von zehn Jahren, danach verlängert sich der Vertrag stillschweigend um jeweils ein Jahr. Die Mietpreise für die Parzellen bewegen sich bei 7500 bis 8500 Franken pro Jahr – dazu kommt natürlich der Bau des eigentlichen Gebäudes.

«Das ist ein langfristiges Projekt»

Bei den meisten Häusern handelt es sich um Fertighäuser, in deren Ausstattung die Mieterinnen und Mieter viel Geld und Zeit investiert haben. Bei einem Spaziergang durch das Quartier stellt man fest: Hier wird gewohnt. Hinter den Häuschen stehen Velos und ein Kompostgitter, Kinderspielzeug liegt herum, die meisten haben einen Gasgrill, manche einen Wintergarten, andere eine grosszügige Holzterrasse. Schwere Topfpflanzen zieren die Eingänge, die Hecken sind sorgfältig gepflegt und der eine oder andere Campinggast hat sich gar einen Gartenzaun gegönnt. An den meisten Häuschen prangen pompöse Namen wie «Villa Coco Loco» oder «Casa Steinbock». Und dann ist da noch die «Bergshütte». Der Besitzer habe sich sein schwedisches Blockhaus einiges kosten lassen,



Mini-Villa an bester Lage: Eine Parzelle mit Seesicht kostet rund 8500 Franken im Jahr.

verrät der freundliche Herr an der Rezeption. Das Haus habe ein Streifenfundament, darauf wurde die Schale gebaut. Den Innenausbau hat der Besitzer ganz allein gemeistert. Herausgekommen ist ein richtiges Chalet inklusive Terrasse und Garten – ein Zuhause eben. «Das ist ein langfristiges Projekt», nickt der Rezeptionist. «Der Besitzer lebt hier 365 Tage im Jahr.» Gemeldet sei er aber bei seiner Tochter. Wie viel Zeit die Mieter auf dem Cam-



Ein langfristiges Projekt: die Bergshütte, ein schwedisches Blockhaus mit Streifenfundament.



Die Zeltwiese macht bloss einen Bruchteil des Areals aus.

pingplatz verbringen, sei ihre Sache, erfahren wir. Nur die Steuerrechnung dürfe keiner hierher geschickt bekommen. Der Campingplatz ist das ganze Jahr über geöffnet. Man versucht, auch Wintertouristen anzulocken, was bei den geheizten Ferienwohnungen kaum ein Problem darstellen dürfte. Viele Mieter verbringen einen Grossteil ihrer Ferien hier. Auf dem Parkplatz stehen

Autos mit Nummerschildern aus Zürich, Zug, Schaffhausen und St. Gallen.

Man bleibt immer «Kunde»

Auf der Treppe vor dem Restaurant sitzen ein paar gelangweilte Jugendliche herum. Drinnen gibts Hamburger und Pommes, Chicken Nuggets und «rassig

gewürztes» Thai Curry. In einer Ecke feiern zwei Familien gerade einen Kindergeburtstag. Es wird Kuchen verpeist und gesungen und die Kassiererin applaudiert fröhlich mit. Man kennt sich hier.

Dennoch, erfahren wir von einer Mitarbeiterin des Campings, suchen die meisten Mieter am Sarnersee eher ihre



Dorfstimmung auf dem Campingplatz: Hier wird gelebt.

Ruhe als viel Gesellschaft. «Bei den Residenzern schaut schon jeder es bizli für sich», erklärt die junge Frau. «Man hat nicht viel miteinander zu tun.» Einmal pro Jahr kommen die Gemeindebehörden vorbei, um die Mieter zu begrüßen. Und ein andermal lädt der Campingbetreiber zum Apéro. «Dabei informieren wir die Mieter, was das Jahr über gelaufen ist, und welche Änderungen anstehen», sagt die Mitarbeiterin. Eine Form der Mitsprache oder Vereinsstrukturen gibt es jedoch nicht. Obwohl man sich hier zu Hause fühlen soll, bleibt man immer Kunde. Der Service ist freundlich und zuvorkommend, das Erlebnisbad mit geheizten Schwimmbecken bietet «Badespass für die ganze Familie», es gibt Grillplätze, Tennisplätze, ein Beachvolleyballfeld, Pingpongische und Spielplätze für die Kinder. Zum Frühstück kann man fri-

sches Brot bestellen, die Bettwäsche wird auf Wunsch bereitgelegt, für Fragen und Anliegen darf man sich stets ans Personal wenden. Der Seefeldpark gleicht zwar einem kleinen Dorf, aber es ist ein Dorf mit Extraangeboten. Ein Dorf mit Service. Ein Dorf+ quasi.

Im Innern unseres für eine Nacht gemieteten Mobile Homes, das zwar mobil heisst, allerdings auf festen Füßen steht, kehrt das Campinggefühl dann doch noch ein wenig zurück. Die Wände sind dünn, es «höhlelet», die Schranktüren schliessen magnetisch, als würde man sich für eine allfällige Holperfahrt wappnen. Aber rum-peln tut es weder in dieser verregneten Augustnacht noch wird es dies aller Vermutung nach in den kommenden Jahren je tun. Das Mobile Home wird wohl sein Leben lang am Sarner-

see stehen bleiben. Als wir am Morgen mit dem Sack frischer Brötchen zu unserem Chalet zurückkehren, blitzt am Ende der Strasse der Sarnersee auf. Dahinter thront der Pilatus, die Nachbarn grüssen gut gelaunt, und in der Küche beginnt es nach frischem Kaffee zu riechen. Fast ist man versucht, die Fenstersimse mit Geranien ver-zieren zu wollen.



Stefanie Pfändler, 1985, studierte Umweltwissenschaften und Stadtökologie an der Universität Genf. Sie arbeitet heute für die Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE, wo sie für die Förderung der Nachhaltigen Entwicklung in Kantonen, Städten und Gemeinden zuständig ist. Daneben ist sie als freie Journalistin tätig.

Unsere heile Welt

Michael Rockenbach
michael.rockenbach@gmail.com

Das Volk hat immer recht. Das weiss in der Schweiz jeder aufrechte Demokrat – also jeder. Was man dabei aber lieber ausblendet: dass das Volk in seinem Verhalten auch widersprüchlich sein kann.

Ein schönes Beispiel dafür ist das Theater um die Zweitwohnungen. Da entscheiden sich die Unterländer für eine strikte Baubeschränkung in den Bergen. Die Unterländer ausgerechnet, die bei sich in den Ebenen alles verbauen. Und die Bergler reagieren empört. Ausgerechnet sie, die eigentlich froh sein müssten, auch in ein paar Jahren garantiert noch ein Daheim zu haben. In einzelnen Gemeinden gibt es schon jetzt fast keine Einheimischen mehr – dafür einen Zweitwohnungsanteil von über 80 Prozent.

Aber so läuft das in diesem Land: Einerseits glaubt man noch immer an das Bild von der heilen Bergwelt und will sich den schönen Schein keinesfalls nehmen lassen. Andererseits lebt man ganz gut mit der ewigen Bauerei – und vor allem von ihr. Der Architekt, Stadtwanderer und Journalist Benedikt Loderer spricht von einem «scheinbar goldenen Zeitalter», in dem alle reich werden. Die einen dank der vielen Bauaufträge, die anderen dank der ständigen Wertsteigerung ihrer Immobilien. Darum gebe es in der Schweiz eigentlich gar keine Häuschen und auch keine Wohnblöcke, sagt Loderer. Die Menschen lebten hier in ihren Sparschweinen. Bis am 11. März 2012 und dem Herzensentscheid für die Zweitwohnungsinitiative konnte die Schweiz

diese Widersprüchlichkeiten ohne Weiteres verdrängen. Nach dem Ja müsste sie eigentlich die Konsequenzen ziehen und sich etwas mehr bescheiden. Der Besitz einer Zweitwohnung sollte nicht mehr ganz so selbstverständlich sein wie der eines zweiten Fernsehers, zweiten Computers oder zweiten Autos.

Das scheint manchen aber etwas viel verlangt. Anstatt neue Unterkunfts- und Investitionsmodelle zu suchen, mühen sie sich lieber mit irgendwelchen Schlaumeiereien ab. So konnte die «Sonntagszeitung» kurz nach der Abstimmung vom 11. März eine ganze Liste von Tricks präsentieren, mit denen im Wallis und in Graubünden versucht wird, bereits bestehende Beschränkungen und regional geltende Spezialregelungen zu umgehen. Da werden unter anderem Zweitwohnungen als Firmensitze getarnt, private Feriendomizile als Hotel-Appartements ausgegeben und Chalets zum Hauptwohnsitz erklärt. Es soll sogar Paare geben, die sich für getrennt erklären, nur damit sie einen zweiten Hauptwohnsitz angeben können. Wie durch ein Wunder verwandelt sich dann die Zweitwohnung in eine Erstwohnung. Alles Tricks, die angesichts der verschärften Gesetzgebung jetzt wohl erst recht beliebt werden.

Und wer sich bei der Suche nach diesen Kniffs besonders viel Mühe gibt, wird vielleicht sogar auf eine originelle Erklärung stossen, warum es in seinem speziellen Fall leider absolut keine Alternative gibt. Vorgemacht haben das Franz und Judith Weber – ausgerechnet sie, die Urheber der Initiative gegen

den «uferlosen Bau von Zweitwohnungen». Wie die Medien vor Kurzem zur allgemeinen Überraschung berichteten, besitzen auch diese passionierten Landschaftsschützer eine Zweitwohnung – und nicht nur das. Daneben verfügen sie gleich auch noch über ein Dritt-, ein Viert- und ein Fünftdomizil. Die Ferienwohnungen und -häuser stehen im Berner Oberland, in Montreux, in Paris und in Südfrankreich – die meiste Zeit leer. Einen Widerspruch zu ihrer politischen Tätigkeit sehen die beiden darin selbstverständlich nicht. Sie brauchten diese Wohnungen, um sich im Kampf gegen die Umweltzerstörung immer wieder zurückziehen zu können und neue

Einsätze zu planen. Einsätze, die möglichst erfolgreich sein sollen wie jener am 11. März 2012.

Nun ja. Bei einer Abstimmung auf der richtigen Seite zu stehen und damit Recht zu bekommen, ist in einer Demokratie kein Kunststück. Das schafft die Mehrheit Mal für Mal. Im normalen Leben braucht es dagegen schon etwas mehr Aufwand, um sich alles zurechtlegen zu können – und manchmal vielleicht sogar ein klein bisschen Gewalt. Aber auch darin scheinen wir Schweizer ganz gut zu sein.



Zur Person: Michael Rockenbach (1973) studierte in Basel Geschichte und Deutsch. Er war Ressortleiter bei der «Basler Zeitung» und Gründungsmitglied bei der «TagesWoche». Heute arbeitet er als freier Journalist und Lehrer im Bereich der Allgemeinbildung an der Berufsfachschule Gesundheit in Münchenstein.

Editorial

Stephan Scheidegger
directeur suppléant de l'ARE
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**« Résidences secondaires: pour une législation
d'application réaliste »**



Le 11 mars 2012, l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» a été acceptée par le peuple. Ce verdict du souverain a déclenché une grande incertitude juridique dans les territoires concernés, incertitude que le Conseil fédéral a tenté de dissiper le plus rapidement possible en édictant l'ordonnance du 22 août 2012.

Le contexte entourant l'élaboration de la législation d'exécution est peu habituel. En effet, ceux qui ont accepté la nouvelle norme constitutionnelle – à une faible majorité – habitent souvent des régions non directement touchées. Les habitants des régions concernées, eux, ont rejeté très nettement l'initiative. Ils considèrent que leur existence économique est menacée par l'interdiction, désormais ancrée dans la Constitution fédérale, de construire de nouvelles résidences secondaires. Il faut, par conséquent, trouver un moyen d'appliquer la volonté exprimée par le peuple le 11 mars 2012, d'une manière honnête mais aussi optimale, sans perdre de vue la marge d'action laissée par le texte constitutionnel.

L'interdiction touche les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %. Elle est au cœur de la mise en œuvre de l'article constitutionnel. L'objectif est d'éviter ce qu'on appelle les «lits froids».

Dans les communes concernées, il faudra tolérer la construction de nouvelles résidences secondaires, à certaines conditions bien précises, pour autant qu'elles génèrent des «lits chauds». Il s'agira d'autoriser la transformation de logements existants ou la construction de résidences bénéficiant déjà d'un permis de construire en bonne et due forme le 11 mars 2012. Cela permettra de minimiser les conséquences négatives de l'article constitutionnel.

L'initiative a été déclenchée par la préoccupation légitime de larges couches de la population, qui craignaient un mitage irrépressible du paysage. Mais on ne peut pas la mettre en œuvre sans tenir compte de la situation des régions et communes concernées. La Confédération vise, par conséquent, une application équilibrée des principes de l'initiative, qui ne priverait pas les régions touristiques d'un avenir prospère. Par définition, le «bien vivre ensemble» typique de notre démocratie veut que l'on évite de faire passer en force des exigences maximalistes à court terme. Pour les projets courant sur plusieurs générations, il faut faire preuve de réalisme, de compréhension mutuelle, et être disposé à aller à la rencontre les uns des autres.

(traduction)



Les résidences secondaires: malédiction ou bénédiction ?

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch
Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



Les excès commis dans le domaine de la construction de résidences secondaires, ainsi que leurs conséquences, sont connus depuis des décennies. Depuis l'acceptation de l'initiative sur les résidences secon-

dares, la construction de ces dernières est fortement limitée. Le nouvel article constitutionnel a pour but de ménager le paysage, mais peut aussi être l'occasion d'innover pour renforcer les régions alpines de Suisse.



daïres. Plus récemment, les débats parlementaires ayant pour thème la suppression de la lex Koller et l'initiative sur les résidences secondaires ont ravivé les discussions sur ce sujet. La nouvelle tournure des débats a aussi mobilisé les « gens de la plaine », et plus seulement les habitants des montagnes. Le résultat de cette large politisation est connu: l'initiative sur les résidences secondaires a été acceptée le 11 mars 2012. Le nouvel article 75b de la Constitution fédérale plafonne le pourcentage de résidences secondaires à 20 % au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. De plus, chaque commune est tenue de publier chaque année son plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution.

De multiples raisons à cette limitation

Les nombreuses mesures prises par le passé n'ont pas réussi à contrer efficacement la prolifération de résidences secondaires. La principale critique à ce sujet concerne la hausse des prix fonciers due à la forte demande de logements de vacances dans les régions concernées, rendant plus difficile

l'accès, pour la population locale, à des logements à prix abordables. De plus, le taux d'occupation des résidences secondaires est bas, alors que les communes doivent dimensionner leurs infrastructures communales en fonction des pics d'affluence touristique, ce qui leur coûte cher. Par ailleurs, les résidences secondaires, contribuent au mitage du paysage, portent atteinte aux sites construits et détruisent par conséquent le capital

Après la première vague de construction de résidences secondaires, dans les années 1960 et 1970, il est apparu que ce développement n'avait pas uniquement des effets bénéfiques. A l'époque, de nombreuses stations de vacances n'avaient pas encore de plan d'aménagement local. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1980, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a donc été suivie avec intérêt, dans l'espoir que le développement des ré-

sidences secondaires servirait mieux les intérêts de la population et du tourisme.

Après une période de stagnation due aux crises pétrolières de 1973 et 1979/80, la construction de résidences secondaires a connu une deuxième vague euphorique au milieu des années 1980. Ce fut l'occasion de remettre à jour les aides, directives et recommandations relatives à la régulation de la construction de résidences secon-

Quelques précisions quant à l'ordonnance sur les résidences secondaires

RÉSIDENCES SECONDAIRES

La notion de résidence secondaire a déjà été utilisée dans le cadre de la modification de la LAT, qui est entrée en vigueur le 11 juillet 2012, et a été définie dans un guide de planification publié par l'ARE. L'ordonnance s'appuie sur cette définition et garantit l'utilisation conforme à la pratique de la Confédération et de plusieurs cantons et communes déjà actifs dans ce domaine.

Article 2 Résidence secondaire

Est réputée résidence secondaire une résidence qui n'est pas utilisée toute l'année:

- a. par une personne domiciliée dans la commune;
- b. pour les besoins d'une activité lucrative ou d'une formation.

La définition retenue permet une différenciation claire par rapport à une résidence principale. Elle simplifie les opérations de saisie informatique, de mise à jour et de contrôle. La

lettre a fait référence au domicile selon l'article 23 du Code civil suisse. Le domicile est le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir durablement, elle a le centre de ses intérêts et paie ses impôts. C'est en principe le lieu où l'on dort, pratique ses loisirs et dépose ses effets personnels.

L'objectif visé par la disposition constitutionnelle sur les résidences secondaires étant essentiellement de lutter contre les « lits froids », la lettre b tient compte de quelques autres utilisations spéciales. Il s'agit notamment de logements que personne ne considère comme résidence principale, mais qui sont durablement utilisés. C'est le cas, par exemple, de logements occupés à la semaine, de logements mis à disposition de leur personnel par des entreprises pour de courtes périodes, ou encore de logements occupés pendant un séjour de formation. De tels logements ne sont pas considérés comme des résidences secondaires, même s'ils ne sont pas occupés durablement par les mêmes personnes.

CALCUL DU TAUX DE RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS UNE COMMUNE

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune statistique à l'échelle nationale permettant de recenser précisément la part de résidences secondaires dans les communes. Le groupe de travail chargé de l'élaboration de l'ordonnance sur les résidences secondaires a donc exploité les statistiques existantes, afin de minimiser les dépenses et de parvenir rapidement à des résultats. Les données du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL fédéral), couplées à l'application de la loi sur l'harmonisation des registres, permettent en effet de procéder à une estimation. Il a été tenu compte de cet aspect dans l'ordonnance sur les résidences secondaires. Son annexe dresse une liste des communes dont le taux de résidences secondaires dépasse vraisemblablement 20 %. Les communes ont la possibilité de contester cette estimation. Une fiche d'information de l'ARE indique aux communes

de base du tourisme. A cela s'ajoute le fait que les résidences secondaires ne génèrent que peu d'emplois dans le tourisme.

En décembre 2010, l'Assemblée fédérale a tenté de renverser la vapeur en introduisant dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, à titre de contre-projet indirect à l'initiative sur le paysage, des dispositions visant à réguler la construction de résidences secondaires. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Elles obligent les cantons à désigner dans leur plan directeur cantonal les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et secondaires. La loi précisait par ailleurs que les mesures à prendre devaient limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires, promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables et améliorer le taux d'oc-

cupation des résidences secondaires. Le but était d'enrayer le phénomène des « lits froids ».

Premières mesures avant la législation sur les résidences secondaires

Quelques mois après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral a édicté, le 22 août 2012, l'ordonnance sur les résidences secondaires. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, cette ordonnance clarifie les questions les plus pressantes portant sur les nouvelles dispositions constitutionnelles (articles 75b et 197, ch. 9 Cst). Elle contribue de façon déterminante à garantir la sécurité juridique. Elle s'applique aux communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % du parc de logements. Il s'agit d'une réglementation transitoire, qui portera

effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les résidences secondaires que le Parlement adoptera.

Une fois l'ordonnance sur les résidences secondaires élaborée, il convenait de clarifier les questions relatives à l'application des dispositions sur les résidences secondaires introduites dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (et donc déjà en vigueur), et de soutenir les cantons dans la mise à jour de leur plan directeur cantonal. L'ARE a donc élaboré des recommandations, en collaboration avec certains cantons directement concernés. Chaque fois que le besoin s'en fait sentir, des mesures peuvent être prises pour promouvoir les résidences principales à des prix abordables ainsi que pour soutenir l'hôtellerie et améliorer l'occupation des résidences secondaires, sans attendre qu'une loi fédérale sur les résidences secondaires soit acceptée.

> Quelques précisions quant à l'ordonnance sur les résidences secondaires

comment prouver le contraire. Le masque de saisie des données du RegBL a été adapté afin de faciliter le travail des communes.

Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le 1^{er} janvier 2013, les 573 communes mentionnées dans l'annexe étaient susceptibles de présenter un taux de résidences secondaires supérieur à 20 %. Selon la dernière mise à jour de cette annexe, en octobre 2013, seules 480 communes dépassent ces 20 %. Près de la moitié des communes biffées de cette liste ont fusionné. Etant donné que plusieurs fusions concernent des communes présentant un pourcentage élevé de résidences secondaires, le territoire couvert par l'ordonnance n'a pas autant diminué que le nombre de communes. Les autres communes biffées de la liste ont pu prouver qu'elles présentent une proportion de résidences secondaires inférieure à 20 %. La prochaine mise à jour de la liste aura lieu en octobre 2014.

RÉSIDENCES ET ÉTABLISSEMENTS HÔTELIERS EXISTANTS

Les résidences déjà existantes ou au bénéfice d'un permis de construire valable au 11 mars 2012 ne sont pas soumises à des restrictions d'utilisation découlant de l'ordonnance sur les résidences secondaires. Leur affectation peut être changée, et passer de résidence principale à résidence secondaire et inversement. De même, les établissements hôteliers déjà existants le 11 mars 2012 peuvent être transformés en résidences secondaires à des conditions précises: une durée minimale d'exploitation de 25 ans est requise, ainsi que la présentation d'une expertise indépendante démontrant que l'établissement hôtelier n'est plus rentable.

CONSTRUCTION DE NOUVELLES RÉSIDENCES

Dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, la construction de nouvelles résidences secondaires ne peut être autorisée que s'il s'agit de logements affectés à l'hébergement touristique. Cela présuppose l'existence d'un concept d'exploitation de type hôtelier, tel que les villages de vacances et les complexes hôteliers, ou la mise à disposition de chambres d'hôtes dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal.

Une autre disposition prévoit la possibilité d'accorder une autorisation de transformer en résidences secondaires des constructions caractéristiques situées dans des paysages protégés, si ce changement d'affectation est nécessaire pour assurer leur conservation à long terme.

Moteur d'innovations

La loi sur les résidences secondaires, qui devra remplacer l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires, est actuellement examinée par le Parlement. Le Conseil fédéral a adopté le message y relatif en février 2014. Après plus de trois décennies de discussions sur les excès commis dans le domaine de la construction de résidences secondaires, un dispositif clair a été mis en place. L'aménagement du territoire et le tourisme devront affronter les défis structurels qui découlent de cette réorientation.

Si l'initiative sur les résidences secondaires pouvait finalement encourager l'innovation et promouvoir les changements structurels susceptibles de créer de bonnes conditions-cadres pour l'économie et la population des régions concernées, elle aurait des conséquences bénéfiques aussi bien

dans les régions alpines que dans l'ensemble du pays.

(traduction)



Martin Vinzens, 1962, a étudié l'architecture et suivi une formation d'aménagiste à l'EPFZ, puis à l'Université d'Oregon. Collaborateur de l'ARE depuis 2002, il dirige aujourd'hui la section Urbanisation et paysage. Son travail est principalement axé sur le développement des résidences secondaires. C'est ainsi qu'il a participé aux travaux d'élaboration de la loi sur l'aménagement du territoire, de l'ordonnance sur les résidences secondaires et du projet de loi sur les résidences secondaires.



Gabriel Hefti, 1961, est juriste. Il travaille depuis 2011 au sein de la section Droit de l'Office fédéral du développement territorial. Il s'intéresse notamment aux sujets suivants: résidences secondaires et infrastructures d'approvisionnement en électricité, installations militaires et centres d'hébergement pour requérants d'asile hors de la zone à bâtir, ainsi que questions relatives aux acquisitions et aux contrats. Auparavant, il a travaillé à l'Office juridique de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne ainsi qu'à l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

Situation juridique des résidences secondaires en Suisse et dans les pays voisins

• • • • •

Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



La Suisse, mais aussi ses voisins, expérimentent des instruments visant à limiter la construction ou à optimiser l'occupation de résidences secondaires. Ce sont en général les communes et régions concernées,

et non pas les administrations centrales, qui ont introduit un impôt sur les résidences secondaires, ou mis en place d'autres mesures de régulation.

La Suisse réglemente la construction de résidences secondaires de manière centralisée. En raison du mandat constitutionnel qui l'oblige à maîtriser la construction de résidences secondaires, la Confédération a opté pour une solution d'aménagement du territoire. Elle l'a fait aussi bien dans l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires que dans le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires qu'elle a soumis aux chambres. Même si les pays voisins de la Suisse n'ont pas choisi une telle approche centralisée, et que les problèmes qu'ils affrontent sont assez différents de ceux de la Suisse, les solutions préconisées dans ces pays méritent d'être analysées.



ALLEMAGNE: définition de la résidence secondaire, servitudes imposant une utilisation touristique et impôt sur les résidences secondaires

Une distinction est faite entre résidences principales et secondaires. Une personne séjournant dans un lieu donné durant une période prolongée pour des raisons autres que touristiques ou professionnelles doit s'annoncer dans un délai d'une à deux semaines au maximum auprès de l'office concerné pour signaler sa résidence provisoire, et ce même si sa résidence principale est déjà enregistrée en bonne et due forme.

Cette réglementation n'est pas dictée par la peur du mitage du paysage par des résidences secondaires. La différenciation opérée est purement fiscale. Le risque de mitage du paysage est tout au plus considéré comme un problème dans quelques communes bavaoises très touristiques, telles que Reit im Winkl, Bad Hindelang ou Oberstaufen.

Par ailleurs, les communes bavaoises peuvent assortir les autorisations de construire de servitudes imposant une utilisation touristique des bâtiments. Ces servitudes relèvent du droit de la construction ou de l'aménagement du territoire. Une telle servitude permet d'imposer à un propriétaire de ne pas louer son bâtiment à une seule personne, en tant que résidence secondaire, mais l'oblige à le louer à une clientèle diversifiée, en tant que logement de vacances ou chambre d'hôte. Le but est d'intensifier l'exploitation touristique de ces habitations. Une telle servitude est donc comparable à la disposition de l'article 6, alinéa 2, de l'ordonnance sur les résidences secondaires qui est en vigueur en Suisse. Cette disposition prévoit l'obligation d'inscrire au registre foncier la mention du fait que certaines résidences sont destinées exclusivement à l'hébergement touristique qualifié, et seront louées aux conditions usuelles et conformes à l'usage local.

En complément, la Bavière a introduit dans son code des constructions une disposition qui garantit un pourcentage élevé de logements destinés à l'hébergement de vacances dans les zones grevées de servitudes d'utilisation touristique. Cette disposition est née de la crainte que les logements destinés à l'hébergement touristique ne soient supplantés par des résidences secondaires, ce qui pourrait porter préjudice à la fonction touristique des lieux et des stations de villégiature. Compte tenu du fait que l'acquisition de la propriété est en pratique le premier pas vers l'utilisation d'un logement à titre de résidence secondaire, les communes disposent, afin de pérenniser leur fonction touristique, d'un droit de réserve en ce qui concerne l'octroi des autorisations de création ou de division de la propriété ou de la propriété par étage, imposant la règle selon laquelle les logements doivent être affectés à l'hébergement touristique.

En Allemagne, les communes peuvent soumettre les résidences secondaires à un impôt. Ce dernier n'est généralement pas lié à l'aménagement du territoire, mais vise à faire mieux participer les propriétaires d'une résidence secondaire aux coûts des infrastructures locales. Selon la terminologie juridique allemande, l'impôt sur les résidences secondaires est un impôt local de consommation et une taxe sur les dépenses. Il est en principe calculé sur la base de la valeur locative annuelle, c'est-à-dire du loyer sans les frais annexes. Un pourcentage est fixé. Ces dernières années, ce sont surtout les villes qui ont introduit cet impôt. Les étudiants et les pendulaires qui possèdent une résidence secondaire sont les principaux concernés.



FRANCE: suspension de l'attribution de permis de construire; dans les villes, possibilité de contraindre les propriétaires de logements vides à les louer

La problématique de la construction envahissante de résidences secondaires affecte particulièrement les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Les démarches de rénovation et de réhabilitation de résidences secondaires existantes, effectuées avant la fin de l'année 2012, pouvaient bénéficier de déductions fiscales. Le système administratif centralisé de la France reste néanmoins un obstacle à la mise en place d'instruments régionaux permettant de maîtriser efficacement ce phénomène.

Compte tenu de ces contingences et en raison de problèmes de pénuries d'approvisionnement en eau, l'ancien maire des Gets, en Haute-Savoie, a été amené à suspendre, à partir de 2003,



l'attribution de permis de construire pour les résidences secondaires. Par ailleurs, Tignes, commune de la région Rhône-Alpes, s'est associée avec un opérateur privé de remontées mécaniques pour financer un programme de rénovation de résidences secondaires. On cherchera en vain, dans la législation française en matière d'aménagement du territoire, des mesures visant à limiter ou interdire la construction de résidences secondaires. En revanche, dans les villes confrontées à une pénurie de logements, la France tente, par la mise en place de mesures incitatives à but social, d'empêcher que les résidences secondaires restent vides des mois durant. Elle a également introduit une ordonnance de portée nationale permettant en principe de contraindre les propriétaires de logements vides à mettre leur bien en location.



ITALIE: taxe d'enregistrement et plans d'aménagement (*masterplans*)

Dans ce pays, il n'existe pas non plus de législation centralisée visant à contrôler la construction de résidences secondaires. Certaines communes se sont toutefois dotées d'une réglementation en matière d'aménagement du territoire. A la différence de la France et de l'Allemagne, l'Italie ne met pas l'accent sur les villes. Cette problématique touche principalement les Alpes occidentales. Dans ces régions, tout acquéreur d'une résidence secondaire doit s'acquitter d'un impôt d'enregistrement (purement fiscal) de 10 % du prix d'achat.

De plus, toutes les communes italiennes disposent de l'instrument du *masterplan*, qui permet de coordonner entre eux les domaines suivants: culture, aménagement du paysage, questions sociales, sport, tourisme, transports et économie. Il est loisible aux communes d'introduire dans ces plans d'aménagement des mesures de réglementation de la construction de résidences secondaires ou de réserver certaines zones à des logements de vacances. Le Tyrol du Sud va plus loin: 60 % de la surface brute au plancher des nouveaux bâtiments doivent être habités par des personnes domiciliées dans la province. Le mode d'utilisation des 40 % restants est libre; ces surfaces peuvent être affectées à la résidence secondaire. Comme ce pourcentage inclut tous les locaux artisanaux ou commerciaux, la proportion de surfaces réellement affectées

à la résidence secondaire est beaucoup plus faible que ce que l'on pourrait penser à première vue.



AUTRICHE: mesures mises en œuvre dans les Länder depuis plus de vingt ans

Ce pays non plus ne dispose pas d'une loi centralisée sur la régulation de la construction de résidences secondaires. Ce sont les Länder qui sont concernés par cette problématique. Ils se sont dotés de réglementations sur l'aménagement du territoire depuis plus de vingt ans. Dans certains d'entre eux, des mesures d'aménagement du territoire permettent de freiner la construction de logements ou de villages de vacances ainsi que de résidences de week-end. Une telle affectation ne peut être admissible que dans les zones prévues à cet effet.

Dans la loi sur l'organisation du territoire de Salzbourg, la notion de résidence secondaire s'applique à tous les types de logements de vacances ou de résidences occupées durant le temps libre.

Au Tyrol, les *Freizeitwohnsitze* désignent les résidences secondaires occupées pendant le temps libre et les vacances. Il s'agit de bâtiments, d'appartements ou de parties de bâtiments qui servent non pas à l'habitation à l'année en lien avec l'exercice d'activités quotidiennes, mais à des séjours de courte durée durant les congés, les vacances, le week-end ou pour des périodes de détente limitées dans le temps.

Dans le Vorarlberg, on assimile à des logements de vacances les logements ou les pièces qui ne servent pas à des besoins d'habitation à l'année, mais ne sont utilisés temporairement que pendant les congés, les vacances ou pour toute autre activité de loisir.

Le Land de Salzbourg a été le premier à se doter d'une réglementation, au début des années nonante. Depuis lors, seules les communes dont la proportion de résidences secondaires ne dépasse pas 10 % peuvent délimiter de nouveaux territoires affectés à la construction de logements de vacances. Font exception les chambres d'hôtes et les résidences touristiques mises en location. La vente de terrains à bâtir destinés à la construction de résidences secondaires est désormais soumise à autorisation. La progression du nombre de résidences secondaires a nettement diminué. Sont tenus de transmettre sur demande les données nécessaires à l'appréciation du bien immobilier, les entreprises d'approvisionnement et d'élimination des déchets, ainsi que les prestataires de services postaux et électroniques.

Au Tyrol, la construction de nouvelles résidences secondaires a d'abord été complètement interdite en 1994. Cette interdiction a toutefois été annulée par une décision de la Cour constitutionnelle. Désormais, la loi sur l'aménagement du territoire en vigueur prévoit que la construction de nouvelles résidences secondaires ne soit autorisée que dans les communes dont la proportion de résidences secondaires est inférieure à 8 % du parc de logements total, et seulement dans des zones désignées à cet effet dans le plan « de destination » du territoire communal (*Flächenwidmungsplan*, comparable au plan d'affectation communal en Suisse). Ce plan définit le nombre maximum de résidences secondaires admises sur chaque bien-fonds. Ne sont pas concernées les résidences secondaires occupées pour des raisons professionnelles ou pour des objectifs d'études. Dans des situations personnelles justifiées, par exemple en cas d'héritage, la commune compétente peut octroyer une dérogation. Pour mettre en œuvre cette réglementation, les communes doivent gérer un inventaire des loge-

ments secondaires. Les propriétaires d'une résidence secondaire ont l'obligation de s'annoncer; s'ils ne le font pas, ils commettent une « infraction administrative » (*Verwaltungsübertretung*), passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 euros. En complément, un contrôle administratif sur la vente des biens immobiliers a été introduit.

Dans le Vorarlberg, la construction ou l'utilisation de résidences secondaires n'est possible que dans les zones prévues à cet effet et avec l'autorisation de la commune concernée. Dans les bâtiments dans lesquels seuls les logements de vacances sont autorisés, il n'est pas possible d'établir un domicile permanent. Les propriétaires qui ont enfreint cette disposition à plusieurs reprises peuvent être sommés de vendre le bien immobilier concerné dans un délai approprié. S'ils ne se plient pas à cette injonction, ils reçoivent d'abord un avertissement, puis un avis de mise en vente de leur bien aux enchères forcées. Les régions qui ne sont pas confrontées à une demande considérable de logements de vacances ne sont pas concernées par cette réglementation.

(traduction)



Gabriel Hefti, 1961, est juriste. Il travaille depuis 2011 au sein de la section Droit de l'Office fédéral du développement territorial.

Il s'intéresse notamment aux sujets suivants: résidences secondaires et infrastructures d'approvisionnement en électricité, installations militaires et centres d'hébergement pour requérants d'asile hors de la zone à bâtir, ainsi que questions relatives aux acquisitions et aux contrats. Auparavant, il a travaillé à l'Office juridique de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne ainsi qu'à l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

Le tourisme des régions alpines doit pouvoir s'appuyer sur deux atouts solides: résidences secondaires et hôtellerie

• • • • •

Interview: Pieter Poldevaart
Photos: Martin Bichsel



Quelques communes et vallées alpines n'ont pas attendu l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires pour tenter d'endiguer la prolifération anarchique de maisons de vacances. Leur objectif: revitaliser les localités, et donc générer davantage de valeur ajoutée pour la population locale. Trois spécialistes du tourisme invités à notre table ronde nous parlent des mesures à prendre suite à l'acceptation de l'initiative. L'idée est de faire passer à la caisse les propriétaires de résidences secondaires, et de prélever des taxes inci-

tatives et des impôts lorsque ces propriétaires ne souhaitent pas mettre en location leur bien. La branche hôtelière, pour sa part, flaire une opportunité de lancer de nouvelles prestations et d'augmenter le taux d'occupation de ses établissements. Quant aux collectivités publiques, elles vont devoir prendre au sérieux les intérêts tant de la population locale que des touristes, et sont invitées à créer des conditions générales plus favorables au tourisme sur le long terme.



Un impôt sur les résidences secondaires sera perçu à Silvaplana dès le 1^{er} janvier 2015. Madame Troncana, que s'est-il passé pour que vous perdiez patience?

Claudia Troncana: C'est un projet de longue haleine. Dans les années 1990, nous avons déjà pris conscience de l'ampleur du phénomène en Haute-Engadine; nous voulions y mettre un frein. Nous avons décidé d'obliger les propriétaires de résidences secondaires à réserver à la population locale au moins 35 % de la surface habitable; si le taux réservé aux résidences principales était inférieur à 20 %, nous percevions une taxe unique. Cette mesure a, certes, alimenté la caisse communale, mais n'a guère favorisé l'augmentation des surfaces de logements. Plus tard, la commune de Silvaplana a décidé de plafonner la surface des nouvelles résidences à 1200 m² par année.

Les résultats ont été décevants: les demandes de permis de construire ont continué à affluer malgré de longs délais d'attente devenus la règle.

Alors, Silvaplana a pris le parti de faire cavalier seul?

CT: Non, nous savions que la construction de résidences secondaires « déraillait » dans toute la région. En 2005, une initiative populaire demandant de limiter les nouvelles résidences à 12 000 m² de surface brute de plancher par année a été acceptée par 70 % des votants dans les communes de Haute-Engadine. A nouveau, les résultats ont été décevants.

Le canton nous a ensuite soutenus en offrant, dans le cadre de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire, une panoplie de mesures visant à endiguer la construction de résidences secondaires. La commune de Silvaplana,

qui était en train de réviser sa législation sur les constructions, a sauté sur cette occasion.

Pourquoi avez-vous opté pour une taxe incitative?

CT: Les promoteurs immobiliers se sont acquittés sans sourciller de la taxe unique perçue en cas de non-respect du pourcentage de résidences principales; ils l'ont simplement répercutée sur les prix de vente. Les acheteurs ont payé ces montants sans même en connaître l'origine. Dans le même temps, les prix des maisons de vacances ont connu une flambée spectaculaire entre 2007 et 2010. Nous en avons tiré la leçon suivante: seule une taxe annuelle permet d'obtenir des résultats. Nous l'introduirons pour la première fois en 2015.

Monsieur Summermatter, qui a fait recours au Tribunal fédéral contre le projet de la commune de Silvaplana?

Heinrich Summermatter: Notre association n'y est pour rien. La contestation émanait d'une centaine de propriétaires locaux. Et je les comprends. Ce n'est pas une question d'argent. En règle générale, ces personnes peuvent s'acquitter d'un tel impôt sans que cela leur pose problème.

La perception d'un nouvel impôt n'est pas problématique en soi. Par contre, nous estimons contraire au principe de la bonne foi le fait de demander soudain un nouvel impôt aux personnes ayant acheté une résidence secondaire il y a plusieurs années. Ces propriétaires ont payé les équipements au moment de leur achat immobilier; ils s'acquittent par ailleurs des diverses taxes et impôts – et cela représente déjà beaucoup. Dans certaines régions touristiques du canton de Berne, 45 % des recettes fiscales émanent des propriétaires de résidences secondaires. Ces contributions ne sont pas prises suffisamment au sérieux. On oublie

souvent que les propriétaires de résidences secondaires ne recourent pas aux écoles et ne sont pas tributaires de l'aide sociale; ils ont seulement besoin de routes en bon état.

Et la commune veut percevoir un nouvel impôt...

HS: Nous trouvons cela choquant. Les propriétaires de résidences secondaires ne peuvent se défendre par la voie politique, car ils n'ont pas le droit de vote dans la commune. Cet impôt ne va pas les obliger à vendre leur maison de vacances reçue en héritage, et à s'en aller. Leur seul moyen de défense est donc de se lancer dans des procédures judiciaires.

Madame Troncana, Silvaplana a-t-elle trouvé ses nouvelles «vaches à lait»?

CT: N'oublions pas que les coûts des infrastructures sont généralement élevés. Les propriétaires de résidences secondaires profitent, eux aussi, du déneigement et de l'entretien des rues, de l'approvisionnement en électricité, du réseau d'eau potable, des canalisations d'eaux usées et des services administratifs. Silvaplana compte 2750 contribuables, mais seulement 1000 résidents permanents.

Monsieur Juen, est-ce, à votre avis, une bonne idée de demander aux propriétaires de résidences secondaires de participer davantage aux coûts de réalisation et d'entretien des infrastructures locales?

Christoph Juen: En tant qu'économiste, j'ai eu l'occasion d'étudier de près les taxes incitatives dans le domaine de l'environnement. Et dans le cas de Silvaplana, je tiens à préciser qu'il s'agit d'un impôt et non pas d'une taxe incitative. Il faut appeler un chat un chat. Si l'on veut une taxe incitative, j'ai une proposition élégante. Elle toucherait aussi bien les résidences secondaires



nouvelles que celles créées selon le droit antérieur. Le but est d'encourager les « lits chauds », n'est-ce pas?

Il s'agirait de définir un taux d'occupation minimal impliquant une taxe de séjour à payer, que le logement soit occupé ou pas. Dans l'idéal, cela permettrait d'accroître le taux d'occupation de toutes les résidences secondaires, car les propriétaires n'auraient aucun intérêt à payer une taxe de séjour pour un logement qu'ils n'occupent pas personnellement.

Madame Troncana, les « lits chauds », cela n'a pas l'air de vous préoccuper beaucoup. Ce qui compte c'est de remplir la caisse communale, n'est-ce pas?

CT: En aucun cas. D'ailleurs, les recettes de cette nouvelle taxe incitative alimentent un fonds distinct. L'idée de Monsieur Juen est intéressante, mais selon le Tribunal fédéral, une résidence secondaire normale, non exploitée à des fins commerciales et utilisée exclusivement par son propriétaire, peut être grevée d'une taxe de séjour seulement 40 à 50 jours par an. Or les Suisses n'ont en général que quatre à cinq semaines de vacances et, donc, le temps qu'un propriétaire peut passer dans sa résidence secondaire

est limité. Nous devons donc nous tourner vers d'autres solutions. Nous avons opté pour une taxe incitative, perçue seulement lorsqu'une résidence secondaire n'est pas exploitée commercialement. L'objectif premier reste, bien sûr, d'encourager les « lits chauds », seul moyen de faire vivre les stations touristiques, et donc de soutenir le commerce et l'artisanat sur place.

Comment Silvaplana souhaite-t-elle réinvestir les recettes de cette nouvelle taxe incitative?

CT: Selon notre loi sur l'encouragement de l'hôtellerie, nous pouvons utiliser cet argent pour racheter des hôtels situés dans la nouvelle zone hôtelière, et permettre ainsi à la commune d'indemniser partiellement l'hôtelier pour la perte de valeur de son établissement. Nous n'accordons toutefois pas de garantie de couverture de déficits et veillons à ne verser des fonds que lorsque la rentabilité de l'hôtel peut être assurée par cette transaction. Dans de tels cas, nous essayons de mettre au point des modèles économiques novateurs avec l'hôtelier. Par ailleurs, ces recettes peuvent être utilisées pour promouvoir le commerce et les entreprises artisanales ou pour créer des résidences principales.



Monsieur Juen, n'est-ce pas là une nouvelle ouverture pour l'hôtellerie?

CJ: Je suis très sceptique car les zones hôtelières récentes ne sont pas sans poser de nombreux problèmes. L'estimation de la valeur d'un immeuble varie considérablement s'il doit être affecté uniquement à l'hôtellerie ou s'il peut héberger d'autres usages. La possibilité d'hypothéquer un immeuble classé en zone hôtelière est automatiquement limitée, principalement parce qu'il ne peut plus être reconverti en une autre affectation. Pour un hôtelier, l'accès à un crédit n'en est que plus difficile, avec, bien souvent, des conséquences dramatiques pour lui. L'instrument de la zone hôtelière fonctionne dans certains cas, mais ne constitue certainement pas la panacée universelle.

Monsieur Summermatter, vous acquiescez...

HS: Mes convictions libérales m'incitent à la plus grande retenue par rapport à ce type d'intervention. Quand je découvre la façon dont ce concept est pensé jusque dans les moindres détails et que chaque projet doit être examiné pour lui-même, je suis choqué. On le sait: cela ne fonctionne pas quand les pouvoirs publics veulent soutenir une entreprise et s'efforcent de maintenir sa viabilité.

Récemment, j'ai pris part à une table ronde dans l'Oberland bernois. L'un des arguments mis en avant soulignait le fait que, comme les résidences secondaires étaient la plupart du temps inoccupées, les commerces locaux ne pouvaient plus survivre et donc, qu'il fallait leur accorder un soutien par le

biais de recettes fiscales. D'un point de vue de politique, c'est une aberration.

Madame Troncana, la commune de Silvaplana n'accorde-t-elle pas un soutien à son épicerie de village?

CT: Certes, mais sous la forme d'un versement unique à fonds perdu, et non pas d'une couverture de déficit. Les exploitants ont signé en contrepartie un contrat les obligeant à rester ouverts. En tant que présidente de la commune, je sais qu'une fermeture de l'épicerie du village aurait pour effet de réduire l'attrait de la localité, tant pour les propriétaires de résidences secondaires que pour la population locale. Le bétonnage effréné de ces trois dernières décennies, c'est terminé; donc de nombreux emplois dans le bâtiment disparaîtront ces prochaines années. Il

est utopique de compter sur l'implantation d'entreprises dans des régions périphériques. Il ne nous reste donc plus que le tourisme...

... secteur dans lequel la commune investit activement?

CT: Oui, dans la création de nouveaux hôtels. A l'heure actuelle, nous voulons offrir un droit de superficie pour faciliter la création d'un hôtel. Nous voulons renverser la tendance de ces vingt dernières années, au cours desquelles nous avons perdu la moitié de nos hôtels en raison de changements d'affectation. Si nous ne redressons pas la situation, tous nos hôtels auront disparu en 2030. Pouvez-vous vous représenter une station touristique sans hôtels? Notre façon d'agir n'est en aucun cas dirigiste. Les hôteliers de notre commune commencent à changer leur fusil d'épaule. Ainsi, le propriétaire d'un hôtel trois étoiles est tout à fait d'accord avec l'inscription de son établissement dans la zone hôtelière. Nous lui versons un dédommagement compensant partiellement la perte de valeur de son immeuble. Cet argent lui permettra de faire les rénovations et agrandissements nécessaires. Je n'ai rien contre les lois du marché libre. Mais en Engadine, le marché a déraillé: le prix d'un appartement peut atteindre un niveau astronomique (jusqu'à 50 000 francs le m²).

HS: Je comprends vos soucis. Il est toutefois inadmissible de taxer unilatéralement les propriétaires de résidences secondaires, et injuste de leur faire payer les erreurs d'aménagement du passé.

CJ: Je salue la création d'un nouvel hôtel à Silvaplana. A de rares exceptions près toutefois, il ne se crée plus de nouvel établissement hôtelier dans les régions touristiques de l'Arc alpin. Il est donc plus important encore de développer et de faire prospérer les établissements existants. Aujourd'hui, le secteur de l'hébergement hôtelier ne

peut se développer que grâce à des formes d'hébergement hybrides. Cela passe le plus souvent par la vente d'un certain nombre de résidences secondaires pour constituer des fonds propres. Ce modèle a fonctionné ces dernières décennies. Sans financement croisé, de nombreuses rénovations hôtelières en projet seraient simplement irréalisables. Il faut certes adopter une politique très restrictive en matière d'affectation à la résidence secondaire, et un hôtel devrait, dans la mesure du possible, pouvoir être exploité en tant que tel. Mais il faut aussi maintenir la possibilité de vendre un certain pourcentage de l'ensemble immobilier comme résidences secondaires.

Y a-t-il une demande pour de telles résidences hôtelières?

HS: Parfaitement. Le modèle décrit ci-dessus répond à la demande du marché.

Juen: Je partage cet avis. J'ajoute qu'une destination touristique ne doit pas être conçue sur un modèle de monoculture et doit comprendre une offre diversifiée, allant du camping à l'hôtel de luxe. En tant que famille avec de jeunes enfants, en effet, on commence par louer un appartement de vacances; plus tard, en tant que couple seul, on apprécie les raffinements de l'hôtel. Notre souhait est que les gens reviennent dans la station. Ils achèteront peut-être une résidence de vacances par la suite. Cette clientèle-là est, certes, perdue pour l'hôtellerie, mais pas pour la station touristique. Il ne faut en tout cas pas se fermer aux tendances observées actuellement dans les régions touristiques de l'Arc alpin...

Que voulez-vous dire?

CJ: En Suisse, la proportion de touristes en provenance des pays du Golfe ne cesse de croître; ces touristes voyagent souvent avec de nombreux membres de leur famille. Ils ont donc besoin de lo-

gements spacieux en même temps que du confort hôtelier. Les structures d'hébergement hybrides correspondent à leurs attentes. Elles proposent des appartements de vacances de haut standing pour se reposer avec, en complément, des prestations hôtelières: buffets pour le petit déjeuner, restaurant, espace bien-être ou centre de remise en forme.

Et le facteur paysage dans tout cela?

CJ: Nos paysages intacts sont naturellement ce qui attire les touristes chez nous. Ce sont eux qui créent de la valeur ajoutée dans le secteur du tourisme. Ce serait une erreur de les laisser se dégrader.

Madame Troncana, y a-t-il de telles structures d'hébergement hybrides à Silvaplana?

CT: Dans les années 1980, plusieurs appartements soumis à une obligation de mise en location se sont créés. Des étrangers, surtout, ont tiré parti de cette possibilité pour devenir propriétaires de logements. Cependant, cela s'est soldé par un échec pour tous ces établissements, à l'exception d'un seul. La Haute-Engadine ne tolérera plus de tels appartements en propriété par étage. Des difficultés ne manquent pas d'apparaître à plus ou moins long terme, notamment au niveau de l'entretien, car un propriétaire peut bloquer, à lui seul, tout un processus. A moyen terme, ces gigantesques ensembles resteront vides.

Une question à Monsieur Juen: quelle différence voyez-vous entre avoir la possibilité de vendre 20 % des chambres d'un hôtel en tant que résidences secondaires et recevoir une indemnisation compensant la perte de valeur d'un établissement suite à une mise en zone hôtelière? Les petits hôtels ne peuvent pas se permettre de renoncer à un cinquième de leurs chambres, car ils seraient alors en-dessous de la taille critique.



CJ: Je suis d'accord. La procédure d'affectation à une zone hôtelière, que vous avez adoptée, est plus intéressante pour l'hôtelier car il garde son droit de propriété sur l'ensemble du bâtiment. Au sens strict toutefois, il s'agit d'un subventionnement, et donc d'une entorse aux règles du marché. Si votre exemple devait faire école, on peut se demander pendant combien de temps les pouvoirs publics pourraient injecter de telles sommes.

HS: L'exemple de Zermatt m'a beaucoup impressionné. Le président de cette commune songeait à introduire un nouvel impôt. De nombreux propriétaires de résidences secondaires, parfois très connus, ont fait part de leur mécontentement. Ils ne critiquaient pas les quelques milliers de francs par année qui leur étaient demandés, mais le principe même de cette mesure de contrainte. Ils ont fait recours et la

cet égard; en premier lieu, parce que les propriétaires de résidences secondaires, surtout les plus âgés, se refusent tout simplement à louer leur maison. Les plus jeunes sont peut-être plus ouverts à cette perspective. Ils font l'acquisition d'une résidence secondaire parfois dans l'idée même de la mettre en location – ce qui leur est parfois nécessaire pour réaliser l'achat.

Faudrait-il repenser les services des agences de location pour améliorer les choses?

CJ: Les plateformes de location sont très professionnelles et travaillent en toute transparence. Mais de nombreux propriétaires de résidences secondaires s'entourent d'objets personnels ou précieux, et ne prêtent leur maison qu'à des amis ou des connaissances, sans jamais vouloir la louer à des tiers.

commune a fait machine arrière. Etant lui-même propriétaire d'un hôtel trois étoiles, le président de la commune s'est rendu compte que plusieurs propriétaires de résidences secondaires très influents pourraient vendre leur maison, ce qui aurait des conséquences catastrophiques sur les caisses communales. Aujourd'hui, il essaie d'entrer en négociation avec ces personnes.

Et la promotion des « lits chauds » dans les résidences secondaires?

HS: Désolé, je suis très pessimiste à

La promotion des « lits chauds » serait par conséquent du ressort du marché?

CJ: Dans ce domaine de gestion commerciale, oui. Mais pour ce qui est du développement économique régional, en particulier des services d'approvisionnement et d'élimination, le marché n'est pas assez puissant. Malgré l'importance que j'accorde aux positions libérales, il me semble nécessaire que les pouvoirs publics fixent un cadre permettant de garantir des services de base. Mis à part le pic d'affluence hivernal – par ailleurs de courte durée –, le reste de l'année est très calme.

Quelle stratégie correctrice proposez-vous?

CT: Les variations saisonnières constituent un énorme problème tant pour les locations de vacances que pour l'hôtellerie. Lorsque la station touristique Engadine-Saint-Moritz a été lancée, les offices du tourisme des communes ont été fermés. Heureusement, le conseil communal de l'époque comptait un hôtelier engagé, qui a tiré la sonnette d'alarme.

En effet, les événements demeurent de la responsabilité de chaque commune. Depuis lors, nous avons engagé un organisateur d'événements qui propose, par exemple, des journées de carving ou de VTT en basse saison. Ce poste est financé par les recettes de la taxe de séjour et en partie par nos ressources fiscales.

Et vous avez de bons résultats?

CT: En partie seulement. Animer la basse saison est un travail ardu, qui comporte une part de risque. Une étroite collaboration avec les hôteliers nous a permis néanmoins d'atteindre un taux d'occupation minimal.

CJ: Les stations touristiques des Alpes suisses sont par ailleurs confrontées à des problèmes fondamentaux.

Premièrement, le ski a perdu en attractivité dans certaines couches de la population. Deuxièmement, l'offre de lits et d'appartements est énorme en été, alors que le taux d'occupation est très faible.

Enfin, la fréquentation des commerces et des entreprises artisanales est trop basse à l'entre saisons. Lorsque les touristes ne viennent pas, les animations les plus fabuleuses ne servent à rien. Il faut donc promouvoir le tourisme pour augmenter l'affluence des touristes, principalement de l'étranger. Or, l'économie privée ne peut susciter à elle seule cette demande.

Il y aurait donc un lien étroit entre les résidences secondaires, l'hôtellerie et les services de base pour la population locale...

CJ: Oui. Dans certaines situations, tout le monde est gagnant. Il est important que l'hôtellerie ouvre au public ses infrastructures telles que les centres de bien-être. Souvent en effet, ces installations sont surdimensionnées pour plaire à une clientèle exigeante.

HS: Une hôtellerie qui dispose d'infrastructures de haut standing attirera également les propriétaires de résidences secondaires. Pas tous, mais une partie d'entre eux. Cela peut aller jusqu'à la fourniture de repas. Les propriétaires de résidences secondaires ont également un effet multiplicateur: ils parlent autour d'eux de leur lieu de villégiature et attirent ainsi de nouveaux clients dans les hôtels.

Cette synergie entre l'hôtellerie et les résidences secondaires est-elle réelle à Silvaplana?

CT: Nous mettons clairement l'accent sur l'hôtellerie. Sans hôtels, ni restaurants, ni épiceries, les stations perdent leur attrait, même pour les propriétaires de résidences secondaires. A Silvaplana, le tourisme est la seule option

économique. La Haute-Engadine a toujours été une région touristique. Développer les résidences secondaires n'est plus à l'ordre du jour dans notre région. Nous en avons déjà plus qu'il n'en faut!

CJ: La création de nouveaux hôtels est bien sûr séduisante, mais la demande fait malheureusement défaut: les nuitées dans l'espace alpin sont en recul depuis quarante ans. Chaque année, 50 à 80 hôtels ferment dans ces régions. Que faire de ces immeubles? Il y en a tellement! Il faudrait pouvoir réaffecter ces volumes vides à la résidence principale, au logement de personnel ou, s'il n'y a pas d'autre alternative, à la résidence secondaire.

Pensez-vous que cela pourrait répondre à une clientèle?

HS: J'en suis certain. Le profil des propriétaires de résidences secondaires change. Vers 1960 et 1970, au moment du boom de la construction de résidences secondaires, la classe moyenne pouvait s'en offrir une. Il faut désormais rénover et procéder à l'assainissement énergétique de ces bâtiments. C'est la raison pour laquelle je suis persuadé qu'il y a encore beaucoup d'avenir dans le secteur de la construction, certes à un rythme moins soutenu qu'auparavant.

La jeune génération voit les choses différemment: elle réserve moins longtemps à l'avance, séjourne moins longtemps au même endroit et ne s'attache pas autant à une destination touristique. La demande d'appartements à louer est quasiment inexistante dans cette catégorie de clientèle. Par contre, les objets haut de gamme partent comme des petits pains. La transformation d'hôtels en faillite devrait donc constituer un soutien pour les stations, mais aussi pour la population locale.

(traduction)



Claudia Troncana, 1956, est diplômée d'une école de commerce et titulaire d'une maturité commerciale. Elle préside la commune de Silvaplana depuis 2008.



Christoph Juen, 1953, a fait des études d'économie à Lausanne et Saint-Gall ainsi qu'à la SEP Stanford Business School. Depuis 2000, il est directeur d'hotelleriesuisse, l'association faîtière de la branche. Il fut pendant douze ans membre de la direction de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, aussi appelée Vorort (aujourd'hui: economiesuisse) et a travaillé pendant quatre ans au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).



Heinrich Summermatter, 1946, est économiste d'entreprise. Il travaille à l'heure actuelle en tant qu'expert indépendant dans le secteur de la formation, à Berne. Il préside l'Alliance Résidences Secondaires Suisse ARSS, l'organisation faîtière nationale des propriétaires de résidences secondaires dans les stations touristiques suisses.

Opportunités pour l'environnement et le social, risques pour l'économie

• • • • •

Sarah Werner
werner@ecoplan.ch
Felix Walter
walter@ecoplan.ch



Une évaluation de la durabilité (EDD) du projet de loi a été effectuée parallèlement au processus législatif. Elle devrait permettre d'évaluer les conséquences économiques, environnementales et sociales du projet. Selon cette analyse, la législation sur les résidences secondaires ouvre

de nouvelles opportunités pour l'environnement et le social, mais présente des risques pour l'économie locale dans les régions de montagne. Ces incidences économiques peuvent néanmoins être atténuées par la prise de mesures adéquates.

Une évaluation de la durabilité (EDD) du projet de loi sur les résidences secondaires a été effectuée en 2014 sur mandat de l'ARE. Elle montre qu'il est difficile d'évaluer les conséquences de la décision du peuple. En effet, celles-ci dépendent fortement de la façon dont les cantons et les communes appliqueront effectivement les dispositions, de la réaction des divers acteurs du secteur touristique et de l'évolution de l'environnement économique, notamment de la conjoncture et des taux d'intérêt.

La loi sur les résidences secondaires aura sans nul doute pour conséquence un recul de la construction dans les régions concernées. Sur la base des analyses d'impact effectuées par le BAK Basel Economics en 2013, on estime que les chiffres d'affaires dans le tourisme et la construction dans les régions de montagne devraient être, en 2025, de 440 à 790 millions de francs inférieurs au scénario de référence. Cela représente 0,2 à 0,4 % du produit intérieur brut selon le scénario de référence. En 2025, on comptera entre 2 700 et 4 800 emplois en moins, soit une diminution de 0,2 à 0,5 % des actifs par rapport à ce scénario. De leur côté, les collectivités publiques doivent s'attendre, à la même date, à une diminution de recettes fiscales (impôt sur le revenu et taxe sur la valeur ajoutée) de l'ordre de 40 à 70 millions de francs par année. Même si l'évaluation des conséquences économiques est globalement négative, les conséquences à long terme semblent supportables dans l'ensemble du pays.

Par ailleurs, le recul des chiffres d'affaires dans les territoires concernés pourrait être compensé à moyen ou long terme. Des instruments appropriés sont prévus, notamment l'encouragement de l'innovation – par exemple de nouveaux types d'hébergement –, ou l'élimination des nombreux problèmes liés aux « lits froids ». En effet, les mesures incitatives en-

courageant les changements structurels devraient à long terme améliorer le positionnement des stations touristiques sur le marché.

La population des régions de montagne est la première concernée

Dans les communes touristiques, la population locale trouvera plus facilement un logement accessible, mais les effets économiques pourraient aussi, selon les circonstances, pousser les gens à quitter leur région. Le mode d'utilisation des logements créés selon l'ancien droit étant libre, les propriétaires bénéficieront d'une augmentation de la valeur de leur bien. De plus, la sécurité juridique est renforcée par rapport au statu quo. Par ailleurs, le frein à la consommation de sol laissera aux générations futures un peu plus de marge pour dessiner les contours du développement territorial.

L'environnement en profitera

Les conséquences environnementales de la loi sont dans l'ensemble positives. Construire moins consomme moins de sol! Moins de résidences secondaires représente moins d'atteintes au paysage (mitage et morcellement), aux habitats naturels de la faune et de la flore, et donc à la biodiversité. Des sites et des paysages de valeur seront ainsi préservés durablement pour la population actuelle et pour les générations futures. Il reste toutefois difficile d'estimer si la nouvelle législation aura des répercussions négatives dans les régions limitrophes de la Suisse, et si elle ne sera pas simplement « exportée ». Tel serait le cas si les résidences secondaires qui ne peuvent plus se construire en Suisse sont « déplacées » à l'étranger. De même, on ne connaît pas les impacts sur l'environnement des projets et initiatives touristiques qui seront mis en œuvre comme mesures d'ac-

compagnement de la législation sur les résidences secondaires.

L'évaluation de la durabilité a permis de préciser le projet de loi

Une évaluation de la durabilité avait été effectuée déjà avant l'élaboration du projet de loi et de ses variantes mis en consultation. Elle a donc facilité les prises de décision internes à l'administration. Certains aspects critiques relevés par l'EDD ont pu être précisés dans le projet. Les résultats de l'étude ont par ailleurs été repris dans le message du Conseil fédéral.

(traduction)



Felix Walter, 1963, titulaire d'une licence en sciences politiques, est un partenaire d'Ecoplan AG. Il

s'intéresse essentiellement aux questions de développement territorial et de politique économique et environnementale.



Sarah Werner, 1982, titulaire d'un master MSc local economic development, est consultante senior au bureau Ecoplan AG.

Elle travaille sur le développement régional et la politique sociale et environnementale.

ETUDE: Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes (Evaluation de la durabilité [EDD] du projet de loi sur les résidences secondaires, résumé en français intégré au document en allemand).

Etude commandée par l'Office fédéral du développement territorial. Ecoplan, 2014.

Le tourisme a besoin de nouveaux mécanismes de financement

.....

Sarah Schmid
s.schmid@hanserconsulting.ch



L'initiative sur les résidences secondaires vise en priorité à endiguer la construction de nouvelles résidences secondaires. Dans les communes touristiques, ses effets sur la

capacité d'investissement dans l'hôtellerie et, plus généralement, dans la branche touristique, seront plus ou moins importants selon la législation d'application.

L'hôtellerie de l'Arc alpin suisse lutte depuis des années contre une stagnation, voire un recul de la demande. La capacité en lits disponible est adaptée aux semaines de séjours touristiques les plus chargées de l'année. La demande subissant d'importantes variations saisonnières, le taux moyen d'occupation des lits hôteliers suisses n'atteint qu'un peu plus de 40 %. Il est même souvent nettement plus bas dans l'Arc alpin. De nombreux hôtels ne peuvent donc pas procéder aux travaux de rénovation nécessaires, faute de pouvoir les financer à partir de leurs revenus courants.

Les établissements hôteliers ont développé ces dernières années plusieurs formes de financement croisé afin de pallier ces impasses financières. Ils privilégient, pour les rénovations et les projets de nouvelles constructions, le financement croisé par des résidences secondaires. Ce type de financement se décline en plusieurs modèles différents:

- calcul combiné dans le cadre d'opérations immobilières de grande envergure;
- vente d'appartements liés à une obligation d'exploitation touristique;
- injection de fonds propres issus d'une vente antérieure de terrains à bâtir ou de résidences secondaires.

Le volume annuel de financement croisé dans le secteur de l'hébergement est estimé entre 60 et 120 millions de francs. Les hôtels des catégories supérieures en sont les principaux bénéficiaires.

Ces dernières années, les collectivités publiques ont de plus en plus souvent assumé les dépenses pour des infrastructures touristiques générales, par exemple, des remontées mécaniques, des installations d'enneigement, une piscine couverte ou des bains thermaux. Pour de nombreuses com-

munes, de telles dépenses ne posaient aucun problème parce que le marché florissant des résidences secondaires alimentait leurs recettes fiscales, générées par les droits de mutation et l'impôt sur les gains immobiliers.

De nouveaux modèles de financement sont nécessaires

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires a profondément modifié la situation des stations touristiques de l'Arc alpin. Si aucune mesure ciblée de politique touristique n'est prise, la tendance actuelle – à savoir l'augmentation des offres d'hébergement à bas coûts et une saison de sports d'hiver plus courte – devrait s'accroître, en raison du net frein aux investissements dans l'hôtellerie de haut standing. En parallèle, il faut s'attendre à ce que ce tourisme extensif oblige les collectivités publiques à poursuivre leurs investissements dans les infrastructures touristiques générales. Pour contrecarrer ce phénomène, les communes, dont les recettes (voir plus haut) vont diminuer, se verront dans l'obligation de rechercher de nouvelles sources de financement, ou de compenser ce manque par une augmentation des impôts sur les résidences principales et, le cas échéant, secondaires.

Amélioration des conditions-cadres

Comme le révèle l'analyse de plusieurs scénarios, le nouveau cadre juridique induira des changements structurels plus ou moins importants et rapides. Les collectivités publiques désireuses d'atténuer au mieux les effets négatifs de l'initiative sur le tourisme devraient envisager l'une ou l'autre des mesures suivantes:

- utiliser la marge d'action qui leur est laissée pour édicter une législation d'application précise afin de favoriser,

par des incitations ciblées, la réalisation de projets d'hébergement de haut standing, souhaitables du point de vue de la création de valeur ajoutée;

- optimiser les instruments de politique régionale et de politique touristique afin de mieux soutenir financièrement la création et l'exploitation d'installations intercommunales (par exemple piscines couvertes, thermes, terrains de golf ou centres de congrès);
- accorder davantage d'attention aux intérêts touristiques, notamment au plan local, dans l'aménagement du territoire.

Après des années d'extensification du tourisme, une refonte complète des conditions-cadres est le seul moyen de favoriser l'émergence d'entreprises touristiques à nouveau capables de faire face à la concurrence du marché et, par conséquent, de générer de la valeur ajoutée, si possible toute l'année. Depuis l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, cette conclusion est plus que jamais d'actualité.

(traduction)



Sarah Schmid, 1981, est titulaire d'un diplôme d'ingénieur en agronomie de l'EPFZ. En tant que cheffe de projet chez BHP Hanser und Partner AG, elle travaille sur des projets liés au tourisme.

ETUDE: Financement du tourisme sans résidences secondaires. Effets de l'initiative Weber sur le financement des établissements d'hébergement et des infrastructures touristiques.

Rapport final à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). BHP Hanser und Partner AG, 2013

Conséquences sur l'économie régionale: douloureuses à moyen terme, surmontables à long terme

• • • • •

Klaus Jank
klaus.jank@bakbasel.com

L'analyse intitulée *Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme et de l'économie* examine en priorité les répercussions de l'initiative sur le tourisme, le secteur du bâtiment, l'immobilier et l'économie dans son ensemble, dans l'espace alpin suisse. Selon les conclusions de cette étude, les conséquences économiques sont, certes, généralement douloureuses à court et moyen terme, mais sont surmontables à long terme. Le tourisme pourrait notamment bénéficier d'un meilleur taux d'occupation et d'une valeur ajoutée par lit plus élevée.



Selon les estimations de BAKBASEL, près de 4 000 nouvelles résidences secondaires ont été construites annuellement dans l'espace alpin suisse entre 2000 et 2010. Les investissements dans la construction de résidences secondaires, et l'utilisation de celles-ci, ont généré une valeur ajoutée estimée à 6,4 milliards de francs, ce qui correspond à 6 % du PIB régional. Dans ces régions alpines, environ 75 000 emplois, soit 7,2 % du nombre total, dépendent des investissements dans la construction et de l'utilisation des résidences secondaires.

L'étude, effectuée sur mandat du SECO, analyse les conséquences de l'initiative à l'aide de différents scénarios développés dans ce cadre, qui sont comparés à un scénario de référence. Ce dernier établit des prévisions de l'évolution économique en supposant que l'initiative n'ait jamais existé. Un des scénarios, dit « élémentaire », se fonde sur une mise en œuvre de l'ordonnance sur les résidences secondaires, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. D'autres scénarios ont aussi été étudiés: l'un modéré, l'autre strict et le troisième extrême – avec arrêt com-

plet de la construction de résidences secondaires. Pour chaque scénario, les réactions possibles des acteurs économiques, une fois la régulation effective, sont indiquées à l'aide d'une échelle allant d'une variante optimiste à une variante pessimiste.

Reprise possible de la construction de résidences secondaires

Le scénario « élémentaire », considéré comme le plus réaliste, conduit à des résultats complètement divergents pour la demande touristique et les investissements immobiliers. Une fois passé l'effet d'anticipation induit par les demandes de permis de construire de dernière minute, les investissements immobiliers dans l'Arc alpin devraient, en 2015, rester en retrait d'au moins 1 milliard de francs par rapport au scénario de référence. Ensuite, les différences devraient se réduire et, en 2025, ne s'élever plus qu'à environ 800 millions de francs. Quant à la demande touristique, sa tendance à long terme affiche, selon la variante intermédiaire du scénario « élémentaire », une tendance à la hausse.

REPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI (ECARTS PAR RAPPORT AU SCENARIO DE REFERENCE)

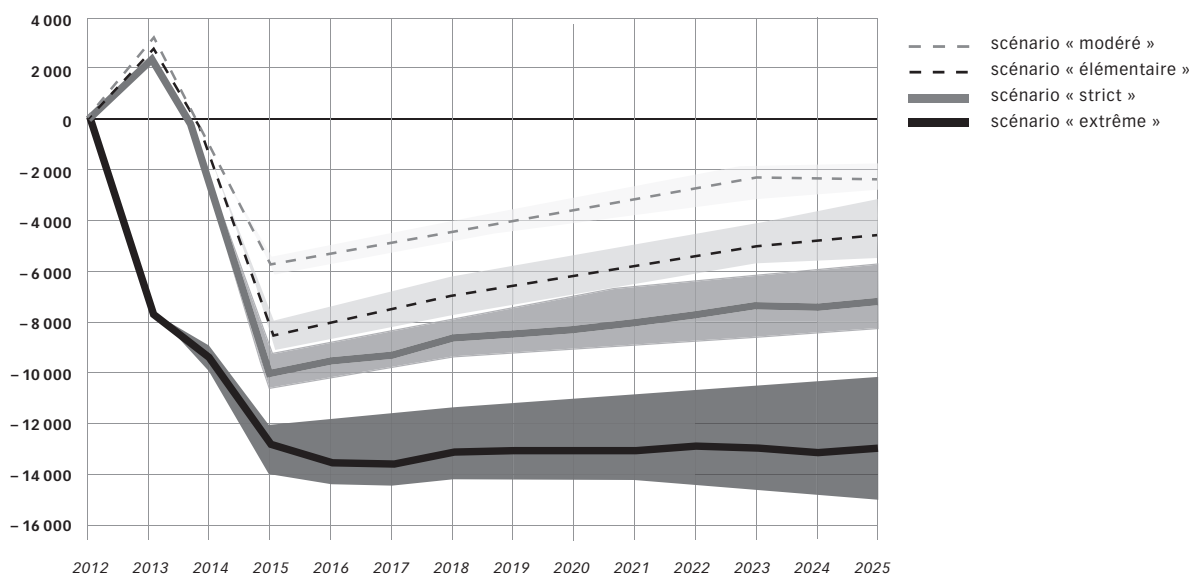


Figure: Résultats des scénarios: comparaison des répercussions sur l'emploi dans les 4 scénarios de base avec leurs caractéristiques

En 2025, cette demande se situerait approximativement 26 millions de francs au-dessus de celle du scénario de référence. En la décomposant en ses différents segments, il s'avère que cette demande subit de profonds changements: jusqu'en 2025, celle des propriétaires de résidences secondaires non commerciales devrait être significativement plus faible que dans le scénario de référence. En revanche, une proportion nettement plus importante de la demande serait dirigée vers les hôtels et les locations de vacances. Les équipements d'hébergement bénéficieraient ainsi d'un meilleur taux d'occupation et d'une valeur ajoutée par lit plus élevée. Selon les résultats du scénario « élémentaire », le produit intérieur brut régional se situerait à moyen terme environ 0,7 % en dessous du paramètre équivalent du scénario de référence. Etayée par la reprise de la construction de résidences secondaires, gérées à titre professionnel, et par les retombées positives sur le bâtiment et le tourisme, l'économie alpine rattraperait son

retard par rapport au scénario de référence. En 2025, à la fin de la période d'étude, le PIB régional accuserait un retard de 0,4 % seulement par rapport au scénario de référence.

Recul des emplois

Selon le mode de mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires et selon la réaction des acteurs économiques à la régulation, les répercussions des scénarios s'écartant du scénario « élémentaire » sont très contrastées. Par rapport au scénario de référence, et jusqu'en 2025, les effets sur l'emploi, notamment, vont d'une perte de 1 600 postes (pour le scénario optimiste « modéré ») à une perte de 15 000 postes (pour le scénario pessimiste « extrême »). Ces suppressions d'emplois affecteraient tout particulièrement le secteur du bâtiment et ses branches connexes.

(traduction)



Klaus Jank, 1983, économiste diplômé formé aux Universités de Fribourg en Brisgau et de Washington, Seattle, s'est spécialisé dans les marchés financiers et la sécurité sociale. Collaborateur scientifique de BAKBASEL depuis 2012, il travaille essentiellement sur des modèles de prévisions dans le secteur immobilier, des modèles macroéconomiques ainsi que des projets spéciaux. Il suit par ailleurs l'évolution de la branche de l'immobilier et de l'industrie du bois.

ETUDE: Conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires pour le développement régional du tourisme et de l'économie – état des lieux, relations de cause à effet et analyses fondées sur scénarios (résumé).

Etude commandée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). BAK Basel Economics AG, 2013.

Comme à la maison, même pour un court séjour

Stefanie Pfändler
stefanie.pfaendler@are.admin.ch



Les campings ne sont plus du tout comme autrefois. Finie, l'époque des tentes mouillées et des caravanes exigües. Le camping s'est réinventé. Petite visite à Sarnen, où

l'on peut faire du camping sans se prendre la tête pour monter sa tente, et s'installer confortablement comme à la maison.

Ce lundi matin, il pleut à Sarnen en cet été qui semble ne jamais vouloir arriver. Le Seefeld Park – un hectare et demi au bord du lac de Sarnen, à la disposition de vacanciers exigeants – se trouve à quinze minutes de marche de la gare du chef-lieu du canton d'Obwald. Son site Internet vante le *Glamping*, mot issu de la contraction de glamour et de camping. La formule tendance est destinée aux campeurs qui ne veulent pas renoncer à leur confort en vacances. Une photo montre un père dynamique en train de se brosser les dents en compagnie de son fils, une scène pleine de bonheur. Ce moment de complicité a pour décor une salle de bain parfaitement équipée, ressemblant davantage à un hammam qu'à une tente. La scène se passe dans une tente *Lodge Suite*, cinq étoiles, l'une des nombreuses installations fixes du camping.

Équipement intégral de chaque parcelle

Avant cette visite, je m'imaginais naïvement un camping avec des tentes et tout au plus quelques caravanes rétro. Non, le Seefeld Park n'a rien à voir avec cela. La pelouse réservée aux tentes est une étroite bande de terrain en bordure du lac, et ne constitue qu'une infime partie de l'ensemble du site. Le reste de l'installation mérite véritablement ses cinq étoiles. Si les quelque 90 emplacements réservés aux séjours de courte durée, pour des vacances classiques en caravane ou sous tente, font encore penser à un camping, cette impression disparaît lorsqu'on se trouve au milieu des 60 emplacements résidentiels et parcelles à louer.

Les emplacements résidentiels sont occupés par des maisons de vacances dotées d'un équipement ultramoderne. Chaque parcelle bénéficie d'un équipement complet – un chemin d'accès de 3 mètres de large, ainsi qu'un rac-

Des mobile homes comme résidences secondaires?

Les installations fixes du camping sont utilisées de diverses manières, pour une utilisation temporaire (quelques jours ou semaines de location), de longue durée (contrat de plusieurs années) et même permanente, à titre de résidence secondaire. Un mobile home n'est comptabilisé comme résidence secondaire que dans de rares cas. Le plus souvent, on le considère comme une construction dite mobile, qui peut théoriquement être déplacée. Cette interprétation est-elle toutefois encore adaptée à notre époque? Telle est la question. Les standards des mobile homes ont fortement évolué, et leur mobilité n'est que rarement effective.

En raison de la limitation du taux de résidences secondaires dans chaque commune (article constitutionnel sur les résidences secondaires), la possibilité d'installer un mobile home dans un camping suscite un fort regain d'intérêt. Il est par conséquent nécessaire d'ouvrir le débat sur cette question et d'analyser en profondeur la façon de gérer ce phénomène.

Olivia Grimm, olivia.grimm@are.admin.ch

cordement au réseau d'électricité, d'eau potable et de canalisation d'eaux usées. Un tel emplacement n'est pas un lieu de séjour de courte durée, mais un investissement. Il se loue pour une durée fixe de dix ans. Ensuite, le contrat se renouvelle tacitement d'année en année. Les prix de location des parcelles vont de 7 500 à 8 500 francs par année – sans compter l'édification de la construction proprement dite.

Projet à long terme

Pour la plupart, ces constructions sont préfabriquées; les locataires ont investi beaucoup de temps et d'argent dans leur aménagement intérieur. En se promenant, on voit tout de suite que le « village » est habité: des vélos, un compost derrière la maison, des jouets d'enfants qui traînent, un grill à gaz très souvent, un jardin d'hiver parfois, ou encore une généreuse terrasse en bois sont autant de signes révélateurs. De grandes plantes en pots marquent quasiment chaque entrée. Les haies sont soignées et ici et là, un campeur s'est même offert le luxe d'installer une clôture. Les petites constructions arborent



Ambiance de village sur le camping: un centre bien vivant

pour la plupart des noms très coquets: Villa Coco Loco, Bellevue, ou Cabane de montagne – un chalet suédois dans la réalisation duquel le propriétaire a investi des sommes importantes pour réaliser son rêve, nous confie l'aimable gardien. La partie en bois a été construite sur une semelle de fondation en béton. L'aménagement intérieur a été



Un projet de longue haleine: petit chalet suédois construit sur une semelle en béton

entièrement réalisé par le propriétaire. Au final, la construction ressemble à un véritable chalet avec terrasse et jardin, comme à la maison. « C'est un projet de longue haleine, confirme le gardien. Le propriétaire y habite 365 jours par année. Son domicile reste néanmoins enregistré chez sa sœur ». Le temps que passent les locataires dans ce camping est leur affaire. Mais il est hors de question d'y établir son domicile fiscal.

Le camping est ouvert toute l'année. Il essaie d'attirer les touristes également l'hiver, ce qui ne devrait pas vraiment constituer un problème compte tenu du fait que chaque logement dispose d'un chauffage. De nombreux locataires y passent une grande partie de leurs vacances. Des voitures immatriculées à Zurich, Zoug, Schaffhouse et Saint Gall sont garées sur le parking.

Statut de « client »

Quelques jeunes désœuvrés sont assis sur les marches devant le restaurant. Sur la carte: hamburgers et pommes

frites, croquettes de poulet et riz thaï au curry bien épicé. Dans un coin, deux familles fêtent l'anniversaire de l'un de leurs enfants. On mange des gâteaux, on chante et une caissière applaudit joyeusement. On se connaît tous ici.

Et pourtant une collaboratrice du camping nous apprend que les locataires recherchent en général davantage le calme et la tranquillité que les contacts sociaux. « Du côté des résidents, c'est chacun pour soi », explique la jeune femme. Il n'y a pas beaucoup d'activités communes. Les autorités communales viennent une fois par année pour saluer les locataires. Et à une autre occasion, le gérant organise un apéritif. « Nous informons alors les locataires des activités passées et des modifications à venir », ajoute la collaboratrice. Ici, pas de procédure de participation ni de structure associative. Même si les gens se sentent chez eux, ils restent des clients. Le service est accueillant et chaleureux: les bains à bulles dans le bassin chauffé promettent « le plaisir de la baignade pour

toute la famille ». Il y a des places de grill, des courts de tennis, un terrain de beach-volley, des tables de ping-pong et des places de jeux pour les enfants. Il est possible de commander des petits pains frais pour le petit-déjeuner; la literie est mise à disposition sur demande et l'on peut en tout temps s'adresser au personnel pour des questions ou des demandes. Le Seefeld Park ressemble à un petit village, mais c'est un village qui offre des extras. Un village « nouvelle norme », en somme!

A l'intérieur du mobile home (qui n'a de mobile que le nom) que nous avons loué pour la nuit, nous retrouvons quelque peu la sensation d'être dans un camping. Les parois sont fines; cela sonne creux. Les portes des armoires ont des fermetures magnétiques, comme si on partait sur des pistes chaotiques. Mais ce n'est pas par cette nuit pluvieuse du mois d'août que le mobile home partira. (Il ne bougera sans doute jamais de ces rives du lac de Sarnen.) Le lendemain matin, lorsque nous retournons à notre chalet avec notre sachet de petits pains frais, le lac de Sarnen scintille à l'horizon, dominé, en toile de fond, par le majestueux Pilate. Les voisins nous saluent avec bonne humeur et l'odeur du café inonde la cuisine. La tentation est alors très forte d'installer des pots de géraniums aux fenêtres.

(traduction)



Stefanie Pfändler, 1985, a étudié les sciences de l'environnement et l'écologie urbaine à l'Université de Genève. Elle travaille actuellement (au sein de la section du développement durable) à l'ARE en tant que responsable de la promotion du développement durable dans les cantons, les villes et les communes. Journaliste indépendante, elle écrit par ailleurs pour divers médias.

Notre montagne sacrée

Michael Rockenbach
michael.rockenbach@gmail.com

Le peuple a toujours raison. Tout démocrate digne de ce nom – c'est-à-dire tout le monde – le sait en Suisse. Ce que l'on oublie facilement, c'est que le peuple se comporte de manière ambiguë.

Exemple éloquent: le mélodrame au sujet des résidences secondaires. Les habitants de la plaine ont décidé de limiter drastiquement la construction de résidences secondaires en montagne. Or ce sont ceux-là même qui bétonnent à tour de bras leurs campagnes! Les montagnards, eux, sont furieux. Ils espéraient justement pouvoir rester encore quelques années chez eux. Dans certaines communes comptant un taux de résidences secondaires de plus de 80 %, les autochtones sont devenus rares.

Ainsi va la vie dans ce pays: d'un côté, le mythe de notre belle montagne sacrée est encore bien vivant – il ne faudrait surtout pas altérer nos beaux paysages! – et de l'autre, nous nous accommodons fort bien de ce bétonnage à outrance – dont nous vivons nous-mêmes. L'architecte et journaliste Benedikt Loderer, surnommé le flâneur ou l'arpenteur urbain, parle d'un « faux âge d'or » où tout le monde s'enrichit. Les uns, grâce à la prospérité du marché de la construction, les autres, grâce à l'augmentation constante de la valeur de leurs biens immobiliers. Pour Loderer, les Suisses vivent dans leur tirelire, un point c'est tout!

Jusqu'au 11 mars 2012, date du coup de cœur du peuple en faveur de l'initiative sur les résidences

secondaires, la Suisse a pu masquer ces contradictions. Après l'acceptation de l'initiative, elle a dû tirer les conséquences de ce vote et s'adapter quelque peu à la nouvelle donne. Acquérir une résidence secondaire ne serait désormais plus aussi facile qu'acheter un deuxième téléviseur, un deuxième ordinateur ou une deuxième voiture.

Mais pour certains, c'est trop demander. Au lieu de chercher de nouveaux modèles d'hébergement et d'investissement, ils cherchent les meilleures combines pour tirer leur épingle du jeu. Peu après la votation du 11 mars, la *Sonntagszeitung*, par exemple, présentait une liste d'astuces testées en Valais et dans les Grisons pour contourner les restrictions et règlements régionaux déjà en vigueur: transformer des résidences secondaires en sièges d'entreprises et des résidences de vacances privées en résidences hôtelières, ou déclarer son chalet comme résidence principale. Il paraît même que des couples se seraient déclarés séparés pour pouvoir enregistrer une deuxième résidence principale. De tels stratagèmes permettent la transformation miraculeuse d'une résidence secondaire en une résidence principale. Ces trucs sont très en vogue actuellement face au durcissement de la législation.

En ne ménageant pas sa peine pour imaginer la meilleure combine, on se dit que l'on trouvera une explication originale au fait de posséder plusieurs résidences secondaires: cas de force majeure; absence d'alternative! Franz et Judith Weber – les auteurs

de l'initiative « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » – ont d'ailleurs montré l'exemple. Comme les médias l'ont relaté dernièrement, créant la surprise générale, ces bouillonnants protecteurs du paysage possèdent plusieurs résidences: une secondaire, une tertiaire, une quatrième et même une cinquième. Ces logements et maisons sont situés dans l'Oberland bernois, à Montreux, à Paris et dans le Midi de la France – et sont le plus souvent inoccupés. Le couple n'y voit bien sûr aucune contradiction avec son activité politique. Il déclare avoir besoin de ces résidences, qui lui servent de bases de campagne dans son combat contre la destruction des paysages et pour planifier

de nouvelles actions. Des actions qu'il faut promouvoir avec autant de succès que celle du 11 mars 2012.

Soit. Dans une démocratie, il n'est pas sorcier de se trouver du bon côté des urnes, et par conséquent du côté des gagnants. C'est une question de majorité. Dans la vie normale, par contre, il ne faut pas hésiter à en faire un peu plus pour parer à toute éventualité – et il faut même parfois se montrer un petit peu agressif. Mais cela ne nous fait pas peur, à nous les Suisses!

(traduction)



Michael Rockenbach, 1973, a fait des études d'histoire et d'allemand à l'Université de Bâle. Ancien responsable de rubrique à la Basler Zeitung et membre fondateur de la TagesWoche, il travaille aujourd'hui en tant que journaliste indépendant et enseigne la culture générale à l'Ecole professionnelle de santé de Münchenstein.

Editoriale

Stephan Scheidegger
Direttore supplente ARE
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**Abitazioni secondarie: la legislazione esecutiva
richiede senso della misura**



L'11 marzo del 2012, il popolo ha detto sì all'iniziativa "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!". Il verdetto del sovrano ha provocato nelle regioni interessate una grande insicurezza a livello giuridico a cui il Consiglio federale ha cercato di rimediare tempestivamente con la sua ordinanza del 22 agosto 2012.

La situazione di partenza per l'elaborazione della legislazione d'attuazione è particolare dato che la scarsa maggioranza a favore della nuova norma costituzionale si è costituita soprattutto in regioni solo indirettamente interessate. Le regioni direttamente toccate invece non solo hanno chiaramente rifiutato l'iniziativa, ma si sentono ora altresì minacciate nella loro esistenza economica dal divieto di nuove abitazioni secondarie stipulato a livello costituzionale. Si tratta quindi di trovare una via per una realizzazione corretta della volontà popolare espressa l'11 marzo del 2012 che nondimeno sfrutti in modo ottimale, a favore delle regioni interessate, i margini di manovra immanenti nel testo costituzionale. Al centro dell'attuazione del nuovo articolo costituzionale v'è il divieto di nuove abitazioni secondarie quando la loro quota nel Comune interessato supera il 20 per cento. Obiettivo è evitare i cosiddetti letti freddi. Nei Comuni interessati le nuove abitazioni secondarie

rimarranno permesse solo se in grado di generare, a condizioni definite in dettaglio, letti caldi. Con il libero cambiamento di destinazione delle abitazioni già esistenti o al beneficio di un'autorizzazione edilizia con decisione passata in giudicato prima dell'11 marzo 2012 si intende inoltre minimizzare le ripercussioni negative per le regioni interessate. All'origine dell'iniziativa v'erano le legittime preoccupazioni di ampie cerchie della popolazione relative a un'ulteriore edificazione dispersiva nel paesaggio. È comunque necessario tenere in considerazione anche la situazione delle regioni e dei Comuni interessati. La Confederazione mira quindi ad un'esecuzione equilibrata in ogni direzione dell'articolo costituzionale. In questo modo, diventa possibile attuare gli obiettivi dell'iniziativa senza togliere alle regioni turistiche la possibilità di una prosperità economica futura. D'altronde, non rientra nelle consuetudini della cooperazione democratica tipica del nostro Paese imporre rivendicazioni massimaliste a breve termine. Proprio nel caso di progetti che coinvolgono diverse generazioni è necessario mantenere il senso della misura, puntare alla reciproca comprensione ed essere disponibili a soluzioni concertate.

(traduzione)



Le abitazioni secondarie tra benedizione e maledizione

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch
Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



Da decenni si conoscono la problematica e le conseguenze della costruzione sfrenata di abitazioni secondarie. Con l'accettazione della relativa iniziativa popolare, la costruzione di residenze secondarie è stata forte-

mente limitata. Questa limitazione non dovrebbe servire solo a proteggere il paesaggio, ma va sfruttata anche come opportunità per sviluppare innovazioni e per rafforzare lo spazio alpino svizzero in generale.



Dopo una prima ondata di attività di costruzione di abitazioni secondarie durante gli anni '60 e all'inizio degli anni '70 è apparso sempre più chiaro che il fenomeno non rappresenta solo una benedizione. Allora, molti luoghi di villeggiatura non disponevano ancora di una pianificazione locale. Per questo motivo, alla legge sulla pianificazione del territorio entrata in vigore il primo gennaio del 1980 era legata la speranza di poter orientare lo sviluppo delle abitazioni secondarie secondo direttrici più favorevoli per il turismo e per la popolazione.

Dopo un periodo di stagnazione dovuto alle crisi petrolifere del 1973 e del 1979/80, dalla metà degli anni '80 si è avuta una seconda ondata di costruzione di residenze secondarie. Fu

di nuovo accompagnata da linee guida e raccomandazioni finalizzate ad un controllo dello sviluppo delle abitazioni secondarie. Negli ultimi tempi i dibattiti parlamentari relativi all'abolizione della Lex Koller e all'iniziativa sulle abitazioni secondarie hanno ridato slancio alla discussione in merito. La novità è il fatto che la tematica è "scesa" dallo spazio alpino fino all'Altopiano svizzero. Il risultato di quest'attività politica è noto: dall'approvazione dell'iniziativa l'11 marzo del 2012, il nuovo articolo 75b della Costituzione federale stabilisce che la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento. I Comuni, inoltre, sono obbligati a pubblica-

re ogni anno il loro piano delle quote di abitazioni principali unitamente allo stato dettagliato della sua esecuzione.

Molteplici motivi per una limitazione

Tutte le misure varate in passato non hanno permesso di combattere efficacemente le ripercussioni negative legate all'alto numero di abitazioni secondarie. La critica principale nei confronti delle abitazioni secondarie è da sempre il fatto che la domanda di case di vacanza comporta una lievitazione dei prezzi dei terreni nelle regioni interessate, rendendo difficoltoso alla popolazione indigena l'affitto o l'acquisto di abitazioni. Inoltre, le abitazioni secondarie hanno un basso grado d'utilizzazione, ma le infrastrutture del

In breve le precisazioni dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie

ABITAZIONI SECONDARIE

Il termine abitazioni secondarie è già stato utilizzato nelle disposizioni della LPT in vigore dall'11 luglio 2012 e definito in un ausilio alla pianificazione dell'ARE. L'ordinanza si basa su questa definizione e quindi assicura un'utilizzazione del termine conforme alla prassi vigente stabilita dalla Confederazione e da singoli Cantoni e Comuni già attivi in questo senso.

Articolo 2 ordinanza sulle abitazioni secondarie

Sono considerate abitazioni secondarie le abitazioni non utilizzate permanentemente:

- a. da persone domiciliate nel Comune ;*
- b. da persone a scopo di lavoro o di formazione.*

La definizione scelta nell'ordinanza distingue chiaramente le abitazioni secondarie da quelle primarie, con conseguenti facilitazioni nel rilevamento, nell'aggiornamento e nel controllo. Alla lettera a ci si riallaccia al domicilio in

virtù del diritto civile dell'articolo 23 del codice civile svizzero. Il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente, dove si è stabilito il centro degli interessi vitali e dove si pagano le imposte. Normalmente, quindi, dove si dorme, si trascorre il tempo libero e si trovano gli effetti personali. Dato che l'intento della disposizione costituzionale per le abitazioni secondarie è soprattutto quello di combattere i "letti freddi", alla lettera b si tiene conto di alcune utilizzazioni speciali. Tra queste, ci si riferisce al caso in cui il domicilio degli utenti dell'alloggio si trova altrove, ma è comunque raggiunto un elevato grado di utilizzo degli alloggi interessati. Si tratta per esempio di abitazioni per residenti settimanali, di quelle che le ditte mettono a disposizione dei collaboratori per un breve periodo e di quelle occupate per la durata di una formazione. Le abitazioni così usate non sono considerate abitazioni secondarie, anche se non sono occupate costantemente dalle stesse persone.

CALCOLO DELLA QUOTA DI ABITAZIONI SECONDARIE DI UN COMUNE

Non esiste una statistica nazionale delle abitazioni secondarie. In seno al gruppo di lavoro per l'elaborazione dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie si è quindi cercata una possibilità di lavorare partendo dalle statistiche disponibili per minimizzare l'onere e giungere velocemente a risultati. Con il Registro federale degli edifici e delle abitazioni in combinazione con l'attuazione della legge sull'armonizzazione dei registri si è offerta la possibilità di ottenere in tempi brevi un quadro statistico verosimile della quota reale delle abitazioni secondarie. Nell'ordinanza si tiene conto di questa situazione definendo presunta la quota di abitazioni secondarie calcolata. I Comuni hanno la possibilità di confutare tale presunzione. Un promemoria dell'ARE fornisce informazioni su come i Comuni devono procedere per fornire la prova che la loro quota di abitazioni secondarie non supera il 20 per cento. Per facilitare ai Comuni

Comuni devono essere equipaggiate a caro prezzo per far fronte ai periodi di punta. Le abitazioni secondarie contribuiscono alla dispersione insediativa, pregiudicano i quadri paesistici e distruggono così il capitale fondamentale del turismo. Infine, gli effetti sull'occupazione delle abitazioni secondarie in ambito turistico sono molto ridotti.

Per contrastare questa situazione, l'Assemblea federale, nel dicembre del 2010, come controproposta indiretta all'iniziativa sulle abitazioni secondarie ha accolto per la prima volta delle disposizioni relative alla costruzione di abitazioni secondarie nella legge sulla pianificazione del territorio, entrate in vigore il 1° luglio del 2011. Ai Cantoni è stato fatto obbligo di specificare i territori in cui occorre adottare misure particolari per garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie. Inoltre, nella legge

sono stati indicati gli effetti auspicati: limitare il numero di nuove abitazioni secondarie, promuovere l'industria alberghiera e le abitazioni primarie a prezzi moderati e migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie, quindi una lotta ai "letti freddi".

Prime misure in anticipo sulla legge sulle abitazioni secondarie

Già pochi mesi dopo l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale adottava il 22 agosto del 2012 l'ordinanza sulle abitazioni secondarie, mettendola in vigore il primo gennaio 2013. L'ordinanza chiariva le questioni più urgenti relative alle nuove disposizioni costituzionali, gli articoli 75b e 197 cifra 9 Cost., fornendo così un importante contributo alla certezza del diritto. L'ordinanza si ap-

plica a tutti i Comuni nei quali la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento. È intesa come regolamentazione transitoria fino a quando il Parlamento varerà una corrispondente legge sulle abitazioni secondarie.

Dopo avere elaborato l'ordinanza sulle abitazioni secondarie si trattava inoltre di chiarire come eseguire le disposizioni previste dalla legge sulla pianificazione del territorio relative alle abitazioni secondarie entrate in vigore ancor prima dell'iniziativa e come dovesse avvenire la loro attuazione nei piani direttori cantonali. Per rispondere a queste domande l'ARE, con la collaborazione di singoli Cantoni direttamente interessati, ha elaborato delle raccomandazioni in merito. Laddove sussiste necessità d'agire sono già oggi possibili e vanno quindi adottate senza aspettare la legge sulle abitazioni secondarie misure per la promozione

> In breve le precisazioni dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie

il rilevamento delle utilizzazioni degli alloggi, si è adeguata la maschera di immissione del registro comunale e degli alloggi.

Al momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza il primo gennaio del 2013, erano 573 i Comuni elencati in allegato all'ordinanza in cui si supponeva una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Dopo gli ultimi adattamenti nell'ottobre del 2013, il loro numero era sceso a 480. Circa la metà era stata tolta dalla lista in seguito a fusioni comunali. Siccome erano avvenute numerose fusioni tra Comuni con un'elevata quota di abitazioni secondarie, la regione sottoposta all'ordinanza non è diminuita quanto il numero dei Comuni. Gli altri Comuni stralciati dalla lista avevano provato che la loro quota di abitazioni secondarie non superava il 20 per cento. Il prossimo aggiornamento dell'elenco avverrà nell'ottobre del 2014.

TRATTAMENTO DELLE ABITAZIONI E STRUTTURE ALBERGHIERE ESISTENTI

Per le abitazioni già esistenti o al beneficio di un'autorizzazione edilizia con decisione passata in giudicato prima dell'11 marzo 2012 non sussistono limitazioni all'utilizzazione in virtù dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie; possono passare da abitazioni primarie a secondarie e viceversa. A determinate condizioni, anche le strutture alberghiere già esistenti l'11 marzo 2012 possono cambiare destinazione ed essere trasformate in abitazioni secondarie:

in particolare, la struttura dev'essere stata sfruttata per almeno 25 anni e una perizia indipendente deve dimostrare che l'albergo non può più essere gestito in modo redditizio.

LA COSTRUZIONE DI NUOVE ABITAZIONI SECONDARIE

In Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, le abitazioni che non sono utilizzate come abitazioni primarie possono essere costruite solo se sono destinate a sfruttamento turistico. Ad esempio nel quadro di un esercizio alberghiero come resort o villaggio turistici o come abitazioni supplementari, quando il proprietario abita nella stessa casa.

Un'ulteriore disposizione permette la trasformazione in abitazione secondaria di edifici tipici del paesaggio in paesaggi protetti se l'edificio può essere mantenuto solo in virtù di un tale cambiamento di destinazione.

di abitazioni a prezzi abbordabili, l'incentivazione dell'industria alberghiera e una migliore utilizzazione delle abitazioni secondarie.

Un catalizzatore di innovazioni

La legge sulle abitazioni secondarie che sostituirà l'ordinanza del 22 agosto 2012 si trova attualmente al vaglio del Parlamento. Il Consiglio federale ha adottato il relativo messaggio nel febbraio del 2014. Finalmente, dopo un dibattito sullo sviluppo delle abitazioni secondarie durato tre decenni, sono stati stabiliti gli orientamenti necessari. Con la sfida strutturale del nuovo orientamento sono messi alla prova sia la pianificazione del territorio sia il turismo. Se l'iniziativa sulle abitazioni secondarie potrà essere usata come catalizzatore di innovazioni e come impulso per un cambiamento strutturale in grado di determinare

buone condizioni quadro per l'economia e la popolazione delle regioni interessate, tutto questo si rivelerà una benedizione per lo spazio alpino svizzero e per il Paese in generale.

(traduzione)



Martin Vinzens, 1962, ha studiato dapprima architettura e in seguito pianificazione presso l'ETHZ e l'Università dell'Oregon. Dal 2002 lavora presso l'ARE e attualmente è a capo della sezione Territori rurali e paesaggio. Lo sviluppo delle abitazioni secondarie fa parte dei temi principali di cui si occupa. In quest'ambito ha collaborato all'elaborazione dei fondamenti giuridici per la legge sulla pianificazione del territorio, l'ordinanza sulle abitazioni secondarie e il disegno di legge sulle abitazioni secondarie.



Gabriel Hefti, 1961, è giurista. Dal 2011 lavora presso la sezione Diritto dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. I temi principali del suo lavoro concernono le residenze secondarie e gli impianti d'allacciamento per l'energia elettrica, gli impianti militari e gli edifici per richiedenti l'asilo al di fuori delle zone edificabili nonché gli acquisti e i contratti. In precedenza ha lavorato presso l'ufficio giuridico del Dipartimento delle costruzioni, dei trasporti e dell'energia del Cantone di Berna e presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica.

La situazione giuridica relativa alle abitazioni secondarie in Svizzera e nei Paesi limitrofi

• • • • •

Gabriel Hefti
gabriel.hefti@are.admin.ch



Non solo in Svizzera, anche nei Paesi limitrofi vengono vagliati strumenti atti a limitare la costruzione di abitazioni secondarie o destinarle allo sfruttamento. Sovente non

sono i governi centrali, ma gli enti locali toccati dal problema a promuovere imposte sulle abitazioni secondarie e altre misure.

La Svizzera affronta il problema delle abitazioni secondarie in primo luogo tramite regolamentazioni a livello nazionale. In virtù del mandato costituzionale relativo al controllo della costruzione di abitazioni secondarie, la Confederazione era tenuta ad elaborare una soluzione che passasse innanzitutto attraverso la pianificazione del territorio. Da una parte, lo ha fatto con la vigente ordinanza del 22 agosto 2012 sulle abitazioni secondarie, dall'altra sottoponendo alle Camere federali un disegno di legge federale in materia. Anche se nei Paesi limitrofi questi approcci centrali mancano e i problemi si differenziano in parte molto da quelli svizzeri, le soluzioni ivi praticate sono interessanti anche per il nostro Paese.



GERMANIA: residenza secondaria, servitù per turisti e imposta sulle abitazioni secondarie

In Germania si distingue tra residenze principali e secondarie. Una persona che per un periodo prolungato soggiorna per motivi che non concernono vacanze o visite presso un domicilio notificato, deve annunciarsi entro un termine di una, al massimo due settimane presso l'anagrafe e quivi motivare la residenza secondaria anche se è già regolarmente annunciata presso un domicilio principale.

Queste misure non sono adottate per timore di un'edificazione dispersiva in seguito alla costruzione di abitazioni secondarie, ma in virtù di una differenziazione di carattere meramente fiscale. La dispersione insediativa è percepita come un problema solo in alcuni Comuni della Baviera come Reit im Winkl, Bad Hindelang o Oberstaufen. I Comuni della Baviera hanno inoltre la

possibilità, in relazione ai permessi, di farsi concedere anche per motivi di diritto edilizio e di pianificazione cosiddette servitù per turisti. Questo status dovrebbe garantire che gli alloggi non restino a disposizione di una singola persona come abitazione secondaria, ma possano essere affittati a una cerchia variabile di persone come appartamenti di vacanza o camere in affitto. Così si cerca di destinare gli alloggi a un'intensa utilizzazione turistica. In questo senso la servitù per turisti assomiglia alle disposizioni previste dall'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza sulle abitazioni secondarie vigente in Svizzera per cui l'obbligo della messa a disposizione durevole ed esclusivamente per soggiorni di breve durata a clienti alle usuali condizioni di mercato dev'essere menzionata nel registro fondiario.

La Baviera dispone inoltre di una disposizione nel codice delle costruzioni atta ad assicurare nelle regioni con funzioni turistiche un'elevata quota di abitazioni di vacanza. La disposizione è nata dal timore che la funzione turistica delle località di villeggiatura e delle stazioni climatiche potrebbe essere pregiudicata dalla sostituzione degli alloggi ad utilizzazione turistica con residenze secondarie. Dato che l'acquisto della proprietà è spesso, nella pratica comune, un modo per usare le abitazioni come residenze secondarie, allo scopo di tutelare la loro funzione turistica i Comuni dispongono di un diritto di riserva per quanto concerne il rilascio di autorizzazioni per la costruzione o la suddivisione della proprietà abitativa o della proprietà per piani che ne stabilisce un'utilizzazione turistica.

In Germania i Comuni possono prelevare un'imposta sulle residenze secondarie. Questa tassa non persegue però in genere un obiettivo pianificatorio ma serve a far partecipare maggiormente alle spese d'infrastruttura le persone che hanno il loro domici-

lio secondario principalmente nel Comune. Secondo la terminologia giuridica tedesca si tratterebbe in questo caso di un'imposta locale sul consumo o accisa e sul tenore di vita (Verbrauch- und Aufwandsteuer).

Come base di commisurazione si utilizza l'affitto annuo "freddo" ossia l'affitto senza spese. Su tale affitto è riscossa un'imposta percentuale. Negli ultimi anni, sono state soprattutto le città ad introdurre quest'imposta. Essa concerne soprattutto studenti e pendolari che possiedono un'abitazione secondaria.



FRANCIA: stop ai permessi di costruzione, obbligo d'affitto di abitazioni vuote nelle città

In Francia, il problema dell'edificazione divorasuolo di abitazioni secondarie concerne soprattutto le regioni Provence-Alpes-Côte d'Azur e Rhône-Alpes. Per il risanamento e lo sfruttamento delle abitazioni secondarie esistenti entro la fine del 2012 erano previste delle detrazioni d'imposta. A causa della forma centralizzata dello Stato francese mancano strumenti regionali efficaci per influenzare questo sviluppo.

Questa situazione di partenza e alcuni problemi con l'approvvigionamento idrico hanno spinto nel 2003 il sindaco di Gets in Alta Savoia a sospendere il rilascio dei permessi di costruzione per abitazioni secondarie. Il Comune di Tignes nella regione Rhône-Alpes, insieme ai gestori delle infrastrutture, motiva i proprietari di abitazioni secondarie a risanare e sfruttare gli alloggi offrendo un sostegno finanziario. Invano però si cercano in Francia misure nazionali di pianificazione del territorio contro la costruzione di abita-



zioni secondarie. Per contro, per motivi sociali, la Francia cerca attraverso un sistema d'incentivazione di impedire che nelle città con carenza di alloggi le abitazioni secondarie restino vuote per mesi. A livello nazionale è in vigore un'ordinanza che prevede la possibilità di obbligare i proprietari di abitazioni vuote ad affittare i loro immobili.



ITALIA: imposta di registro e masterplan

Anche in Italia manca una normativa nazionale che regoli la costruzione di abitazioni secondarie. In singoli Comuni toccati dal problema sono però state varate normative con finalità pianificatorie. A differenza di Germania e Francia, qui l'attenzione non è rivolta prevalentemente alle città. In Italia si

tratta soprattutto delle Alpi occidentali, dove gli acquirenti di un'abitazione secondaria pagano un'imposta di registro meramente fiscale pari al 10 per cento del prezzo d'acquisto.

Oltre a ciò, i Comuni italiani conoscono lo strumento del masterplan. Con questo piano è possibile coordinare diversi settori come la cultura, la pianificazione del paesaggio, il sociale, lo sport, il turismo, i trasporti e l'economia. Per esercitare un controllo attivo sulla costruzione di residenze secondarie, i Comuni toccati dal problema possono introdurre, nei rispettivi piani regolatori, misure intese a disciplinare lo sviluppo edilizio, oppure riservare talune zone alle abitazioni di vacanza. L'Alto Adige si spinge oltre. Qui, il 60 per cento della superficie lorda per piano degli edifici di nuova costruzione deve essere utilizzato per scopo abitativo da persone che risiedono nella provincia. Il rimanente 40 per cento è privo di vincoli e può dunque essere destinato ad abitazioni secondarie. Questo 40 per cento compren-

de tuttavia anche gli spazi commerciali, per cui la quota delle superfici adibite ad alloggi secondari è inferiore rispetto a ciò che potrebbe sembrare a prima vista.



AUSTRIA: misure negli Stati federati da oltre un ventennio

Anche in Austria non esistono normative nazionali per tenere sotto controllo la costruzione di abitazioni secondarie. Da oltre un ventennio invece, nei Länder interessati dal problema, esistono regolamentazioni con obiettivi di pianificazione del territorio. Qui si cerca di arginare, in parte tramite strumenti pianificatori, la costruzione di residence, villaggi di vacanza e alloggi per il fine settimana. La realizzazione di tutte queste utilizzazioni dovrebbe essere possibile solo in zone preventivamente designate. La legge sulla pia-



nificazione del territorio del Land di Salisburgo attribuisce al concetto di abitazione secondaria un significato molto ampio, che comprende tutti i tipi di abitazioni di vacanza o di villeggiatura. Nel Land del Tirolo, con il termine «Freizeitwohnsitze» si designano tutte le abitazioni secondarie utilizzate per scopi di vacanza e nel tempo libero. Rientrano in questa categoria edifici, abitazioni o parti di edifici che non sono concepiti per essere abitati tutto l'anno e per diventare il centro degli interessi, bensì solo per soggiorni durante le vacanze, il fine settimana o temporaneamente per scopi ricreativi. Nel Vorarlberg, a sua volta, s'intendono per alloggi di vacanza le abitazioni e i locali che non sono utilizzati tutto l'anno per esigenze abitative, bensì solo durante le vacanze o temporaneamente per scopi ricreativi.

Salisburgo è stato il primo Land ad attivarsi già all'inizio degli anni '90 a livello legislativo. Da allora, i Comuni possono designare nuove zone per la costruzione di abitazioni di vacanza solo se sul loro territorio la quota di abitazioni secondarie non supera il 10 per cento rispetto al totale degli alloggi. Le camere private e le abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici sono escluse da questa regolamen-

tazione. La vendita di terreno edificabile per la costruzione di residenze secondarie è soggetta ad autorizzazione. È stato così possibile frenare in larga misura la proliferazione delle residenze secondarie; le aziende di approvvigionamento e smaltimento e le imprese che erogano servizi postali e servizi elettronici di recapito devono, su richiesta, fornire i dati richiesti o le informazioni necessarie per determinare l'utilizzazione.

Nel Tirolo, nel 1994 è stata completamente proibita la costruzione di nuove abitazioni secondarie. Il divieto è stato però più tardi revocato dalla Corte costituzionale. Da allora, la legge vigente sull'ordinamento del territorio stabilisce che i cosiddetti alloggi del tempo libero possono essere realizzati solo in Comuni con una quota di abitazioni secondarie inferiore all'8 per cento e soltanto in zone appositamente designate nel piano di zonizzazione (paragonabile al piano di utilizzazione comunale in Svizzera), previa determinazione del numero massimo di abitazioni di vacanza ammesso sul fondo in questione. Gli alloggi secondari utilizzati per scopi lavorativi o di studio non sono soggetti a questa regolamentazione. In motivati casi personali (p. es. motivi di eredità), vi è la possibi-

lità di chiedere al Comune competente un'autorizzazione speciale. La base esecutoria di questa regolamentazione è costituita da un registro delle abitazioni del tempo libero gestito dai Comuni. I proprietari di alloggi per il tempo libero hanno l'obbligo di dichiararli, pena la comminazione di una multa fino a 40 000 euro per infrazione amministrativa. Inoltre è stato introdotto un controllo legale sulla vendita degli immobili.

Nel Land del Vorarlberg, la costruzione e l'uso di abitazioni di vacanza sono ammessi soltanto in zone appositamente designate, previa autorizzazione del Comune. Negli edifici adibiti esclusivamente ad abitazioni di vacanza non è giustificabile né ammissibile stabilire il proprio domicilio permanente. I proprietari che contravvergono ripetutamente a questa regola possono essere obbligati a vendere il fondo entro un congruo termine. Se vengono meno a quest'ingiunzione, l'autorità giudiziaria può intimare e ordinare l'incanto forzato. Questa regolamentazione non è in vigore nelle regioni dove la domanda di alloggi di vacanza è insignificante.

(traduzione)



Gabriel Hefti, 1961, è giurista. Dal 2011 lavora presso la sezione Diritto dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. I temi principali del suo lavoro

concernono le residenze secondarie e gli impianti d'allacciamento per l'energia elettrica, gli impianti militari e gli edifici per richiedenti l'asilo al di fuori delle zone edificabili nonché gli acquisti e i contratti. In precedenza ha lavorato presso l'ufficio giuridico del Dipartimento delle costruzioni, dei trasporti e dell'energia del Cantone di Berna e presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica.

Abitazioni secondarie e industria alberghiera: il turismo alpino necessita di due solidi pilastri

Intervista: Pieter Poldevaart
Foto: Martin Bichsel



Già prima dell'accettazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, qualche Comune e alcune vallate dello spazio alpino hanno iniziato a porre un freno al proliferare selvaggio delle case di vacanza con l'obiettivo di rivitalizzare le località e quindi di generare un maggiore valore aggiunto a favore della popolazione indigena. Una tavola rotonda con tre esperti di turismo rivela come si intende affrontare la situazione dopo l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie: in futuro saranno chiamati alla cassa tramite tasse di incenti-

vazione e imposte i proprietari di abitazioni secondarie che non provvedono all'affitto delle loro residenze. L'industria alberghiera fiuta la possibilità di profilarsi con nuovi servizi a terzi e di aumentare così il tasso di utilizzazione delle capacità. L'ente pubblico infine, è chiamato a considerare seriamente gli interessi della popolazione locale e degli ospiti e a creare condizioni quadro migliori per uno sviluppo del turismo a lungo termine.

A partire dal 1° gennaio 2015, a Silvaplana entrerà in vigore una tassa sulle abitazioni secondarie. Signora Troncana, cosa le ha fatto perdere la pazienza?

Claudia Troncana: Non è stata una decisione presa all'improvviso. Già negli anni '90 avevamo compreso che nell'Alta Engadina si sarebbero costruite molte abitazioni secondarie e che era necessario frenare questo sviluppo. Abbiamo deciso che nel caso di abitazioni secondarie di nuova costruzione almeno il 35 per cento della superficie utile doveva essere riservato per la popolazione indigena; se viene messo a disposizione meno del 20 per cento per abitazioni primarie, bisogna versare una tassa una tantum. Questa misura, pur apportando soldi nelle casse comunali, non ha però aumentato in modo significativo lo spazio abitabile per la popolazione indigena. Per questo motivo Silvaplana ha previsto un contingentamento della superficie delle abitazioni secondarie di nuova costruzione a 1200 metri quadrati l'anno. Il risultato è stato deludente: le domande di costruzione continuavano a essere inoltrate nonostante termini d'attesa prolungati per l'inizio dei lavori.

E allora Silvaplana ha rischiato l'azione solitaria?

No, sapevamo che la costruzione di abitazioni secondarie era fuori controllo in tutta la regione. Nel 2005, i Comuni della regione di pianificazione Alta Engadina hanno approvato con il 70 per cento dei voti un'iniziativa popolare che prevedeva per tutta la regione Alta Engadina un contingentamento delle abitazioni secondarie di nuova costruzione a 12'000 metri quadrati all'anno di superficie lorda per piano. L'effetto però è stato ancora una volta modesto. A questo punto ci venne in aiuto il Cantone licenziando, nel quadro della legge sulla pianificazione del territorio, un pacchetto di strumenti con misure atte a frenare il pro-

liferare della costruzione di abitazioni secondarie. Silvaplana, allora nel bel mezzo di una revisione della legge edilizia, ha deciso di cogliere l'occasione.

Perché avete optato per una tassa d'incentivazione?

Il prelievo unico per il mancato adempimento della quota relativa all'abitazione primaria veniva versata dagli interessati senza batter ciglio dato che in seguito la scaricavano sul compratore. Quest'ultimo pagava il sovrapprezzo senza conoscere i motivi della tassazione. Inoltre, tra il 2007 e il 2010 i prezzi delle case di vacanza sono saliti alle stelle. Da questo abbiamo imparato che per ottenere un effetto sensibile è necessaria una tassa ricorrente. Nel 2015 potremo riscuotere per la prima volta la tassa d'incentivazione.

Signor Summermatter, per quanto riguarda Silvaplana, chi si è rivolto al Tribunale federale?

Heinrich Summermatter: Non è stata la nostra associazione, ma proprietari di abitazioni del posto che si sono opposti. Posso capire i motivi dei ricorrenti. Non si tratta solo dei soldi; chi possiede un'abitazione secondaria di solito può permettersi senza problemi di pagare una tale tassa. Non vediamo alcun problema nella riscossione di siffatte contribuzioni in base al nuovo diritto. Ma se qualcuno ha comprato anni fa un'abitazione secondaria e all'improvviso deve pagare una nuova tassa, si viola il principio della buona fede. Infatti il proprietario ha pagato al momento dell'acquisto l'urbanizzazione necessaria, finanzia le tasse ricorrenti e inoltre paga le normali imposte e non poco. In questo modo, in alcune regioni turistiche bernesi, fino al 45 per cento del gettito fiscale proviene da proprietari di abitazioni secondarie. Sovente questo contributo è troppo poco apprezzato. In particolare spesso ci si dimentica che i proprietari di abitazioni secondarie non utilizzano le scuo-

le e non ricorrono all'assistenza sociale; necessitano esclusivamente di buone strade.

E adesso il Comune pretende di punto in bianco il pagamento di una nuova tassa...

Summermatter: In effetti, riteniamo questa decisione urtante. Dato che il proprietario di un'abitazione secondaria non ha diritto di voto nel Comune, non si può difendere con mezzi politici. Che qualcuno decida di vendere la casa in cui da anni trascorre le sue vacanze e abbandona il luogo a causa della nuova tassa, è poco realistico. Resta quindi solo il ricorso alle vie legali.

Signora Troncana, Silvaplana ha quindi trovato una nuova gallina dalle uova d'oro?

Troncana: Troncana: Non dobbiamo dimenticare che i costi delle infrastrutture sono generalmente elevati. I proprietari di abitazioni secondarie approfittano come gli indigeni dei servizi di manutenzione delle strade, dello sgombero della neve, della corrente elettrica, dell'acqua potabile, dello smaltimento dei rifiuti e di tutti i servizi amministrativi. A Silvaplana abbiamo 2750 contribuenti, ma solo 1000 residenti permanenti.

Signor Juen, un contributo maggiore dei proprietari di abitazioni secondarie a favore dell'infrastruttura locale è una buona idea?

Christoph Juen: Come economista che in passato si è occupato molto di tasse d'incentivazione nel settore dell'ambiente, vorrei sollevare qualche obiezione. Nel caso di Silvaplana chiaramente non si tratta di una tassa d'incentivazione, ma di un'imposta. E così andrebbe chiamata. Se veramente si volesse una tassa d'incentivazione, avrei una proposta che permetterebbe di assoggettare in modo elegante non solo gli alloggi nuovi ma anche le



abitazioni secondarie di vecchio diritto. Obiettivo di tutte le misure è l'aumento dei letti caldi. Si potrebbe quindi definire un'occupazione minima per cui dev'essere pagata una tassa di soggiorno che l'abitazione sia occupata o no. Nel caso ideale, aumenterebbe così la quota d'occupazione di tutte le abitazioni secondarie dato che il proprietario non dovrebbe avere interesse a pagare di tasca propria la tassa di soggiorno per un'abitazione vuota.

Signora Troncana, per lei non si tratta quindi in primo luogo di un maggior numero di letti caldi nelle abitazioni secondarie, ma di riempire le casse comunali?

Troncana: Nient'affatto, il denaro ricavato dalla nostra tassa d'incentivazione finisce comunque in un fondo separato. Signor Juen, in linea di principio la sua idea è sicuramente corretta, ma secondo il Tribunale federale un'abita-

zione secondaria normale, non utilizzata a scopo turistico, ma solo dal proprietario, può essere soggetta solo per un periodo di 40 – 50 giorni ad una tassa di villeggiatura. Il fatto è che noi in Svizzera abbiamo da quattro a cinque settimane di vacanza e il tempo che il proprietario può trascorrere nella sua abitazione secondaria è quindi limitato. Per questo motivo abbiamo dovuto scegliere un'altra via e ci siamo decisi per una tassa d'incentivazione applicabile al momento in cui un'abitazione secondaria non è sfruttata a scopo turistico. L'obiettivo preposto rimane comunque quello dei letti caldi. Solo questo rivitalizza il turismo e aiuta l'economia locale.

Cosa intende fare Silvaplana con le entrate della nuova tassa d'incentivazione?

Troncana: La nostra legge di promozione alberghiera ci dà la possibilità di

intervenire finanziariamente con tali mezzi a sostegno degli alberghi inseriti nella nuova zona alberghiera e permette quindi al Comune di risarcire in parte la perdita di valore della proprietà immobiliare. Non forniamo però nessuna garanzia di deficit bensì staniamo i mezzi solo se l'albergo così sostenuto può presumibilmente essere gestito in modo redditizio. In questi casi cerchiamo di trovare insieme all'albergatore modelli orientati al successo. Oltre a ciò, gli introiti della tassa d'incentivazione possono servire alla promozione di aziende artigianali o per la costruzione di abitazioni primarie.

Signor Juen, a suo giudizio si tratta di una nuova possibilità per il suo ramo?

Juen: Sono piuttosto scettico in proposito, infatti le nuove zone riservate all'attività alberghiera non sono scevre da problemi. Esiste un'enorme discre-



panza al momento della valutazione di un immobile a seconda del fatto di poter essere utilizzato solo come albergo o anche in modo alternativo. Se si inserisce uno stabile in zona alberghiera, calano i limiti di prestito proprio perché non esiste più la possibilità potenziale del cambiamento d'utilizzazione. Questo rende difficoltoso per il proprietario dell'albergo trovare accesso a crediti, spesso con conseguenze fatali. In alcuni singoli casi è possibile che lo strumento funzioni, ma le zone alberghiere non sono un rimedio universale.

Signor Summermatter, lei scuote la testa...

Summermatter: In base alla mia convinzione liberale, ho grandi dubbi per quanto riguarda questo tipo di interventi. Quando poi sento quanto finemente è tarato questo concetto, come si considera individualmente ogni progetto, mi viene la pelle d'oca. Non è mai stato un bene che lo Stato decida di sostenere singole imprese e cerchi di mantenerle in vita. Recentemente ho partecipato ad un dibattito nell'Oberland

bernese. Lì si argomentava che i negozi locali non potevano più sopravvivere perché le abitazioni secondarie sono spesso vuote e che sarebbe quindi necessario sostenerli con il denaro dei contribuenti. Questo è un peccato istituzionale.

Signora Troncana, anche Silvaplana sostiene i negozi locali?

Troncana: In effetti sì, ma sotto forma di un pagamento unico a fondo perso, non come garanzia di deficit. Gli esercenti hanno a loro volta firmato un vincolo d'utilizzazione. Come sindaco del Comune so che se chiude il negozio di generi alimentari, diminuisce l'attrattiva del posto sia per i proprietari di abitazioni secondarie sia per la popolazione indigena. La folle attività edilizia degli ultimi tre decenni è giunta al termine, quindi nel corso dei prossimi anni andranno persi molti posti di lavoro nell'edilizia. L'insediamento di imprese nelle regioni periferiche è poco realistico. Ci resta solo il turismo...

...in cui intendete investire attivamente?

Troncana: Sì, in nuovi alberghi. Attualmente progettiamo di mettere a disposizione un terreno in diritto di superficie per un albergo. Vogliamo un'inversione di tendenza perché nel corso dell'ultimo ventennio la metà dei nostri alberghi è andata persa in seguito a trasformazioni di destinazione. Senza un deciso cambiamento di rotta, nel 2030 da noi non ci sarebbero più alberghi. Ma come si può pensare a un turismo senza alberghi? Il nostro intervento non è affatto dirigista, presso i nostri albergatori sta avvenendo un mutamento di pensiero. Il proprietario di un albergo a tre stelle, ad esempio, è d'accordo con un cambiamento di destinazione con assegnazione del fondo alla zona alberghiera. In parte viene da noi risarcito per la perdita di valore e con questi mezzi può risanare il suo esercizio e costruire sostanza nuova. Nien-

te contro il libero mercato, ma da noi in Engadina il mercato è uscito dai binari: abbiamo prezzi per abitazioni che raggiungono i 50'000 franchi per metro quadrato.

Summermatter: Capisco le sue preoccupazioni, ma non è accettabile che sia proprio il proprietario di un'abitazione secondaria ad essere scoperto come soggetto fiscale. Non è corretto che debba pagare per gli errori di pianificazione del passato.

Juen: È certamente un fatto positivo che a Silvaplana sorga un nuovo albergo, ma con poche eccezioni, nelle regioni turistiche alpine non vengono più costruiti nuovi alberghi. Quindi è più importante lo sviluppo delle strutture alberghiere rimanenti e soprattutto che si ingrandiscano. Oggi è possibile sviluppare alberghi solo come costrutti ibridi, vendendo per esempio un certo numero di appartamenti come residenze secondarie per assicurarsi il capitale proprio necessario. Negli ultimi decenni questo ha funzionato. Senza questo tipo di finanziamento trasversale, il risanamento degli alberghi in molte località non è realistico. Certo, il cambiamento d'utilizzazione in residenze secondarie va concesso solo con criteri molto restrittivi. Per quanto possibile un albergo dovrebbe essere ulteriormente gestito come tale. Ma deve restare possibile vendere una certa parte della proprietà immobiliare tramite il cambiamento di utilizzazione in abitazioni secondarie.

Ma esiste una domanda per questi appartamenti residence?

Summermatter: Certamente, il modello sopra descritto è conforme al mercato.

Juen: Sono d'accordo, sempre che una destinazione non diventi una monocultura, ma disponga di una molteplicità di offerte, dal campeggio all'albergo di lusso. Infatti è possibile che una famiglia giovane affitti dapprima un appar-



tamento di vacanza e si goda più tardi come coppia le comodità di un raffinato albergo. Soprattutto speriamo che ci si innamori della destinazione. Forse più tardi si decide addirittura di acquistare un'abitazione di vacanza. Questo tipo di clientela è persa per l'industria alberghiera, ma non per il turismo. Proprio nel turismo alpino bisogna stare attenti a non chiudersi alle tendenze...

...che sarebbero?

La quota di ospiti provenienti dagli Stati del Golfo aumenta in tutta la Svizzera e sono persone che viaggiano spesso con numerosi famigliari. Sono quindi richieste unità abitative di dimensioni maggiori, combinate alle agiatezze di un albergo. Le strutture ibride vanno quindi nella giusta direzione: ci si avvantaggia dei pregi e dell'intimità di un appartamento di vacanza di alta qualità e si sfruttano i servizi di un albergo come il buffet della colazione, il ristorante, il centro benessere o le offerte di fitness.

E il fattore paesaggio?

Juen: Il nostro paesaggio intatto è naturalmente un'indispensabile premessa, per questo gli ospiti vengono da noi. Il paesaggio è il volano del valore ag-

giunto del turismo e non possiamo distruggerlo.

Signora Troncana, a Silvaplana esistono imprese ibride?

Troncana: Negli anni Ottanta sono sorti diversi aparthotel con obbligo d'affitto. Sono stati soprattutto gli stranieri ad approfittare di questa possibilità d'acquistare proprietà abitativa. Ma escluso una, tutte le altre strutture di questo tipo sono fallite. In Alta Engadina non tollereremo più questi aparthotel condominiali. Presto o tardi la manutenzione lascia a desiderare e un singolo proprietario può bloccare ogni intervento, finché, a medio termine, questi giganteschi immobili si ergono vuoti. Una domanda al signor Juen: qual è la differenza se io come albergatore posso vendere il venti per cento delle camere come abitazione secondaria o se ricevo come risarcimento il controvalore per l'inserimento in zona alberghiera?

Proprio gli alberghi di piccole dimensioni non si possono permettere di rinunciare a un quinto delle loro camere perché non riuscirebbero più a raggiungere la dimensione critica.

Juen: È vero, per l'albergatore la vostra procedura con la zona alberghie-



l'abitazione solo a amici e conoscenti e non desiderano affittarla a terzi.

Allora è il mercato che deve provvedere ai letti caldi?

Juen: Nel settore dello sfruttamento delle abitazioni è così, ma quando si tratta dello sviluppo economico regionale, in particolare dell'approvvigionamento e dello smaltimento, il mercato libero non basta. Per quanto cari mi siano i principi liberali, qui occorrono linee direttrici statali per poter assicurare un approvvigionamento di base. Dopo il periodo di punta invernale, durante il resto dell'anno, regna purtroppo la calma piatta.

Quali strategie consiglia per affrontare il problema?

Troncana: Le oscillazioni stagionali rappresentano in effetti un enorme problema, non solo per quanto riguarda gli alloggi di vacanza, anche per l'attività alberghiera. Quando è stata fondata la destinazione Engadina-St. Moritz sono stati sciolti gli enti del turismo comunali. Per fortuna avevamo allora in Municipio un albergatore molto impegnato che ha impedito un salto nel vuoto. Infatti, le manifestazioni restano appannaggio del Comune. Da allora lavora da noi un organizzatore d'eventi che durante la bassa stagione promuove manifestazioni come le giornate di carving ed eventi ciclistici. Questo posto è finanziato con le tasse di soggiorno ed altri mezzi finanziari provenienti dalle imposte.

E avete successo?

Troncana: In parte. Animare la bassa stagione è un lavoro duro e cela rischi, ma collaborando strettamente con gli albergatori riusciamo a raggiungere un tasso minimo di occupazione.

Juen: Si tratta anche dei problemi di base del turismo alpino in Svizzera. Prima di tutto l'attrattiva dello sci dimi-

ra è addirittura più allettante perché mantiene la proprietà dell'intero edificio. Ma, a rigore, si tratta di fatto di un sovvenzionamento che scardina i principi del libero mercato. Se il vostro esempio dovesse fare scuola presto o tardi si porrà la questione di quanto a lungo lo Stato può iniettare denaro nel settore.

Summermatter: Un esempio che mi ha colpito molto è Zermatt. Anche il sindaco di quel Comune stava considerando l'introduzione di una nuova imposta, ma diversi proprietari di abitazioni secondarie, tra cui alcune personalità, hanno espresso il loro disappunto. Non si trattava delle due o tre migliaia di franchi all'anno, ma di una critica di fondo a questa misura coercitiva. Hanno fatto opposizione e il Comune ha fatto marcia indietro. Infatti il sindaco, lui stesso proprietario di un albergo a tre stelle, si è dovuto rendere conto che una delle conseguenze sarebbe potuta essere la vendita della

proprietà da parte di facoltosi proprietari con conseguenze fatali per la casa comunale. Oggi cerca di raggiungere i risultati auspicati nel dialogo con queste persone.

E la richiesta di letti caldi nelle abitazioni secondarie?

Summermatter: anziani di residenze secondarie non desiderano assolutamente affittare il loro alloggio. I giovani sono forse più aperti in questo senso. Considerano l'acquisto di un alloggio secondario in parte già con l'obiettivo di affittarlo, anche per potersi permettere l'acquisto stesso.

Migliori servizi di intermediazione potrebbero cambiare qualcosa?

Juen: Le piattaforme sono molto professionali e trasparenti. Ma ci sono molti proprietari di abitazioni secondarie che si circondano volentieri di oggetti personali o preziosi e che perciò lasciano

nuisce presso taluni strati della popolazione. Secondo, in estate disponiamo di un'offerta enorme di letti e alloggi, ma con un grado di occupazione molto scarso. E terzo, durante la bassa stagione i negozi e i commerci rendono troppo poco. In generale, quando mancano gli ospiti nelle regioni di montagna anche le migliori offerte non hanno successo. Occorre semplicemente una maggiore frequenza, soprattutto dall'estero. E questa domanda non può essere generata con i soli mezzi dell'economia privata.

Quindi, le abitazioni secondarie, l'industria alberghiera e l'approvvigionamento della popolazione indigena sono strettamente correlate...

Juen: È così, ma esistono delle situazioni win-win. Per esempio è importante che gli alberghi aprano le loro infrastrutture come ad esempio i centri benessere anche verso l'esterno. Sovvente, infatti, queste strutture sono concepite sovradimensionate al fine di risultare attraenti per gli ospiti più esigenti.

Summermatter: Un'industria alberghiera con infrastrutture d'alto livello è automaticamente attrattiva anche per i proprietari di abitazioni secondarie. Non per tutti, ma per un certo segmento. Questo può arrivare fino al servizio catering. I proprietari di abitazioni secondarie sono anche moltiplicatori che raccontano ad altri della destinazione e aiutano quindi ad attirare nuovi ospiti per gli alberghi.

A Silvaplana, questa simbiosi tra industria alberghiera e abitazioni secondarie corrisponde alla realtà?

Troncana: Noi poniamo chiaramente l'accento sull'attività alberghiera. Perché senza alberghi, ristoranti e negozi d'alimentari, i luoghi di villeggiatura non sono attraenti neppure per i proprietari di abitazioni secondarie. Per Silvaplana il turismo è l'unica opzione economica possibile. L'Alta Engadina è

da sempre una regione a vocazione turistica. Lo sviluppo di abitazioni secondarie nella nostra regione rappresenta il passato, ne abbiamo anche troppe...

Juen: Naturalmente gli alberghi nuovi costituiscono un arricchimento, ma purtroppo manca la domanda: da 40 anni i pernottamenti nello spazio alpino sono in diminuzione. Anno dopo anno perdiamo da 50 a 80 alberghi in questa regione. Cosa facciamo con questi edifici? Sono semplicemente troppi. La sostanza edificata liberata dovrebbe cambiare utilizzazione, che si tratti di abitazioni primarie, alloggi per il personale o appunto, se non esistono altre opzioni, anche residenze e abitazioni secondarie.

E per questi esiste una clientela?

Summermatter: Ne sono convinto. I proprietari di abitazioni secondarie stanno cambiando. Negli anni '60 e '70 abbiamo avuto il grande boom della costruzione di abitazioni secondarie nel momento in cui il ceto medio svizzero si è potuto permettere una casa di vacanza. Adesso questi immobili devono essere risanati, anche dal punto di vista energetico. Quindi, sono convinto che l'edilizia, anche se ad un livello minore, continuerà ad avere lavoro. La nuova generazione però si comporta diversamente: prenota a breve termine, si trattiene più brevemente nello stesso posto ed è meno legata ad una certa destinazione. In questo segmento non ci sarà quindi una grande richiesta di abitazioni. Ad alto livello invece questi oggetti si vendono come il pane fresco. La trasformazione degli alberghi chiusi per fallimento in questo senso rappresenta un aiuto alla località in generale, anche per la popolazione locale.

(traduzione)



Claudia Troncana, 1956, ha conseguito il diploma di commercio e la maturità commerciale. Dal 2008 è sindaco di Silvaplana.



Christoph Juen, 1953, ha studiato economia a Losanna, a San Gallo e alla SEP Stanford Business School. Dal 2000 è CEO presso Hotelleriesuisse, l'associazione del ramo alberghiero svizzero. Precedentemente è stato per 12 anni membro del comitato del Vorort (Unione svizzera del commercio e dell'industria, oggi economiesuisse) e ha lavorato per un quadriennio presso la Segreteria di Stato dell'economia (seco).



Heinrich Summermatter, 1946, economista aziendale, è oggi attivo come esperto indipendente di formazione professionale a Berna. È presidente di Allianz Zweitwohnungen Schweiz, l'organizzazione mantello delle associazioni regionali dei proprietari di abitazioni secondarie in Svizzera.

Opportunità per l'ambiente e la società – rischi per l'economia

• • • • •

Sarah Werner
werner@ecoplan.ch
Felix Walter
walter@ecoplan.ch



Contestualmente alla procedura legislativa, per la legge sulle abitazioni secondarie è stata effettuata una valutazione della sostenibilità (VSost) con lo scopo di esaminare in modo approfondito le ripercussioni per l'economia, l'ambiente e la società. Ne è emerso che la legislazione sulle resi-

denze secondarie offre opportunità soprattutto per l'ambiente e la società, ma comporta altresì rischi per l'economia locale nelle regioni di montagna. Rischi che però possono essere contenuti attraverso misure adeguate.

Lo studio commissionato dall'ARE nel 2014 sulla valutazione della sostenibilità del disegno di legge sulle abitazioni secondarie (Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes, in tedesco con riassunto in italiano) rivela che le ripercussioni della decisione popolare sono difficili da valutare poiché dipendono in larga misura dall'esecuzione delle disposizioni di legge da parte dei Cantoni e dei Comuni, dal comportamento degli attori coinvolti e dall'evoluzione del quadro economico per quanto concerne la congiuntura e gli interessi.

Una cosa è chiara: la legge sulle abitazioni secondarie determina una riduzione dell'attività di costruzione nei Comuni interessati. Sulla base di uno studio condotto da BAK Basel Economics nel 2013, si stima che in seguito alla legge sulle abitazioni secondarie il fatturato nei settori del turismo e delle costruzioni nello spazio alpino svizzero sarà, nel 2025, di 440 fino a 790 milioni di franchi inferiore rispetto allo scenario di riferimento. Questa riduzione corrisponde allo 0,2 – 0,4 per cento del prodotto interno lordo secondo lo stesso scenario. Nel 2025, il mercato del lavoro perderà da 2700 a 4800 posti di lavoro, vale a dire lo 0,2–0,5 per cento della popolazione attiva secondo lo scenario di riferimento. Per effetto della decisione popolare, le collettività pubbliche, dal canto loro, dovranno mettere in conto nel 2025 un calo delle entrate fiscali (imposta sul reddito e imposta sul valore aggiunto) nell'ordine di 40–70 milioni di franchi l'anno. Secondo le attuali previsioni, quindi, le ripercussioni sull'economia pubblica sono in prevalenza negative anche se gli effetti a lungo termine sull'insieme del Paese risultano sostenibili.

Inoltre, la diminuzione del fatturato nelle regioni interessate può essere ammortizzata a medio e lungo termine. Strumenti adatti in tal senso sono innovazioni quali nuove forme di al-

bergamento e misure atte a evitare i molteplici problemi legati ai cosiddetti "letti freddi". Oltre a ciò, per una strategia vincente a lungo termine è necessario incentivare un cambiamento strutturale generale e il profilamento delle singole destinazioni turistiche.

Il problema tocca in vari modi la popolazione indigena

La popolazione residente, grazie alla legge sulle abitazioni secondarie, avrà maggiori opportunità di trovare abitazioni a prezzi accessibili. D'altra parte, gli effetti economici negativi potrebbero in talune situazioni favorire lo spopolamento. I proprietari di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, ancora libere nell'uso abitativo, approfittano invece dell'aumento di valore del loro immobile. Anche la certezza del diritto migliora rispetto allo status quo. Attraverso l'arginamento del consumo di suolo, le generazioni future disporranno inoltre di un margine di manovra superiore in materia di sviluppo del territorio.

L'ambiente svizzero ne approfitta

L'impatto della legge sul piano ambientale è nell'insieme positivo. La limitazione dell'attività edilizia permetterà di ridurre il consumo di suolo. Ponendo un freno alla costruzione di abitazioni secondarie, si arginano l'edificazione dispersiva e la frammentazione del paesaggio, fatto vantaggioso per gli habitat naturali di piante ed animali e per la biodiversità. Preziosi siti caratteristici e paesaggi possono essere preservati a vantaggio delle generazioni attuali e future. Resta invece incerto se sarà veramente possibile limitare gli effetti negativi della costruzione di abitazioni secondarie o se si avrà semplicemente un loro trasferimento nei Paesi limitrofi. È inoltre difficile prevedere le conseguenze sull'ambiente dei progetti e delle ini-

ziative che saranno realizzati nel settore del turismo come misure di accompagnamento alla legislazione sulle abitazioni secondarie.

La valutazione della sostenibilità ha permesso l'elaborazione di un disegno di legge più preciso

La valutazione della sostenibilità è stata effettuata già in fase d'elaborazione dell'avamprogetto per la consultazione e delle sue varianti ed ha quindi contribuito al processo decisionale interno all'Amministrazione. Grazie alla valutazione critica esterna fornita dallo studio di valutazione della sostenibilità è stato possibile precisare alcuni punti della proposta di legge. Infine, i risultati dello studio sono stati integrati anche nel messaggio del Consiglio federale.

(traduzione)



Felix Walter, 1963, lic. rel. pol. è partner presso la Ecoplan SA e si occupa principalmente di questioni legate allo sviluppo territoriale, alla politica economica e alla politica ambientale.



Sarah Werner, 1982, MSc Local Economic Development, è senior consultant presso la Ecoplan SA e si occupa di questioni relative allo sviluppo regionale e alla politica sociale ed ambientale.

LO STUDIO: Valutazione della sostenibilità del disegno di legge sulle abitazioni secondarie.

Studio su mandato dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Ecoplan, 2014. .

Le conseguenze per lo sviluppo regionale: dolorose a medio termine, sostenibili a lungo termine

• • • • •

Klaus Jank
klaus.jank@bakbasel.com

Lo studio "Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sullo sviluppo turistico ed economico regionale" mette a fuoco l'impatto dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sul turismo, sul settore edile e immobiliare nonché sull'economia in generale dello spazio alpino svizzero. Lo studio rivela che le ripercussioni economiche saranno in ogni caso dolorose a breve e medio termine, ma sostenibili a lungo termine. In particolare, il turismo potrebbe approfittare di un migliore sfruttamento delle capacità delle strutture ricettive e di un aumento del valore aggiunto per posto letto.



Secondo le stime effettuate dall'istituto economico BAKBASEL, tra il 2000 e il 2010 sono state costruite annualmente nello spazio alpino svizzero quasi 4000 nuove residenze secondarie. Gli investimenti nella costruzione di abitazioni secondarie e la loro utilizzazione nello spazio alpino dovrebbero avere generato nel 2010 un valore aggiunto pari a 6,4 miliardi di franchi, ossia il circa il sei per cento del prodotto interno lordo regionale. Dalla costruzione e dall'utilizzo delle abitazioni secondarie dipendono nello spazio alpino circa 75'000 impieghi, pari al 7,2 del totale.

Lo studio "Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sullo sviluppo turistico ed economico regionale" condotto da BAKBASEL per conto della Seco opera con diversi scenari che vengono comparati ad uno scenario di riferimento. Quest'ultimo descrive come sarebbe potuto essere lo sviluppo economico nello spazio alpino se l'iniziativa non fosse mai stata lanciata. In contrasto, sono stati definiti scenari differenziati che tengono invece conto dell'iniziativa: lo scenario "base" parte da un'attuazione dell'iniziativa conforme all'ordinanza sulle

abitazioni secondarie entrata in vigore il primo gennaio del 2013. Si esaminano inoltre uno scenario conseguente ad un'attuazione più blanda, uno scenario severo e uno scenario estremo con blocco totale della costruzione di abitazioni secondarie. Per ogni scenario sono descritte le possibili reazioni degli attori economici alle nuove condizioni quadro sulla base di un ventaglio di varianti da ottimistica a pessimistica.

La costruzione di abitazioni secondarie potrebbe segnare una ripresa

Interessante è il fatto che lo scenario base, ritenuto particolarmente realistico, evidenzia, per quanto concerne la domanda turistica e gli investimenti nelle costruzioni, risultati contrastanti. Gli investimenti nell'attività di costruzione nello spazio alpino, esaurito l'effetto di anticipazione a corto termine (domande di costruzione last minute), diminuiranno nettamente, raggiungendo nel 2015 un livello inferiore di oltre un miliardo di franchi rispetto allo scenario di riferimento. Il divario tenderà poi a diminuire e nel 2025 si attesterà

.....
LO STUDIO: Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sullo sviluppo turistico ed economico regionale. Situazione, ricadute e analisi degli scenari. (Riassunto in italiano).

Studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO. BAK Basel Economics AG, 2013.
.....

EFFETTI A LIVELLO DI OCCUPAZIONE (PONDERAZIONE NEI CONFRONTI DELLO SCENARIO DI RIFERIMENTO)

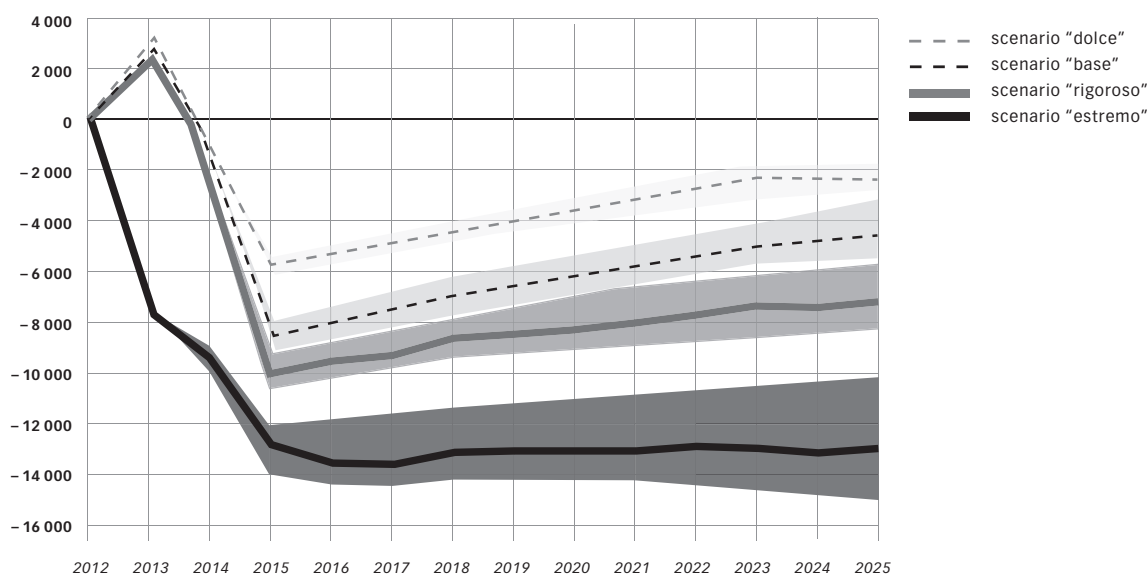


Fig.: risultati degli scenari: un confronto degli effetti a livello di occupazione dei 4 scenari base con le loro particolarità.

attorno agli 800 milioni di franchi. Per contro, per quanto riguarda la domanda turistica a lungo termine, la variante media dello scenario base appare più ottimistica: nel 2025 la domanda turistica supererà di circa 26 milioni di franchi quella calcolata per lo scenario di riferimento. Analizzando i singoli componenti della domanda turistica si delineano però dei cambiamenti sostanziali: nel 2025 la domanda turistica dei proprietari di residenze secondarie non utilizzate a scopo commerciale sarà nettamente inferiore rispetto a quella dello scenario di riferimento. In compenso, una parte molto più consistente della domanda si sposterà verso le strutture alberghiere e le case e appartamenti utilizzati a scopo commerciale. A ciò si accompagna un maggiore sfruttamento delle capacità d'alloggio e un aumento del valore aggiunto per posto letto.

Secondo lo scenario base il prodotto interno lordo regionale nello spazio alpino sarà temporaneamente inferiore di circa lo 0,7 per cento rispet-

to allo scenario di riferimento. Grazie alla ripresa dell'attività di costruzione di abitazioni secondarie sotto forma di offerte ricettive a scopo commerciale e grazie agli effetti positivi correlati nel settore delle costruzioni e del turismo, l'economia alpina potrà riacquistare terreno a lungo termine rispetto allo scenario di riferimento. Nel 2025, anno che conclude il periodo d'osservazione, il PIL regionale, secondo lo scenario base, sarà solo ancora inferiore dello 0,4 per cento rispetto allo scenario di riferimento.

Diminuzione del numero di occupati

A dipendenza della modalità d'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e delle reazioni degli attori economici alla nuova regolamentazione, si ottengono ripercussioni diverse che si scostano dallo scenario base. Queste sono più evidenti se si osservano gli effetti sull'occupazione. A medio termine, l'iniziativa sulle abita-

zioni secondarie determina in tutti gli scenari rispetto allo scenario di riferimento una diminuzione degli impieghi fino al 2025. Lo spettro varia da 1600 persone in meno rispetto allo scenario di riferimento nell'ottimistico scenario blando a un numero di occupati inferiore di 15'000 nello scenario pesimistico estremo. Il salasso colpisce particolarmente il settore edile e i settori affini.

(traduzione)



Klaus Jank, 1983, è economista diplomato. Ha studiato economia, in particolare i mercati finanziari e la sicurezza sociale presso l'Università di Friburgo in

Brisgovia e l'University of Washington, Seattle. Dal 2012 è collaboratore scientifico presso BAKBASEL. Prioritariamente si occupa di prognosi dell'edilizia, macromodelli, prognosi delle macro tendenze e progetti speciali. A livello settoriale si occupa anche del settore immobiliare e dell'industria del legno.

Maggesi e rustici: i cambiamenti d'utilizzazione e la loro influenza sulla qualità del paesaggio

Patrick Schoeck
patrick.schoeck@heimatschutz.ch



Nelle Alpi e nelle Prealpi è possibile, a determinate condizioni, trasformare edifici un tempo utilizzati a scopo agricolo in casette di vacanza. Questa regolamentazione resta tale anche dopo l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. La regolamentazione d'eccezione è motivata con la conservazione del paesaggio rurale. V'è co-

munque il rischio che le disposizioni speciali per queste costruzioni esterne all'insediamento diventino scappatoie per la costruzione di abitazioni secondarie. I Cantoni e i Comuni direttamente interessati sono quindi più che mai chiamati a sviluppare strategie chiare per il mantenimento del loro patrimonio culturale e paesaggistico.

Maggenghi, stalle, rifugi, muri a secco, siepi e sentieri sono testimonianze di un'agricoltura alpina tradizionale che doveva cavarsela senza trattore, automobile o autocarro. Per questo motivo, i contadini e gli alpigiani erano costretti ad accorciare i loro tragitti: si abitava e si produceva nelle vicinanze dei pascoli, ci si procurava il materiale da costruzione nei dintorni.

Con l'avvento della motorizzazione, i presupposti si sono rovesciati e in poco tempo le distanze giocavano solo ancora un ruolo secondario. Persone in fuga dalle città e dagli agglomerati hanno cominciato a colonizzare la montagna in automobile e hanno iniziato a trasformare le costruzioni abbandonate in alloggi di vacanza. Tramite le strade sempre meglio carrozzabili non arrivavano sui monti però solo ospiti, ma anche nuovi materiali da costruzione e macchine meccaniche. L'attività di costruzione nelle Alpi è quindi sostanzialmente mutata: i metodi industriali soppiantano sempre più i materiali regionali e le tradizioni artigianali.

Una rivolta contro il laissez-faire

Un mutamento simile si osserva anche nell'economia alpestre: gli autocarri portano le mucche nelle regioni d'estivazione, il latte, ad esempio nella regione dell'Urnerboden, è trasformato in formaggio dell'alpe in impianti di tipo industriale sul posto. Gli edifici lavorativi e abitativi di un tempo sono abbandonati e vanno in rovina o finiscono appunto nelle mani di cittadini disposti a riattarli.

Un ritorno al supposto idillio della montagna, che in realtà era aspra lotta, non è realistico né auspicato. Ci si accorge però che i cambiamenti paesaggistici degli ultimi decenni preoccupano la popolazione svizzera. L'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie promossa da Franz Weber è stata un segno contro l'attua-

le e in parte debordante "laissez faire". Immagini di insediamenti di chalet standardizzati in un paesaggio montano altrimenti incontaminato sono state in larga misura decisive per gli aventi diritto al voto. Quello che questi "pascoli di abitazioni secondarie" simboleggiano in modo quasi caricaturale è un mutamento che in altri luoghi procede in maniera più lenta e meno evidente.

L'inserimento nella Costituzione della limitazione delle abitazioni secondarie pone grandi sfide ai Comuni e ai Cantoni interessati che possono essere affrontate solo con approcci nuovi e creativi. Tocca in particolare alla Confederazione, in collaborazione con i Cantoni interessati, promuovere in modo mirato approcci nuovi e sostenibili. A questo proposito è necessario che gli organi politici valutino considerino le problematiche pianificatorie ed economiche come opportunità e formulino una nuova strategia di qualità per le regioni di montagna. Immaginarsi di modellare in modo costruttivo il futuro con un'interpretazione possibilmente lassista delle nuove disposizioni costituzionali costituisce certamente un approccio inadeguato.

Opportunità creative per Comuni e Cantoni

Riveste una grande importanza in particolare la gestione della sostanza edificata degna di protezione nei Comuni toccati dal nuovo disciplinamento relativo alle abitazioni secondarie. L'ordinanza sulla pianificazione del territorio ha stabilito che i monumenti architettonici nei nuclei dei Paesi e gli edifici situati in paesaggi degni di protezione possono essere trasformati in alloggi di vacanza. L'ordinanza sulle abitazioni secondarie ha ribadito molto chiaramente questa eccezione.

Fondamentalmente, l'orientamento è corretto: il patrimonio edificato pregevole esistente va attivato e con ciò garantita la sua protezione. Proprio nei

nuclei storici degli abitati con un'alta quota di edifici non utilizzati questo può contribuire al mantenimento del quadro paesistico. È altrettanto sensato mantenere in zone rurali pregevoli un certo margine di manovra lasciando aperte le porte a uno sviluppo ragionevole.

Vista la varietà paesaggistica e architettonica dello spazio alpino e prealpino, appare sensato affrontare le possibilità di un valido cambiamento di destinazione al livello federale più basso possibile: se i Cantoni e i Comuni sono disposti a sviluppare soluzioni adatte e ragionevoli non sono per forza necessarie disposizioni a livello nazionale. Necessario è però l'impegno di Comuni e Cantoni di accordare finalmente la priorità alla conservazione e al mantenimento dei paesaggi rurali tradizionali. Altrimenti sorge il pericolo che proprio i paesaggi rimanenti di elevata qualità diventino il bacino di trascinamento della produzione di abitazioni secondarie. Questo significherebbe sottrarsi alla volontà di quei cittadini che nel corso degli ultimi anni hanno più volte votato per una maggiore sensibilità nelle questioni pianificatorie ed edilizie.

Paesaggi degni di protezione sotto pressione edilizia

Trovare le risposte giuste richiede un grande impegno e capacità d'immaginazione. Un possibile approccio potrebbero offrire le tesi pubblicate nel 2011 della Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio: queste rivendicano che i maggenghi vengano considerati primariamente in funzione del loro valore paesaggistico e non del loro valore immobiliare. Il cambiamento d'uso dovrebbe servire prima di tutto alla conservazione e cura del paesaggio e non all'economicizzazione della sostanza edificata.



In effetti, la logica della pianificazione del territorio svizzera va interpretata orientata al futuro: quando un edificio al di fuori delle usuali zone edificabili è considerato degno di protezione, acquista, attraverso il permesso del cambiamento di destinazione, un maggiore valore economico. Proprio nelle regioni di montagna, questo valore aggiunto dovrebbe essere destinato alla conservazione e cura del paesaggio rurale.

Questo potrebbe voler dire vincolare l'acquisto di alloggi di vacanza in paesaggi degni di protezione all'impegno della loro conservazione e manutenzione. Ciò permetterebbe, ai sensi dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, di creare posti di lavoro nelle regioni di montagna. Anche perché i proprietari di case di vacanza di solito non sono presenti durante tutto l'anno e non sono pratici di lavori agricoli. Molti di loro sarebbero quindi ben disposti a delegare questi lavori a indi-

geni con l'esperienza necessaria e muniti dei macchinari adatti.

Riconoscere le proprie risorse

La valutazione realistica delle prospettive future è però diversa. Proprio nello spazio prealpino regna un'insana competizione fiscale: i pacchetti di risparmio si susseguono a ritmo serrato. A farne le spese è spesso anche la conservazione dei monumenti storici e la protezione dell'aspetto degli abitati. Anche se il numero degli oggetti da tutelare aumenta, le risorse finanziarie e umane urgentemente necessarie restano consapevolmente limitate. Alcuni piccoli Cantoni non si permettono neppure di impiegare una persona a tempo pieno per la consulenza e l'inventariazione. Nel Cantone dei Grigioni ad esempio, nonostante la grande e indiscussa densità di monumenti architettonici, manca finora un inventario indicatore.

Chi agisce in modo così miope e negligente non ha saputo riconoscere i segni dei tempi: la maggioranza degli svizzeri vuole uno sviluppo sostenibile delle regioni di montagna. Sono queste persone che contribuiscono come turisti e contribuenti alla perequazione finanziaria all'economia della regione. A lungo termine non è il caso di allontanare proprio questi gruppi mirati nell'aspettativa di guadagni a corto termine.

(traduzione)



Patrick Schoeck-Ritschard, 1978, è segretario generale aggiunto di Heimatschutz Svizzera ed è in particolare responsabile del settore cultura architettonica. Di formazione storico e storico dell'arte, pubblica regolarmente su temi di storia culturale e architettonica.

Una casa a tempo determinato

• • • • •

Stefanie Pfändler
stefanie.pfaendler@are.admin.ch



Da tempo i campeggi non sono più quelli di una volta. Tende umide e roulottes strette fanno ormai parte del passato, il campeggio

si reinventa. Una visita a Sarnen, dove non si campeggia, ma si abita.

Piove a Sarnen in questo grigio mattino di un'estate che proprio non vuole sbocciare. Con una marcia di una quindicina di minuti dalla stazione della capitale obvaldese si raggiunge il Seefeld Park. Lì, direttamente in riva al lago di Sarnen, un ettaro e mezzo di superficie da campeggio aspettano clienti esigenti. "Glamour & camping = Glamping" recita il sito web del parco. Così si chiama la nuova tendenza per i campeggiatori moderni che "anche in vacanza non vogliono rinunciare alle comodità". Un'immagine a fianco mostra un padre di bell'aspetto e suo figlio che si lavano i denti insieme, scambiandosi uno sguardo gioioso. Naturalmente lo fanno in una stanza da bagno magnificamente arredata, che dà più l'impressione di un hammam orientale che di una tenda. Si tratta della cosiddetta tenda lodge suite a cinque stelle, una delle numerose installazioni fisse del campeggio.

Ogni posto è completamente allacciato

Il Seefeld Park ha ben poco a che vedere con le aspettative di una visitatrice un po' ingenua che in un campeggio si aspetta di vedere un ammasso di tende e tutt'al più un paio di vetuste roulotte. Il prato adibito a campeggio, una stretta striscia lungo la riva del lago, rappresenta solo una piccola parte di tutta l'area. Il resto dell'impianto ha davvero diritto alle cinque stelle. Se circa 90 posti sono destinati a soggiorni brevi, quindi ai classici ospiti con roulotte e tende, gli altri 60 posti di residenza e in affitto danno un'impressione un po' diversa di quella di un tradizionale campeggio.

Sui cosiddetti posti di residenza si trovano casette di vacanza perfettamente arredate. Ogni particella, raggiungibile tramite un viale d'accesso largo tre metri, è completamente attrezzata con allacciamenti a elettricità, acqua e fognatura. Un posto di residenza non è un posto per vacanze brevi, bensì un

Mobilhome come residenze secondarie?

Nei campeggi, gli alloggi fissi vengono utilizzati in diversi modi. Esistono utilizzazioni temporanee (alcuni giorni o settimane in affitto), utilizzazioni permanenti (contratti pluriannuali) fino all'utilizzazione continua come residenza secondaria. Solo in rari casi le mobilhome sono rilevate come residenze secondarie. Solitamente sono considerate costruzioni mobiliari spostabili almeno in teoria da un posto all'altro. Occorre però chiedersi se quest'esecuzione è ancora adeguata ai nostri tempi. Infatti, gli standard per le mobilhome sono fortemente cambiati e la loro mobilità sempre più raramente è effettiva. In seguito alle limitazioni della quota di abitazioni secondarie per Comune (articolo legislativo relativo alle abitazioni secondarie), cresce l'interesse per il collocamento di mobilhome nei campeggi. Sarà quindi necessario discutere a fondo come trattare questo fenomeno.

Olivia Grimm, olivia.grimm@are.admin.ch



Mini villa in ottima posizione: una particella con vista lago costa circa 8500 franchi l'anno

investimento. Ogni posto viene affittato per un periodo fisso di dieci anni, trascorsi i quali il contratto si prolunga tacitamente di anno in anno. I prezzi degli affitti per le particelle si situano tra i 7500 e gli 8500 franchi all'anno a cui si aggiungono naturalmente i costi per la costruzione della casetta.

"Si tratta di un progetto a lungo termine"

La maggior parte degli edifici è costituita da case prefabbricate nel cui arredamento gli affittuari hanno investito molti soldi e molto tempo. Passeggiando attraverso il quartiere ci si rende



Anche una veranda per l'inverno: dotazione superlativa nel campeggio a cinque stelle



Piante in vaso, grill a gas, compostaggio e una siepe ben curata fanno parte dello standard di un campeggio a cinque stelle

conto che qui la gente abita. Dietro le case ci sono biciclette e contenitori per il compostaggio, si vedono giocattoli sparsi in giro, quasi tutti hanno un grill a gas, alcuni una veranda per l'inverno e altri comode terrazze in legno. Grandi piante in vaso decorano le entrate, le siepi sono perfettamente curate e alcuni ospiti del campeggio hanno costruito una recinzione. Quasi tutte le casette portano nomi ampollosi come "villa Coco Loco" o "Casa Steinbock", ma c'è

anche una "Bergshütte". Il proprietario non ha badato a spese per la sua casa svedese in tronchi di legno, rivela il gentile signore alla ricezione. La casa sarebbe stata realizzata su una fondazione continua, su cui vennero erette le pareti portanti. Le rifiniture interne sarebbero opera del proprietario stesso. Ne è risultato un vero e proprio chalet, inclusa terrazza e giardino: una casa, per l'appunto. "Si tratta di un progetto a lungo termine" informa il ricezionista.

"Il proprietario vive qui 365 giorni l'anno". È però registrato presso sua figlia. Quanto tempo gli affittuari trascorrono nel campeggio sono affari loro, ci viene detto. Nessuno deve però ricevere qui il proprio conteggio fiscale.

Il campeggio è aperto durante tutto l'anno. Si cerca di attirare anche i turisti invernali, cosa che non dovrebbe rappresentare un problema essendo gli alloggi riscaldati. Molti affittuari trascor-



Un progetto a lungo termine: la Bergshütte, una casa svedese in tronchi d'albero realizzata su una fondazione continua

rono qui buona parte delle loro vacanze. Le automobili nel parcheggio sono targate Zurigo, Zugo, Sciaffusa e San Gallo.

Si resta sempre un "cliente"

Sulla scala davanti al ristorante sono seduti alcuni adolescenti annoiati. Dentro il menu prevede hamburger e patatine fritte, chicken nuggets e thai curry piccante. In un angolo due famiglie festeggiano il compleanno di un bambino. Si mangia torta, si canta e la cassiera applaude contenta. Qui tutti si conoscono.

Questo anche se, come apprendiamo da una collaboratrice del campeggio, la maggior parte degli ospiti sulle rive del Lago di Sarnen cerchi la tranquillità più che molti contatti sociali. "Nella cerchia dei residenti ognuno si fa i fatti suoi" spiega la giovane donna. "I contatti tra di loro sono molto limitati". Una volta all'anno passano le autorità comunali a porgere un saluto agli affittuari

e un'altra volta il gestore del campeggio organizza un aperitivo. "In questa occasione informiamo gli affittuari di quello che è successo durante l'anno e quali sono i cambiamenti previsti" informa la collaboratrice. Non sono previste però possibilità di partecipazione e non esistono strutture associative. Anche se qui ci si dovrebbe sentire come a casa, si resta sempre un cliente. Il servizio è cortese e premuroso, la piscina cosiddetta "a tema" con le sue vasche riscaldate promette "divertimento per tutta la famiglia", ci sono posti per le grigliate, campi da tennis, un campo da beach volley, tavoli da ping pong e parchi gioco per i bambini. Per colazione si può ordinare pane fresco, su richiesta viene messa a disposizione la biancheria da letto, per domande e in caso di necessità ci si può rivolgere in ogni momento al personale. Il Seefeld Park assomiglia sì ad un piccolo paese, ma un paese con offerte extra. Un paese con servizio. Un paese con quel qualcosa in più.

All'interno della nostra mobilhome, affittata per una notte e che si chiama mobile pur essendo fissa, torna un po' la sensazione del campeggio. Le pareti sono sottili, è un po' come stare in un antro, le porte degli armadi si chiudono a calamita come se ci si stesse preparando per un viaggio pieno di scossoni. Ma non sarà il caso né durante questa piovosa notte d'agosto e molto probabilmente neppure nel corso dei prossimi anni. La mobilhome se ne starà ferma per tutta la vita sulla riva del Lago di Sarnen. Quando al mattino ce ne torniamo al nostro chalet con un sacchetto di pane fresco, alla fine del vialetto balugina l'azzurro del lago, dietro troneggia il Pilatus, i vicini salutano cortesi e in cucina aleggia il profumo del caffè. Quasi quasi si ha la tentazione di decorare i davanzali con gerani.

(traduzione)



Stefanie Pfändler, 1985, ha studiato scienze ambientali ed ecologia urbana all'Università di Ginevra.

Attualmente lavora presso l'ARE nella sezione Sviluppo sostenibile. È responsabile per la promozione dello sviluppo sostenibile nei Cantoni, nelle città e nei Comuni. È attiva anche come giornalista freelance.

Il nostro piccolo mondo perfetto

Michael Rockenbach
michael.rockenbach@gmail.com

Il popolo ha sempre ragione. In Svizzera, ogni vero democratico lo sa. Ossia tutti. Quello che però non sempre si dice è che il comportamento del popolo può a volte essere contraddittorio.

Un bell'esempio in questo senso: la diatriba relativa alle abitazioni secondarie. Da una parte abbiamo gli abitanti dell'altopiano che decidono a favore di una rigorosa limitazione dell'edificazione in montagna. Proprio loro, che in pianura stanno cementificando tutto e ovunque. Dall'altra, abbiamo i montanari che reagiscono con indignazione. Proprio loro, che dovrebbero essere contenti di salvarsi così almeno la casa. In alcuni Comuni, già adesso non ci sono quasi più indigeni, mentre la quota delle abitazioni secondarie raggiunge l'80 per cento.

Ma è così che vanno le cose in questo Paese: da un lato si crede ancora all'idea di un mondo alpino intatto e non si è disposti per nulla al mondo a rinunciare a questa illusione. Dall'altro si riesce a convivere molto bene con la frenesia edificatoria e soprattutto con i suoi proventi. Benedikt Loderer, architetto, "escursionista urbano" e giornalista, parla di un'"apparente età dell'oro" in cui tutti diventano ricchi. Gli uni grazie alle numerose commesse d'edificazione, gli altri grazie al continuo aumento del valore dei loro immobili. Per questo motivo, dice, in Svizzera non ci sono né case né palazzi d'appartamenti. Qui la gente vive direttamente nel proprio salvadanaio.

Fino all'11 marzo del 2012, e la decisione di cuore a favore dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, la Svizzera poteva rimuovere senza troppi patemi d'animo questa contraddizione. Dopo il sì alle urne dovrebbe però trarre le debite conseguenze ed imparare ad accontentarsi. Possedere un'abitazione secondaria non dovrebbe più essere una cosa ovvia come possedere un secondo televisore, un secondo computer o due automobili.

Per alcuni però questo è pretendere troppo. Invece di cercare nuovi modelli d'alloggio e d'investimento preferiscono fare i furbi. Poco dopo la votazione dell'11 marzo, la Sonntagszeitung presentava un'intera lista di astuzie con cui in Vallese e nei Grigioni si tenta di aggirare limitazioni e regolamentazioni speciali regionali già vigenti. Ad esempio camuffare abitazioni secondarie come sede di una ditta, far passare come camere d'aparthotel appartamenti di vacanza privati o dichiarare uno chalet residenza principale. Ci sono addirittura coppie che si fingono separate solo per rendere plausibili due domicili principali. Poi, come per miracolo, l'abitazione secondaria si trasforma in quella principale. Tutti trucchi che, dato l'attuale inasprimento della legge, diventeranno ancora più popolari.

Se poi volessimo indagare a fondo nella ricerca di questi giochi di prestigio, rischieremmo di imbatteci in spiegazioni assai originali sull'inevitabilità del possesso di una residenza secondaria nel proprio

caso specifico. L'esempio l'hanno fornito Franz e Judith Weber, sì proprio loro, i promotori dell'iniziativa contro la "costruzione sfrenata di abitazioni secondarie". La notizia pubblicata dai media poco tempo fa che anche questi appassionati protettori del paesaggio possiedono una seconda abitazione ha sorpreso tutti, tanto più che dispongono anche di una terza, una quarta e una quinta residenza. Gli appartamenti e le case di vacanza si trovano nell'Oberland bernese, a Montreux, a Parigi e nella Francia meridionale e sono per la maggior parte del tempo vuoti. Ovviamente, i due non vi ravvedono una contraddizione con la loro attività politica. Avrebbero bisogno di questi alloggi come luoghi di ritiro strategici per progettare nuovi interventi nella lotta contro la distruzione dell'ambiente.

Interventi possibilmente di successo come quello dell'11 marzo 2012.

Certo, in democrazia stare dalla parte giusta in occasione di una votazione e ottenere ragione non è niente di eccezionale. La maggioranza ci riesce ogni volta. Nella vita normale invece occorre un po' più d'impegno per conciliare il tutto, e a volte, evidentemente, è necessaria qualche forzatura. Ma anche in questo noi svizzeri sembriamo essere bravi.

(traduzione)



Michael Rockenbach, 1973, ha studiato storia e germanistica a Basilea. È stato caposervizio presso la Basler

Zeitung e membro fondatore della TagesWoche.

Oggi lavora come giornalista freelance e come docente di cultura generale presso la scuola professionale sanitaria di Münchenstein.

forum raumentwicklung
Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
42. Jahrgang

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation
(UVEK)

Redaktionskommission

Rudolf Menzi (Leitung), Doris Angst,
Ueli Balmer, Matthias Howald

Übersetzung

Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture und Adaptation: Daniel Béguin
Kontrolle und Korrektur: Béatrice Thiéry
Italienisch:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture und Adaptation: Peter Schrembs

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Gestaltung

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Susanne Krieg SGD, Basel

Fotografie

Yves Maurer Weisbrod, Bern (Titelseite, S. 5,
6, 12, 14/15, 24, 27, 32, 43, 47, 49, 58, 62, 71,
72, 75, 77, 78, 88, 90, 92); Stephanie Pfändler,
Bern (S. 35–38, 64–66, 93–96); Schweizer
Heimatschutz (S. 30); alle anderen zur Ver-
fügung gestellt.

Abonnemente

Bestellungen/Vertrieb:
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
Einzelnummer Fr. 10.25

Adresse

ARE
Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Amt)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Bern 2014, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248

forum du développement territorial
Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
42e année

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
(DETEC)

Commission de rédaction

Rudolf Menzi (direction), Doris Angst,
Ueli Balmer, Matthias Howald

Traduction

Français:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture et adaptation: Daniel Béguin
Contrôle et correction: Béatrice Thiéry
Italien:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture et adaptation: Peter Schrembs

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Bâle

Création, réalisation, photographie

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berne
Susanne Krieg SGD, Bâle

Photographie

Yves Maurer Weisbrod, Berne (page de
couverture, p. 5, 6, 12, 14/15, 24, 27, 32, 43,
47, 49, 58, 62, 71, 72, 75, 77, 78, 88, 92);
Stephanie Pfändler, Berne (p. 35–38, 64–66,
93–96); Patrimoine suisse (p. 30); autres
photographies gracieusement mises à dis-
position.

Abonnement

Commandes/distribution:
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
Numéro simple Fr. 10.25

Adresse

ARE
Office fédéral du développement territorial
3003 Berne
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Office)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Berne 2014, Reproduction autorisée avec
mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

forum sviluppo territoriale
Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
42mo anno

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Dipartimento federale dell'ambiente, dei
trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
(DATEC)

Commissione della redazione

Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst,
Ueli Balmer, Matthias Howald

Traduzione

Francese:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Rilettura e adattamento: Daniel Béguin
Controllo e correzione: Béatrice Thiéry
Italiano:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Rilettura e adattamento: Peter Schrembs

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basilea

Creazione, realizzazione, fotografia

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Susanne Krieg SGD, Basilea

Fotografia

Yves Maurer Weisbrod, Berna (prima pagina,
p. 5, 6, 12, 14/15, 24, 27, 32, 43, 47, 49, 58,
62, 71, 72, 77, 75, 78, 88, 92); Stephanie
Pfändler, Berna (p. 35–38, 64–66, 93–96);
Heimat-schutz Svizzera (p. 30); tutte le altre
foto sono state messe a disposizione.

Abbonamento

Ordinazioni/distribuzione:
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
Numero singolo Fr. 10.25

Indirizzo

ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
3003 Berna
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

© ARE

Berna 2014, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248



Inhalt gedruckt auf REBELLO, Recycling aus 70% Altpapier, FSC-zertifiziert, schönweiss



Das ARE-Forum wurde klimaneutral hergestellt.

