



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Zweitwohnungen

Planungshilfe für die kantonale Richtplanung

Entwurf, April 2009

Impressum

Planungshilfen schlagen Vorgehen vor, wie bestimmte Problematiken konkret angegangen und rechtskonform vollzogen werden können. Andere Lösungen sind aber auch zulässig, sofern sie rechtskonform sind.

Herausgeber

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

Begleitgruppe

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

Werkstattssitzungen

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

Vertreter ARE

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

Externe Begleitung und Grundlagen

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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1 Ausgangslage	5
2 Gegenstand der Planungshilfe	6
3 Vorgehen und Grundsätze zur Methodik	8
3.1 Raumplanerische Massnahmen als integrierter Bestandteil einer Zweitwohnungspolitik	8
3.2 Handlungsbedarf feststellen	9
3.3 Überkommunale Betrachtung	9
3.4 Umsetzung mit raumplanerischen Instrumenten	9
4 Zweitwohnungen im kantonalen Richtplan	11
4.1 Richtplanrelevanz	11
4.2 Mindestinhalte	11
4.3 Gebietsbezeichnung	12
4.4 Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung	13
4.5 Auftrag und Inhalte des überkommunalen touristischen Entwicklungskonzepts	13
4.6 Grundanforderungen an die überkommunal abgestimmte Nutzungsplanung	14
4.7 Vollzugsfristen	15
5 Massnahmen / Werkzeugkasten	16
5.1 Stossrichtungen für eine umfassende Zweitwohnungspolitik	16
5.2 Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen	16
5.3 Werkzeugkasten	17
Anhang A – Definitionen, Begriffe	30
Anhang B – Hinweiskarte	32

VORWORT

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung in den Tourismusgebieten ist die zentrale Voraussetzung für eine hohe touristische Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb der Ferienorte und –regionen. Dazu gehört insbesondere eine geordnete Entwicklung im Zweitwohnungsbau. Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen und der begrenzte und empfindliche Landschafts- und Siedlungsraum in den Tourismusgebieten schaffen besondere Herausforderung an die Raumplanung auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene.

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

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

Das Bundesamt für Raumentwicklung hat zusammen mit Vertretern von kantonalen Fachstellen und den betroffenen Bundesstellen sowie Experten aus dem Bereich Tourismus nach Lösungen gesucht, die in den vorliegenden Entwurf eingeflossen sind. Die Planungshilfe zeigt den Kantonen auf, wie sie in der kantonalen Richtplanung die Entwicklung im Zweitwohnungsbau behandeln können und enthält darüber hinaus Vorschläge zu möglichen regionalen und kommunalen Massnahmen für die Umsetzung der Vorgaben des kantonalen Richtplans.

Als flankierende Massnahme zur Aufhebung der Lex Koller hat der Bundesrat im Jahre 2007 eine Ergänzung des Raumplanungsgesetzes (RPG) vorgeschlagen¹ und diese auch im Vernehmlassungsentwurf zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes vom Dezember 2008² aufgenommen. Die Planungshilfe stimmt sowohl mit dem Gesetzesentwurf überein als auch mit dem heute geltenden Raumplanungsgesetz. Die eidgenössischen Volksinitiativen «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» und «Raum für Mensch und Umwelt (Landschaftsinitiative)»³ haben deutlich gemacht, dass aus Sicht einer breiteren Öffentlichkeit ein dringender raumplanerischer Handlungsbedarf besteht, dem mit der Planungshilfe Rechnung getragen werden soll.

¹ Flankierende Massnahmen zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, siehe Botschaft vom 4. Juli 2007. Siehe Bundesblatt vom 31.07.2007, http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/index0_31.html.

² Siehe Art. 28 des Vernehmlassungsentwurfs zum Bundesgesetz über die Raumentwicklung (REG).

³ Erstere Initiativen wurden eingereicht am 18. Dezember 2007, Letztere am 14. August 2008.

1 AUSGANGSLAGE

Zu einem attraktiven touristischen Bettenangebot in Ferienorten und Tourismusregionen gehört ein ausreichendes und, in Bezug auf Grösse und Ausstattung, differenziertes Angebot im Bereich der Zweitwohnungen. Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen, ihre im Vergleich zur Hotellerie insgesamt sehr tiefe Bettenauslastung und die unerwünschten Folgen, die mit einer Zersiedelung der Erholungslandschaft verbunden sind, stellen ganz besondere Herausforderungen an die kommunale, regionale und kantonale Raumplanung in Tourismusgebieten.

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

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

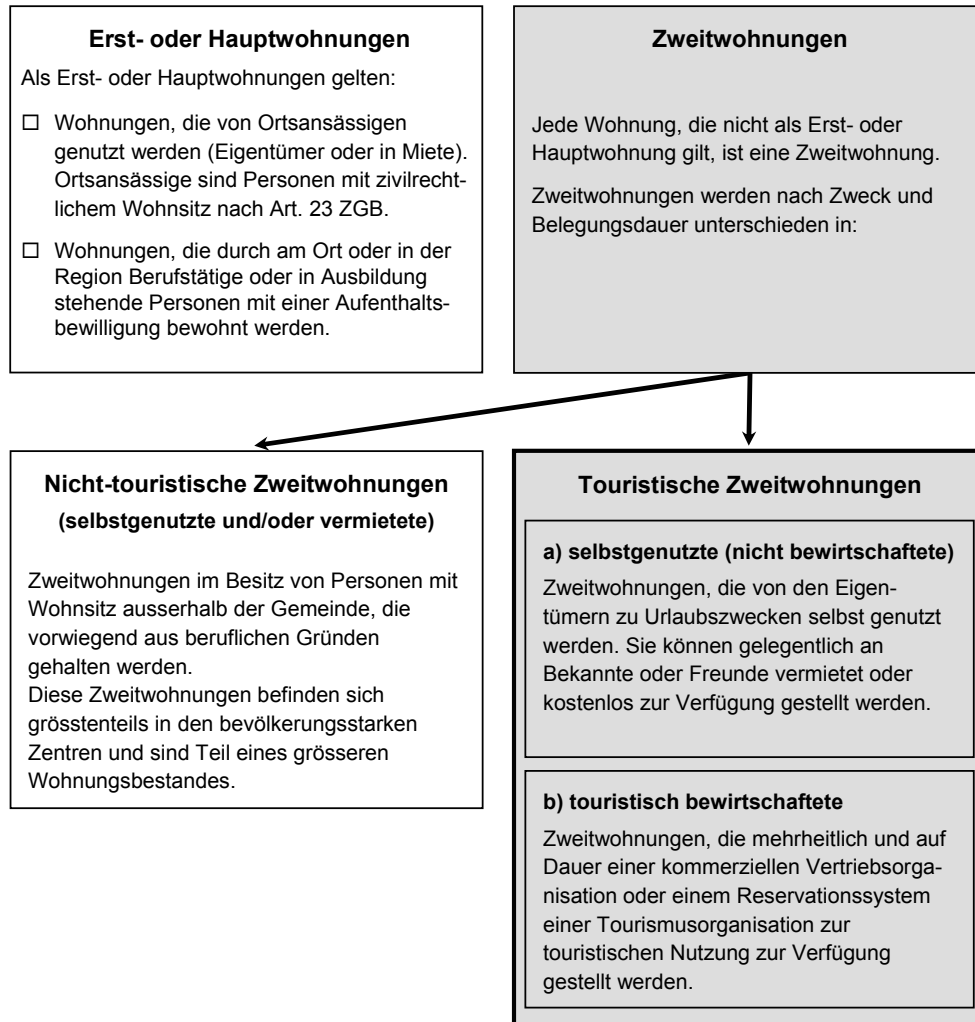
Die Kantone tragen gemäss Bundesverfassung die Hauptverantwortung in der Raumplanung. Sie bestimmen in den Grundzügen die erwünschte Raumentwicklung. Sie sorgen dafür, dass die unterschiedlichen und sich zum Teil widersprechenden räumlichen Interessen gegenseitig abgestimmt und auf die Raumentwicklungsziele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

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

2 GEGENSTAND DER PLANUNGSHILFE

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

Abb. 1: Definition des Begriffs «touristische Zweitwohnung»



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

Fall 1: Touristische Zweitwohnungen in Tourismusgebieten

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

Fall 2: Touristische Zweitwohnungen in städtischen Gebieten

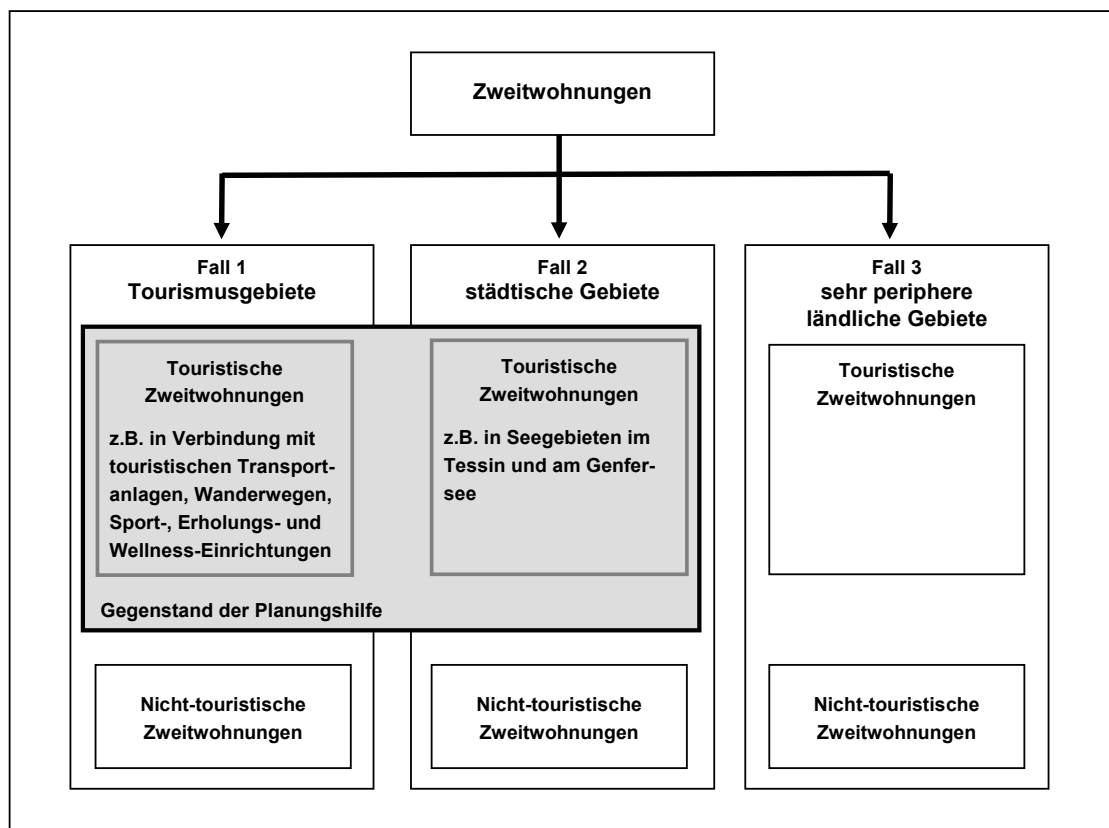
Diese Zweitwohnungen entsprechen einem Anteil eines städtischen Gesamtwohnungsbestandes. Dazu gehören insbesondere im Tourismus stark engagierte Städte, z. B. an den Seengebieten im Tessin und am Genfersee. Sie haben in Bezug auf die Siedlungsentwicklung, die Baulandnachfrage und das Wohnungsangebot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

Fall 3: Touristische Zweitwohnungen in sehr peripheren ländlichen Gebieten

Diese Zweitwohnungen entstehen in erster Linie infolge Abwanderung oder Erbschaft. Die zu- meist ehemaligen Erstwohnungen werden als Ferienwohnungen behalten oder gelegentlich veräussert.

Diese Entwicklung ist zwar auch raumplanerisch relevant, nicht aber im Zusammenhang mit den hier im Vordergrund stehenden Aufgaben der kantonalen Richtplanung im Bereich Zweit- wohnungen. Im Zusammenhang mit diesen Zweitwohnungen stehen u. a. Fragen der Erhaltung und Weiterentwicklung historisch wertvoller Bausubstanz sowie der Orts- und Landschaftsbilder im Vordergrund. Diese Fragen sind nicht Gegenstand der Planungshilfe.

Abb. 2: Gegenstand der Planungshilfe anhand der räumlichen Differenzierung und der unterschiedlichen raum- planerischen Problemstellungen.



3 VORGEHEN UND GRUNDSÄTZE ZUR METHODIK

Die Planungshilfe verfolgt vier Absichten:

Thematik auslegen und fokussieren: Auf der Grundlage einer inhaltlichen Auslegeordnung und Abgrenzung zu anderen räumlich relevanten Politikbereichen soll die Planungshilfe den betroffenen Kantonen Anhaltspunkte zu zweckmässigen Regelungen zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung geben.

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

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

Die Gebiete mit möglichem raumplanerischen Handlungsbedarf ermitteln: Damit sich die Kantone bei der Ermittlung von Gebieten mit einem möglichen raumplanerischen Handlungsbedarf auf gesamtschweizerisch abgestimmte Grundlagen abstützen können, enthält die Planungshilfe im Anhang eine Übersicht über die Gebiete mit einem hohen Bestand und einem hohen Anteil an Zweitwohnungen am Wohnungsbestand (Karte siehe Anhang).

3.1 Raumplanerische Massnahmen als integrierter Bestandteil einer Zweitwohnungspolitik

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

Eine wirkungsvolle Strategie muss die Thematik der Zweitwohnungen in den Gesamtzusammenhang der nachhaltigen Entwicklung eines Ferienortes bzw. einer Tourismusregion stellen und somit breiter angelegt sein. Nebst Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungszuwachses müssen auch Massnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich (z.B. Lenkungsabgaben) unerwünschter Auswirkungen auf Landschaft, Ortsbild, Boden- und Wohnungsmarkt für Einheimische sowie Massnahmen zur Förderung der «warmen» (=bewirtschafteten) Betten Bestandteil einer umfassenden und in sich kohärenten Strategie sein. Mit einer breit abgestützten Strategie können namentlich auch die volkswirtschaftlichen Vorteile aus dem Bestand und dem Zuwachs von Zweitwohnungen effektiver und auf Dauer genutzt werden.

3.2 Handlungsbedarf feststellen

Als zentrales Kriterium für die Feststellung eines raumplanerischen Handlungsbedarfs zur Regelung der Zweitwohnungsentwicklung gilt die Ausgewogenheit im Verhältnis zwischen Erstwohnungen und Zweitwohnungen. Das Verhältnis ist dann nicht mehr ausgewogen, wenn:

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

Der Anteil der Zweitwohnungen am kommunalen Wohnungsbestand ist somit ein wichtiger, aber nicht der einzige Massstab, wenn raumplanerischer Handlungsbedarf festgestellt werden soll. In Bezug auf dieses Kriterium wird häufig die Schwelle eines Zweitwohnungsanteils von mehr als 30% genannt. Mit einem Anteil über 50% dürfte ein Handlungsbedarf bereits in hohem Masse gegeben sein.

3.3 Überkommunale Betrachtung

Zweitwohnungen werden nicht nur in den Gemeinden nachgefragt, in denen sich die touristischen Anlagen konzentrieren. Beispielsweise sind billigere Bodenpreise und noch verfügbare Bauzonenreserven mit ein Grund für die Verlagerung der Zweitwohnungsnachfrage in die umliegenden Gemeinden. Ein raumplanerisch wirkungsvoller Umgang mit Zweitwohnungen muss sich folglich an einem funktional definierten Raum orientieren. Eine rein kommunale Betrachtungsweise genügt nicht.

Massgebend für eine Gebietsbezeichnung sind somit die funktionalen bzw. die touristischen Zusammenhänge in einer touristischen Region. Die zweckmässige Abgrenzung muss von den Kantonen vorgenommen werden.

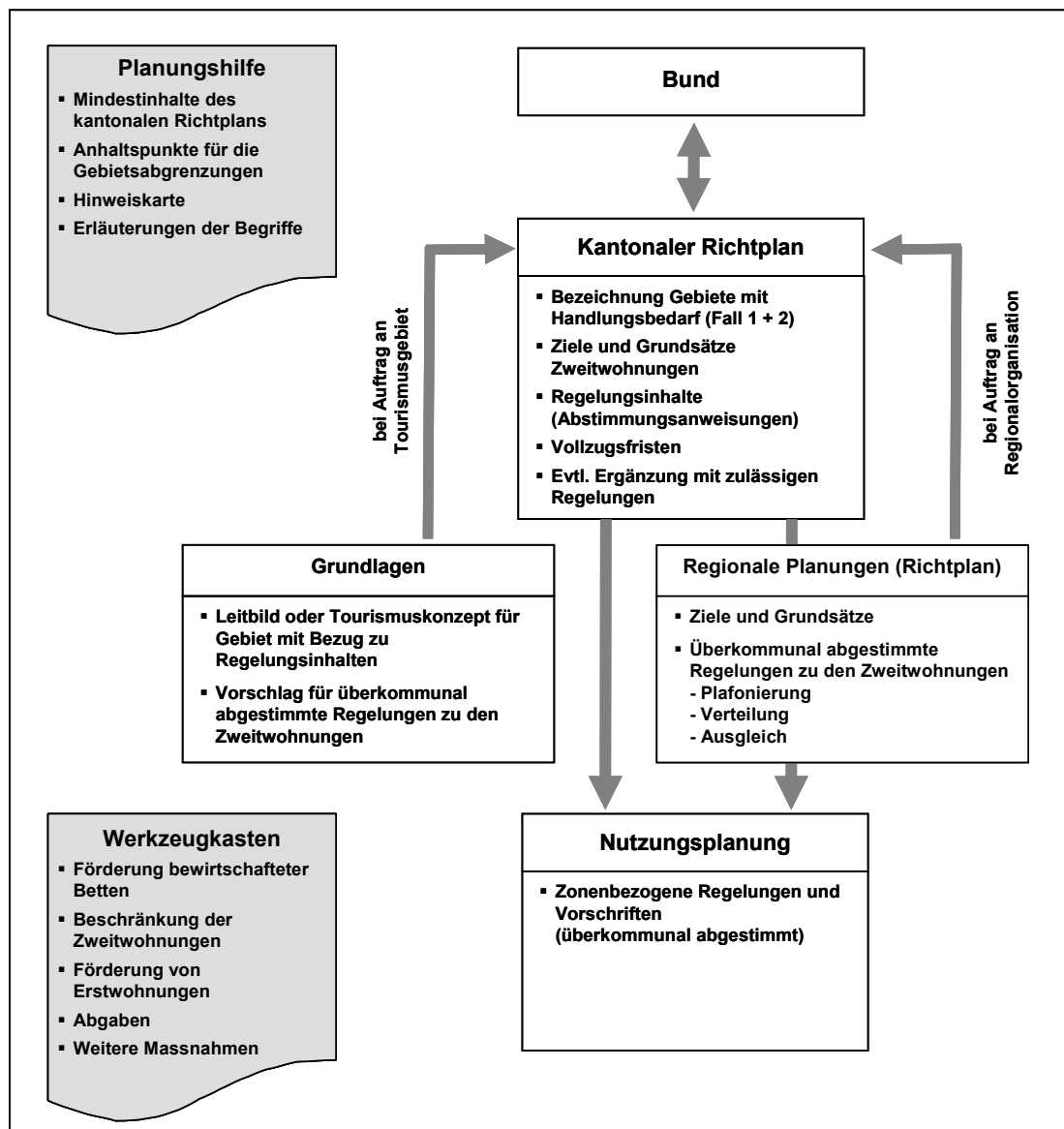
3.4 Umsetzung mit raumplanerischen Instrumenten

Raumplanerische Ziele, Grundsätze und Massnahmen für die Steuerung der Zweitwohnungsentwicklung werden auf verschiedenen Stufen (Kanton, Region, Gemeinde) und mit verschiedenen Instrumenten umgesetzt.

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

Der Kanton prüft bei der Genehmigung der regionalen Richtpläne und der kommunalen Nutzungspläne, ob die Vorgaben des kantonalen Richtplans umgesetzt worden sind. Über die verschiedenen Planungsstufen wird sicher gestellt, dass aufeinander abgestimmte und wirksame Regelungen getroffen werden.

Abb. 3: Eine Zweitwohnungspolitik wird auf den Stufen Kanton, Region und Gemeinde mit verschiedenen raumplanerischen Instrumenten umgesetzt. Die Planungshilfe legt die Mindestanforderungen an die kantonale Richtplanung fest und verweist mit dem Werkzeugkasten auf Massnahmen zur Umsetzung auf der regionalen und kommunalen Ebene.



4 ZWEITWOHNUNGEN IM KANTONALEN RICHTPLAN

4.1 Richtplanrelevanz

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

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

4.2 Mindestinhalte

Nachstehend sind die Themen aufgelistet, welche die Kantone mit erheblichen Anteilen an touristischen Zweitwohnungen in ihrem Richtplan zu behandeln haben. Die Kantone sind frei, zu den im Richtplan bezeichneten Gebieten inhaltlich und allenfalls gebietsspezifisch weitergehende Vorgaben zu machen, als es die Planungshilfe vorsieht.

Der kantonale Richtplan enthält zum Thema Zweitwohnungen folgende Aussagen:

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

4.3 Gebietsbezeichnung

- Die Kantone bezeichnen in ihrem Richtplan den räumlichen Geltungsbereich des Richtplanthemas Zweitwohnungen und nennen die Gemeinden, die touristisch funktional zusammen gehören.
- Zu bezeichnen sind mindestens die Gemeinden in Tourismusgebieten und in städtischen Gebieten mit hohen Anteilen oder einem erheblichen Umfang an touristischen Zweitwohnungen.

Die Ausgangslage in den Kantonen kann sehr verschieden sein. So kennen einige Kantone bereits auf Stufe ihres kantonalen Richtplans funktional definierte Räume. Nicht in allen Kantonen werden regionale Planungen erstellt. Massgeblich ist, dass im kantonalen Richtplan der **touristisch funktional** zusammenhängende Raum bezeichnet wird. Bei der Ausscheidung der touristischen Räume mit Handlungsbedarf können die folgenden Kriterien als Anhaltspunkte dienen:

Funktionale Anhaltspunkte

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

Statistische Anhaltspunkte

- Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand (>30%)
- Grosser Zuwachs an Zweitwohnungen in den letzten 15 - 20 Jahren
- Verhältnis nicht bewirtschafteter und bewirtschafteter Zweitwohnungen; Verhältnis Betten in nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen und in der Hotellerie
- Entwicklung und Niveau der Bodenpreise / der Wohnungspreise / der Mieten
- Bautätigkeit in Hochbau

Organisatorische Anhaltspunkte

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

Die Hinweiskarte im Anhang B gibt einen Überblick über die Gebiete mit einem hohen Zweitwohnungsanteil oder einem grösseren Bestand auf der Basis der Volkszählung 2000.

4.4 Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung

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

Stichwort	Inhalt
<input type="checkbox"/> Umgang mit Bauzonenreserven, Einzonungen	Aussagen zur Beanspruchung von Nutzungsreserven für Zweitwohnungen und für Um- oder Einzonungen für Zweitwohnungen. Insbesondere ist festzulegen, unter welchen – sofern überhaupt vorgesehen – Voraussetzungen Um- und Einzonungen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen möglich sind.
<input type="checkbox"/> Zweitwohnungsbestand und Erstellung neuer Zweitwohnungen	Generelle oder gebietsspezifische Aussagen zu Zielgrössen und zur Entwicklung des Zweitwohnungsbestandes. Generelle oder gebietsspezifische Aussagen, unter welchen Voraussetzungen neue Zweitwohnungen erstellt werden können.
<input type="checkbox"/> Umnutzungen von Hotels und von Erstwohnungen in Zweitwohnungen	Aussagen, unter welchen Voraussetzungen Hotels oder Teile davon in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Aussagen, wie der Umnutzungsdruck auf Erstwohnungen aufgefangen wird.
<input type="checkbox"/> Bestehende Regelungen Zweitwohnungen	Aussagen, wie allfällig bestehende Regelungen der Gemeinden in die neue überkommunale Betrachtung einzubinden sind. Dabei ist der Planbeständigkeit Beachtung zu schenken. Aussagen, welche bestehenden Regelungen und Massnahmen weiterhin angewendet werden können und welche mit Blick auf die neuen Regelungen als nicht mehr wirksam bzw. zweckmässig betrachtet werden.
<input type="checkbox"/> Vor- und Nachteilsausgleich	Aussagen, nach welchen Prinzipien allfällige Vor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Regelung von Zweitwohnungen überkommunal auszugleichen sind.

4.5 Auftrag und Inhalte des überkommunalen touristischen Entwicklungskonzepts

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

Stichwort	Inhalt
<input type="checkbox"/> Touristische Ausrichtung, Positionierung	<p>Die touristische Ausrichtung in Bezug auf den Sommer- und Wintertourismus und die damit verbundenen Kernangebote sind darzulegen. Grundlage hierfür bildet das Raum- und / oder Tourismuskonzept des Kantons.</p> <p>Im Konzept ist insbesondere auch darzulegen, welche Teilgebiete touristisch intensiv und welche extensiv oder nicht genutzt werden.</p>
<input type="checkbox"/> Zielwerte Bettenstruktur, Beherbergungsstruktur	<p>In den Grundzügen sind Aussagen und Zielwerte betreffend der angestrebten Betten- und Beherbergungsstruktur zu machen.</p> <p>Es sind Aussagen zu machen, mit welchen Massnahmen die angestrebten Zielwerte erreicht werden sollen.</p> <p>Darzulegen ist, wie die Unterbringung der saisonalen Arbeitskräfte im Grundsatz organisiert ist.</p> <p>In den Grundzügen sind Aussagen zu machen, mit welchen Massnahmen und Anreizsystemen die Bettenauslastung gefördert wird</p>
<input type="checkbox"/> Spezialfall: Resorts ⁴	<p>Sofern vorgesehen, sind die potenziellen Standorte für Resorts zu nennen. Erfolgt keine abschliessende Aufzählung, sind die Kriterien zu nennen, nach denen ein künftiger Standort evaluiert wird. Die Betten in den Resorts sind in die Zielüberlegungen zur Bettenstruktur einzubeziehen.</p>
<input type="checkbox"/> Ausbau touristische Infrastruktur und Abstimmung mit der übrigen Infrastruktur	<p>Darzulegen ist die räumliche Entwicklung der wichtigen touristischen Anlagen, namentlich der touristischen Transportanlagen (TTA) und der grösseren Sport- und Freizeiteinrichtungen. Dabei ist auch aufzuzeigen, wie die Entwicklung der TTA mit dem Beschneigungs- und Wasserbezugskonzept abgestimmt ist.</p> <p>Aufzuzeigen ist, wie die touristische Infrastruktur in Bezug auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, der Strassenerschliessung und den wichtigen öffentlichen Parkieranlagen abgestimmt ist.</p>
<input type="checkbox"/> Zweitwohnungen und Infrastrukturkosten	<p>Bei räumlich eingrenzbaeren Fällen wie Resorts sind Aussagen zur Finanzierung der Erschliessungsinfrastruktur zu machen. Die Finanzierung umfasst die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt.</p>

4.6 Grundanforderungen an die überkommunal abgestimmte Nutzungsplanung

Abgestützt auf die Ziele, Grundsätze und Strategien zur überkommunal abgestimmten Zweitwohnungsentwicklung des kantonalen Richtplans und das allfällige touristische Konzept des

⁴ Siehe dazu: Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung, Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern, 2008

Kantons sind im kantonalen Richtplan die Voraussetzungen zur Genehmigung der Nutzungsplanungen der Gemeinden innerhalb des im Richtplan bezeichneten Gebietes festzuhalten.

Stichwort	Inhalt
<input type="checkbox"/> Zielwerte Zweitwohnungen	Die Zielwerte der jährlichen Entwicklung und/oder einem Plafond für die Gemeinde sind bekannt. Die Zielwerte basieren auf einem allfälligen Verteilschlüssel des bezeichneten Gebietes. Anzurechnen sind alle neuen Zweitwohnungen (neu erstellte und durch Umwandlung geschaffene Zweitwohnungen).
<input type="checkbox"/> Bedingungen Einzonungen	Die Bedingungen für Einzonungen im Zusammenhang mit bewirtschafteten und – sofern noch vorgesehen – nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen sind abschliessend bekannt und gebietsbezogen abgestimmt. Soweit konzeptionell vorgesehen, können die Bedingungen innerhalb eines Gebietes variieren.
<input type="checkbox"/> Bedingungen für Umnutzungen von Hotels und Erstwohnungen in Zweitwohnungen	Die Bedingungen, unter welchen Voraussetzungen Hotels oder Teile davon in Zweitwohnungen umgenutzt werden können, sind bekannt und gebietsbezogen abgestimmt. Ebenfalls bekannt sind die Bedingungen, unter welchen Voraussetzungen Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgewandelt werden können. Eine solche Umwandlung ist im Grundsatz nur möglich, wenn zumindest eine teilweise Bewirtschaftung sichergestellt ist.
<input type="checkbox"/> Massnahmen zu Gunsten von Wohnraum für Ortsansässige	Es ist aufgezeigt, wie die Sicherung und Bereitstellung von wirtschaftlich tragbarem Wohnraum für Ortsansässige in der Gemeinde erfolgt. Ist keine spezifische Massnahme vorgesehen, ist nachzuweisen, dass diesbezüglich kein Handlungsbedarf besteht.
<input type="checkbox"/> Grundsätze zu Ausgleichsmassnahmen	Für Gemeinden mit Ausgleichsmassnahmen ist festgelegt, wie sie diese innerhalb des vom Kanton bezeichneten Gebietes anwenden.

4.7 Vollzugsfristen

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

5 MASSNAHMEN / WERKZEUGKASTEN

5.1 Stossrichtungen für eine umfassende Zweitwohnungspolitik

Massnahmen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus sind bereits verschiedentlich dargelegt und auch hinsichtlich ihrer Wirkungen beschrieben worden.⁵ Damit die Zweitwohnungen bzw. der Zweitwohnungsbau Teil einer umfassenden Zweitwohnungspolitik werden, sind im Grundsatz zwei Stossrichtungen zu verfolgen:

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

5.2 Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen

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

- 1) **Auslegeordnung vornehmen:** Grundsätzlich ist zum Thema der Siedungsentwicklung eine Problemanalyse erforderlich die aufzeigt, wo die Stärken und die Schwächen liegen, wo die eigentlichen Probleme sind und insbesondere auch darlegt, welches die wirtschaftlichen Abhängigkeiten im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsbau sind.
- 2) **Ziele festlegen:** Auf der Basis der Auslegeordnung sind die Zielvorstellungen, das Leitbild, zu formulieren. Die drei Hauptziele sind allgemein formuliert:

- A) **Stärkung der Kernwirtschaft Tourismus bzw. des kommerziellen Kerns im Sinne der wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung.**
- B) **Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung und bessere Nutzung des Zweitwohnungsbestandes.**
- C) **Vergrösserung des Angebotes an Erstwohnungen.**

- 3) **Massnahmen bestimmen:** Abgestützt auf die Problemanalyse und den Zielvorstellungen sind die geeigneten Massnahmen zu treffen. Zu den Massnahmen siehe folgendes Kap. «Werkzeugkasten» werden verschiedene Massnahmen erläutert, die für die Umsetzung als zweckmässig und zielführend beurteilt werden.

⁵ Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP). 2004.
Schweiz Tourismus. Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsmarktes. 2007.

Abb. 4: Zielvorstellungen als Basis für die Wahl der Massnahmen



5.3 Werkzeugkasten

Im Werkzeugkasten werden die in der Abb. 4 erwähnten Massnahmen, die für die Umsetzung als zweckmässig und zielführend beurteilt werden, kurz beschrieben. Sie sind geordnet nach den Strategien:

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

1.1 Hotelzone ohne / mit Zweitwohnungsanteilen							
Kurzbeschrieb	<p>Ausgangslage: Der Weiterbetrieb einer bestehenden, funktionierenden Hotelanlage in einer Kern- oder Wohnzone ist durch die lukrative Zweitwohnungsnachfrage gefährdet. Der Weiterbestand des Hotelbetriebes soll mit raumplanerischen Mitteln unterstützt werden.</p> <p>Die Hotelliegenschaft wird der Hotelzone mit angemessen höherem Nutzungsmass (Nutzungsziffern und Gebäudeabmessungen) und mit Reserven für die Weiterentwicklung zugeteilt. Je nach Situation werden folgende Fördermassnahmen zur Mitfinanzierung der Anlage geprüft:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ein Teil der Liegenschaft wird einer Wohnbauzone mit Nutzungsmöglichkeit als Zweitwohnungen zugeteilt. b. Es wird ein %-Anteil an Zweitwohnungen zugelassen. Dieser Anteil sollte in keinem Fall mehr als 1/3 betragen. Ist ein grösserer BGF-Anteil zur Querfinanzierung erforderlich, ist das Hotel- und Betriebskonzept zu hinterfragen. 						
Erfahrungen	<p>Hotelliegenschaften werden von den Banken nach dem Ertragswert bewertet. Die Differenz zwischen Investitionswert und Ertragswert muss fremdfinanziert werden. Dazu können lukrative Zweitwohnungen beitragen. Im Gegenzug geht mit der Realisierung von Zweitwohnungen auf dem Areal der Hotelliegenschaft ein Teil der Hotelanlage verloren. Daher sollten diese veräusserten Einheiten dem Hotel bei Nichtbelegung für die Vermietung zur Verfügung stehen.</p>						
Zielerfüllung	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">Kernwirtschaft?</td> <td>Ja. Ein Hotel bleibt längerfristig erhalten. Ev. entstehen dazu noch zusätzliche warme Betten.</td> </tr> <tr> <td>Zweitwohnungen?</td> <td>Ja. Das Zweitwohnungspotenzial wird verkleinert.</td> </tr> <tr> <td>Erstwohnungen?</td> <td>Nein</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Ja. Ein Hotel bleibt längerfristig erhalten. Ev. entstehen dazu noch zusätzliche warme Betten.	Zweitwohnungen?	Ja. Das Zweitwohnungspotenzial wird verkleinert.	Erstwohnungen?	Nein
Kernwirtschaft?	Ja. Ein Hotel bleibt längerfristig erhalten. Ev. entstehen dazu noch zusätzliche warme Betten.						
Zweitwohnungen?	Ja. Das Zweitwohnungspotenzial wird verkleinert.						
Erstwohnungen?	Nein						
Empfehlungen	<p>Zusammen mit der Hotelunternehmung Win-Win-Lösung anstreben.</p> <p>Vorsorglich den Fall einer künftigen Betriebseinstellung klären, z.B. indem dass der Bonus-Anteil hinfällig wird, oder in dessen Umfang Erstwohnungen zu erstellen sind (siehe dazu 1.2).</p>						
Anmerkungen	<p>Diese Massnahme regelt nicht den Fall einer späteren Betriebseinstellung. Es ist daher fallweise zu prüfen, wie das Grundstück oder auch die Anlage dannzumal einem weiteren Zweck überführt werden könnte.</p>						

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

2.1 Einfache Kontingentierung							
Kurzbeschrieb	<p>Pro Jahr wird eine begrenzte Anzahl an Quadratmeter Geschossflächen für Zweitwohnungen bewilligt. Das Jahreskontingent kann in Teilkontingente für Gross- und Kleinbauvorhaben sowie im Rahmen des Jahreskontingents für die Querfinanzierung von nachhaltigen Projekten unterteilt werden.</p> <p>Die Kontingente werden gratis an eingereichte und den Anforderungen entsprechende Projekte vergeben. Die jährlichen Zweitwohnungskontingente werden nach dem Eingang bewilligungsfähiger Baugesuche vergeben.</p> <p>Damit die Verteilung nicht unfair verläuft – z.B. ein Projekt beansprucht schon früh im Jahr alle Kontingente für sich – werden gewisse Bedingungen eingeführt. Z.B. kann ein Bewerber nicht mehr als eine bestimmte Anzahl Quadratmeter für sich beanspruchen, pro Bauherr kann nur ein Kontingent beantragt werden, für Grossprojekte werden Kontingente reserviert, u.ä.</p>						
Erfahrungen	<p>Die Kontingente werden nach Kriterien zugeteilt und in der Regel dann auch auf Folgejahre hinaus bereits vergeben.</p> <p>Bei grosser Nachfrage führt das zu einer Hortung und zu einer noch weiteren Verknappung des Gutes Zweitwohnungen, wobei deren Erstellung noch gewinnbringender ist als ohnehin schon.</p>						
Zielerfüllung	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Kernwirtschaft?</td> <td>Keine direkte Zielerreichung erkennbar</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Zweitwohnungen?</td> <td>Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 10px;">Erstwohnungen?</td> <td>Keine direkte Zielerreichung erkennbar</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar	Zweitwohnungen?	Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht	Erstwohnungen?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar
Kernwirtschaft?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar						
Zweitwohnungen?	Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung durch Angebotsverknappung beim Neubau wird erreicht						
Erstwohnungen?	Keine direkte Zielerreichung erkennbar						
Empfehlungen	<p>Kontingent nur anwenden, wenn mit anderen Massnahmen kombiniert (z.B. Anteilsregelung, Lenkungsabgabe).</p> <p>Keine alleinige Kontingentregelung mit der Möglichkeit der vorzeitigen Kontingentvergabe.</p> <p>Umfang des Kontingents möglichst klein halten, dafür Zweitwohnungen im Zusammenhang mit förderungswürdigen Nutzungen ausnehmen (Privilegierungsprinzip).</p>						
Anmerkungen	<p>Über einen grösseren Zeitraum betrachtet kann eine Kontingentsregelung nicht verhindern, dass die Zweitwohnungen erheblich zunehmen können. Schwierig dürfte sein, das Kontingent auf eine nachhaltige Entwicklung der Tourismusregion abzustimmen und eine Zunahme der kalten Betten zu verhindern.</p> <p>In der Regel soll die differenzierte Kontingentierung angewendet werden, weil damit spezifischer auf die unterschiedlichen Bedürfnisse reagiert werden kann.</p>						

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

2.3 Anteilsregelung ohne Ersatzabgabe

Kurzbeschrieb	<p>Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen treibt die Preise von Immobilien (Kauf und Miete) generell in die Höhe mit dem Resultat, dass Ortsansässige vom Markt verdrängt werden. Die Gemeinde will einerseits den Zweitwohnungsbau einschränken und andererseits für ein angemessenes und preisgünstiges Angebot an Erstwohnungen sorgen.</p> <p>Bei jedem Neubau, bei dem Wohnraum entsteht, ist ein Mindestanteil (35% – 60%) an Erstwohnungen zwingend zu erstellen und als solcher zu nutzen. Damit werden gleichzeitig zwei Produkte auf den Markt gebracht, die für verschiedene Märkte bestimmt sind. Automatisch findet eine Quersubventionierung vom Zweit- zum Erstwohnungsbau statt. Gewerbe- und Gastgewerbenutzungen können als Erstwohnungen angerechnet werden.</p> <p>Variante mit Ersatzabgabe: Mit der Bezahlung einer Ersatzabgabe kann sich die Bauherrschaft von der Pflicht der Erstellung von Erstwohnungen frei kaufen. Dieser Erlös kann zweckgebunden für EW eingesetzt werden. Die Anteilsregelung mit Ersatzabgabe hat sich in der Praxis in Gebieten mit einer grösseren Nachfrage nach ZW nicht bewährt. Das Instrument wird nicht empfohlen.</p>						
Erfahrungen	<p>Diese Lösung ist weit verbreitet und hat sich bewährt, indem tatsächlich günstigere Erstwohnungen entstehen. Umgehungen durch fiktive Wohnsitznahme oder absichtlichen Leerstand stellen die Massnahme jedoch oft in Frage. Ebenso stellt sich die Frage, ob so viele Einheimische (Ortsansässige) vorhanden sind wie das Angebot an Erstwohnungen zu nutzen.</p> <p>Gute Erfahrungen wurden gemacht durch differenzierte Erstwohnungsanteile nach Zonenart, z.B. höhere Erstwohnungsanteile in Dorfkernzonen, damit diese Bereiche auch während der Zwischensaison belebt sind.</p> <p>Die Ersatzabgabe hat sich nicht besonders bewährt. In der Regel werden die Ersatzabgaben bei der Erstellung bereits einkalkuliert und zeigen keine lenkende Wirkung.</p>						
Zielerfüllung	<table border="0"> <tr> <td>Kernwirtschaft?</td> <td>Nein</td> </tr> <tr> <td>Zweitwohnungen?</td> <td>Ja, mit Ersatzabgabe nein</td> </tr> <tr> <td>Erstwohnungen?</td> <td>Ja</td> </tr> </table>	Kernwirtschaft?	Nein	Zweitwohnungen?	Ja, mit Ersatzabgabe nein	Erstwohnungen?	Ja
Kernwirtschaft?	Nein						
Zweitwohnungen?	Ja, mit Ersatzabgabe nein						
Erstwohnungen?	Ja						
Empfehlungen	<p>Bei Einführung des Erstwohnungsanteils muss sorgfältig abklärt werden, wie viele nutzungspflichtige Erstwohnungen der Markt aufnehmen kann, da ansonsten an der Nachfrage vorbei produziert wird. Andererseits führt ein höheres Angebot zu tieferen Preisen und auch zu einer stärkeren Einschränkung des Zweitwohnungsbaus.</p> <p>Eine Erstwohnanteilsregelung sollte dauernd und nicht beschränkt, z.B. auf 15 – 20 Jahre festgelegt sein. Härtefälle oder spezielle Umstände, bei denen eine solche Erstwohnung aufgehoben werden kann, können berücksichtigt werden.</p> <p>Eine Erstwohnanteilsregelung mit Ersatzabgabe sollte nicht eingeführt werden, wenn eine grosse Nachfrage nach Zweitwohnungen besteht.</p>						

Anmerkungen

Die Ersatzabgabe ist durch die Gerichte verschiedentlich gestützt worden. Das Bundesgericht hat aber bereits auf die beschränkten Möglichkeiten in Bezug auf die Abgabenhöhe hingewiesen und deren Charakter der Lenkungsabgabe angesprochen.

Die Anteilsregelung könnte auch bei Umbauten angewendet werden.

3.1 Anteilsregelung ohne Ersatzabgabe

Siehe Ausführungen 2.3

3.2 Zone für Einheimische / Ortsansässige

Kurzbeschrieb Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen treibt die Preise von Immobilien (Kauf und Miete) generell in die Höhe mit dem Resultat, dass Ortsansässige vom Markt verdrängt werden. Die Gemeinde will für ein angemessenes und preisgünstiges Angebot an Erstwohnungen sorgen, indem sie Zonen ausscheidet, welche zu 100% für Erstwohnungen bestimmt sind.

Dies kann einerseits durch eine neue Einzonung von Bauland oder andererseits durch eine Umzonung von rechtskräftigen Zonen erfolgen.

Erfahrung Bei einer Einzonung / Umzonung muss die Verfügbarkeit des Baulandes mittels Kaufrechtsvertrag oder anderer dafür geeigneter Massnahmen sichergestellt werden. Von Vorteil ist der Erwerb des Baulandes durch die Gemeinde und die anschliessende Abgabe im Baurecht.

Zielerfüllung	Kernwirtschaft?	Nein
	Zweitwohnungen?	Ja bei Umzonung, weil eine Teilfläche dem Zweitwohnungsbau entzogen wird
	Erstwohnungen?	Ja

Empfehlungen Sowohl bei Ein- wie auch Umzonung mit den Eigentümern eine vertragliche Regelung anstreben.

Anmerkungen Eine reine Zone für Einheimische gegen den Willen der Grundeigentümer ist rechtlich problematisch.

4.1 Lenkungsabgabe	
Kurzbeschreibung	Als einmalige Lenkungsabgaben gelten Abgaben, welche vom Pflichtigen auf den neugeschaffenen Zweitwohnungen in Form einer einmaligen Leistung erhoben werden mit dem Ziel, dass weniger Zweitwohnungen gebaut werden.
Erfahrung	<p>Das Konzept der Lenkungsabgaben kommt in verschiedener Form vor und ist vor allem auf Bundesebene verschiedentlich statuiert worden, bisher allerdings nicht spezifisch zur Thematik Zweitwohnungsbau oder mit dem Ziel, die Erstellung von Zweitwohnungen zu reduzieren.</p> <p>In der Praxis sind noch keine solchen Lenkungsabgaben erhoben worden. Verschiedene Gemeinden prüfen derzeit eine Einführung oder haben eine solche bereits der Stimmbevölkerung vorgelegt (Davos, Stampa).</p>
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Die Lenkungsabgabe kann zu einer Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus beitragen, sofern die Mittel aus der Abgabe dafür eingesetzt werden.</p> <p>Zweitwohnungen? Beschränkt; Ziel wird unterstützt, indem durch die Belastung mit der Lenkungsabgabe die Bereitschaft zum Bau von Zweitwohnungen reduziert wird. In Orten mit einer sehr zahlungskräftigen Käuferschaft ist die Wirkung sehr bescheiden.</p> <p>Erstwohnungen? Mit der Lenkungsabgabe können preisgünstige Erstwohnungen gefördert werden.</p>
Empfehlungen	Die Einführung einer Lenkungsabgabe kann empfohlen werden, weil sie zur Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus und zur Förderung von Erstwohnungen beitragen kann.
Anmerkungen	<p>Gemäss Gutachten Auer⁶ ist die Einführung einer Lenkungsabgabe grundsätzlich zulässig. Es gibt jedoch noch keine Gerichtsentscheide, welche diese Auffassung bestätigen.</p> <p>Die Höhe der Lenkungsabgabe muss auf den Wert der Liegenschaft abgestimmt werden.</p>

⁶ Auer, Andreas: Die rechtliche Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen am Beispiel der Landschaft Davos. Rechtsgutachten. Genf 2008

4.2 Zweitwohnungssteuer	
Kurzbeschreibung	<p>Als Zweitwohnungssteuern gelten Abgaben, die jährlich wiederkehrend auf den Zweitwohnungen sowie den von Nicht-Ortsansässigen genutzten altrechtlichen Wohnungen erhoben werden. Dadurch wird die Attraktivität des Zweitwohnungsbestands eingeschränkt und die dem Gemeinwesen aus diesem Bestand erwachsenden Kosten können auf die Steuer abgewälzt werden.</p> <p>Steuerpflichtig sind natürliche und juristische Personen, die zu Beginn des Kalenderjahres Eigentümer oder Nutzungsberechtigte des Grundstückes sind.</p>
Erfahrungen	Bisher noch keine.
Zielerfüllung	<p>Kernwirtschaft? Siehe 4.1 Lenkungsabgabe.</p> <p>Zweitwohnungen? Der Vorteil dieser Steuer liegt in der Erfassung auch des gesamten Zweitwohnungsbestandes, inklusive den altrechtlichen Zweitwohnungen, welche von Nicht-Ortsansässigen genutzt werden. Gegebenenfalls fördert diese Steuer auch die Bereitschaft, bewilligte Zweitwohnungen besser zu nutzen.</p> <p>Erstwohnungen? Siehe 4.1 Lenkungsabgabe.</p>
Empfehlungen	In Anbetracht der noch offenen rechtlichen Fragen (siehe Anmerkungen) kann Einführung nicht ohne Weiteres empfohlen werden.
Anmerkungen	<p>Aufgrund von Gutachten (z.B. Locher / Ammon)⁷ scheint die Einführung einer Zweitwohnungssteuer unter gewissen Umständen zulässig zu sein, insbesondere dort, wo sie den Charakter einer Kostenanlastungssteuer hat.</p> <p>Als Lenkungssteuer dürfte die Zweitwohnungssteuer demgegenüber problematisch sein, weil sie, um Wirkung zu entfalten, relativ hoch sein müsste und damit in Konflikt mit dem übergeordneten Recht gelangen könnte (Doppelbesteuerungsverbot, Rechtsgleichheit, Binnenmarktgesetz).</p>

⁷ Ammon, Toni; Locher, Peter: Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden. Bern 2006

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

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

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

ANHANG A – DEFINITIONEN, BEGRIFFE

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

Personen / Nutzer	
<i>Ortsansässige</i>	Als Ortsansässige gelten Personen, welche in der betreffenden Gemeinde zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB ⁸ haben.
<i>Nicht-Ortsansässige</i>	Als Nicht-Ortsansässige gelten Personen, welche in der betreffenden Gemeinde keinen zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB haben.
<i>Gäste</i>	Als Gäste gelten natürliche Personen, welche in einem Beherbergungsbetrieb oder in der Parahotellerie übernachten und in der betreffenden Gemeinde keinen Wohnsitz haben.
Wohnungsarten	
<i>Wohnung</i>	Als Wohnungen gelten Raumeinheiten in Gebäuden, welche der Wohnnutzung dienen. Auch Gebäude mit lediglich einer Wohneinheit gelten als Wohnung.
<i>Erst- oder Hauptwohnung</i>	Als Erst- oder Hauptwohnungen ⁹ gelten Wohnungen, welche durch Ortsansässige benutzt werden. Als Erst- oder Hauptwohnungen gelten auch alle Wohnungen, welche aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift oder einer entsprechenden Auflage in einer Baubewilligung von Ortsansässigen genutzt werden müssen. ¹⁰

⁸ Nach Art. 23 f ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes. Hält sich eine Person regelmässig an zwei oder mehreren Orten auf, ist massgebend, zu welchem Ort sie die stärkeren Beziehungen unterhält und wo sie den Lebensmittelpunkt ihrer Lebensinteressen hat. Der Lebensmittelpunkt bestimmt sich dabei nach der Gesamtheit der objektiven äusseren Umstände, aus denen sich die Lebensinteressen erkennen lassen, und nicht nach subjektiven Wünschen und Vorstellungen. Hierfür fallen namentlich familiäre und gesellschaftliche Beziehungen zu einem der Orte, die Wohnverhältnisse sowie der tatsächliche Aufenthalt in Betracht. Die Anmeldung mit Hinterlegung der Schriften ist zwar ein Indiz, für die Bestimmung des Lebensmittelpunkts jedoch nicht entscheidend (vgl. BGE 125 I 54 E.2a, S. 56; 125 I 458 E.2, S. 467; 132 I 29 E.4, S. 36; 131 I 145 E.4, S. 149 f).

⁹ In verschiedenen kommunalen Gesetzen werden die Erstwohnungen auch als Hauptwohnungen bezeichnet.

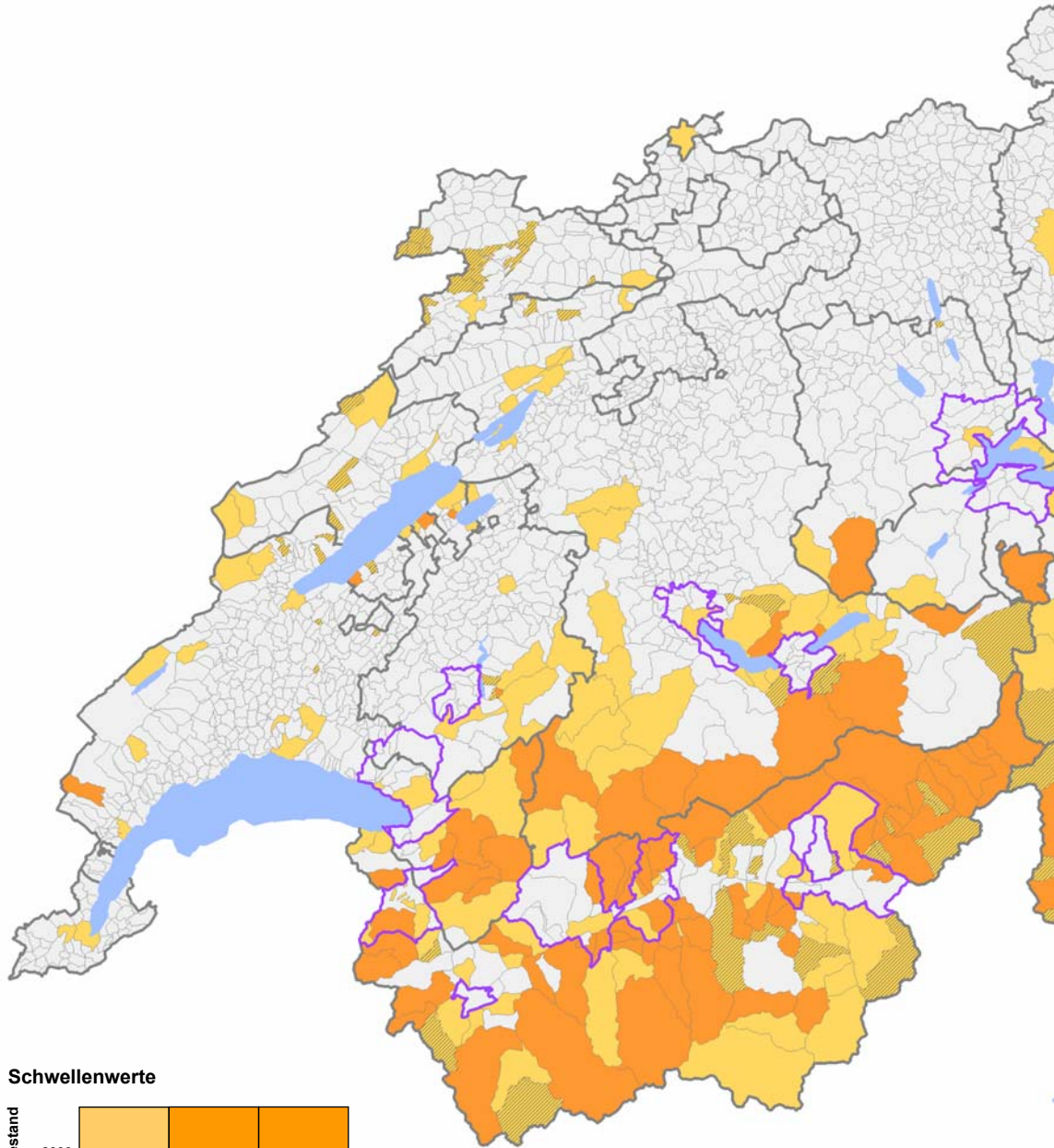
¹⁰ Vielfach werden auch jene altrechtlichen Wohnungen zu den Erstwohnungen gezählt, welche mit keiner Erstwohnungsverpflichtung belegt sind und effektiv von Ortsansässigen genutzt werden.

<i>Zweitwohnungen</i>	Als Zweitwohnungen gelten Wohnungen, welche von Nicht-Ortsansässigen benutzt werden. ¹¹ Als Zweitwohnungen gelten auch alle Wohnungen, welche nach dem Erlass von nutzungsplanerischen Massnahmen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus aufgrund einer entsprechenden Baubewilligung uneingeschränkt auch von Nicht-Ortsansässigen genutzt werden dürfen. ¹²
<i>touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen</i>	Als touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen gelten Wohnungen, die ausschliesslich und auf Dauer einer anerkannten kommerziellen Vertriebsorganisation oder einem Reservationssystem einer Tourismusorganisation zur gewerbmässigen touristischen Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Die Belegung hat mindestens 120 Tage zu umfassen.
<i>Altrechtliche Wohnungen</i>	Als altrechtliche Wohnungen gelten all jene Wohnungen, welche vor dem Erlass von nutzungsplanerischen Massnahmen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus in der betreffenden Gemeinde rechtmässig erstellt worden sind und keine Erstwohnungsverpflichtung aufweisen.

¹¹ Bei der Verwendung des Begriffs «Erstwohnung» wird vielfach nicht zwischen den Erstwohnungen mit einer Nutzungsverpflichtung und den altrechtlichen Wohnungen unterschieden, welche effektiv von Ortsansässigen benutzt werden, aber auch ohne weiteres der Zweitwohnungsnutzung zugeführt werden könnten (keine Nutzungsverpflichtung). Darauf basieren meist auch die Angaben bezüglich dem Verhältnis Erstwohnungen/Zweitwohnungen in einzelnen Kantonen oder Gemeinden.

¹² Vielfach werden auch jene altrechtlichen Wohnungen zu den Zweitwohnungen gezählt, welche mit keiner Erstwohnungsverpflichtung belegt sind und effektiv von Nichtortsansässigen genutzt werden.

ANHANG B – HINWEISKARTE



Schwellenwerte

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

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

Agglomerationen und Isolierte Städte im Alpenraum

