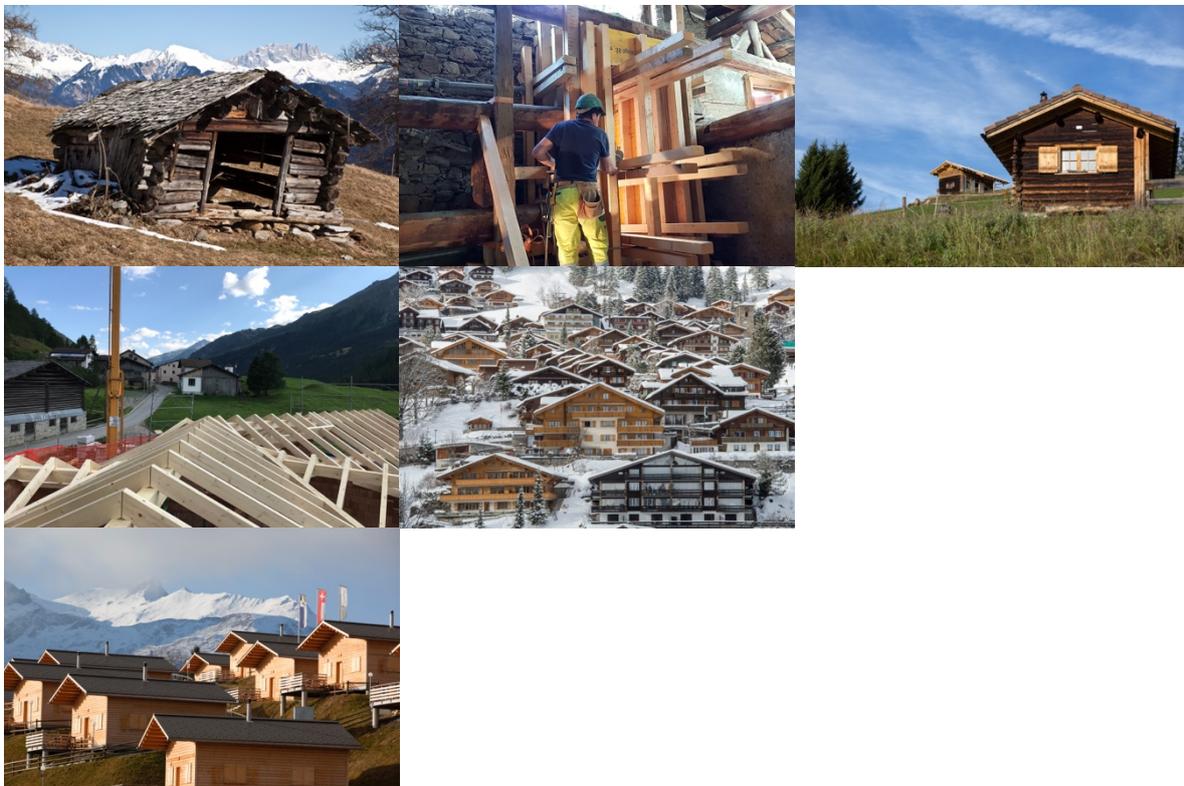


Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus



Schlussbericht

an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Rüschlikon, 09.12.2020

Auftraggeber

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Auftragnehmer

Rütter Soceco AG
Weingartenstrasse 5
8803 Rüslikon

In Zusammenarbeit mit:

Fahrländer Partner Raumentwicklung, Zürich
Arcalpin, Sion (Thomas Ammann)
Esther Casanova Raumplanung GmbH, Chur (Esther Casanova)
IC Infraconsult, Bern (Enrico Bellini)

Autorinnen und Autoren

Dr. Carsten Nathani (Projektleitung, Rütter Soceco)
Julia Brandes, PhD (Rütter Soceco)
Beat Burri (Rütter Soceco)
Dr. Ursula Rütter-Fischbacher (Rütter Soceco)
Tonio Schwehr (Rütter Soceco)
Raphael Schönbächler (Fahrländer Partner Raumentwicklung)
Anna Zimmermann (Fahrländer Partner Raumentwicklung)
Thomas Ammann (Arcalpin)

Begleitgruppe

Ueli Grob, SECO (Leitung)	Annette Christeller, SECO
Rebeka Furrer, SECO	Maria-Pia Gennaio Franscini, ARE
Christina Hürzeler, ARE	Richard Kämpf, SECO
Rebekka Rufer, SECO	Martin Vinzens, ARE
Gabriel Weick, ARE	

Fotos Titelblatt

(1) Arno Balzarini, Igis	(2) Costa AG, Pontresina	(3) Arno Balzarini, Igis
(4) Beat Rüeeggger, Grabs	(5) Adrian Moser, Bern	(6) Arno Balzarini, Igis

Für den Inhalt des vorliegenden Berichts und die Schlussfolgerungen sind ausschliesslich die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	5
1. Zusammenfassung	7
2. Ausgangslage und Ziel der Studie	21
2.1 Ausgangslage	21
2.2 Ziel der Studie	23
2.3 Aufbau der Studie	24
3. Methodisches Vorgehen	25
3.1 Wirkungsmodell	25
3.2 Untersuchungskonzept	31
3.2.1 Methodenmix	32
3.2.2 Räumliche Systemgrenzen und Gruppierungen	33
3.2.3 Untersuchungszeitraum	35
3.3 Quantitative Auswertungen	35
3.3.1 Deskriptive Analyse von Statistiken	35
3.3.2 Regressionsanalyse	36
3.3.3 Hedonisches Modell zur Schätzung der Preiswirkungen der ZWGg	38
3.4 Experteninterviews	40
3.5 Regionale Fallstudien	41
3.6 Simulationsmodell	42
4. Grundlagenanalyse	43
4.1 Charakterisierung der einbezogenen Gemeinden	43
4.2 Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz	44
4.3 Wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum	46
4.4 Wirtschaftliche Entwicklung im Jurabogen	51
4.5 Exkurs: Bisherige Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Schweizer Tourismus	55
5. Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung	61
5.1 Deskriptive Analyse von statistischen Daten	61
5.1.1 Alpenraum	61
5.1.2 Regionale Besonderheiten im Alpenraum	73
5.1.3 Jurabogen	74
5.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse	77
5.3 Auswirkungen auf die Immobilienpreise	78
5.4 Fallstudien und Experteninterviews	83
5.4.1 Arosa	84
5.4.2 Anniviers (VS)	85
5.4.3 Bagnes (VS)	86
5.4.4 Grindelwald (BE)	87
5.4.5 District des Franches-Montagnes (JU)	88
5.4.6 Saint-Cergue (VD)	89
5.5 Synthese der Wirkungen und Anpassungsprozesse,	89
5.5.1 Bauaktivitäten	90
5.5.2 Wohnungsmarkt	92

5.5.3	Auswirkungen auf den Tourismussektor	94
5.5.4	Bau- und Immobilienwirtschaft	95
5.5.5	Regionale Wirtschaft	95
5.5.6	Kommunale und kantonale Steuereinnahmen	96
5.5.7	Anpassungsprozesse im Rahmen der kommunalen Standortpolitik	97
5.5.8	Beurteilung der Wirkungshypothesen	97
6.	Modellrechnungen zu den Wirkungen der ZWGg	99
6.1.1	Bisherige Wirkungen	99
6.1.2	Szenarien und Modellrechnungen zu künftigen Wirkungen	102
7.	Mögliche Anpassungen am ZWG und flankierende Massnahmen	109
7.1	Mögliche Anpassungen am ZWG	109
7.2	Massnahmen zur Abfederung unerwünschter wirtschaftlicher Wirkungen	113
8.	Empfehlungen und Monitoringkonzept	115
8.1	Empfehlungen	115
8.2	Monitoringkonzept	116
8.2.1	Ziele und Abgrenzungen	116
8.2.2	Inhalte des Monitorings	116
9.	Anhang	119
9.1	Details zum methodischen Vorgehen	119
9.1.1	Abgrenzung von Alpenraum und Jurabogen	119
9.1.2	Hedonische Modelle zur Schätzung der Preiswirkungen	120
9.2	Grundlagenanalyse	122
9.2.1	Kanton Graubünden	124
9.2.2	Berner Alpen	127
9.2.3	Kanton Wallis	131
9.2.4	Kanton Tessin	134
9.2.5	Weitere Regionen des Alpenraums	137
9.3	Regressionsanalyse Bauinvestitionen	145
9.3.1	Modellaufbau	146
9.3.2	Ökonometrische Rahmenbedingungen und Methodenwahl	147
9.3.3	Ergebnisse	150
9.3.4	Robustheitschecks	151
9.3.5	Limitationen	152
9.4	Detailergebnisse zu Preiswirkungen	152
9.5	Ergebnisse der Fallstudien	156
9.5.1	Arosa (GR)	156
9.5.2	Anniviers (VS)	162
9.5.3	Bagnes (VS)	168
9.5.4	Grindelwald (BE)	173
9.5.5	District des Franches-Montagnes (JU)	178
9.5.6	Saint-Cergue (VD)	181
9.6	Liste der Interviewpartner/-innen	184

Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie analysiert die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung (ZWGg) auf den *Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt* in den von der ZWGg betroffenen und nicht betroffenen Gemeinden des Alpenraums und Jurabogens. Die Analyse wird dadurch erschwert, dass sich im gleichen Zeitraum verschiedene *Rahmenbedingungen* wie z.B. der Wechselkurs des Schweizer Franken zum Euro, die Vergabepaxis der Banken für Hypotheken oder die Nachfrage von Ausländern nach Schweizer Immobilien verändert haben. Unsere Analyse kommt zu den folgenden Ergebnissen¹:

- Grundsätzlich lassen sich Auswirkungen der ZWGg nur im Alpenraum nachweisen. Im Jurabogen sind keine wesentlichen Wirkungen feststellbar.
- Die ZWGg hat in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% zu einem *Rückgang der Bauinvestitionen* geführt. In den Jahren 2012 und 2013 bewirkte sie in diesen Gemeinden jedoch zunächst eine starke Zunahme der Baugesuche und Baubewilligungen. Die Realisierung der bewilligten Wohnungen bremsen in den Folgejahren den Rückgang der Bauinvestitionen. Da ganz aktuelle Daten fehlen, ist noch unklar, ob sich die Entwicklung der Bauinvestitionen seither stabilisiert hat.
- Hinsichtlich der *Immobilienpreise* hat die ZWGg eine *Segmentierung des Marktes für Wohnimmobilien* in ZWG-Gemeinden zwischen Erst- und Zweitwohnungen bewirkt. Preise für Erstwohnungen haben sich tendenziell verringert, während Preise für Zweitwohnungen zunächst stabil blieben und seit kurzem leicht ansteigen. Für Zweitwohnungen hat sich im Vergleich zu Erstwohnungen ein Preisschlag herausgebildet, der mit der Zeit ansteigt. Daneben ist auch eine Segmentierung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen zu erwarten. Diese lässt sich mit den verfügbaren Daten aber noch nicht nachweisen.
- Derzeit ist noch keine Auswirkung der ZWGg auf die touristische Nachfrage in *Hotellerie und Parahotellerie* nachweisbar. Allerdings schränkt die ZWGg die Möglichkeit der Hotelbetriebe ein, Investitionen mit dem Verkauf von Zweitwohnungen quer zu finanzieren. Inwiefern sich dies auf die Investitionen in Hotelbetriebe oder auf deren Rentabilität auswirkt, ist derzeit noch unklar.
- Unsere *Modellrechnungen* ergeben, dass die ZWGg zu einer *leichten Verringerung von Wertschöpfung und Beschäftigung im Alpenraum* geführt hat. Für die Jahre 2013 bis 2018 liegen die Verluste im Durchschnitt unter 0.1%. Gemäss Szenarien bis zum Jahr 2023 hängt die künftige Wirkung stark von den Marktreaktionen auf die Einschränkung des klassischen Zweitwohnungsangebotes ab. Der Wertschöpfungs- und Beschäftigungsverlust könnte auf 0.1% bis 0.4% ansteigen. Allerdings dominiert auch in den nächsten Jahren der Wirkungskanal über die geringeren Bauaktivitäten denjenigen über einen allfälligen Rückgang der Besucherzahlen.
- Rund acht Jahre nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative und vier Jahre nach Inkraftsetzen des Zweitwohnungsgesetzes dürften die Übergangseffekte weitgehend abgeklungen sein. Es liegen jedoch noch nicht genügend Daten vor, um zu beurteilen, wie die Entwicklung weiter verlaufen wird. Eine *Empfehlung* der vorliegenden Studie ist deshalb, das *Monitoring der Wirkungen weiterzuführen*, auch wenn dies durch die Erschütterungen der aktuellen Corona-Krise erschwert wird.

¹ Allfällige Auswirkungen der Corona-Krise sind in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.

Zudem sollte das *Monitoring* in einigen Bereichen *vertieft werden* (z.B. zur Umsetzung altrechtlicher Wohnungen oder zur Marktsegmentierung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen), um die Wirkungen der ZWGg vollständiger beurteilen zu können.

- *Konkrete Änderungen am ZWG* sind aus volkswirtschaftlicher Sicht zurzeit *nicht erforderlich*, auch wenn ein gewisses Potenzial für Optimierungen vorhanden ist. Die vorliegende Studie enthält einige Vorschläge für Anpassungen.

1. Zusammenfassung

Ausgangslage

Im März 2012 hat das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» angenommen. Die Initiative verlangt, die Anzahl Zweitwohnungen in allen Gemeinden auf maximal 20% des Gesamtwohnungsbestandes zu begrenzen.

Nach Annahme der Initiative wurden zunächst Übergangsbestimmungen erlassen und ein Moratorium bezüglich der Bewilligung weiterer Zweitwohnungen verhängt. Per 1. Januar 2013 trat eine Übergangsverordnung in Kraft. Das heute gültige Gesetz (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) trat gleichzeitig mit der entsprechenden Verordnung (Zweitwohnungsverordnung, ZWV) am 1. Januar 2016 in Kraft.

Die gesetzlichen Regelungen beinhalten im Wesentlichen die folgenden Bestimmungen für die Erstellung neuer sowie die bauliche und nutzungsmässige Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungsanteil:

- Zweitwohnungen dürfen in der Regel nur noch erstellt werden, wenn sie touristisch bewirtschaftet werden. Sie erhalten dafür – ebenso wie Erstwohnungen – eine Nutzungsbeschränkung. Ausnahmen bestehen für Wohnungen, die unter bestimmten Bedingungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben oder in geschützten Bauten erstellt werden. Diese Wohnungen erhalten keine Nutzungsbeschränkung.
- Altrechtliche Wohnungen sind grundsätzlich in der Art der Wohnnutzung frei. Sie können z.B. auch in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Die Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen wird jedoch geregelt. Zudem werden Änderungen von Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung geregelt.

Mit Inkrafttreten des ZWG wurde die Übergangsverordnung aufgehoben.

Das ZWG verpflichtet den Bund zudem, regelmässig die Wirkungen des Gesetzes zu untersuchen,

Projektziele

Das Projekt analysiert die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung (ZWGg) auf den *Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt*. Dazu werden die folgenden Fragestellungen untersucht:

- *Grundlagenanalyse*: wie hat sich die Wirtschaft im Alpenraum und im Jurabogen seit 2005 entwickelt? Welche Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen Regionen und zwischen verschiedenen Gemeindetypen, die in unterschiedlicher Weise vom Zweitwohnungsgesetz betroffen sind? Wie haben sich wichtige Rahmenbedingungen im Untersuchungszeitraum verändert?
- *Wirkungsanalyse: Auswirkungen der ZWGg auf Tourismus, regionale Wirtschaft und Staatshaushalt*
 - Wie wirkt sich die ZWGg auf die regionale Wirtschaft aus? Welche Wirkungen zeigen sich auf Branchenebene, z.B. in der Bau- und Immobilienbranche?
 - Welche Wirkungen zeigen sich im Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Gastgewerbe, insbesondere in der Hotellerie)?
 - Welche Veränderungen sind auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt festzustellen (Preise, Angebot, Verlagerungen)?

- Wie wirkt sich die ZWGg auf die Steuererträge von Gemeinden und Kantonen aus?
- Welche *Anpassungsprozesse und Innovationen* wurden durch die ZWGg ausgelöst?
- Szenarien: Welche Auswirkungen auf *Tourismus, regionale Wirtschaft und Staatshaushalt* sind in den nächsten 5 Jahren zu erwarten?
- Besteht aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Anpassungsbedarf am ZWG und sind Abfederungsmassnahmen erforderlich?

Zudem sollen Vorschläge zur Verbesserung der Datengrundlage im Hinblick auf eine gegenüber dem heutigen Wissensstand aussagekräftigere Wirkungsanalyse gemacht werden.

Methodisches Vorgehen

Wirkungsmodell

Zur Analyse der Wirkungen der ZWGg wurde zunächst, ausgehend von einer Vorstudie, ein Wirkungsmodell entwickelt. Auf der Basis des Wirkungsmodells wurden Hypothesen zu den möglichen Wirkungen formuliert und diese bezüglich ihrer Relevanz für die Studie priorisiert.

Methodenmix

Das gewählte Vorgehen folgte einem Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden, die sich gegenseitig ergänzen sollten. Die folgenden Methoden wurden eingesetzt:

Quantitative Methoden:

- Analyse von Datenquellen und Statistiken,
- Regressionsanalysen zum Einfluss der ZWGg auf die Entwicklung der Bauinvestitionen und der Immobilienpreise,
- Modellrechnungen mit einem regionalwirtschaftlichen Impact-Modell und Szenarioanalysen.

Qualitative Methoden:

- Experteninterviews,
- Fallstudien in fünf Gemeinden / Regionen.

Systemgrenzen und Untersuchungszeitraum

Die vorliegende Studie bezieht sich auf den Alpenraum und den Jurabogen. Der Alpenraum wurde zudem in sieben Subregionen aufgeteilt.

Innerhalb dieser Untersuchungsregionen unterscheiden wir zwischen Gemeinden, die vom ZWG betroffen sind, weil ihr Zweitwohnungsanteil über 20% liegt (Stand 2018), und Gemeinden, die vom ZWG nicht betroffen sind. Bei den Gemeinden, die dem ZWG unterliegen, differenzieren wir zudem drei Gemeindetypen mit unterschiedlicher Dynamik ihrer Zweitwohnungsmärkte:

- ZWG-Hotspots: Gemeinden mit margenstarken Zweitwohnungsmärkten,
- mittlere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit durchschnittlichen Zweitwohnungsmärkten,
- periphere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit margenschwachen Zweitwohnungsmärkten.

Der Untersuchungszeitraum dieser Studie beginnt mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2012 und geht – je nach Datenverfügbarkeit – bis zum Jahr 2017 resp. 2018. Um Trends vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative einbeziehen zu können und Trendbrüche zu erkennen, wurden Daten ab 2005 ausgewertet.

Ergebnisse der Grundlagenanalyse

Bei der Analyse der ZWGg sind zunächst die Rahmenbedingungen zu beachten, innerhalb derer diese eingeführt wurde. Der Betrachtungszeitraum der vorliegenden Studie ist geprägt durch steigende Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen. Das Bruttoinlandprodukt hat in diesem Zeitraum um rund 30% zugenommen. In der Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 / 2009 und der sich anschliessenden Schuldenkrise in Europa erfuhr der Schweizer Franken bis 2015 eine starke Aufwertung. Dies trug dazu bei, dass der Schweizer Tourismus zwischen 2008 und 2016 in eine Phase des Rückgangs bzw. der Stagnation geriet. Die sich an die Finanz- und Wirtschaftskrise anschliessende Tiefzinspolitik der Nationalbanken führte ausserdem ab 2008 zu stark sinkenden Hypothekarzinsen, was sich wiederum stimulierend auf die Bautätigkeit in der Schweiz und die Preise auf den Immobilienmärkten auswirkte. Um das Risiko einer Immobilienpreisblase zu verhindern, wurde ab 2012 und insbesondere ab 2014 die Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken verschärft.

Im Alpenraum waren die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Entwicklung tendenziell schwächer als in der Schweiz insgesamt. Innerhalb des Alpenraums wiederum entwickelten sich die vom ZWG betroffenen Gemeinden weniger stark als die nicht betroffenen Gemeinden. Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung waren weniger dynamisch und die durchschnittliche Arbeitsproduktivität war tiefer. Letzteres hat vor allem mit der unterschiedlichen Branchenstruktur zu tun, in der zum Beispiel das arbeitsintensive Gastgewerbe eine deutlich grössere Rolle spielt. Eine Belastung für den Alpenraum und insbesondere für die stärker touristischen ZWG-Gemeinden war, dass diese Regionen deutlich stärker vom Rückgang der Tourismuskonsum nachfrage betroffen waren als die übrige Schweiz. Dennoch lag die Arbeitslosenquote im Alpenraum unter derjenigen in der Schweiz insgesamt.

Der Jurabogen ist eine Region, die sich wirtschaftlich ebenfalls deutlich schwächer entwickelt hat als die Schweiz im Durchschnitt. Das Bevölkerungswachstum ist geringer und die Beschäftigung stagniert. Die Arbeitslosenquote ist höher als im Schweizer Durchschnitt. Im Unterschied zum Alpenraum haben sich die vom ZWG betroffenen Gemeinden jedoch wirtschaftlich stärker entwickelt als die nicht betroffenen Gemeinden. Zudem hat der Jurabogen keinen Rückgang der Tourismuskonsum nachfrage erlebt; die Zahl der Hotellogiernächte ist sogar gestiegen.

Ergebnisse der Wirkungsanalyse

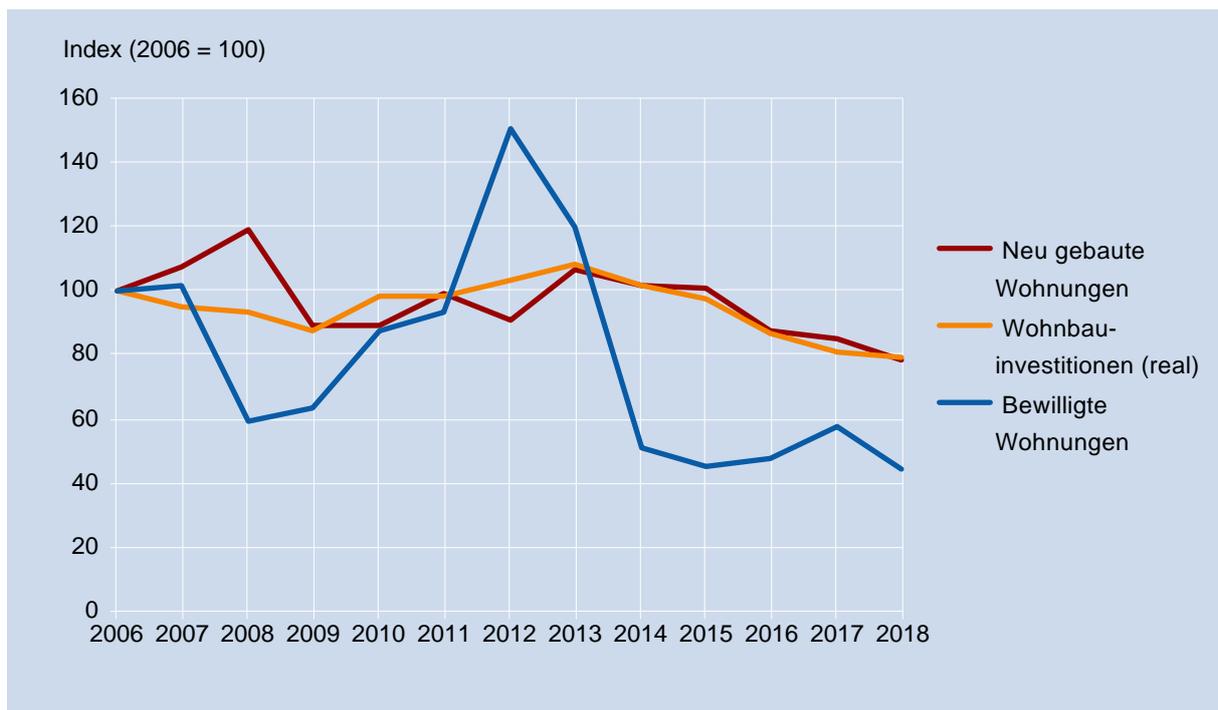
Für den Jurabogen hat die Wirkungsanalyse keine wesentlichen Wirkungen der ZWGg ergeben. Die Zusammenfassung der Ergebnisse der Wirkungsanalyse konzentriert sich daher im Folgenden auf den Alpenraum. Allfällige Auswirkungen der Corona-Krise sind in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.

Wohnungsbau

In 2012 und zum Teil in 2013² ist die Zahl der bewilligten Wohnungen in ZWG-Gemeinden im Vergleich zu den Vorjahren sehr stark gestiegen und anschliessend stark gesunken (Abbildung 1). Wohnungsbauprojekte, die in der Pipeline waren, wurden rasch zur Bewilligung gebracht, um die mit dem ZWG verbundene Nutzungsbeschränkung zu vermeiden. Die Zunahme der bewilligten Wohnungen und der anschliessende Rückgang waren in den ZWG-Hotspot- und den mittleren ZWG-Gemeinden besonders, in den peripheren ZWG-Gemeinden weniger stark ausgeprägt. Dieses Muster war in den Kantonen Bern und Wallis besonders stark zu beobachten, weniger stark in den Freiburger und Waadtländer Alpen und den Zentralschweizer Alpen.

Die Anzahl der neu gebauten Wohnungen und die Bauinvestitionen erreichten ihren Peak in 2013 und sanken anschliessend, jedoch nur allmählich und weniger stark als die Zahl der Baubewilligungen (Abbildung 1). Daraus lässt sich schliessen, dass ein beträchtlicher Teil der Baubewilligungen in den Folgejahren abgearbeitet wurde. Dieser Effekt war in ZWG-Hotspots und mittleren ZWG-Gemeinden ähnlich stark ausgeprägt, in peripheren ZWG-Gemeinden deutlich weniger stark. Der Rückgang der Bauinvestitionen nach der Übergangsphase war im Kanton Graubünden und den Freiburger und Waadtländer Alpen besonders stark.

Abbildung 1: Entwicklung von Wohnbauindikatoren in ZWG-Gemeinden



Quelle: Baublatt, BFS: Wohnbaustatistik, Bauausgabenstatistik, Berechnungen Rütter Soceco

Eine Regressionsanalyse bestätigt, dass die ZWGg zu einem Rückgang der Wohnbauinvestitionen beigetragen hat. Neben der ZWGg dürfte auch die eingeschränkte Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken und die möglicherweise nachlassende Nachfrage ausländischer Käufer nach Zweitwohnungen infolge der Weisgeldstrategie und des starken Frankens einen dämpfenden Einfluss auf die Wohnbauinvestitionen in ZWG-Gemeinden gehabt haben.

² Die erhöhte Zahl an Bewilligungen in 2013 ist schwierig zu interpretieren, da ab 1.1.2013 keine Bewilligungen für Zweitwohnungen nach altem Recht mehr ausgesprochen werden durften.

Unsere Fallstudien bestätigen diese Analyse ebenfalls. Sie ergeben, dass die in 2012 bewilligten Wohnungen bis ins Jahr 2015, in Gemeinden mit einer Kontingentierung³ für den Bau von Zweitwohnungen sogar noch später, gebaut werden konnten. Die Gemeinden haben in der Übergangsphase grosszügig und schnell bewilligt und die Gültigkeitsdauer der Baubewilligungen zum Teil verlängert. Die interviewten Bau- und Immobilienunternehmen gaben an, dass der Zweitwohnungsbau in den ZWG-Gemeinden seit 2016 praktisch zum Erliegen gekommen ist.

Da die Daten der Bauausgabenstatistik erst bis zum Jahr 2018 vorliegen, ist derzeit noch unklar, wie sich die Bauaktivitäten seither entwickelt haben und wie sie sich in näherer Zukunft entwickeln werden. Die ZWGg hat Übergangseffekte ausgelöst, die inzwischen abgeklungen sein dürften. Ein neues Gleichgewicht ist bei den Bauaktivitäten noch nicht erkennbar.

Bau von Beherbergungsbetrieben

Zurzeit lässt sich statistisch (noch) nicht nachweisen, welchen Einfluss die ZWGg auf die *Investitionen in Beherbergungsbetrieben* gehabt hat. Die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus in ZWG-Gemeinden könnte einerseits die Besucherzahlen in Hotels befördern und allenfalls Investitionen auslösen. Andererseits könnte die eingeschränkte Möglichkeit der Quersubventionierung durch den Verkauf von Zweitwohnungen die Investitionen in Hotels hemmen. Die Hinweise aus den Fallstudien Arosa, Anniviers und Bagnes sowie auch aus den Interviews im Oberengadin lassen aber vermuten, dass in den kommenden Jahren vermehrt Investitionen in Beherbergungsbetriebe vorgenommen werden dürften.

Wohnungsmarkt: Angebot und Nachfrage

Der Bewilligungsboom und die erhöhte Bautätigkeit führten nach 2012 zu einer Ausweitung des Angebots an Zweitwohnungen. Parallel dazu reduzierte sich die Nachfrage aufgrund einer massiven Verunsicherung potenzieller Käufer. Daraus resultierte ein temporäres Überangebot an Wohnungen, das auch zu einer Zunahme der Leerwohnungen führte. Das Überangebot verringerte sich ab 2016 / 2017, da auf der Angebotsseite der Neubau von Zweitwohnungen zum Erliegen kam und die Unsicherheit auf der Nachfrageseite mit der Inkraftsetzung des ZWG und infolge von Gerichtsurteilen abnahm.

Die Fallstudien deuten zudem darauf hin, dass die ZWGg die Marktchancen von altrechtlichen Wohnungen als Zweitwohnungen erhöht, was zu entsprechenden Sanierungen und Verkäufen geführt hat. Ein sogenannter *Donut-Effekt*, d.h., dass Einheimische ihre altrechtliche Wohnung im Dorfzentrum verkaufen und als Ersatz einen Neubau am Dorfrand erstellen, lässt sich empirisch noch nicht belegen. Hier wäre für die Zukunft ein Monitoring sinnvoll.

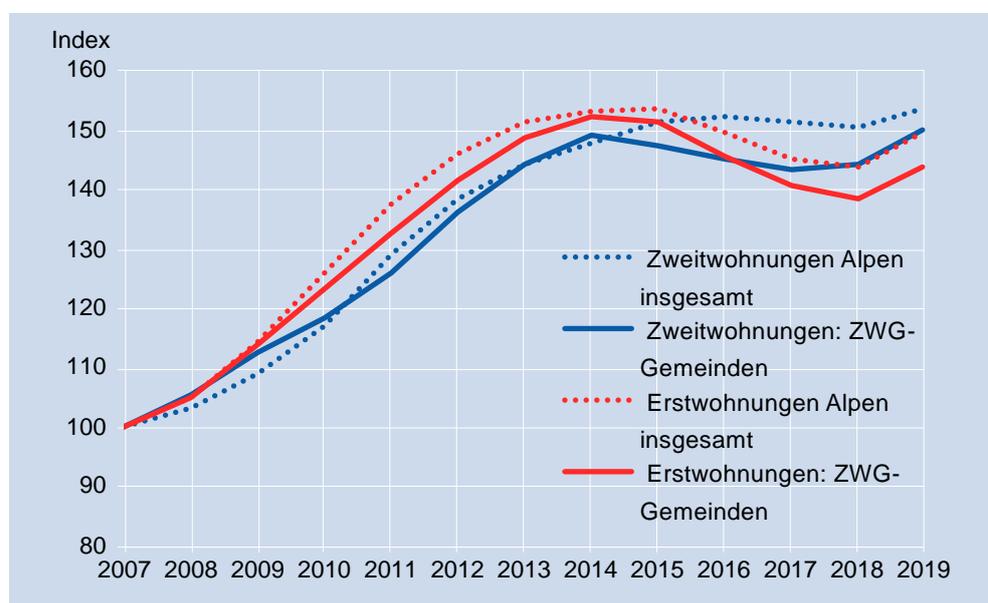
Wohnungsmarkt: Immobilienpreise

Die ZWGg bzw. die vorgängige Übergangsverordnung wurden in einem hinsichtlich der Immobilienpreise sehr dynamischen Umfeld eingeführt. Zwischen 2007 und

³ Verschiedene Gemeinden z.B. Arosa, aber auch alle Gemeinden im Oberengadin führten z.T. deutlich vor der Abstimmung zu Zweitwohnungsinitiative auf kommunaler Ebene eine Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus ein. Pro Jahr durfte nur noch eine bestimmte Fläche an neuen Zweitwohnungen erstellt werden. Wenn in einem Jahr mehr als das Kontingent bewilligt wurde, kamen die Projekte in eine Warteliste und durften erst in späteren Jahren realisiert werden. 2012 wurde weit mehr als das Kontingent für 2013 und 2014 bewilligt. Die bewilligten Projekte durften somit nicht innerhalb der sonst üblichen zwei Jahren starten, sondern mussten mit dem Baubeginn zuwarten. Dies hatte zur Folge, dass noch bis 2015 oder 2016 neue Zweitwohnungen gebaut werden konnten.

2012 sind die Immobilienpreise im Alpenraum um 40% bis 50% gestiegen (Abbildung 2). Dabei war die Preiszunahme in den ZWG-Hotspots im Vergleich zum Alpenraum insgesamt überdurchschnittlich und die in peripheren ZWG-Gemeinden unterdurchschnittlich. Um das Risiko einer Immobilienpreisblase zu verringern, wurde ab 2012 und insbesondere ab 2014 die Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken verschärft. Im gleichen Zeitraum führten der starke Franken und die Weissgeldstrategie des Bundes⁴ dazu, dass die Nachfrage von Ausländern nach Zweitwohnungen in der Schweiz gesunken ist (es können keine nicht versteuerten Vermögen mehr in Schweizer Immobilien investiert werden). Diese Rahmenbedingungen dürften bereits zu einer Preisdämpfung bei Immobilien geführt haben. Vor diesem Hintergrund ist es entsprechend schwierig, die Wirkung der ZWGg auf die Immobilienpreise zu analysieren.

Abbildung 2: Entwicklung der Preise für Wohnimmobilien im Alpenraum zwischen 2007 und 2019



Quelle: Transaktionspreisindizes und Modellierungen FPRE.

Die Auswirkungen der ZWGg auf die Immobilienpreise in den ZWG-Gemeinden wurden mit Hilfe von Transaktionspreisindizes und hedonischen Modellen untersucht. Die Analyse kommt zu folgenden Erkenntnissen.

- Die verstärkten Wohnbauaktivitäten nach Annahme der Initiative und die Verunsicherung potenzieller Käufer führten zu temporär leicht sinkenden Preisen. Seit 2017 resp. 2018 steigen die Immobilienpreise wieder, was als Indiz für den Abbau von Überkapazitäten zu verstehen ist.
- Die Analysen deuten darauf hin, dass die ZWGg in ZWG-Hotspots und mittleren ZWG-Gemeinden zu einer deutlichen Segmentierung des Wohnimmobilienmarktes geführt hat, bei der sich die Preisentwicklung von Erstwohnungen und Zweitwohnungen entkoppelt. Es ist zu einem Preiszuschlag für Zweitwohnungen gekommen, der daraus resultiert, dass die Erstwohnungspreise gesunken sind, während Zweitwohnungspreise eher seitwärts tendieren. Der Preiszuschlag ist in

⁴ Schweizerischer Bundesrat 2012: Im März 2009 hat der Bundesrat beschlossen, den OECD-Standard für den Austausch von Informationen im Steuerbereich vollumfänglich zu übernehmen. Damit soll sichergestellt werden, dass in Schweizer Finanzintermediären keine kriminellen oder un versteuerten Gelder aus dem Ausland deponiert werden. Zahlungen für Käufe von Immobilien müssen – ab einem bestimmten Schwellenwert – über einen dem Geldwäscherei Gesetz unterstellten Finanzintermediär erfolgen.

den ZWG-Hotspots grösser als in mittleren und in diesen wiederum grösser als in den peripheren ZWG-Gemeinden. Er nimmt im Laufe der Zeit zu. Die Analysen deuten darauf hin, dass der ZWG-Effekt durch die eingeführte Nutzungsbeschränkung für Neubauten stark über die sinkende Attraktivität von Erstwohnungen spielt.

- Zu erwarten wäre ausserdem eine Marktsegmentierung zwischen altrechtlichen und neurechtlichen Wohnungen, da der wesentliche Unterschied in der Nutzungsbeschränkung neurechtlicher Wohnungen besteht. Diese lässt sich bisher empirisch nicht erhärten, da die Preisdaten eine eindeutige Unterscheidung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen noch nicht zulassen.

Knapp acht Jahre nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist es noch zu früh, um die Gesamtwirkung zu beurteilen. Leerstände und Preise zeigen, dass der Anpassungseffekt noch nicht abgeschlossen ist, die Überkapazitäten sich aber – wenn auch nur zögerlich – abbauen und der Anpassungsprozess auf ein neues Preisniveau fortgeschritten ist.

Touristisches Angebot und touristische Nachfrage

Wie oben gezeigt werden konnte, verringert sich infolge der ZWGg der Bau von Zweitwohnungen (im Vergleich mit einer Referenzentwicklung ohne ZWGg). Dies führt im Laufe der Zeit zu einem geringeren Zweitwohnungsangebot und in der Folge möglicherweise zu geringeren Besucherzahlen, wenn Marktreaktionen nicht für genügend Ersatz sorgen (z.B. durch intensivere Nutzung von bestehenden Zweitwohnungen oder den Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen). Dieser Effekt wirkt jedoch nur allmählich, da die Zahl der jährlich neu gebauten Zweitwohnungen im Verhältnis zum Zweitwohnungsbestand relativ klein ist. Er ist derzeit noch nicht messbar.

In Bezug auf die Hotellerie wurde in einzelnen Fallstudien ein Anstieg von Erneuerungs- und Neubauprojekten beschrieben, die zu einer zukünftigen Ausweitung des Bettenangebots führen werden.

Die Wirkung auf die touristische Nachfrage ist davon abhängig, ob die wegen der ZWGg nicht gebauten Zweitwohnungen primär für den Eigenbedarf oder zur Vermietung genutzt worden wären, da sich die Zahl der Frequenzen pro Wohnung zwischen den beiden Nutzungsarten im Durchschnitt erheblich unterscheidet. Wie beim Wohnungs- und Bettenangebot ist dieser Effekt derzeit jedoch vernachlässigbar. Die Zahl der Übernachtungsfrequenzen wird zudem wesentlich stärker durch die allgemeine Entwicklung des Tourismus im Alpenraum als durch die ZWGg beeinflusst.

Anpassungsprozesse im Rahmen der kommunalen Standortpolitik

Die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Gemeinden haben nach eigenen Angaben keine Bauvorhaben explizit zur Stützung der Bauwirtschaft initiiert. Bereits geplante Vorhaben sind jedoch zügig realisiert worden. Zudem unterstützten einzelne Gemeinden die Investitionen in die Hotellerie mit günstigen Darlehen sowie à-fonds-perdu-Beiträgen oder die Betreiber der Bergbahnen mit Darlehen zu attraktiven Konditionen.

Sowohl in Arosa als auch in Anniviers sind Zusammenschlüsse zwischen Gemeinde, Tourismusakteuren und Privaten entstanden. Diese evaluieren unter anderem Massnahmen, wie man die bestehende Gebäudesubstanz (Zweitwohnungen und renovationsbedürftige Beherbergungsbetriebe) aufwerten und besser auslasten kann.

Dies kann im weitesten Sinne als eine Folge der Initiative betrachtet werden, nachdem «der Wirtschaftsmotor Zweitwohnungsbau» nicht mehr wirkt. Einzelne dieser Initiativen sind bereits vor 2012 initiiert worden.

In vielen Tourismusorten sind zudem Gesprächsforen zwischen den organisierten Zweitwohnungsbesitzern und Gemeinde / Tourismusakteuren entstanden. Die Diskussionen haben einerseits zum Ziel, den sog. «Zweitwohnern» eine grössere Wertschätzung entgegenzubringen, andererseits sie für die Anliegen der Gemeinde und des Tourismus (warme Betten) zu sensibilisieren.

Bau- und Immobilienwirtschaft

Der Rückgang bei den Bauaktivitäten in den ZWG-Gemeinden hat höchstwahrscheinlich zu einem Rückgang von Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigung in der Bau- und Immobilienwirtschaft im Alpenraum geführt. Die Datenlage lässt einen statistisch signifikanten Nachweis jedoch nicht zu. Interviews mit den Akteuren der Bau- und Immobilienwirtschaft haben ergeben, dass sich ihr Umsatz mit dem Bau, dem Handel und der Vermarktung von (Zweit-)Wohnungen in ZWG-Gemeinden insbesondere ab 2016 deutlich verringert hat. Die Unternehmen sind soweit möglich auf andere Regionen oder auf andere Geschäftsfelder wie Sanierung, Umbau oder Tiefbau, Immobilienbewirtschaftung oder Facility Management ausgewichen, um die Umsatzausfälle zumindest teilweise kompensieren zu können.

Die Auswertung der Daten zur Arbeitslosenquote in der Bau- und Immobilienwirtschaft ergibt keine Zunahme in den ZWG-Gemeinden. Auch ist die Arbeitslosenquote kaum höher als in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

Tourismussektor

Wie oben erwähnt, sind derzeit noch keine nennenswerten Auswirkungen auf das Bettenangebot oder die Übernachtungsfrequenzen zu beobachten. Wir gehen deshalb davon aus, dass die touristischen Ausgaben in den ZWG-Gemeinden bisher nicht von der ZWGg betroffen sind. Der Tourismussektor befand sich – unabhängig von der ZWGg – zwischen 2008 und 2016 in einer schwierigen wirtschaftlichen Phase, die von rückläufigen Besucherzahlen, insbesondere aus den europäischen Ländern, geprägt war. Diese Rahmenbedingungen hatten einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Tourismuswirtschaft im Alpenraum als die ZWGg. Seit 2016 nehmen die Besucherzahlen wieder zu und die Tourismuswirtschaft hat sich erholt. Die schwierige wirtschaftliche Situation hat unabhängig von der ZWGg zu diversen Anpassungsprozessen in der Tourismuswirtschaft geführt (z.B. Bestrebungen für Sommer- und Ganzjahrestourismus, vertikale Integration der Bergbahnbetriebe) die auch zur Bewältigung allfälliger Folgen der ZWGg beitragen dürften.

Staatshaushalt

Beim Steueraufkommen sind einerseits Wirkungen der ZWGg auf die immobilienbezogenen Steuern⁵ zu erwarten. Andererseits kann sich der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten in der regionalen Wirtschaft auch auf die Einkommensteuer der Beschäftigten und die Gewinnsteuer der Unternehmen auswirken.

Die Analyse der Daten zu den Liegenschaftssteuereinnahmen lässt keine Auswirkungen der ZWGg erkennen. Bei den Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer

⁵ Bei den immobilienbezogenen Steuern ist wiederum zwischen transaktionsbezogenen Steuern wie der Grundstückgewinnsteuer oder der Handänderungssteuer und den bestandsorientierten Steuern wie der Grundsteuer oder der analogen Liegenschaftsteuer zu unterscheiden.

und der Handänderungssteuer sind Aussagen nur zu den Kantonen Graubünden und Bern möglich. In diesen Kantonen könnte die ZWGg zu einem zeitweisen Rückgang der Steuereinnahmen nach 2013 beigetragen haben.

Auswirkungen auf Einkommenssteuern und Gewinnsteuern wurden mit der nachfolgenden Modellrechnung geschätzt.

Grosse und definitive Einbrüche aufgrund der ZWGg sind hingegen bei zweitwohnungsbaubezogenen Spezialsteuern, wie z.B. der flächenabhängigen Lenkungsabgabe auf den Bau von Zweitwohnungen in Arosa eingetreten.

Mögliche weitere Wirkungen

Weitere mögliche Wirkungen der ZWGg, die mittelfristig auftreten könnten, umfassen die Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes durch die eingedämmte Zersiedelung, die sich positiv auf die Lebensqualität der Bewohner von ZWG-Gemeinden und die Attraktivität von Tourismusdestinationen auswirken könnte. Dies könnte wiederum die regionale Tourismuswirtschaft positiv beeinflussen. Derartige Wirkungen dürften erst mittelfristig auftreten und sind schwierig zu quantifizieren. Sie sollten bei der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg dennoch mitberücksichtigt werden.

Modellrechnungen zu den regionalwirtschaftlichen Wirkungen

Um die Wirkungen der ZWGg auf volkswirtschaftliche Grössen wie Bruttowertschöpfung, Beschäftigung oder Steuereinnahmen entlang der Wertschöpfungsketten zu bestimmen, sind Modellrechnungen erforderlich. Die obenstehenden Ausführungen zeigen, dass Wirkungen der ZWGg bisher vor allem bei den Bauaktivitäten und in der Bauwirtschaft sowie bei den Immobilienpreisen zu beobachten sind. Wir konzentrieren uns für die Modellrechnungen daher auf den Wirkungskanal über die Bautätigkeit und die Bauinvestitionen, da dieser derzeit dominiert. Die Wirkungen werden für den Zeitraum 2013 bis 2018 und für den gesamten Alpenraum analysiert. Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Gemeinden lässt eine Modellierung der Wirkungen nur für die ZWG-Gemeinden nicht zu.

Die Wirkungen der ZWGg werden definiert als Differenz der Entwicklung mit ZWGg von einer hypothetischen Entwicklung ohne ZWGg (Referenzszenario). Die Entwicklung der Bauinvestitionen im Referenzszenario ist mit Unsicherheiten verbunden. Wir untersuchen deshalb zwei Varianten für diese Entwicklung.

- Erste Variante: Die jährlichen Wohnbauinvestitionen in den Jahren 2013 – 2018 entsprechen dem Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012.
- Zweite Variante: Die Wohnbauinvestitionen in den Jahren 2013 – 2018 folgen dem Trend des Zeitraums 2005 – 2012.

Die Ergebnisse zeigen eine mögliche Bandbreite der Einbussen an Wohnbauinvestitionen, die die ZWGg verursacht haben könnte. In der ersten Variante, die die unteren Werte der Bandbreite angeben, sinken die Wohnbauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden um insgesamt 6%, wobei die Einbussen in ZWG-Hotspots und mittleren ZWG-Gemeinden etwas grösser ausfallen. In der zweiten Variante, die die oberen Werte der Bandbreite angeben, sinken die Wohnbauinvestitionen um 10%, wobei hier die mittleren ZWG-Gemeinden etwas stärker betroffen sind. Betrachtet man nur das Jahr 2018, das letzte Jahr, für das Daten vorliegen, so fallen die Differenzen zum Referenzszenario deutlich stärker aus. Die Wohnbauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden sind 25% tiefer, wobei die Einbussen in den mittleren ZWG-Gemeinden

mit 35% stärker ausfallen. Hier wirkt sich aus, dass die späteren Verluste an Bauinvestitionen in den ZWG-Hotspots nicht mehr durch die Gewinne in den ersten beiden Jahren abgemildert werden.

In Variante 1 führt der Rückgang der Bauinvestitionen im Zeitraum von 2013 bis 2018 zu einer um 450 Mio. CHF geringeren Bruttowertschöpfung im Alpenraum (vgl. Tabelle 1). Dies schliesst direkte und indirekte Effekte ein. Damit ist ein Rückgang der Beschäftigung um rund 4'100 Vollzeitstellen-Jahre sowie der Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuer um 15 Mio. CHF verbunden. Auf ein Jahr umgerechnet, entspricht das einem Rückgang

- der Wertschöpfung um 75 Mio. CHF oder 0.07% der gesamten Wertschöpfung im Alpenraum,
- der Beschäftigung um 680 VZÄ oder 0.08% der Gesamtbeschäftigung im Alpenraum
- und der Steuern um 6 Mio. CHF.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Auswirkungen der ZWGg im Alpenraum (Modellrechnung; Differenz zum Referenzszenario)

	Einheit	Summe 2013 - 2018	Durchschnitt pro Jahr	Anteil am Total Al- penraum 2017
Variante 1				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-451	-75	-0.07%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-4'095	-682	-0.08%
Einkommensteuer	Mio. CHF	-24	-4	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF	-9	-2	
Variante 2				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-809	-135	-0.12%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-7'335	-1'223	-0.14%
Einkommensteuer	Mio. CHF	-43	-7	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF	-16	-3	
Variante 2 (nur 2018)				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF		-337	-0.30%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ		-3'062	-0.35%
Einkommensteuer	Mio. CHF		-18	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF		-7	

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

In Variante 2 sind die Effekte etwas höher: Die Bruttowertschöpfung sinkt zwischen 2013 und 2018 im Durchschnitt pro Jahr um 135 Mio. CHF oder 0.12%. Die Zahl der Beschäftigten geht um rund 7'300 VZÄ zurück und die Steuereinnahmen verringern sich um 10 Mio. CHF.

Im Jahr 2018 sind die Effekte grösser als im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2018. Die Bruttowertschöpfung ist im Alpenraum um 0.3% tiefer als im Referenzszenario, die Beschäftigung um 0.35%. Die Steuereinnahmen sinken um 25 Mio. CHF.

Szenarien zu künftigen Wirkungen der ZWGg

Zusätzlich zu den aktuellen und vergangenen Auswirkungen der ZWGg haben wir mittels Modellrechnungen auch die künftigen Auswirkungen bis zum Jahr 2023 abgeschätzt. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich nicht um Prognosen zu den künftigen Wirkungen handelt, da die Datenlage für Prognosen nicht ausreicht. Stattdessen versuchen wir mit Wenn-Dann-Szenarien die möglichen Wirkungen abzuschätzen, wenn die beteiligten Akteure bestimmte Entscheidungen treffen. Mit den Szenariorechnungen soll die Grössenordnung der möglichen Wirkungen abgesteckt und die wesentlichen Einflussfaktoren identifiziert werden.

Während kurzfristig die Auswirkungen der ZWGg auf die Bauaktivitäten und die Bau- und Immobilienwirtschaft sowie die Immobilienpreise dominieren, könnte sich die Einschränkung des zusätzlichen Angebots an Zweitwohnungen mittelfristig auch auf die Zahl der Logiernächte in den ZWG-Gemeinden und damit auf den Tourismussektor auswirken. Derzeit sind diese Effekte noch nicht messbar, da sich die ZWGg erst allmählich auf den Bestand an Zweitwohnungen und damit auf die Zahl der Logiernächte auswirkt. In den Szenarien bis 2023 werden deshalb neben den Wirkungen über die Bauaktivität auch die möglichen Wirkungen auf den Tourismussektor geschätzt.

Die künftigen Wirkungen hängen stark davon ab, ob die Marktakteure auf die Einschränkung des Zweitwohnungsangebotes durch das ZWG reagieren und in welchem Ausmass sie für eine Kompensation der wegfallenden unbewirtschafteten Zweitwohnungen sorgen. Mögliche Massnahmen sind z.B. der Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen, die intensivere Vermietung bestehender Zweitwohnungen, die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen, der Bau von Zweitwohnungen in Nicht-ZWG-Gemeinden oder das Angebot zusätzlicher Hotelbetten. Da die Marktreaktionen der Akteure derzeit kaum vorhersehbar sind, untersuchen wir zwei Szenarien, die eine Bandbreite möglicher künftiger Wirkungen der ZWGg aufspannen:

- ein *ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen*: dieses Szenario geht davon aus, dass keine der oben genannten Alternativen zum Bau von Zweitwohnungen realisiert wird und dass die mit den entgangenen Zweitwohnungen verbundenen wirtschaftlichen Potenziale wegfallen.
- ein *ZWG-Szenario mit Marktreaktionen*: dieses unterstellt, dass alle der oben aufgeführten Marktreaktionen realisiert werden.

Auf der Basis dieser Annahmen ermitteln wir die daraus folgenden wirtschaftlichen Impulse und berechnen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit einem regionalwirtschaftlichen Input-Output-Modell. Daraus resultieren die in Tabelle 2 dargestellten Ergebnisse. Im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen reduziert sich die Bruttowertschöpfung im Alpenraum im Vergleich zu einem Referenzszenario ohne ZWGg um rund 380 Mio. CHF. Dies entspricht 0.3% der gesamten aktuellen Wertschöpfung im Alpenraum. Die Beschäftigung verringert sich um gut 3'100 VZÄ, was 0.4% der aktuellen Gesamtbeschäftigung im Alpenraum ausmacht.

Im ZWG-Szenario mit Marktreaktionen führt die Kompensation der wegfallenden (klassischen) Zweitwohnungen dazu, dass die wirtschaftlichen Verluste deutlich geringer ausfallen und rund 0.1% der Wertschöpfung und Beschäftigung ausmachen.

Tabelle 2: Szenarien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWG im Alpenraum, 2023 (Differenz zum Referenzszenario)

Szenario Kenngrösse	Einheit	Wert in 2023	Anteil am Total Alpen- raum in 2017
ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen			
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-382	-0.3%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-3'113	-0.4%
Steuereinnahmen *	Mio. CHF	-26	
ZWG-Szenario mit Marktreaktionen			
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-157	-0.1%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-1'275	-0.1%
Steuereinnahmen *	Mio. CHF	-11	

* Einkommensteuer und Unternehmensgewinnsteuer, ohne immobilienbezogene Steuern

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

Mögliche Anpassungen am ZWG

Das ZWG wird insgesamt von den Akteuren – als Volksentscheid – akzeptiert und hat klare Voraussetzungen geschaffen zum Umgang der Berggebiete mit dem Zweitwohnungsbau. Die Wirkungsanalyse hat zudem keine Evidenz ergeben, die derzeit eine Anpassung am Gesetz nötig machen würde. Darüber hinaus sind einige Anpassungsprozesse als Folge des ZWG noch nicht abgeschlossen. Im Laufe der Praxiserprobung des Gesetzes sind die verschiedenen Akteure jedoch an unterschiedlichen Bestimmungen «angestossen». Dabei wurden vor allem generelle Anregungen aufgeworfen. Änderungen am Gesetz stehen die meisten Akteure zum jetzigen Zeitpunkt skeptisch gegenüber. Es bestehe die Gefahr, sich neue Probleme einzuhandeln. Die nachfolgend aufgeführten Punkte geben auch Hinweise auf Themen, die in einer nächsten Wirkungsanalyse vertieft betrachtet werden könnten.

Ein zentrales Anliegen ist die Stärkung des Beherbergungsgewerbes in den ZWG-Gemeinden. Das ZWG soll einerseits die Optionen der Hotellerie möglichst nicht einschränken, andererseits muss der Verfassungsartikel eingehalten werden, d.h. unter anderem, dass keine zusätzlichen «kalten Betten» geschaffen werden dürfen. Zu diskutieren wären daher folgende mögliche Anpassungen:

- Periodisches Anpassen der ZWV, so dass zukünftige Modelle von Beherbergungsbetrieben mit stark reduziertem Service als «strukturierte Beherbergungsbetriebe» gelten (Art. 4, a b, ZWV).
- Präzisieren der Anforderungen an Gutachten in Zusammenarbeit mit der Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) als Erstellerin dieser Gutachten, um die Abläufe zur Finanzierung von Renovationen, Erweiterungs- und Neubauten von Beherbergungsbetrieben mit Hilfe von Zweitwohnungen zu vereinfachen und zu harmonisieren (Art. 8, Absatz 1 a b, ZWG, Art. 5 ZWV).
- Örtliche Flexibilisierung der Zweitwohnungen (Quersubventionierung) und der touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Rahmen einer Renovation / eines Neubaus von Beherbergungsbetrieben (Art. 8, Absatz 1 d, ZWG), auch um eine sinnvolle Siedlungsentwicklung zu gewährleisten.
- Flexible Anteile an Zweitwohnungen beim Ausstieg aus der Hotellerie je nach Systemrelevanz eines Betriebs (kontrovers): Mobilisierung von (Pensions-)Kapital der Eigentümer vs. Schaffung von kalten Betten (Art. 8, Absatz 4 a b c, ZWG).

- Keine Blockierung von Einliegerwohnungen mit Nutzungsbeschränkung (Art. 7, Absatz 2 a, ZWG) beim Eigentümerwechsel; Gastgeber darf auch Mieter sein.

Im Hinblick auf die Erhaltung einer hochwertigen Bausubstanz und belebten Dorfkernen wären folgende Flexibilisierungen wünschbar:

- Bis zu der in der kommunalen Nutzungsplanung vorgesehenen Ausnützung, sollen Erweiterungen / Ersatzneubauten von altrechtlichen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung möglich sein (kontrovers). Führt zu erhöhtem Druck auf altrechtliche Wohnungen (Art. 11, Absatz 3 und Absatz 4 ZWG).
- Um regionale Disparitäten zu minimieren wird von einigen Akteuren gewünscht, eine Ausnahmeregelung von der 20%-Klausel für periphere Regionen mit Abwanderung zu diskutieren.

Folgende weitere Aspekte wurden genannt:

- Fehlender Abgleich der Definition eines strukturierten Beherbergungsbetriebs im ZWG mit der Definition einer Betriebsstätte in der Lex Koller
- Definition der Zweitwohnungen im Wohnungsregister nicht einsichtig. Bewirtschaftete Zweitwohnungen sind nicht gleich kalten Betten
- Sicherstellen einer Gleichbehandlung der Kantone durch Stellen des Bundes mittels Vollzugshilfen.

Massnahmen zur Abfederung unerwünschter wirtschaftlicher Wirkungen

In den Diskussionen im Rahmen der Fallstudien wurden kaum Forderungen nach Massnahmen zur Milderung von ZWG-bedingten Nachteilen laut. Es sind jedoch generelle Wünsche für eine weitere Stützung der Tourismuswirtschaft, insbesondere der Hotellerie genannt worden, sowie eine Abfederung der zunehmend restriktiven Kreditvergabe der Bankinstitute für Erstwohnungen in peripheren Lagen.

Empfehlungen

Die Analyse der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Zweitwohnungsinitiative ist seit deren Annahme 2012 bzw. vier Jahre seit der Einführung des Gesetzes im Jahr 2016 noch stark durch Übergangseffekte geprägt. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnte daher insbesondere die wichtige Frage, wie sich die Nutzung und die Preise der altrechtlichen Wohnungen verändern, noch nicht beantwortet werden.

Aus Sicht der volkswirtschaftlichen Studie wird daher empfohlen, die statistischen Analysen im Rahmen eines gezielten Monitorings um weitere vier Jahre zu verlängern. Als ersten Schritt soll im Detail geklärt werden, wie eine Auswertung der Gebäude- und Wohnungsstatistik aufgebaut werden muss, um sowohl die Frage nach dem Umfang der Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen in Zweitwohnungen als auch des Donut-Effekts quantitativ für die ZWG-Gemeinden im Alpenraum zu klären. Weiter soll eine Datenbasis zur Beurteilung der Preisentwicklung der altrechtlichen Wohnungen geschaffen werden.

2. Ausgangslage und Ziel der Studie

2.1 Ausgangslage

Initiative und Zweitwohnungsgesetzgebung

Im März 2012 hat das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» angenommen. Die Initiative von Helvetia Nostra, eingereicht im Dezember 2007, hat zum Ziel, die zweitwohnungsbedingte Zersiedelung im Berggebiet zu stoppen. Sie verlangt, die Anzahl Zweitwohnungen in allen Gemeinden auf maximal 20% des Gesamtwohnungsbestandes zu begrenzen und zwar ab Stichtag der Annahme der Initiative.

Um den Forderungen der Initiative Rechnung zu tragen, wurden zwischen der Annahme der Initiative und dem Inkrafttreten des ZWG Übergangsbestimmungen erlassen. Im Anschluss an die Abstimmung wurde ein Moratorium bezüglich der Bewilligung weiterer Zweitwohnungen verhängt. Auf Ende 2012 wurden die Zweitwohnungsanteile der Gemeinden approximativ bestimmt und per 1. Januar 2013 trat die Übergangsverordnung (vom 22.8.12) in Kraft⁶.

Zwischen dem 11.3.12 und dem 31.12.12 bestand eine rechtliche Unsicherheit über den Zeitpunkt, ab dem keine neuen Baubewilligungen für Zweitwohnungen mehr ausgesprochen werden dürfen. Die überwiegende Zahl der Gemeinden nutzten diesen Spielraum zugunsten der Bauherren und erteilten weiterhin Bewilligungen.⁷

Am 1. Januar 2016 trat das heute gültige Zweitwohnungsgesetz (ZWG), gleichzeitig mit der Zweitwohnungsverordnung (ZVV), in Kraft.

Übergangsverordnung vom 22.8.2012

In der Verordnung über Zweitwohnungen vom 22.8.2012 wurde der Begriff Zweitwohnung definiert und der Bau neuer Wohnungen sowie die Nutzung bestehender Wohnungen und Hotelbetriebe in Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungen geregelt. Die Bewilligung neuer Wohnungen wurde auf Erstwohnungen und touristisch bewirtschaftete Wohnung eingeschränkt. Zudem blieb die Erstellung von auflagefreien Wohnungen in landschafts- bzw. ortsbildprägenden Bauten ebenfalls erlaubt⁸. Sogenannte altrechtliche Wohnungen (bestehend oder rechtskräftig bewilligt am 11.3.12) durften umgenutzt werden. Ferner wurde die Möglichkeit für eine Umnutzung unrentabler Hotelbetriebe, die mindestens 25 Jahre lang bewirtschaftet wurden, in frei nutzbare (Zweit)Wohnungen geschaffen. Die Umnutzungen unterlagen dabei bestimmten Einschränkungen.

Zweitwohnungsgesetz vom 20.3.2015

Mit Inkrafttreten des ZWG wurde die Verordnung vom 22.8.2012 aufgehoben.

⁶ ARE 2020.

⁷ Das Bundesgericht entschied im Mai 2013 dass diese Bewilligungen nicht gültig seien. Das hatte zur Folge, dass erteilte, aber angefochtene Bewilligungen aufgehoben werden mussten, unangefochtene Bewilligungen aber gültig blieben (Maranta 2017).

⁸ Maranta (2017)

Im Kern regelt das am 1.1.2016 in Kraft getretene ZWG die Erstellung und Änderung von Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20%:

- Zweitwohnungen können in der Regel nur noch erstellt werden, wenn sie touristisch bewirtschaftet werden, entweder als Einliegerwohnung oder im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebes. Sie erhalten dafür – ebenso wie Erstwohnungen und Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen – eine entsprechende Nutzungsbeschränkung (Art. 7 ZWG).
- Zweitwohnungen ohne Nutzungsbeschränkung können nur noch neu gebaut werden, wenn sie zur Finanzierung eines strukturierten Beherbergungsbetriebs benötigt werden und ihr Nutzflächenanteil einen Schwellenwert nicht überschreitet. Zudem dürfen Zweitwohnungen unter bestimmten Bedingungen in geschützten/ortsbildprägenden Bauten gebaut werden (Art 8 und 9 ZWG).
- Die Umwandlung unrentabler Hotelbetriebe in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung wird gegenüber der Verordnung vom 22.8.12 auf einen Nutzflächenanteil von 50% eingeschränkt.
- Altrechtliche Wohnungen sind grundsätzlich in der Wohnnutzung frei. Sie dürfen z.B. in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Ihre Erweiterung ist jedoch – ohne Nutzungsbeschränkung – nur eingeschränkt möglich (Art. 11 ZWG).
- Wohnungen mit Nutzungsbeschränkungen dürfen nur eingeschränkt umgenutzt werden, so z.B. Erstwohnungen in touristisch bewirtschaftete Wohnungen und umgekehrt (Art. 13 ZWG).

Zweitwohnungsverordnung vom 4.12.2015

Die Zweitwohnungsverordnung, die am 1.1.2016 in Kraft trat, verpflichtet die Gemeinden, dem BFS bis zu einem bestimmten Stichtag Einwohnerdaten zu liefern und das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) nachzuführen. Im GWR wird die Nutzungsart der Wohnung festgehalten und das ARE ermittelt auf dieser Grundlage den Zweitwohnungsanteil jeder Gemeinde. Zudem eröffnen die Baubewilligungsbehörden dem ARE ihre Bewilligungen für Wohnungen, Sistierungsverfügungen sowie Baubewilligungen für Wohnungen mit einer sistierten Nutzungsbeschränkung. Weitere Bestimmungen umfassen Definitionen, ausführende Bestimmungen und formale Aspekte.

Weitere Bestimmungen

Auf Bundesebene gibt es zudem mit dem Raumplanungsgesetz RPG und der Raumplanungsverordnung RPV weitere gesetzliche Bestimmungen, die das Ziel der Zweitwohnungsinitiative, eine fortschreitende Zersiedelung zu verhindern, adressieren.

Überprüfung der Wirkungen der ZWGg

Im Sinne einer evidenzbasierten Politikentwicklung verpflichtet das ZWG (Art. 19) das ARE, in Zusammenarbeit mit dem SECO, regelmässig die Wirkungen des Gesetzes zu untersuchen, wobei insbesondere die *Auswirkungen auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen* im Fokus stehen. Im Rahmen dieser Wirkungsmessungen sollen bei Bedarf auch Massnahmen, insbesondere im Bereich der Standortförderung, vorgeschlagen werden.

Das ARE und das SECO planen, den ersten Bericht zu den Auswirkungen der ZWGg Ende 2020 zuhanden des Bundesrats zu erstellen. Die *vorliegende Studie* soll *Grundlagen für die Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen* liefern. Parallel

wurden eine zweite Studie zum Vollzug des ZWG (IC Infraconsult 2020) und eine dritte Studie zu den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen (Lüthy et al. 2020) durchgeführt.

2.2 Ziel der Studie

Mit der vorliegenden Studie analysieren wir die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg auf den *Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt*. Die Analyse bezieht sich dabei nicht nur auf das ZWG an sich, sondern auf die gesamte Zweitwohnungsgesetzgebung (ZWGg), die nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012 erlassen wurde. Dies umfasst die Übergangsverordnung von 2013 sowie das ZWG und die ZWV von 2016.

Dazu werden die folgenden *Fragestellungen* untersucht:

- *Grundlagenanalyse*: wie hat sich die Wirtschaft im Alpenraum und im Jurabogen seit 2005 entwickelt? Welche Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen Regionen? Wie haben sich verschiedene Gemeindetypen entwickelt, die in unterschiedlicher Weise vom Zweitwohnungsgesetz betroffen sind? Wie haben sich wichtige Rahmenbedingungen im Untersuchungszeitraum verändert?
- *Wirkungsanalyse: Auswirkungen der ZWGg auf Tourismus, regionale Wirtschaft und Staatshaushalt*
 - Wie wirkt sich die ZWGg auf die regionale Wirtschaft aus? Welche Wirkungen zeigen sich auf Branchenebene, z.B. in der Bau- und Immobilienbranche?
 - Welche Wirkungen zeigen sich im Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Gastgewerbe, insbesondere in der Hotellerie)?
 - Welche Veränderungen sind auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt festzustellen (Preise, Angebot, Verlagerungen)?
 - Wie wirkt sich die ZWGg auf die Steuererträge von Gemeinden und Kantonen aus?
- *Welche Anpassungsprozesse und Innovationen* wurden durch die ZWGg ausgelöst? Im Fokus steht dabei volkswirtschaftliche Aspekte wie z.B. die Destinationsentwicklung, strukturelle Veränderungen, die kantonale und kommunale Wirtschafts- und Standortpolitik oder Veränderungen der Finanzierungskreisläufe und Einnahmequellen in Destinationen und Gemeinden.
- *Szenarien*: Welche Auswirkungen auf *Tourismus, regionale Wirtschaft und Staatshaushalt* sind in den nächsten 10 Jahren zu erwarten?
- *Anpassungsbedarf am ZWG und Abfederungsmassnahmen*: Hier wird einerseits geprüft, ob Anpassungsbedarf beim ZWG besteht. Andererseits wird geprüft, ob Massnahmen seitens der öffentlichen Hand zur Abfederung allfälliger negativer Auswirkungen der ZWGg auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt erforderlich sind. Für allfälligen Anpassungsbedarf und Massnahmen werden Optionen aufgezeigt.

Zudem werden Vorschläge zur Verbesserung der Datengrundlage im Hinblick auf ein *Monitoring* bzw. im Hinblick auf eine gegenüber dem heutigen Wissensstand aussagekräftigere Wirkungsanalyse gemacht.

Allfällige Auswirkungen der Corona-Krise sind in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.

2.3 Aufbau der Studie

Das folgende Kapitel 3 enthält eine Beschreibung des methodischen Vorgehens und der verwendeten Datenquellen. Die Ergebnisse der Grundlagenanalyse sind in Kapitel 4 enthalten, die Erkenntnisse der Wirkungsanalyse, auch hinsichtlich der ausgelösten Anpassungsprozesse, in Kapitel 5. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse von Modellrechnungen zu den vergangenen und in 5 Jahren zu erwartenden Wirkungen der ZWGg auf Wertschöpfung, Beschäftigung und Steueraufkommen dargestellt. Kapitel 7 diskutiert mögliche Anpassungen am ZWG und flankierende Massnahmen. Kapitel 8 schliesst mit Empfehlungen und einem Konzept für eine künftige Weiterführung des Monitorings der Wirkungen. Weiterführende Details zu Methoden und Ergebnissen sind im Anhang zu finden.

3. Methodisches Vorgehen

Als Grundlage für die Wirkungsanalyse der ZWGg liegt eine Vorstudie von INFRAS vor (von Stokar et al. 2019). Sie enthält

- ein Wirkungsmodell sowie Hypothesen zu den Auswirkungen der ZWGg auf die Zieldimensionen Wirtschaft, Gesellschaft sowie Raum und Umwelt,
- eine Übersicht über vorhandene Indikatoren und Datenquellen sowie Methoden, die für die Wirkungsanalyse in Frage kommen sowie
- Folgerungen für die Hauptstudie, insbesondere eine Bewertung der Fragestellungen hinsichtlich Relevanz, Fristigkeit der Wirkungen und Datenverfügbarkeit und daraus abgeleitet eine Priorisierung der Fragestellungen für die Hauptstudie. Ausserdem wird ein Methodenvorschlag für die Hauptstudie präsentiert.

Die vorliegende Studie baut bei der Wahl des methodischen Vorgehens auf den Erkenntnissen der Vorstudie auf, wobei vor allem die volkswirtschaftlichen Aspekte der Vorstudie relevant sind.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Wirkungsmodell skizziert, das der vorliegenden Studie zugrunde liegt.

3.1 Wirkungsmodell

Im Kern verfolgt die Studie das Ziel, die bisherigen Wirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt zu identifizieren und die in Zukunft zu erwartenden Wirkungen mittels Szenarien abzuschätzen. Als Grundlage für die Analyse gehen wir von einem Wirkungsmodell aus, das die möglichen Mechanismen von den gesetzlichen Regelungen über Reaktionen der unmittelbar betroffenen Akteure bis hin zu den dadurch ausgelösten Wirkungen auf Tourismus, regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt umfasst.

In der Vorstudie hat INFRAS zwei Wirkungsmodelle skizziert, eines gemäss den Konzepten der Politikevaluation und eines zu den möglichen Wirkungsketten. Wir erachten diese Überlegungen zu einem Wirkungsmodell als eine gute Grundlage und schlagen im Folgenden eine weiterentwickelte Version vor, die die beiden Wirkungsmodelle von INFRAS zusammenführt und um einige Elemente ergänzt.

Unser Vorschlag für das Wirkungsmodell orientiert sich ebenfalls am Konzept des Logik-Modells, das häufig in der Politikevaluation eingesetzt wird, und die folgenden Elemente umfasst:

- *Gesetzliche Regulierung ZWG*
- *Output*: Vollzug resp. Annahmen zum Vollzug
- *Outcome*: Direkte Wirkungen bei den Zielgruppen des Gesetzes, d.h. künftige Wohnungsbesitzer, Immobilienwirtschaft, Hotellerie (und Parahotellerie)
- *Impact*:
 - *Indirekte Wirkungen*, die durch Entscheidungen der Zielgruppen ausgelöst werden, z.B. auf den Wohnungsmärkten, in der Bauwirtschaft, im Tourismussektor und bei vorgelagerten Branchen in der regionalen Wirtschaft
 - *Langfristige Wirkungen*, einerseits auf die Zielgrössen der ZWGg, andererseits unbeabsichtigte Wirkungen und Nebenwirkungen

Dabei sind die Wirkungen jeweils als *Differenz zu einer Entwicklung ohne Zweitwohnungsgesetz*, die wir als Referenzentwicklung bezeichnen, zu bestimmen. Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte des Wirkungsmodells und Wirkungshypothesen kurz skizziert.

Direkte Wirkungen bei den Adressaten der ZWGg (Angebotseffekte)

Die ZWGg adressiert im Kern potenzielle Bauherren und Eigentümer von Wohnungen sowie Beherbergungsbetriebe in Gemeinden mit mehr als 20% Zweitwohnungsanteil. Dabei sind direkte Wirkungen nur in Gemeinden mit zunehmendem Angebot an Zweitwohnungen zu erwarten, da das Gesetz vor allem den Neubau von Zweitwohnungen einschränkt. Bei den Eigentümern von Zweitwohnungen ist zwischen zwei Nutzungssegmenten zu unterscheiden: Zweitwohnungen, die primär für den Eigenbedarf genutzt werden und Zweitwohnungen, die mehrheitlich an Touristen vermietet werden.

Die gesetzlichen Regelungen wirken sich zunächst auf die Angebotsseite im Markt für Wohnungen aus und können u.a. die folgenden Wirkungen haben:

- Es werden weniger neue unbewirtschaftete Zweitwohnungen als im Referenzfall ohne ZWGg gebaut.
- Inwiefern sich dies auf das gesamte Angebot an Zweitwohnungen auswirkt, hängt davon ab, in welchem Umfang dies durch die weiterhin zulässige Schaffung von Zweitwohnungen kompensiert wird. In Frage kommen die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen, die bisher als Erstwohnungen genutzt waren, der Neubau von Zweitwohnungen zur Quersubventionierung von Beherbergungsbetrieben und der Neubau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen sowie der Bau von Zweitwohnungen in ortsbildprägenden Bauten. Mit Einschränkungen können auch bestehende Hotels in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Unsere Hypothese ist, dass diese Fälle eintreten, wobei unklar ist, wie rasch und in welchem Umfang sie eintreten.
- Grundsätzlich ist denkbar, dass vermehrt altrechtliche Erstwohnungen in Zweitwohnungen umgenutzt und dafür neue Erstwohnungen gebaut werden (sog. Donut-Effekt). Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang solche «Umgebungseffekte» auftreten und in Zukunft durch die Regulierung auf Kantons- oder Gemeindeebene eingeschränkt werden.

Die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus ist auch für Hotels / Beherbergungsbetriebe relevant, da diese im Alpenraum häufig den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen als Finanzierungsquelle genutzt haben. Dies ist mit dem ZWG nur noch eingeschränkt möglich. Die Finanzierungsbedingungen für Beherbergungsbetriebe werden dadurch erschwert. Dies könnte sich negativ auf Rentabilität und Investitionen von Beherbergungsbetrieben auswirken. Auf der anderen Seite könnten Beherbergungsbetriebe profitieren, da die Bewilligung von Zweitwohnungen zum Teil an die Bewirtschaftung durch diese geknüpft wird. Der Nettoeffekt auf Beherbergungsbetriebe lässt sich a priori nicht abschätzen.

Nachfrageeffekte

Die Akteure der Nachfrageseite, d.h. Zweitwohnungskäufer und -mieter reagieren vor dem Hintergrund ihrer Präferenzen auf die angebotsseitigen Anpassungen und beeinflussen diese auch gleichzeitig. Falls insgesamt ein geringeres Angebot an Zweitwohnungen (inkl. tbW) resultieren sollte (im Vergleich zum Referenzfall), sind verschiedene Reaktionen auf der Nachfrageseite denkbar. Im Segment der Zweitwohnungen für den Eigenbedarf könnte sich das Interesse der potenziellen Käufer

auf Gemeinden mit weniger als 20% Zweitwohnungsanteil oder sogar ins (nahe) Ausland verlagern (Spillover-Effekt). Dies würde in den betroffenen Gemeinden einen Rückgang der Logiernächte gegenüber dem Referenzfall ohne ZWG nach sich ziehen.

Im Marktsegment der Zweitwohnungen zur Vermietung lässt sich ein geringeres Angebot an klassischen Zweitwohnungen einerseits durch eine zunehmende Nachfrage nach tbW kompensieren und andererseits durch eine zunehmende Nachfrage nach klassischen Hotelübernachtungen. Beide Alternativen sind jedoch voraussichtlich mit höheren Kosten für die Besucher verbunden. Falls die Touristen die höheren Kosten scheuen, könnte dies wiederum zu weniger Logiernächten führen (immer im Vergleich zum Referenzszenario). Die Beschränkung von Zweitwohnungen könnte auch dazu führen, dass bestehende Zweitwohnungen intensiver genutzt oder besser ausgelastet werden, um die Nachfrage nach Übernachtungen in Ferienwohnungen zu decken.

Preiseffekte

Neben diesen Angebots- und Nachfrageeffekten können auch *Preiseffekte* auftreten, wobei hier zwischen Transaktionspreisen sowie Mietpreisen für Wohnungen und Übernachtungspreisen in Hotels und Ferienwohnungen zu unterscheiden ist:

- Das beschränkte Angebot an Zweitwohnungen könnte bei unveränderter Nachfrage zu steigenden Transaktionspreisen für neue und bestehende Zweitwohnungen führen.
- Das Zweitwohnungsgesetz schränkt die Nutzung neu gebauter Wohnungen ein. Die wegfallende Option einer Umnutzung als Zweitwohnung könnte die Wohnpreise in diesem Segment sinken lassen.
- Im Gegenzug könnten die Preise von altrechtlichen Wohnungen, die bislang als Erstwohnungen genutzt wurden, steigen, da diese die Option der Umnutzung als Zweitwohnung behalten.
- Veränderte Transaktionspreise können sich langfristig auf die Mietpreise der Wohnungen auswirken.
- Verschiebungen des Übernachtungsangebots von vermieteten Zweitwohnungen hin zu tbW oder Hotelzimmern und die Nachfragereaktionen der Gäste können die Übernachtungspreise beeinflussen.

Für den Wohnungsmarkt in ZWG-Gemeinden ist insgesamt mit einer Segmentierung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen zu rechnen, evtl. auch zusätzlich zwischen Erst- und Zweitwohnungen.

Marktgleichgewicht

Angebots-, Nachfrage- und Preiseffekte beeinflussen sich wechselseitig, bis sich neue Gleichgewichte in den jeweiligen Marktsegmenten ausbilden. Diese beeinflussen die Investitionen in den Neu- oder Umbau von Wohnungen und allenfalls von Beherbergungsbetrieben im Alpenraum.

Auswirkungen auf Tourismus, regionale Wirtschaft und Steueraufkommen

Die oben erwähnten Effekte wirken sich auf *weitere Unternehmen* aus:

- Veränderungen bei den Bauinvestitionen (Wohnungen und Beherbergungsbetriebe) wirken sich auf die regionale Bau- und Immobilienwirtschaft (z.B. Bauunternehmen, Immobilienentwickler, Architekten und Ingenieurbüros) aus.

- Veränderungen in der Angebotsstruktur für Übernachtungen wirken sich auch auf laufende Bewirtschaftungskosten und Umsätze der beteiligten Unternehmen aus. So sind touristisch bewirtschaftete Wohnungen vermutlich teurer im Unterhalt als unbewirtschaftete Ferienwohnungen, für die keine zusätzlichen Dienstleistungen erbracht werden, aber dafür auch wertschöpfungsintensiver. Auch die Substitution von Ferienwohnungen durch Hotelzimmer ist mit Mehrkosten verbunden.
- Veränderungen bei der Zahl der touristischen Frequenzen können über die Wertschöpfungskette Auswirkungen auf weitere touristische Leistungsträger haben wie z.B. Transportunternehmen, Detailhandel und deren Zulieferer.
- Die genannten Effekte wirken sich über Lieferbeziehungen und Einkommenseffekte auf andere Unternehmen in der regionalen Wirtschaft sowie auf das Aufkommen an Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern.
- Das Aufkommen an immobilienbezogenen Steuern (insb. Liegenschaftsteuer, Handänderungssteuer, Grundstücksgewinnsteuer) ist einerseits an die Zahl der Wohnungen und Handänderungen geknüpft und andererseits an die Entwicklung der Immobilienpreise. Die Zahl der Wohnungen dürfte sinken, während die Entwicklung der Immobilienpreise je nach Marktsegment unterschiedlich verlaufen könnte. Ohne empirische Analyse lässt sich daher die Wirkungsrichtung nicht vorhersagen.

Neben den genannten Wirkungsmechanismen sind weitere Wirkungen denkbar, die schwieriger zu erfassen sind und sich möglicherweise erst langfristig zeigen.

- Die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus führt zu einer im Vergleich zum Referenzfall geringeren Zersiedelung und könnte sich positiv auf das Ortsbild oder die umliegende Landschaft oder auswirken und damit die Attraktivität der Gemeinde oder der Destination steigern, was sich in steigenden Gästezahlen bemerkbar machen könnte.
- Imageeffekte: Das Image von Zweitwohnungen könnte aufgrund der ZWGg leiden und zu einer im Vergleich zum Referenzfall geringeren Nachfrage oder sinkenden Preisen führen.

Externe Einflussfaktoren

Die Wirkungen der ZWGg werden ausserdem durch verschiedene externe Faktoren beeinflusst. Auf der Raumordnungsebene ist vor allem das Raumplanungsgesetz relevant. Das auf den 1. Mai 2014 in Kraft getretene teilrevidierte Raumplanungsgesetz sieht Massnahmen gegen die Zersiedelung vor. Städte und Gemeinden sollen verstärkt nach innen entwickelt werden, z.B. durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Zudem müssen die Kantone gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sicherstellen, dass ihre Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre entsprechen. Überschüssige Bauzonen müssen rückgezont werden. Damit zielt das RPG in eine ähnliche Richtung wie das ZWG.

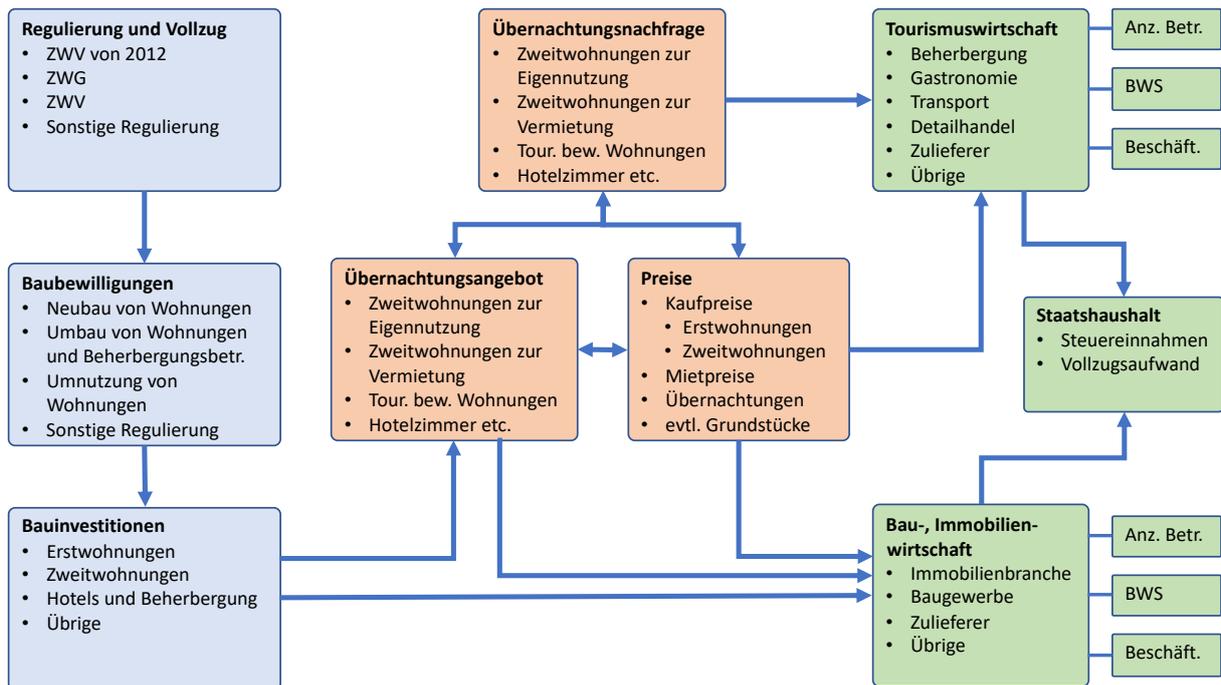
Weitere mögliche Einflussfaktoren sind:

- übergeordnete *konjunkturelle und strukturelle wirtschaftliche Entwicklungen*, die die Schweiz als Ganzes betreffen
- *übergeordnete Trends im Tourismussektor* wie z.B. Veränderungen des Reiseverhaltens und Verschiebungen bei den Gästesegmenten

- *der Klimawandel*: führt zu einer höheren Attraktivität der Destinationen im Alpenraum im Sommer und damit zu einer stärkeren Nachfrage in der warmen Jahreszeit. Umgekehrt mindert der zunehmende Schneemangel in tiefer gelegenen Ferienorten die Nachfrage im Winter.
- die *Entwicklung der Zinsen* für Anleger und insbesondere der *Hypothekarzinsen*: hier hat die Wirtschafts- und Schuldenkrise von 2008 / 2009 europaweit zu deutlichen Zinssenkungen geführt, die u.a. dazu führten, dass Anlagen in Immobilien gegenüber Anlagen in festverzinslichen Wertpapieren attraktiver wurden und verstärkt in den Bau von Immobilien investiert wurde.
- Um das Risiko einer Immobilienblase in der Schweiz zu verhindern, wurde die *Praxis der Banken zur Vergabe von Hypotheken* auf Immobilien ab 2012 verschärft (FPRE 2020: Monitor Regulierung). Einige Massnahmen wie höhere Eigenkapitalanforderungen, das Niederstwertprinzip oder eine verschärfte Amortisationspflicht wurden als Selbstregulierung der Banken eingeführt. Andere Massnahmen wie die antizyklischen Kapitalpuffer wurden vom Bundesrat und der SNB getroffen. Diese Massnahmen wurden also parallel zum ZWG eingeführt und dürften die Nachfrage nach Immobilien verringert und deren Preise gedämpft haben.
- die Entwicklung des *Wechselkurses des Schweizer Frankens*: die Wirtschaftskrise und die Schuldenkrise in Europa hat dazu geführt, dass der Schweizer Franken gegenüber dem Euro und anderen Währungen attraktiver wurde. Dies hat insbesondere zwischen 2007 und 2015 zu einer starken Aufwertung des Frankens geführt, der sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die touristische Nachfrage in der Schweiz ausgewirkt hat.
- die *Abschaffung des Schweizer Bankkundengeheimnisses*, der internationale Austausch von Steuerdaten und die *verschärfte Bekämpfung der Geldwäsche* haben möglicherweise dazu geführt, dass die Investition in Schweizer Immobilien für Ausländer weniger attraktiv wurde. Es gibt Hinweise darauf, dass das im Zuge der Lex Koller eingeführte Kontingent an Zweitwohnungen für Ausländer seit einigen Jahren nicht mehr ausgeschöpft wird.
- Seit einigen Jahren wird in der Schweiz die *Abschaffung des Eigenmietwerts* auf Immobilien und in diesem Zusammenhang auch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Immobilienschulden und Investitionen diskutiert. Auch wenn derzeit davon auszugehen ist, dass dies nicht für Zweitwohnungen erfolgen wird, könnte sich die Regelung auf die Preise von Erstwohnungen auswirken. Zudem könnten Erneuerungsinvestitionen vorgezogen werden, solange die derzeitige Regelung noch gültig ist.
- Diskutiert wird auch, ob in Zusammenhang mit Zweitwohnungen eine *Präferenzveränderung* stattfindet. Die junge Generation hat eine andere Ferienkultur als die Eltern, die oftmals die Eigentümer der Zweitwohnungen sind. Bei einem Generationenwechsel kommen daher zusätzliche Zweitwohnungen auf den Markt.

Die folgende Abbildung zeigt eine vereinfachende Version des skizzierten Wirkungsmodells.

Abbildung 3: Wirkungsmodell (vereinfachte Darstellung)



Quelle: Darstellung Rütter Soceco

Wirkungshypothesen

Die obige Darstellung des Wirkungsmodells zeigt, dass vielfältige Wirkungsmechanismen vorliegen, die sich wechselseitig beeinflussen, z.T. verstärken oder abschwächen. In der folgenden Tabelle 3 stellen wir einige Hypothesen zu den erwarteten Wirkungen auf. Wir konzentrieren uns dabei auf Wirkungen, die im Rahmen dieses Projektes messbar sind, d.h. die bereits aufgetreten sind und für die Daten verfügbar sind.

Tabelle 3: Übersicht über Wirkungshypothesen

Beeinflusste Grösse	Wirkungsrichtung	Bemerkungen
Neubau von Wohnungen		
Zweitwohnungen	-	
- davon unbewirtschaftete ZW	-	
- davon touristisch bew. ZW	+	abhängig von Rentabilität der Geschäftsmodelle und Nachfrage
Bauinvestitionen		
Wohnungen	-	
Beherbergungsbetriebe	?	positiv: Marktchancen negativ: Finanzierungsbedingungen
Transaktionspreise von Wohnungen		abhängig von Angebots- und Nachfragereaktionen
Altrechtliche Wohnungen	+	
Neurechtliche Erstwohnungen	-	
Zweitwohnungen	+	

Beeinflusste Grösse	Wirkungsrichtung	Bemerkungen
Direkt betroffene Branchen (Wertschöpfung / Beschäftigung)		
Bauwirtschaft	–	
Tourismussektor	o	Einschränkung ZW wirkt sich erst allmählich auf Logiernächte aus, wenn überhaupt
Steueraufkommen		
Immobilienbezogene Steuern	?	Liegenschaftsteuer, Handänderungssteuer, Grundstücksgewinnsteuer
Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern	–	Einschränkung ZW wirkt sich erst allmählich auf Logiernächte aus, wenn überhaupt
Legende: +: positive Wirkung, –: negative Wirkung; o: keine wesentliche Wirkung; ?: Wirkung unklar		

Darstellung: Rütter Soceco

3.2 Untersuchungskonzept

Im vorhergehenden Kapitel wurde ein Wirkungsmodell vorgestellt, das auf Erkenntnissen und Hypothesen bestehender Studien aufbaut. Es zeigt, dass in vielen Fällen verschiedene Wirkungen auftreten können, die zum Teil gegenläufig wirken. Die effektive Wirkungsrichtung und -stärke gilt es deshalb aus der real beobachteten Entwicklung herauszuarbeiten. Wie erwähnt, können die Wirkungen der ZWGg durch externe Faktoren beeinflusst oder sogar überlagert werden. In der für diese erste Wirkungsmessung zu betrachtenden Zeitperiode von 2005 – 2018 dominieren zudem verschiedene Übergangseffekte, die Entwicklungen in der regionalen Volkswirtschaft der Berggemeinden beeinflussen. Diese Übergangseffekte erschweren eine Identifikation von (Kausal)zusammenhängen zusätzlich:

- Die ZWGg hat nicht zu einem klar definierten Bruch in der Bewilligungspraxis und der Bautätigkeit geführt. Die Gemeinden handhabten die Bewilligungspraxis zwischen Annahme der Initiative (März 2012) und Übergangsverordnung (Januar 2013) zudem nicht mit derselben Konsequenz.
- Für den Baubeginn eines bis 2013 bewilligten Gebäudes besteht eine Frist von bis zu 3 Jahren. In Gemeinden mit einer kommunalen Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus konnte bzw. musste der Baubeginn über die drei Jahre hinaus verzögert werden, wenn die früheren Kontingente ausgeschöpft waren. Berücksichtigt man die Bauzeit, so ist es wahrscheinlich, dass bis 2017 auch in Gemeinden mit >20% Zweitwohnungen noch solche, z.T. auf Vorrat, gebaut worden sind.
- Verschiedene Tourismusdestinationen verfügten bereits weit vor der Lancierung der Initiative über Massnahmen⁹, um den Zweitwohnungsbau einzuschränken (vgl. auch IC Infraconsult 2020). Die Plafonierung ab 2013 ist in diesen Gemeinden somit bereits vorgängig abgedeckt worden.

⁹ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/zweitwohnungsinitiative/dokumentation.html>. Download Juli 2019.

Zudem bestehen Einschränkungen bei der Qualität der Datenbasis (vgl. Ausführungen im folgenden Abschnitt). Trotz dieser Einschränkungen ist es wichtig, die verfügbaren Daten systematisch auszuwerten. Wir verbinden diesen quantitativen mit einem qualitativen Ansatz, bei dem mit Experten-Interviews und Workshops die Wirkungszusammenhänge in ausgewählten Fallstudienregionen analysiert werden. Hinzu kommen Interviews mit Stakeholdern auf der überregionalen Ebene. Die Interviews haben auch eine wichtige Funktion, um die durch die ZWGg ausgelösten Anpassungsprozesse und Innovationen zu erfassen, Hinweise auf zukünftige Entwicklungen zu erhalten und Anpassungsbedarf sowie mögliche Massnahmen zu diskutieren.

3.2.1 Methodenmix

Tabelle 4 enthält einen Überblick über den eingesetzten Methoden-Mix, der nachfolgend erläutert wird.

Tabelle 4: Übersicht über den verwendeten Methoden-Mix

Analysebereich	Methoden					
	Deskriptive Datenanalysen	Regressionen	Modellrechnungen	Experten- und Stakeholder-Interviews	Fallstudien	Szenarioanalysen
Grundlagenanalyse	x		x			
Wirkungsanalyse	x	x	x	x	x	
Anpassungsprozesse und Innovationen				x	x	
Erwartete zukünftige Auswirkungen			x	x	x	x
Anpassungsbedarf ZWGg und Massnahmen				x	x	

Quelle: Darstellung Rütter Sococo

Die *Grundlagenanalyse* besteht aus einer deskriptiven Analyse von statistischen Daten und Sekundärdaten, die mehrheitlich auf der Ebene von Gemeinden vorliegen. Zusätzlich sind für die Ermittlung der regionalen Bruttowertschöpfung Modellrechnungen vorgesehen. Die zentralen Ergebnisse der Grundlagenanalyse liefern ausserdem Inputs für die Interviews und Fallstudien.

Für die Ermittlung der *Auswirkungen der ZWGg* werden quantitative und qualitative Methoden kombiniert. Auf der *quantitativen Seite* werden die als zentral identifizierten Indikatoren grafisch als Zeitreihen dargestellt und qualitativ analysiert. Zudem werden *hedonische Modelle* eingesetzt, um die Auswirkungen der ZWGg auf die Transaktionspreise für Wohnungen zu bestimmen. Mittels einer *Regressionsanalyse* wird der Einfluss der ZWGg auf die Investitionen in den Wohnungsbau untersucht. Dazu werden Indikatoren eingesetzt, die bereits über einen längeren Zeitraum auf Gemeindeebene zur Verfügung stehen. Die quantifizierbaren Wirkungen dienen als Ausgangspunkt für *Modellrechnungen*, mit denen die direkt und indirekt ausgelösten Umsätze, Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen in der regionalen Wirtschaft ermittelt werden. Auf der *qualitativen Seite* werden *Stakeholder-Interviews* und *regionale Fallstudien* durchgeführt, um ein vertieftes Verständnis der durch die ZWGg ausgelösten Wirkungsmechanismen zu erhalten. Zudem werden

die Resultate der Analysen und Berechnungen im Rahmen der Interviews und der Fallstudien plausibilisiert.

Die Ermittlung von *Anpassungsprozessen und Innovationen*, die mit der Einführung der ZWGg in Zusammenhang stehen, werden qualitativ im Rahmen von Interviews und Fallstudien ermittelt.

Zur Abschätzung von *erwarteten zukünftigen Auswirkungen* werden Szenarien entwickelt und die Auswirkungen auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und das Steueraufkommen mittels Modellrechnungen mit einem ökonomischen Simulationsmodell abgeschätzt.

Basierend auf den Szenarien, den Resultaten der Wirkungsanalyse und den Interviews und Fallstudien wird eruiert, ob ein *Anpassungsbedarf am ZWG* vorliegt oder ein Bedarf an *flankierenden Massnahmen* besteht.

Diese Überlegungen zeigen, dass es eine Vielzahl von Indikatoren gibt, die analysiert werden können. In vielen Fällen sind sie jedoch nicht so trennscharf, dass eindeutige Antworten möglich wären.

- Bei den Daten zu Baubewilligungen und Bauinvestitionen sowie zum Wohnungsneubau ist z.B. keine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen möglich. Hier kann also nur aus der Analyse der zeitlichen Entwicklung abgeleitet werden, ob die ZWGg einen Einfluss gehabt hat und wie stark dieser war.
- Für die Zahl der Zweitwohnungen besteht keine ausreichend lange und kohärente Zeitreihe. Die vom ARE erhobenen Daten beinhalten auch Umklassifizierungen zwischen Erstwohnungen bzw. den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen und Zweitwohnungen. Zudem machen sich Gemeinden, deren Zweitwohnungsanteil weit über 20% liegt, häufig nicht die Mühe, zwischen Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen zu unterscheiden.
- Die Preisdaten erlauben eine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen, aber derzeit nicht zwischen altrechtlichen und neurechtlichen Wohnungen, da der Bewilligungszeitpunkt nicht bekannt ist.
- Die Parahotellerieestatistik (PASTA) enthält auf Gemeindeebene zwar Daten zum Angebot von vermieteten Zweitwohnungen, jedoch keine Daten zur Zahl der Übernachtenden und zu den Logiernächten.
- Für andere wichtige Indikatoren, insbesondere zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen (Anzahl Beschäftigte) sind belastbare statistische Daten erst ab 2011 (STATENT) verfügbar. Längere Zeitreihen, mit denen Trendbrüche infolge der ZWGg erkennbar wären, liegen nicht vor.

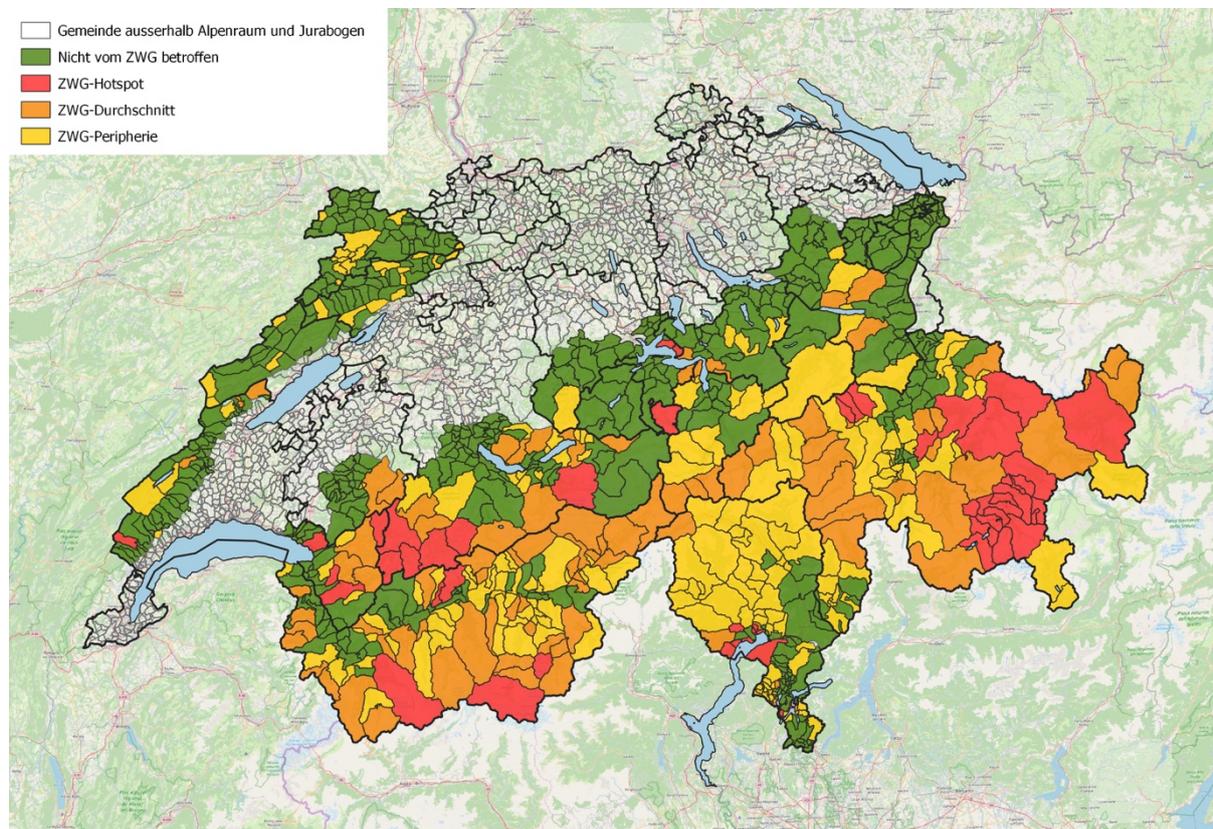
Die Fallstudien bieten die Möglichkeit, die Wirkungsmechanismen, die sich mittels Statistiken nicht messen lassen, auf regionaler Ebene durch Interviews nachzuvollziehen.

3.2.2 Räumliche Systemgrenzen und Gruppierungen

Die vorliegende Studie betrachtet den Alpenraum und den Jurabogen. Die Abgrenzung dieser beiden Räume orientiert sich einerseits an der Definition von Berggebieten durch das BFS. Um keinen „Flickenteppich“ von Gemeinden zu erhalten und funktional-räumliche Beziehungen einbeziehen zu können, erfolgte die Abgrenzung überwiegend und in Anlehnung an die Studien von BAKBASEL (2013) und von

BHP (2013) auf Bezirksebene. Kapitel 9.1.1 im Anhang enthält die Details zur Abgrenzung. Abbildung 4 zeigt die räumliche Abgrenzung von Alpenraum und Jurabogen.

Abbildung 4: Räumliche Abgrenzung von Alpenraum und Jurabogen



Quelle: Gemeindedaten Schweiz Swisstopo 2019, Hintergrundkarte OSM Standardkarte

Die Grundlagenanalyse und der quantitative Teil der Wirkungsanalyse wurden auf der Basis von Gemeindedaten ausgeführt.

Für die Analysen werden die Berggebiete einiger Kantone analog zur Studie von BAKBASEL (2017) zusammengefasst:

- Zentralschweizer Alpen: Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden und Schwyz und Uri
- Ostschweizer Alpen (ohne Graubünden): Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Glarus und St. Gallen
- Freiburger und Waadtländer Alpen

Zusätzlich bilden die Gemeinden im Jurabogen eine eigene Region.

Innerhalb dieser Untersuchungsregionen unterscheiden wir einerseits zwischen Gemeinden, die vom ZWG betroffen sind, weil sie einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% haben (gemäss ARE-Auswertung für 2018) und Gemeinden, die vom ZWG nicht betroffen sind. Bei den Gemeinden, die dem ZWG unterliegen, differenzieren wir zudem drei Gruppen in Bezug auf die Dynamik ihrer Zweitwohnungsmärkte und folgen dabei der Gruppierung in BAKBASEL (2013) / BHP (2013):

- ZWG-Hotspots: Gemeinden mit margenstarken Zweitwohnungsmärkten (reger Zweitwohnungsbau und hohes Preisniveau)

- Mittlere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit durchschnittlichen Zweitwohnungsmärkten (reger Zweitwohnungsbau und mittleres Preisniveau)
- Periphere ZWG-Gemeinden: Gemeinden mit margenschwachen Zweitwohnungsmärkten (geringer Zweitwohnungsbau und tiefes Preisniveau)

Diese Gemeindetypisierung wurde auch in der parallel durchgeführten Studie zu den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg (Lüthi et al. 2020, IC Infraconsult 2020) übernommen.

3.2.3 Untersuchungszeitraum

Die Zweitwohnungsinitiative wurde 2007 lanciert, 2012 vom Stimmvolk angenommen 2013 mit einer Übergangsverordnung und 2016 mit dem Zweitwohnungsgesetz und der zugehörigen Verordnung gesetzlich verankert. Auswirkungen der ZWGg sind bereits ab dem Zeitpunkt der Annahme der Initiative zu erwarten, spätestens ab Inkrafttreten der Übergangsverordnung, da Baubewilligungen für Zweitwohnungen bereits ab diesem Zeitpunkt eingeschränkt wurden.

Diese Entwicklungen wurden auf volkswirtschaftlicher Ebene durch diverse Entwicklungen überlagert, insbesondere die Wirtschaftskrise ab 2008 / 2009 mit den entsprechenden Auswirkungen auf Zinssätze, Wechselkurse, den Immobilienmarkt und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Aus diesen Gründen betrachten wir in den quantitativen Analysen – wo es möglich ist – den Zeitraum ab dem Jahr 2005 bis zum Jahr mit den letzten verfügbaren Daten, um die relevanten Entwicklungen vor Annahme und Inkrafttreten der ZWGg einbeziehen zu können. Dies kann auch Hinweise auf eine Referenzentwicklung geben, die ohne ZWGg eingetreten wäre.

3.3 Quantitative Auswertungen

Bestehende Statistiken und Datenbestände wurden einerseits für die Grundlagenanalyse andererseits, im Rahmen der Wirkungsanalyse analysiert.

3.3.1 Deskriptive Analyse von Statistiken

Datenquellen

Tabelle 5 enthält eine Übersicht über die auf Gemeindeebene ausgewerteten Datenbestände.

Tabelle 5: Übersicht über die ausgewerteten Datenbestände

Datenbestand	Zeitraum	Quelle
Wohnungsbestand	2009 - 2018	BFS: Gebäude- und Wohnungsstatistik
Bauinvestitionen, Anzahl neu gebaute Wohnungen ¹⁾	1994 - 2018	BFS: Statistik der Bauausgaben
Anzahl Baubewilligungen, Bauprojekte, bewilligte Wohnungen	2006 - 2018	Baublatt-Datenbank ²⁾
Anzahl Leerwohnungen	1994 - 2018	BFS: Leerwohnungsstatistik
Anzahl Hotelbetriebe, Betten, Ankünfte, Logiernächte	2005 - 2018	BFS: HESTA

Datenbestand	Zeitraum	Quelle
Anzahl Betriebe, Beschäftigte (in VZÄ) nach Branchen	2011 - 2017	BFS: Unternehmensstrukturstatistik (STATENT)
Anzahl Arbeitslose, Erwerbstätige, Erwerbspersonen	2000 - 2018	SECO: Arbeitslosenstatistik
Zweitwohnungsanteil der Gemeinden	2018	ARE
Ständige Wohnbevölkerung	2005 - 2018	BFS: Bevölkerungsstatistik

1) Die Statistik der Bauausgaben enthält auch Daten zu Baubewilligungen und Bauprojekten, allerdings erst ab 2013. Deshalb wurden für diese Indikatoren Daten vom Baublatt verwendet, die bereits ab 2006 vorliegen.

2) Daten zur Verfügung gestellt von Fahrländer Partner Raumentwicklung

Quelle: Darstellung Rütter Soceco

In der Schweiz haben im Betrachtungszeitraum viele Gemeindefusionen stattgefunden. Alle Zeitreihen wurden deshalb auf den Gemeindestand 1. Januar 2019 umgerechnet.

Bei der Unternehmensstrukturstatistik gab es im Jahr 2011 einen Wechsel der Erhebungsmethode. Die Betriebszählung, die auf einer Erhebung bei den Unternehmen basierte, wurde durch die STATENT abgelöst, die mit einer Kombination von Registerdaten und Erhebungen bei einem Teil der Unternehmen arbeitet. Dieser Wechsel hatte starke Auswirkungen auf die Zahl der Unternehmen, insbesondere der Kleinstunternehmen, und der Beschäftigten, so dass die Daten nicht mehr vergleichbar sind. Aus diesem Grund wurden nur die Daten der STATENT ausgewertet, die jedoch keine Analyse langer Zeitreihen erlaubt. Die Beschäftigungsdaten beziehen sich auf Arbeitsstätten.

Daten zu Bauinvestitionen wurden in konstante Preise umgerechnet. Hierfür wurden die vom BFS publizierten Baupreisindizes verwendet, die auf Ebene Grossregionen vorliegen.

Auswertung der Daten

Die Zeitreihen wurden indexiert, grafisch dargestellt und qualitativ bewertet.

3.3.2 Regressionsanalyse

In diesem Kapitel wird ein Regressionsmodell zur Wirkung der ZWGg kurz beschrieben. Eine detaillierte Darstellung findet sich im Anhang (9.3). Die Regressionsanalyse soll dazu dienen, den in den grafischen Analysen deskriptiv dargestellten denkbaren Einfluss der ZWGg auf den Wohnungsneubau näher zu untersuchen, indem zusätzliche Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Dadurch kann möglicherweise der Effekt der Initiative isoliert werden.

Modellaufbau

Das Regressionsmodell baut auf vergleichbaren akademischen Studien auf, die ebenfalls die Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf das Baugewerbe untersuchen (s. z.B. Bimonte and Stabile, 2020; Mak, Choy and Ho, 2012).

Wie die deskriptiven Analysen der entsprechenden Statistiken zeigten, scheint die ZWGg einen Einfluss auf den Wohnungsbau zu haben (Anzahl Baubewilligungen für

Wohnungsneubau, Bauinvestitionen für den Wohnungsneubau, Anzahl der neu gebauten Wohnungen). Für das Regressionsmodell werden daher die Investitionen in den Wohnungsneubau als *abhängige Variable* verwendet.

Die ZWGg ist die hauptsächlich *erklärende Variable* von Interesse. Dieses wird dargestellt als eine *Dummy Variable*, die den Wert 1 ab dem Jahr 2013 annimmt und ansonsten gleich 0 ist. Wir verwenden das Jahr 2013 und nicht erst 2016, als das ZWG in Kraft trat, da gemäss den grafischen Darstellungen die Übergangsverordnung bereits eine Auswirkung auf die Bauinvestitionen für den Wohnungsneubau zu haben scheint.

Weitere Faktoren, die in der Regressionsanalyse berücksichtigt werden:

- Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene (bev_{it}): Eine Zunahme der Bevölkerung sollte zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnungen führen und sich damit positiv auf die Bauinvestitionen auswirken.
- Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen auf Gemeindeebene ($eink_{it}$): Je höher das Pro-Kopf Einkommen in den Gemeinden, desto höher sollten die Bauinvestitionen sein. Wir verwenden die Angaben zum reinen Einkommen aus den Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung auf Gemeindeebene, welches wir durch die Bevölkerungszahl teilen und mithilfe des Landesindex der Konsumentenpreise deflationieren.
- Zinssatz (zs_t): Wir erwarten einen negativen Einfluss des Zinssatzes, da ein erhöhter Zinssatz für Hypotheken einen negativen Anreiz für zusätzliche Bauinvestitionen darstellen könnte. Wir verwenden als Zinssatz den Mittelwert des Zinssatzes für Neugeschäfte mit fester Verzinsung und einer Laufzeit von 5 Jahren der Schweizer Nationalbank.
- Entwicklung der Baukosten ($baupr_{it}$): Je höher die Baukosten sind, desto geringer fallen die Investitionen aus. Wir verwenden als Proxy für Baukosten die Veränderung des Baupreisindex, der auf Ebene der Grossregionen zur Verfügung steht.
- Wechselkurs des Euro (WK_{it}): Der Wechselkurs hat mehrere Einflussmöglichkeiten auf die Bauinvestitionen. Zum einen führt ein schwächerer Schweizer Franken zu einer direkten Zunahme der Bauinvestitionen, da nicht gebietsansässige Personen vermehrt in der Schweiz investieren möchten. Indirekt ist der Wechselkurs ein möglicher Indikator für touristische Nachfrage; je günstiger der Schweizer Franken, desto attraktiver ist die Schweiz als Reiseland und desto grösser fällt auch die Nachfrage nach Ferienwohnungen aus.
- Leerwohnungsanteil ($leerp_{it}$): Die Leerwohnungen auf Gemeindeebene können einen negativen Einfluss auf die Bauinvestitionen haben. Je mehr Wohnungen leer stehen, desto geringer scheint die Nachfrage nach Wohnungen zu sein und demzufolge werden weniger Wohnungen neu gebaut.

Das Verhältnis der beschriebenen unabhängigen Variablen und den Bauinvestitionen für Wohnungsneubau lässt sich in dem folgenden Modell abbilden:

$$\ln(BI_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \Delta \ln(bev_{it}) + \beta_2 \Delta \ln(eink_{it}) + \beta_3 (zs_t) + \beta_3 \Delta (baupr_{it}) + \beta_4 (WK_t) + \beta_5 (leerp_{it}) + \gamma ZWG_t + \varepsilon_{it},$$

wobei ε_{it} ein zusammengesetzter Fehlerterm darstellt, der sowohl zeit- als auch gemeindeabhängig ist. D.h. er setzt sich zusammen aus μ_i (gemeindespezifischer un beobachteter Effekt) und ν_{it} (gemeinde- und zeitspezifischer Fehlerterm).

Bei dem Modell handelt es sich um einen Paneldatenansatz¹⁰, welcher den Vorteil bietet, dass er sowohl zeitliche als auch gemeindespezifische Informationen durch die Kombination von Querschnittsdaten- und Zeitreihenanalyse verwendet. In einer ersten Analyse untersuchen wir nur die Zweitwohnungsgemeinden im Alpenraum. Der Vorteil ist, dass somit ein möglicher (statistisch signifikanter) Einfluss der ZWGg auf ZWG-Gemeinden gezeigt werden kann¹¹. Der Nachteil ist, dass ohne eine vergleichbare Kontrollgruppe (Nicht-ZWG Gemeinden) ein kausaler Effekt schwieriger nachzuweisen ist.

Schätzung der Bruttowertschöpfung nach Regionen und Branchen

In der Grundlagenanalyse wird als einer der Kernindikatoren die Entwicklung der Bruttowertschöpfung für die einzelnen Regionen und Gemeindetypen angegeben. Ausgangspunkt für die Berechnung der Bruttowertschöpfung sind Daten aus der STATENT zur Zahl der Beschäftigten nach Gemeinden und Branchen in Vollzeit-äquivalenten. Die Gemeindedaten werden zu Regionen und Gemeindetypen aggregiert. Sie werden anschliessend auf Branchenebene mit regions- und branchenspezifischen Arbeitsproduktivitäten multipliziert und ergeben somit die Bruttowertschöpfung nach Regionen, Gemeindetypen und Branchen. Die branchenspezifischen Arbeitsproduktivitäten stammen aus einer internen Datenbank von Rütter Soceco, die laufend aktualisiert wird. Ihre Berechnung folgt den Grundsätzen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ist auf die Daten des BFS zur Bruttowertschöpfung in den Kantonen abgestimmt.

3.3.3 Hedonisches Modell zur Schätzung der Preiswirkungen der ZWGg

Für die Preisanalyse liegen Transaktionspreisindizes für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser¹² vor, die als Erstwohnungen genutzt werden. Seit 2006 berechnet Fahrländer Partner (FPRE) hedonische qualitätsbereinigte Indizes auf Basis von Immobilientransaktionen (je 3 Segmente, Neubau). Hierbei werden die Elementarindizes auf Ebene Ortschaft/Stadtquartier berechnet. Diese Elementarindizes können danach wertgewichtet zu grossräumigeren Aggregaten verdichtet werden. Somit konnten die Preisanalysen auf Ebene der für diese Studie verwendeten Untersuchungsregionen und Gemeindetypen durchgeführt werden.

Für die Preisanalyse von Zweitwohnungen ist eine Analyse in dieser Form nicht möglich, da das Transaktionsvolumen von Zweitwohnungen deutlich geringer ist und die Fallzahlen die Konstruktion von Transaktionspreisindizes für Zweitwohnungen nicht erlauben. Anhand von hedonischen Modellen können jedoch Preiszuschläge für Zweitwohnungen gegenüber Erstwohnungen berechnet werden, welche räumlich differenzieren können. Die Information, ob es sich um eine Erst- oder Zweitwohnung handelt, ist bei sämtlichen Transaktionen vorhanden, stammt von den Hypothekervergabeabteilungen der Finanzinstitute und beschreibt, ob es sich um einen Erst- oder Zweitwohnsitz des Käufers handelt.

Die Isolierung und Identifikation der Auswirkungen der ZWGg auf die Immobilienpreise sind in der Praxis schwierig, da sie in einem bestehenden Umfeld, in dem

¹⁰ Es handelt sich bei der Regression um das Fixed Effects Modell. S. Anhang 9.3.2 für eine ausführliche Modellbegründung, einschliesslich statistischer Tests.

¹¹ Für eine detaillierte Diskussion der verschiedenen Ansätze s. Anhang (9.3.2)

¹² Siehe <https://www.fpre.ch/de/produkte/immobilien-preisindizes/> für Methodenbeschrieb.

gleichzeitig andere Entwicklungen in Gange waren, stattgefunden haben und eine genügend grosse Anzahl an gut beschriebenen Transaktionen vorhanden sein muss, um die Qualitäten der gehandelten Objekte statistisch berücksichtigen zu können. Um die Auswirkungen der ZWGg auf die Immobilienpreise im Generellen und auf die direkt vom Gesetz betroffenen Zweitwohnungen im Speziellen dennoch regional differenziert untersuchen zu können, wurden

- erstens die Immobilien-Preisentwicklungen vor und nach Einführung der ZWGg betrachtet,
- zweitens untersucht, ob sich die Preisentwicklung in ZWG-Gemeinden und Nicht-ZWG-Gemeinden sowie in den verschiedenen Gemeindetypen – für welche ein unterschiedlich grosser Effekt zu erwarten ist – signifikant unterscheiden sowie
- drittens die Preiszuschläge für Zweitwohnungen hedonisch mittels Regressionsanalysen geschätzt und dies jährlich und regional differenziert.

Über die Schätzung der Zweitwohnungszuschläge können die direkt vom Gesetz betroffenen Zweitwohnungsmärkte analysiert und in Vergleich zu den Erstwohnungsmärkten gestellt werden, welche von der ZWGg ebenfalls indirekt durch die Nutzungsbeschränkung von neu erstellten Wohnungen tangiert werden. Die Evidenz für eine Wirkung der ZWGg auf die Immobilienpreise und -märkte ist umso stärker, je signifikanter sich die Entwicklungen vor und nach Einführung der ZWGg unterscheiden, je signifikanter sich die Entwicklungen zwischen ZWG-Gemeinden und Nicht-ZWG-Gemeinden unterscheiden sowie wenn Erst- und Zweitwohnungspreise in den vom Gesetz betroffenen Gemeinden nach der Einführung der ZWGg signifikant unterschiedliche Preisentwicklungen aufweisen und somit eine Marktsegmentierung in einen Erst- und Zweitwohnungsmarkt aufzeigen. Mittels dieser Methoden kann die (räumlich differenzierte) Evidenz der Wirkung der ZWGg untersucht werden, jedoch nicht ihr kausaler Effekt¹³.

Kapitel 9.1.2 im Anhang enthält weitere Details zu den verwendeten Modellen und Datenbeständen.

Datenlage lässt keine Unterscheidung in altrechtliche und neurechtliche Wohnungen zu

Für diese Studie durchgeführte Regressionsanalysen fanden keine plausiblen signifikanten Preisunterschiede zwischen «altrechtlichen» und «neurechtlichen» Wohnungen. Da in den meisten Transaktionsdaten keine Information vorhanden ist, ob es sich um eine altrechtliche oder neurechtliche Wohnung handelt, wurde dies über das Baujahr mit verschiedenen Ansätzen geschätzt. Hier mussten Annahmen getroffen werden zum Zeitraum zwischen Bewilligung und dem Baubeginn sowie der Dauer der Bauphase. Dabei bestehen jedoch grössere Unsicherheiten, da in Kantonen unterschiedliche Fristen für den Baustart nach Bewilligung bestehen und teils sogar durch Kontingentierung zusätzlich zu Verzögerungen führen. Die Schätzung, welche Transaktionen altrechtlich sind, sind daher nicht präzise. Daher musste schlussendlich bei den Preisanalysen auf eine Unterscheidung in alt- und neurechtliche Wohnungen verzichtet werden.

¹³ Für empirische Studien zum isolierten ZWG-Effekt auf die Immobilienpreise sei auf externe Literatur verwiesen (Steffen, 2017). Ein statistisch negativer Effekt der ZWGg auf die Eigentumspreise wird bei Steffen (2017) und bei Credit Suisse (2016) gefunden. Diese untersuchen jedoch ausschliesslich die Preisentwicklung auf gesamtschweizerischer Ebene.

3.4 Experteninterviews

Ziele der Experteninterviews: Die Experteninterviews dienten dazu, die Ergebnisse der Grundlagenanalyse und erste Ergebnisse der Wirkungsanalyse mit Experten zu plausibilisieren und zu vertiefen. Weiter dienten sie dazu, eine Übersicht über mögliche Innovationen und Massnahmen der Stakeholder sowie Anhaltspunkte für die Formulierung der Szenarien zu erhalten. Gleichzeitig wurden deren Anliegen in Hinblick auf Anpassungen am ZWG oder flankierenden Massnahmen aufgenommen. Im Gegensatz zu den unter 3.5 beschriebenen Fallstudien wurde mit Hilfe der Interviews ein überregionales Bild erfasst.

Auswahl der Interviewpartner: Ein Teil der Gespräche wurde mit Einzelpersonen, ein Teil mit Personengruppen durchgeführt. Die befragten Wirtschaftsvertreter stammten aus den Branchen Banken, Bau und Immobilien. Ausserdem wurden Vertreter kantonaler Ämter aus dem Wallis und aus Graubünden befragt. Ergänzend wurde ein lokaler Vertreter der Allianz Zweitwohnungen interviewt sowie ein Rechtsanwalt als Experte im Planungs- und Baurecht. Die vollständige Liste der befragten elf Personen befindet sich im Anhang.

Vorgehen: Die einzelnen Experteninterviews wurden in unterschiedlichen Phasen der vorliegenden Wirkungsanalyse durchgeführt und zwar persönlich, telefonisch oder per Videokonferenz. Allen Interviewpartnern wurden einige Tage vor dem Interviewtermin aktuell verfügbare datenbasierte und regionsspezifische Auswertungen zugestellt, welche im Rahmen der Grundlagen- und Wirkungsanalyse erarbeitet wurden. Als Erhebungsinstrument wurden strukturierte Leitfäden (Beispiel im Anhang Kap. 10.7) eingesetzt, welche spezifisch für die einzelnen Stakeholdergruppen erstellt wurden. Die Resultate wurden qualitativ in einem tabellarischen Raster protokolliert und ausgewertet.

Sämtliche angefragte Personen waren zu einem Interview bereit. Die Expertengespräche dauerten in der Regel zwischen 60 und 120 Minuten. Dabei wurden folgende Themen besprochen:

- Plausibilisierung Grundlagenanalyse und Wirkungsmessung
 - Besprechung und Plausibilisierung der Grundlagenergebnisse
 - Erklärungsansätze für regionale Unterschiede und Unterschiede in den verschiedenen Branchen
 - Plausibilisierung der ermittelten Wirkungen der ZWGg
- Besprechung von Innovationen und Anpassungsprozessen, welche die Branche/die regionale Wirtschaft bereits vorgenommen hat oder zukünftig vornehmen könnte
- Besprechung weiterer Fragen, die sich aus dem jeweils aktuellen Stand der Wirkungsanalyse ergaben
- Input zu Szenarien: Besprechung des Einflusses der ZWGg auf die Branche/die regionale Wirtschaft in den kommenden Jahren
- Besprechung möglicher flankierender Massnahmen und Bedarf für Anpassungen am ZWG
- Hinweise für das langfristige Monitoring der Wirkungen und den Anpassungsbedarf am ZWG

3.5 Regionale Fallstudien

Ziele der regionalen Fallstudien: Die fünf regionalen Fallstudien dienten dazu, ein umfassendes Verständnis der vielschichtigen Wirkungen der ZWGg zu erhalten, das über die quantitativ erfassten Wirkungen hinaus geht und regional-funktionale Zusammenhänge berücksichtigt. Sie dienten ausserdem dazu – analog zu den Experteninterviews – die Ergebnisse der Grundlagenanalyse und erste Ergebnisse der Wirkungsanalyse zu plausibilisieren und eine Übersicht über mögliche Innovationen und Massnahmen sowie Anhaltspunkte für die Formulierung der Szenarien zu erhalten. Gleichzeitig werden Wünsche der Fallstudienregionen in Hinblick auf Anpassungen am ZWG oder flankierenden Massnahmen aufgenommen. Im Gegensatz zu den Experteninterviews, die einen branchen- bzw. stakeholderzentrierten Fokus einnehmen, ging es bei den Fallstudien darum, regional unterschiedliche Wirkungen der ZWGg zu erfassen.

Auswahl der Fallstudienregionen:

Folgende Kriterien für die Auswahl der Fallstudienregionen wurden definiert:

- Mehrere ZWG-Hotspot-Regionen
- Eine ZWG-Durchschnitts-Region
- Eine ZWG-Peripherie-Region
- Eine Region mit Bevölkerungsrückgang
- Vier Regionen im Alpenraum und eine Region im Jura
- Abstimmung mit den beiden anderen Forschungsteams (Betriebswirtschaft und Vollzug); bewusste Komplementarität in Grindelwald und Anniviers

Als Fallstudienregionen wurden in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe die folgenden Gemeinden und Regionen ausgewählt:

- Kanton Graubünden: Arosa (ZWG-Hotspot / Bevölkerungsrückgang)
- Kanton Wallis:
 - Anniviers (ZWG-Durchschnitt)
 - Bagnes (Verbier) (ZWG-Hotspot)
- Kanton Bern: Grindelwald (ZWG-Hotspot)
- Jurabogen: Franches-Montagnes (ZWG-Peripherie) sowie Saint-Cergue (ZWG-Hotspot)

Auswahl der Interviewpartner: Die Gespräche wurden in der Regel mit Einzelpersonen, in einigen Fällen mit Personengruppen durchgeführt. Befragt wurden die folgenden Stakeholder:

- Gemeindepräsidenten
- Andere Gemeinderäte (Verantwortliche Bau, Tourismus)
- Vertreter der Gemeindeverwaltung (Bau, Finanzen)
- Bauunternehmer (Bauhauptgewerbe und Handwerk)
- Unternehmer der Immobilienbranche (Entwicklung, Handel, Vermietung)
- Tourismusverantwortliche (Tourismusedirektoren, CEO Bergbahnen)
- Referenzpersonen (ehemalige Gemeindepräsidenten, Bergführer)

Pro Fallstudienregion wurden mindestens fünf Personen befragt. Die vollständige Liste befindet sich im Anhang.

Vorgehen: Die Vorbereitung und Durchführung erfolgte gemeinsam mit den regional vernetzten Raumplanungsbüros. Sämtliche Interviews erfolgten persönlich in den Fallstudienregionen. Allen Interviewpartnern wurden einige Tage vor dem Interviewtermin datenbasierte und regionsspezifische Fact Sheets zugestellt. Diese zeigten Vergleiche zwischen der volkswirtschaftlichen Entwicklung in der Fallstudienregion und den ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden im Kanton auf. Als Erhebungsinstrument wurden strukturierte Leitfäden eingesetzt. Die Resultate wurden qualitativ in einem tabellarischen Raster protokolliert und ausgewertet.

Die Bereitschaft, am Interview und somit an der Wirkungsanalyse teilzunehmen, war durchwegs sehr hoch. Bis auf eine Person waren alle Angefragten bereit Auskunft zu geben. Die Gespräche dauerten in der Regel zwischen 40 und 60 Minuten. Die besprochenen Themen entsprechen den oben bei den Experteninterviews genannten Themen:

In Arosa war zusätzlich ein Workshop mit den Interviewteilnehmer/innen geplant. Dieser konnte aufgrund der Corona Pandemie nicht stattfinden. Den Teilnehmenden wurde jedoch ein speziell erarbeitetes Dossier zugestellt und ein Feedback dazu eingeholt.

3.6 Simulationsmodell

Zur Berechnung der wirtschaftlichen Effekte, die mit der ZWGG verbunden sind, wird ein *Simulationsmodell* eingesetzt, das von Rütter Soceco für regionalwirtschaftliche Analysen entwickelt worden ist. Es geht von den wirtschaftlichen Impulsen aus, die durch die ZWGG ausgelöst werden und rechnet diese in regionale Effekte um, d.h. in Umsätze, Bruttowertschöpfung, Beschäftigung der einzelnen Branchen sowie Steueraufkommen in den betrachteten Regionen. Beispiele für wirtschaftliche Impulse sind Bauinvestitionen, laufende Betriebsausgaben für Ferienwohnungen und Hotels oder touristische Ausgaben. Das Simulationsmodell beruht auf einem regionalwirtschaftlichen Input-Output-Modell, das in die Zukunft fortgeschrieben werden kann. Die Berechnungen umfassen die folgenden Schritte, die am Beispiel der Bauinvestitionen erläutert werden:

- Ausgangspunkt sind die durch die ZWGG ausgelösten wirtschaftlichen Impulse in den einzelnen Regionen (Bauinvestitionen)
- Die Bauinvestitionen werden mittels Informationen aus der Baupreisstatistik des BFS auf wirtschaftliche Aktivitäten einzelner Branchen aufgeteilt (z.B. Baugeswerke, Architekten, Planungsbüros, Banken und Versicherungen).
- Die wirtschaftlichen Aktivitäten werden den Regionen zugeordnet, in denen sie durchgeführt werden (Region, übrige Schweiz, Ausland). Die Regionalisierung erfolgt mittels Daten zur Wirtschaftsstruktur in den betroffenen Regionen.
- Die Aktivitäten lösen indirekte und induzierte Effekte in den übrigen Branchen in den Regionen aus (z.B. über Vorleistungen, Investitionen oder das erwirtschaftete Einkommen), die wiederum von der Wirtschaftsstruktur der Regionen abhängig ist. Diese Effekte über die Wertschöpfungsketten hinweg werden mit dem regionalwirtschaftlichen Input-Output-Modell berechnet.
- Die Umsätze in den einzelnen Branchen und Regionen führen zu Bruttowertschöpfung und Beschäftigung, die mittels branchen- und regionsspezifischer Kennzahlen gebildet werden. Das Aufkommen von Einkommen- und Unternehmensgewinnsteuern wird aus den Einkommen der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung der Unternehmen abgeleitet.

4. Grundlagenanalyse

Die ZWGg wurde in einem Zeitraum eingeführt, in dem sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz verändert haben. Um die Auswirkungen der ZWGg besser vom Einfluss veränderter Rahmenentwicklungen trennen zu können, wird in diesem Kapitel zunächst dargestellt, wie sich relevante Indikatoren zu den Rahmenbedingungen in der Schweiz und insbesondere im Alpenraum und Jurabogen verändert haben.

In Kapitel 4.1 werden zunächst die untersuchten Regionen und Gemeindetypen charakterisiert. In Kapitel 4.2 wird die Entwicklung relevanter Rahmenindikatoren für die Schweiz dargestellt. Kapitel 4.3 zeigt die Resultate zur wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum und Kapitel 4.4 enthält die entsprechenden Ergebnisse für den Jurabogen. Die Ergebnisse für die in Kapitel 3.2.2 definierten Subregionen des Alpenraums befinden sich in Kapitel 9.2 im Anhang.

4.1 Charakterisierung der einbezogenen Gemeinden

Tabelle 6 zeigt eine Übersicht zu einigen charakteristischen Kennzahlen für die untersuchten Gemeindetypen im Alpenraum, im Jurabogen und der übrigen Schweiz. Details zu den Subregionen des Alpenraums enthält Kapitel 9.2 im Anhang.

Von den 2'212 Schweizer Gemeinden (Gemeindestand 1. Januar 2019) hatten 359 Gemeinden einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% und waren somit zu diesem Zeitpunkt von den Bestimmungen des Zweitwohnungsgesetzes betroffen. Davon lagen 307 Gemeinden im Alpenraum, 33 Gemeinden im Jurabogen und 19 in der übrigen Schweiz. Im Alpenraum sind 47% der Gemeinden vom ZWG betroffen, im Jura 20% und in der übrigen Schweiz nur 1%. Im Alpenraum haben die Kantone Graubünden, Wallis und Tessin, die Berner Alpen sowie die Waadtländer und Freiburger Alpen die grössten Anteile an ZWG-Gemeinden.

Die vom ZWG betroffenen Gemeinden haben im Durchschnitt weniger Einwohner und Beschäftigte als die vom ZWG nicht betroffenen Gemeinden. Eine Ausnahme sind die Waadtländer und Freiburger Alpen, wo die Unterschiede zwischen den beiden Gemeindetypen gering sind (vgl. Kapitel 9.2). Dafür weisen die ZWG-Gemeinden im Durchschnitt deutlich mehr Hotellogiernächte auf als die Nicht-ZWG-Gemeinden. Eine Ausnahme ist hier das Tessin, wo das umgekehrte Verhältnis besteht. Für den Jurabogen fällt auf, dass unter den ZWG-Gemeinden der Anteil der Hotspots und der mittleren ZWG-Gemeinden sehr klein ist und dass die Zahl der Hotellogiernächte deutlich kleiner ist als im Alpenraum.

Tabelle 6: Eckwerte zur Charakterisierung der untersuchten Regionen und Gemeindetypen

Region	Gemeindetyp	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung 2018	Anzahl Beschäftigte 2017 (in VZÄ)	Anzahl Hotellogiernächte 2018 (in 1000)
Alpenraum	Nicht-ZWG	344	1'561'701	689'367	5'962
Alpenraum	ZWG	307	483'460	179'079	14'314
Alpenraum	ZWG-Hotspot	47	173'151	85'837	9'426
Alpenraum	ZWG Mittel	92	132'170	44'343	3'975
Alpenraum	ZWG Peripherie	168	178'139	48'899	914
Alpenraum	Total	651	2'045'161	868'446	20'276
Jurabogen	Nicht-ZWG	135	243'352	100'545	215
Jurabogen	ZWG	33	21'593	9'491	67
Jurabogen	ZWG-Hotspot	1	2'575	k.A.	k.A.
Jurabogen	ZWG Mittel	3	962	k.A.	k.A.
Jurabogen	ZWG Peripherie	29	18'056	8'953	65
Jurabogen	Total	168	264'945	110'036	281
Übrige Schweiz	Nicht-ZWG	1'374	6'214'301	3'058'904	18'222
Übrige Schweiz	ZWG	19	18'049	2'743	28
Übrige Schweiz	ZWG Mittel	7	10'325	1'512	26
Übrige Schweiz	ZWG Peripherie	12	7'724	1'232	k.A.
Übrige Schweiz	Total	1'393	6'232'350	3'061'647	18'249
Schweiz	Total	2'212	8'542'456	4'040'130	38'807

Bemerkung: Gemeindestand vom 1.1.2019

k.A.: keine Angabe aus Datenschutzgründen

Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, HESTA; Berechnungen Rütter Soceco

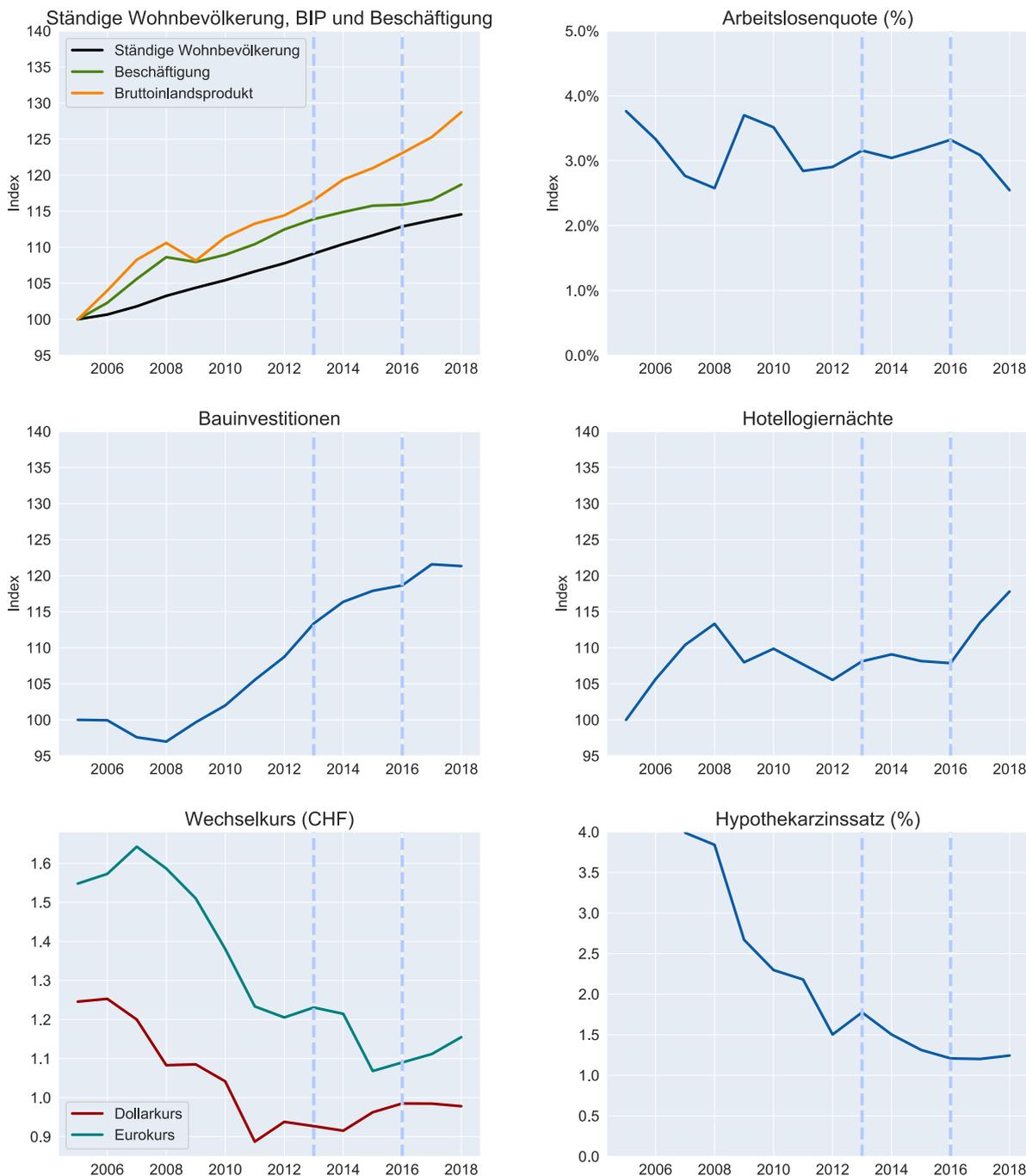
4.2 Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz

Bevölkerung, Beschäftigung und Bruttoinlandprodukt

In der Schweiz ist die ständige Wohnbevölkerung zwischen 2005 und 2018 um 15% gewachsen (Abbildung 5, oben links). Die Zahl der Beschäftigten nahm mit rund 19% noch stärker zu. Nochmals stärker ist das reale Bruttoinlandprodukt gestiegen: um fast 29% bis 2018. Im zeitlichen Verlauf ist die Rezession von 2009 deutlich zu sehen. Die Schweiz hat den Konjunkturunbruch jedoch relativ rasch überwunden. Ab 2010 wuchs das BIP mit Raten zwischen einem und drei Prozent pro Jahr. Aus der höheren Wachstumsrate des BIP im Vergleich zur Beschäftigung ergibt sich eine zunehmende Arbeitsproduktivität.

Im Betrachtungszeitraum bewegte sich die *Arbeitslosenquote* zwischen 2.5% und 4% (Abbildung oben rechts). Nach der Erholung von der Rezession sank sie auf unter 3%. In den folgenden Jahren stieg sie etwas an, bevor sie ab 2016 erneut deutlich sank.

Abbildung 5: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in der Schweiz 2005-2018



Bauinvestitionen: real; Hypothekarzinsen für festverzinsliche Hypotheken mit fünfjähriger Laufzeit; In den Abbildungen werden jeweils die Jahre 2013 (Inkrafttreten der Übergangsverordnung) und 2016 (Inkrafttreten des ZWG) hervorgehoben.

Quellen: BFS: STATPOP, BESTA, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Wechselkurse: SNB; Berechnungen Rütter Soceco

Bauinvestitionen und Hypothekarzinsen

Die Bauinvestitionen stiegen zwischen 2005 und 2017 um über 20% und damit weniger stark als das BIP. Seit 2014 hat sich das Wachstum abgeschwächt und 2018 stagnierten die Bauinvestitionen. Zwischen 2008 und 2017 waren sie ein konstanter Wachstumstreiber. Neben der Bevölkerungsentwicklung dürften die tiefen und im

Betrachtungszeitraum weiter sinkenden *Zinsen* ein wesentlicher Faktor für die Zunahme der Bauinvestitionen gewesen sein. Aufgrund der seit Jahren anhaltenden Tiefzinsphase, insbesondere für festverzinsliche Wertpapiere, suchten die Anleger nach Alternativen und fanden diese zum Teil in Immobilien. In der Abbildung Mitte rechts wird die Entwicklung des Hypothekarzinses (festverzinslich, 5 Jahre Laufzeit) gezeigt.

Wechselkurse und Hotellogiernächte

Die Wechselkurse des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro und dem US-Dollar (Abbildung unten links) hatten zeitweise ebenfalls einen starken Einfluss auf die Schweizer Wirtschaft, insbesondere auf den Tourismussektor. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 / 2009 sah sich die Schweiz mit einer starken Aufwertung des Frankens konfrontiert, die erst durch das Setzen eines Mindestkurses von 1.20 CHF / Euro durch die Schweizer Nationalbank im September 2011 aufgehalten wurde. Dieser Mindestkurs wurde Anfang 2015 aufgegeben und in der Folge sank der Eurokurs weiter auf unter 1.10 CHF / Euro. Seither ist der Kurs wieder gestiegen. Die starke Aufwertung des Frankens stellte vor allem die Exportindustrie und die Tourismuswirtschaft vor Schwierigkeiten, da sich ihre Produkte im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz verteuerten. Dies dürfte ein Grund für den Rückgang der Hotellogiernächte ab 2008 sein, der sich nach einer Wachstumsphase einstellte (Abbildung Mitte rechts). Der Tiefpunkt wurde 2012 erreicht. Seither hat sich die Zahl der Hotellogiernächte erholt und 2018 sogar den höchsten Wert im Betrachtungszeitraum erreicht.

Vor diesem Hintergrund ist die wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum und im Jura zu interpretieren, die in den folgenden Unterkapiteln erläutert werden.

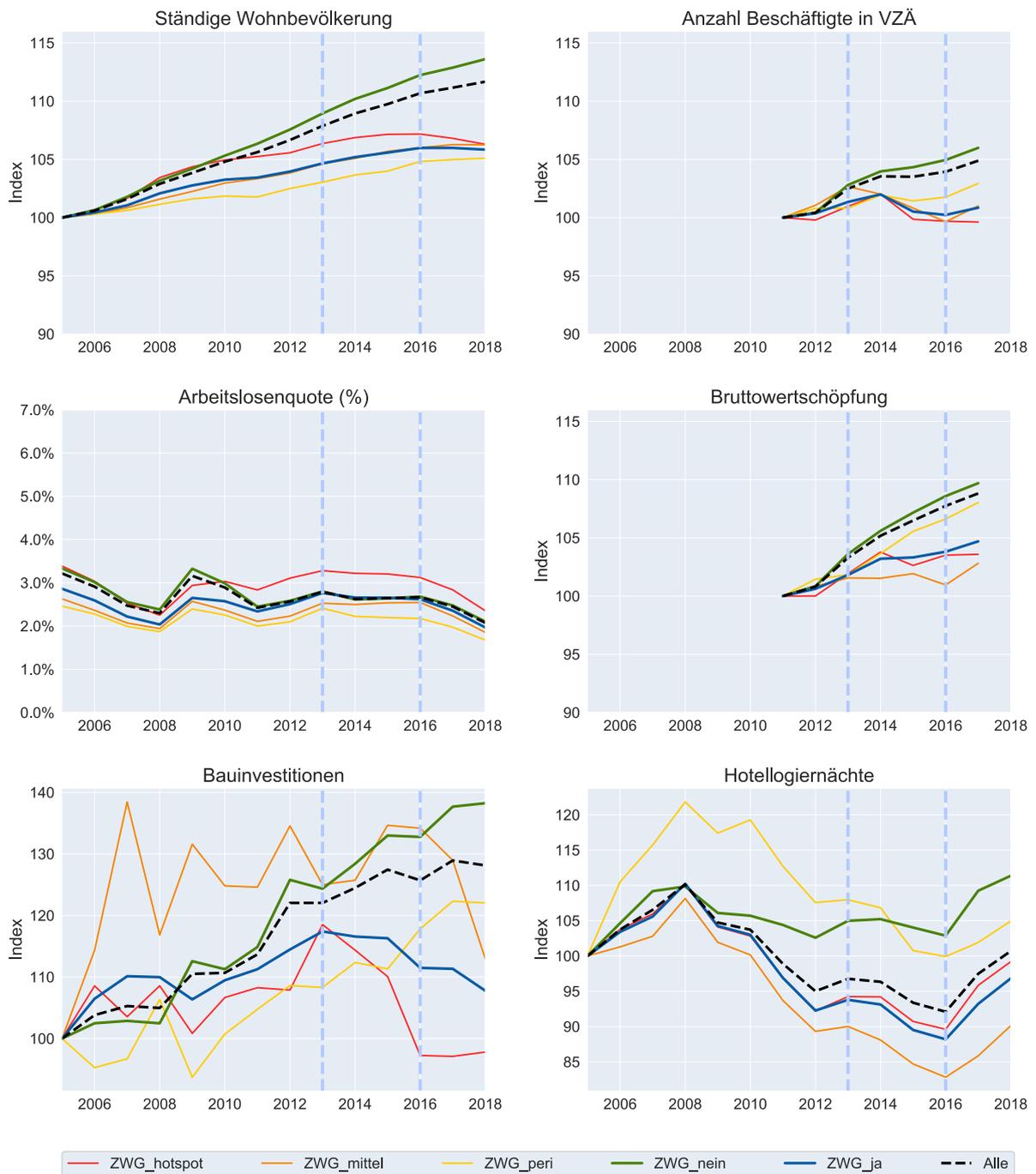
4.3 Wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum

Im Folgenden wird die wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum vorgestellt. Dabei werden die Unterschiede zwischen den Nicht-ZWG- und den ZWG-Gemeinden sowie zwischen den drei verschiedenen ZWG-Gemeindetypen (Hotspots, durchschnittliche und periphere ZWG-Gemeinden) herausgearbeitet. Abbildung 6 stellt die Entwicklung der Kernindikatoren im Alpenraum für die einzelnen Gemeindetypen grafisch dar.

Ständige Wohnbevölkerung

Die ständige Wohnbevölkerung nahm im Alpenraum zwischen 2005 und 2018 um 12% zu (Abbildung 6, links oben). Damit war die Zunahme kleiner als in der Schweiz insgesamt. Im Vergleich zu den Nicht-ZWG-Gemeinden haben sich die ZWG-Gemeinden deutlich weniger dynamisch entwickelt. In den Nicht-ZWG-Gemeinden stieg die Wohnbevölkerung um rund 14%, in den ZWG-Gemeinden nur um rund 5%. Auch scheint die Bevölkerungsentwicklung in allen ZWG-Gemeindetypen im Gegensatz zu den Nicht-ZWG-Gemeinden seit wenigen Jahren zu stagnieren oder ist gar rückläufig (ZWG-Hotspots).

Abbildung 6: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Alpenraum, 2005 - 2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Abkürzungen: ZWG_nein = Nicht-ZWG-Gemeinden; ZWG_ja = ZWG-Gemeinden; ZWG_hotspot = Hotspot-Gemeinden; ZWG_mittel = durchschnittliche ZWG-Gemeinden; ZWG_peri = periphere ZWG-Gemeinden; Alle = alle Gemeinden in der Region

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden (grüne Linie) im Alpenraum wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 14%, die in den ZWG-Gemeinden (blaue Linie) durchschnittlich lediglich um 6%.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

Die Beschäftigung stieg im Alpenraum kontinuierlich zwischen 2011 und 2017 um 5%. Dieser Anstieg ist jedoch hauptsächlich mit der Beschäftigungszunahme in den Nicht-ZWG-Gemeinden zu erklären. In den ZWG-Gemeinden stieg die Beschäftigung nur geringfügig bis 2014. Danach fiel sie wieder fast bis auf das Niveau von 2011. Lediglich die peripheren ZWG-Gemeinden konnten auch nach 2014 noch einen Anstieg verzeichnen.

Die nominale Bruttowertschöpfung stieg in allen Gemeinden zwischen 2011 und 2017. Die Nicht-ZWG-Gemeinden erreichten ein 10% höheres Niveau als 2011, die ZWG-Gemeinden hingegen nur ein Wachstum um 5%. Den höchsten Anstieg der ZWG-Gemeinden erlangten die peripheren ZWG-Gemeinden. Bei den Hotspot-Gemeinden stieg die Bruttowertschöpfung bis 2014 leicht an und stagnierte danach. Die durchschnittlichen ZWG-Gemeinden verzeichneten den geringsten Anstieg der Bruttowertschöpfung.

Die geringere wirtschaftliche Dynamik der ZWG-Gemeinden dürfte zum Teil mit ihrer geografischen Randlage und ihrer spezifischen Branchenstruktur zu tun haben, während Nicht-ZWG-Gemeinden tendenziell eher in den Talregionen des Alpenraums liegen, in denen zum Beispiel Industrieunternehmen eher angesiedelt sind.

Die Arbeitslosenquote ist in der Alpenregion etwas tiefer als in der Gesamtschweiz und hat im Beobachtungszeitraum weiterhin leicht abgenommen. Zwischen den Nicht-ZWG- und den ZWG-Gemeinden sind bis auf 2009 keine grossen Unterschiede zu verzeichnen. Die Hotspot-Gemeinden wiesen aber ab 2010 bis 2016 die höchste Arbeitslosenquote mit über 3% in der gesamten Region auf.

Bauinvestitionen

Im Alpenraum haben die Bauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 um knapp 30% zugenommen (Abbildung 6, links unten). Dabei flachte das Wachstum ab 2012 deutlich ab. In den Nicht-ZWG-Gemeinden war das Wachstum mit knapp 40% überdurchschnittlich hoch. Die Entwicklung in den ZWG-Gemeinden unterscheidet sich deutlich von den Nicht-ZWG-Gemeinden. War bis 2013 ein Anstieg der Bauinvestitionen um rund 18% zu verzeichnen, so sanken sie anschliessend um rund 9 Prozentpunkte, so dass sich eine deutliche Schere zwischen den beiden Gemeindetypen bildete. Auch zwischen den drei ZWG-Gemeindetypen zeigen sich deutliche Unterschiede. Während die Bauinvestitionen in den peripheren ZWG-Gemeinden zunahmen, stiegen sie in den mittleren ZWG-Gemeinden bis 2015 und gingen anschliessend deutlich zurück. In den Hotspot-Gemeinden zeigt sich ein Anstieg bis 2013 und dann bis 2016 eine deutliche Abnahme um 20 Prozentpunkte. Seither stagnieren die Bauinvestitionen auf einem Niveau, das unter dem von 2005 liegt.

Die folgende Tabelle 7 enthält eine Übersicht über die Aufteilung der Bauinvestitionen nach Art der Arbeiten (Neubau, Umbau, öffentliche Unterhaltsarbeiten) und nach Art der Bauwerke (Hoch- und Tiefbau) in ausgewählten Gemeindetypen. Hintergrund ist die Frage, ob der Rückgang der Wohnbauinvestitionen durch eine Zunahme bei anderen Bautätigkeiten kompensiert wurde, z.B. durch Umbau- und Unterhaltsarbeiten oder ein Vorziehen öffentlicher Tiefbauinvestitionen. Die Daten zeigen, dass der bereits erwähnte Rückgang der Bauinvestitionen in ZWG-Gemeinden und insbesondere ZWG-Hotspots nach 2013 auf einen Rückgang bei Neubauinvestitionen sowie bei Hochbauinvestitionen zurückzuführen ist. Demgegenüber ist in den Nicht-ZWG-Gemeinden bei allen Bautätigkeiten ein steigender Trend festzustellen, der sich 2018 jedoch abschwächt. In den ZWG-Gemeinden steigen die Umbauinvestitionen nach 2013, folgen damit jedoch einem langjährigen Trend, so dass ein Einfluss des ZWG nicht identifizierbar ist. Die Tiefbauinvestitionen steigen ab 2013,

durchaus entgegen dem langjährigen Trend. Die Zunahme reicht jedoch nicht aus, um den Rückgang bei den Hochbauinvestitionen auszugleichen. Angesichts der im Zeitverlauf stark schwankenden Bauinvestitionen ist es insgesamt schwierig, einen eindeutigen Einfluss des ZWG festzustellen.

Tabelle 7: Entwicklung der Bauinvestitionen in ausgewählten Gemeindetypen des Alpenraums zwischen 2005 und 2018, in Mio. CHF (Preise von 2010)

Gemeindetyp	2005	Ø 2006-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018: Anteil am Total
ZWG-Gemeinden										
Neubau	2'457	2'683	2'859	2'996	2'875	2'817	2'582	2'587	2'463	60%
Umbau	1'200	1'291	1'331	1'301	1'383	1'444	1'499	1'476	1'424	34%
Unterhalt	225	255	254	261	266	253	246	260	296	6%
Hochbau	3'264	3'533	3'786	3'947	3'813	3'716	3'540	3'547	3'391	82%
Tiefbau	618	696	657	611	711	799	787	775	792	18%
Total	3'882	4'229	4'443	4'557	4'524	4'514	4'327	4'322	4'183	100%
ZWG-Hotspots										
Neubau	1'261	1'321	1'426	1'563	1'467	1'320	1'147	1'202	1'184	64%
Umbau	561	610	549	614	647	712	640	573	585	30%
Unterhalt	114	123	114	118	101	100	96	105	124	6%
Hochbau	1'745	1'822	1'900	2'080	1'967	1'842	1'615	1'587	1'628	84%
Tiefbau	192	232	189	215	248	290	268	293	266	16%
Total	1'936	2'054	2'089	2'295	2'215	2'132	1'883	1'880	1'894	100%
Nicht-ZWG-Gemeinden										
Neubau	5'411	5'749	6'655	6'560	6'737	7'116	7'008	7'219	7'289	67%
Umbau	2'034	2'241	2'618	2'678	2'778	2'767	2'810	2'984	2'959	28%
Unterhalt	368	429	554	477	472	440	554	553	552	5%
Hochbau	6'742	7'381	8'674	8'537	8'679	9'082	9'135	9'412	9'463	88%
Tiefbau	1'071	1'037	1'153	1'177	1'308	1'241	1'237	1'344	1'337	12%
Total	7'812	8'418	9'827	9'714	9'987	10'323	10'372	10'756	10'800	100%

Quelle: BFS, Bauausgabenstatistik, Berechnungen Rütter Soceco

Hotellgiernächte

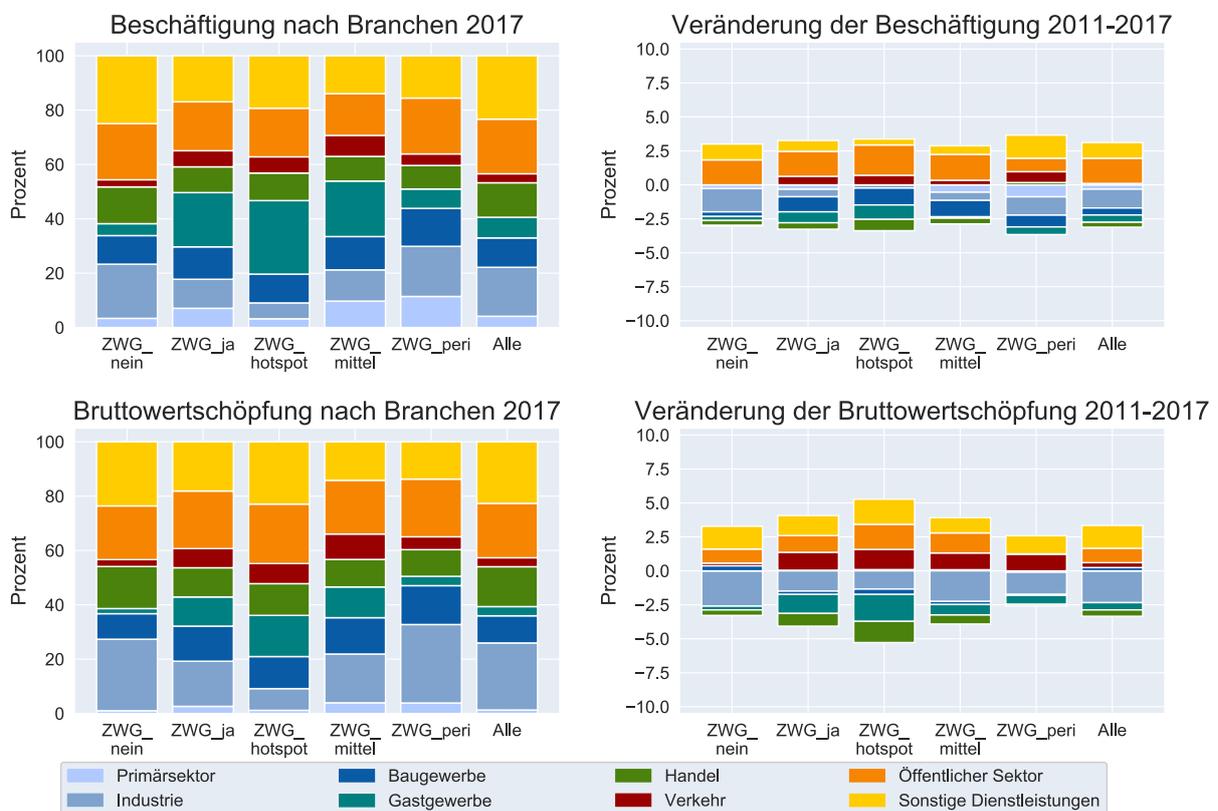
Die Hotellgiernächte befanden sich im Alpenraum 2018 auf dem gleichen Niveau wie 2005 (Abbildung 6, rechts unten). Nach einem kurzen Anstieg bis 2008 um 10% fielen sie kontinuierlich bis 2016 ab und erreichten erst 2018 wieder das gleiche Niveau wie 2005. Dabei weisen die Nicht-ZWG-Gemeinden 2017 den relativ betrachtet höchsten Anstieg auf. Die ZWG-Gemeinden waren seit 2008 auf einem Abwärtstrend und schienen sich erst seit 2016 zu erholen, liegen aber immer noch unter dem Niveau von 2005. Die durchschnittlichen ZWG-Gemeinden sind vom Rückgang am stärksten betroffen, gefolgt von den Hotspot ZWG-Gemeinden. Die peripheren ZWG-Gemeinden hingegen lagen im gesamten Zeitraum über dem Durchschnitt der ZWG-Gemeinden und sind trotz des starken Abfalls von Logiernächten (dank dem stark ausgeprägten Aufschwung in 2008) auch 2017 über dem Niveau von 2005. Die Entwicklung der Hotellgiernächte im Alpenraum liegt insgesamt betrachtet deutlich

unter dem Schweizer Durchschnitt, wo der zunehmende Städte- und Geschäftstourismus eine grössere Rolle spielt.

Branchenstruktur

In den Nicht-ZWG-Gemeinden waren die sonstigen Dienstleistungen, der öffentliche Sektor und die Industrie die grössten Arbeitgeber in 2017 (Abbildung 7, links oben). Auch von Bedeutung waren der Handel und das Baugewerbe. In den ZWG-Gemeinden hingegen war das Gastgewerbe von grösster Bedeutung in 2017, gefolgt vom öffentlichen Sektor und den sonstigen Dienstleistungen. Der Anteil des Baugewerbes war zudem höher als in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Er nimmt von Hotspots über durchschnittliche bis hin zu peripheren Gemeinden zu. Das Gastgewerbe ist vor allem in Hotspots und durchschnittlichen ZWG-Gemeinden sehr relevant, weniger in peripheren ZWG-Gemeinden. Dies hat mit der hohen Bedeutung des Tourismus in den betreffenden ZWG-Gemeinden zu tun.

Abbildung 7: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Alpenraum, 2011 und 2017, in % vom Total



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: Abbildung links oben: 2017 waren ca. 3% aller Beschäftigten im Alpenraum in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 20% arbeiteten in der Industrie, 11% im Baugewerbe, ca. 3% im Gastgewerbe, 14% im Handel, 3% im Verkehrssektor, 21% im öffentlichen Sektor und 25% in den öffentlichen Dienstleistungen.

Abbildung rechts oben: die Abbildung zeigt die Veränderung des Beschäftigungsanteils einer Branche zwischen 2011 und 2017 in Prozentpunkten. Eine Zunahme zeigt daher eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung überproportionale Zunahme der Beschäftigungsentwicklung an. Eine Abnahme zeigt analog eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung unterproportionale Beschäftigungsentwicklung an. Beispiel: In Nicht-ZWG-Gemeinden ist der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors zwischen 2011 und 2017 um rund 2% gestiegen. Hingegen ist der Beschäftigungsanteil der Industrie in diesem Gemeindetyp um rund 2% gesunken.

Die Abbildung rechts oben zeigt den Strukturwandel zwischen 2011 und 2017 als Veränderung der Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchengruppen. Im Vergleich zu 2011 sind in allen Gemeindetypen die Beschäftigungsanteile des öffentlichen Sektors, der sonstigen Dienstleistungen und des Verkehrssektors gestiegen. Die Beschäftigungsanteile der übrigen Branchen sind hingegen gesunken, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass in den einzelnen Gemeindetypen. In den ZWG-Gemeinden fallen die gegenüber den Nicht-ZWG-Gemeinden deutlich grösseren Anteilsverluste von Gastgewerbe, Baugewerbe und Handel auf.

Die unteren Abbildungen zeigen die Branchenstruktur resp. den Strukturwandel gemessen an der Bruttowertschöpfung. Die Unterschiede zur Struktur der Beschäftigung ergibt sich vor allem durch die unterschiedlich hohe Arbeitsproduktivität und die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung der Branchen. Im Ergebnis zeigen sich deutlich grössere Wertschöpfungsanteile bei der Industrie, während die Anteile des Primärsektors, des Bau- und des Gastgewerbes kleiner sind. Bei den Anteilsgewinnen zwischen 2011 und 2017 fallen die sonstigen Dienstleistungen und bei den Anteilsverlusten die Industrie stärker ins Gewicht als bei der Beschäftigung.

4.4 Wirtschaftliche Entwicklung im Jurabogen

Aufgrund der geringeren Anzahl an Gemeinden in den jeweiligen Kategorien wird für die Analyse der wirtschaftlichen Kennzahlen im Jurabogen lediglich zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden unterschieden (Abbildung 8).

Ständige Wohnbevölkerung

Die Bevölkerung wuchs zwischen 2005 und 2018 um rund 8%. Im Vergleich zur Schweiz und dem Alpenraum ist diese Entwicklung unterdurchschnittlich. Im Gegensatz zum Alpenraum hat sich im Jurabogen die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG- und in den ZWG-Gemeinden jedoch ähnlich entwickelt.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

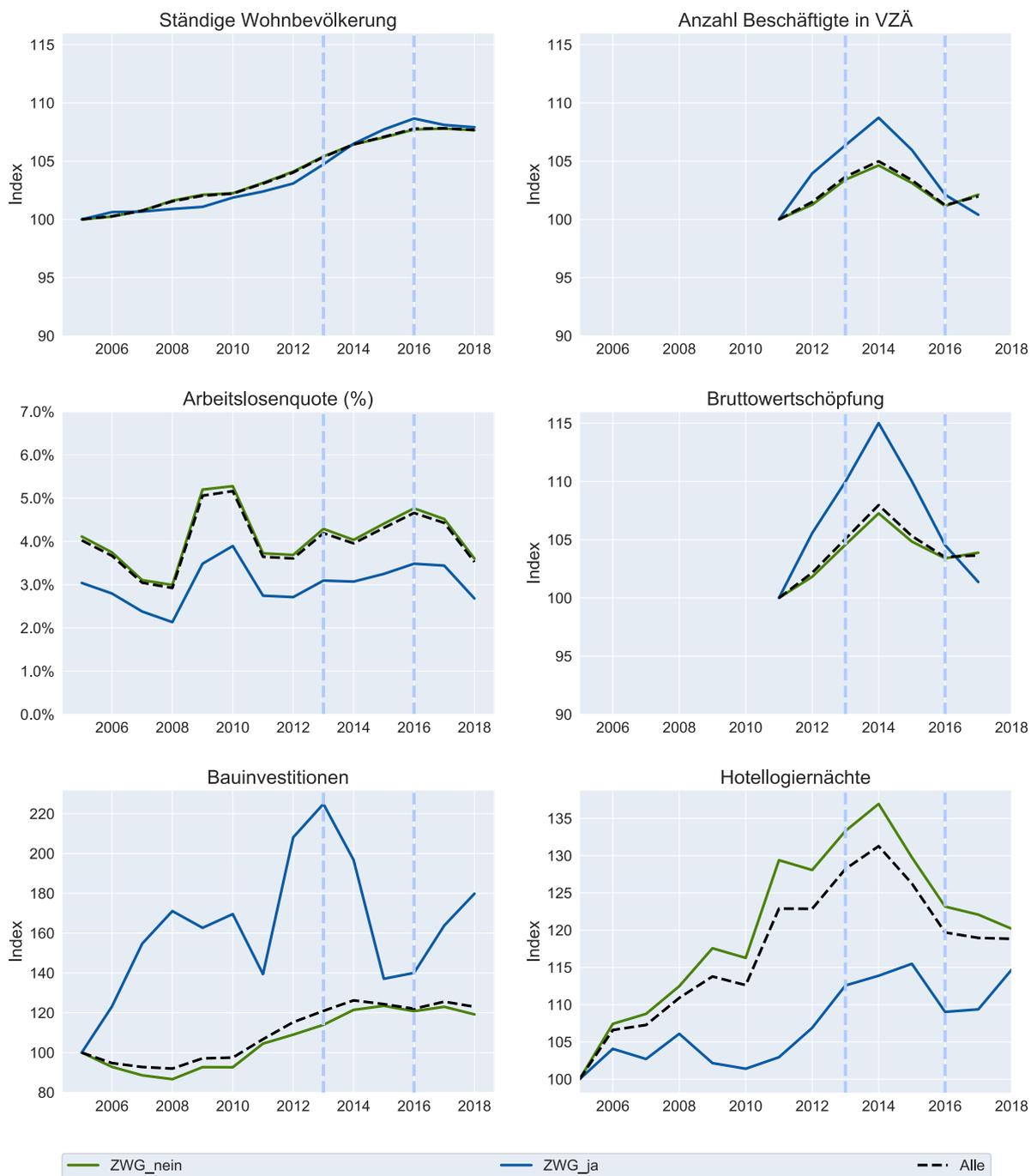
Die Beschäftigungszahlen stiegen zwischen 2011 und 2014 um rund 5% an um nachher wieder zu sinken. Insgesamt resultiert ein Anstieg von rund 2%. In den ZWG-Gemeinden sind der Anstieg und die darauffolgende Korrektur akzentuierter als im Durchschnitt.

Einen ähnlichen Verlauf zeigt die nominale Bruttowertschöpfung im gleichen Zeitraum. 2014 lag sie in den ZWG-Gemeinden auf einem 15% höheren Niveau als 2011, fiel danach aber wieder fast auf das Ausgangsniveau von 2011. Die Wertschöpfung in den ZWG-Gemeinden stieg bis 2014 um ca. 7% an und lag 2017 nur noch knapp über dem Ausgangsniveau ab.

Damit unterscheidet sich die Entwicklung der Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung sowohl in den Nicht-ZWG- als auch in den ZWG-Gemeinden im Jurabogen von dem Verlauf in der Schweiz insgesamt und dem Alpenraum, wo sie kontinuierlich anstieg.

Die Arbeitslosenquote war zwischen 2005 und 2017 mit 3% bis ca. 5% im Jurabogen vergleichsweise hoch, wobei sie in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Zeitverlauf fast immer um einen Prozentpunkt über der in den ZWG-Gemeinden lag. Die höhere Arbeitslosigkeit infolge der Wirtschaftskrise in 2008/2009 war im Jurabogen mit 5% in 2009 und 2010 in den Nicht-ZWG-Gemeinden und 3.5% bis 4% in den ZWG-Gemeinden besonders ausgeprägt.

Abbildung 8: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Jurabogen, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden und in den ZWG-Gemeinden im Jurabogen wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 8%.

Bauinvestitionen

Die Bauinvestitionen nahmen im Jurabogen um gut 20% zu (Abbildung 8, links unten) und damit etwas weniger stark als im Durchschnitt der Schweiz. Die Entwicklung in den ZWG-Gemeinden war mit einem Wachstum um rund 120% bis 2013 deutlich stärker, wobei der wesentliche Teil des Zuwachses innerhalb von zwei Jahren erfolgte. Nach 2013 fielen die Bauinvestitionen bis 2015 wieder auf das Niveau von 2011 und steigen seither wieder stark an. Die ZWG-Gemeinden im Jurabogen erlebten damit einen stark schwankenden, aber relativ gesehen wesentlich höheren Anstieg der Bauinvestitionen als die ZWG-Gemeinden im Alpenraum. Es muss dabei jedoch berücksichtigt werden, dass die Zahl der ZWG-Gemeinden im Jurabogen vergleichsweise gering ist und zeitliche Schwankungen deshalb stärker ausfallen.

Hotellogiernächte

Die Entwicklung der Hotellogiernächte im Jurabogen unterscheidet sich deutlich von der Entwicklung in der Schweiz und im Alpenraum. Sie hat sich von 2005 bis 2014 um 30% erhöht und ist danach bis 2017 um 10 Prozentpunkte gefallen (Abbildung 8, unten rechts). Die Hotellogiernächte in den Nicht-ZWG-Gemeinden folgten dieser Entwicklung auf einem etwas höheren Niveau. In den ZWG-Gemeinden war die Entwicklung deutlich schwächer: Nach einer Stagnationsphase bis 2010 nahmen die Logiernächte bis 2018 um 15% zu. Zudem ist hervorzuheben, dass die absolute Zahl der Hotelübernachtungen im Jurabogen sehr tief ist.

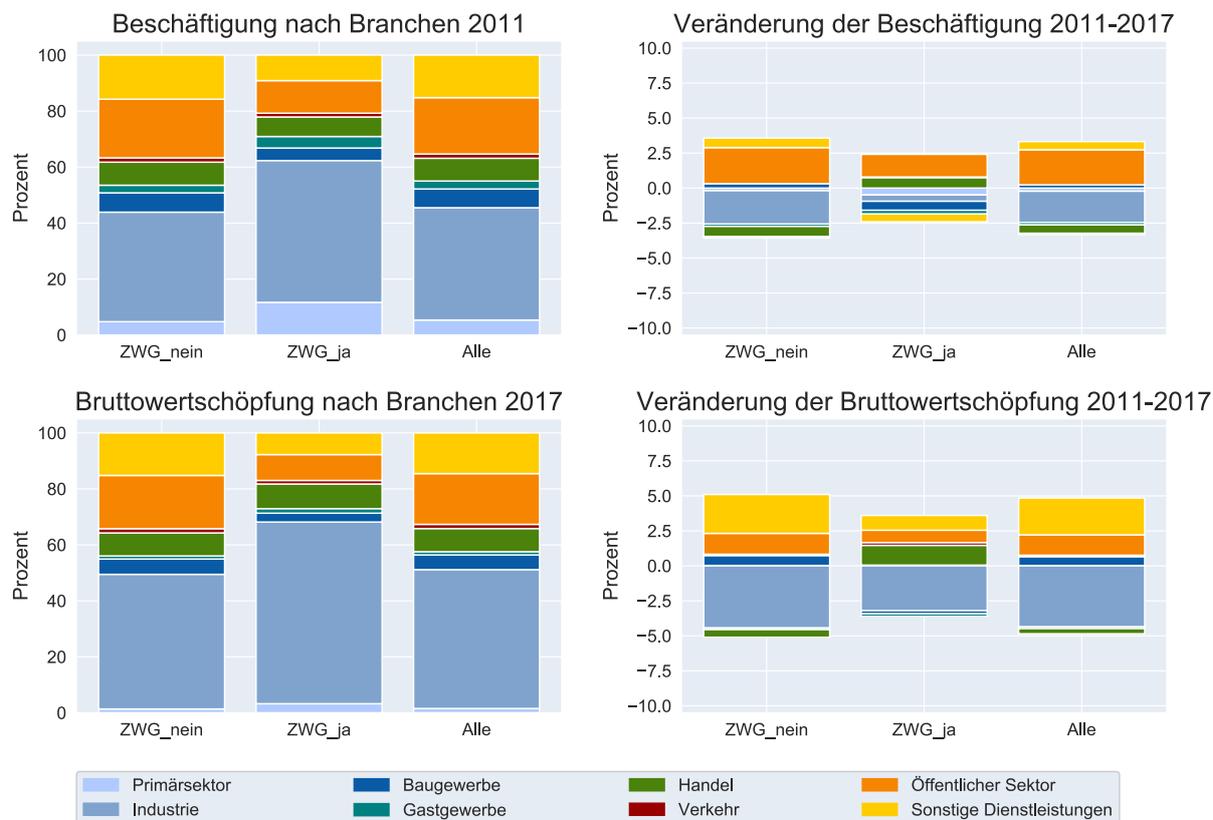
Branchenstruktur

Der Grossteil der Beschäftigten war 2017 sowohl in den ZWG- als auch in den Nicht-ZWG-Gemeinden in der Industrie tätig (40-50%), gefolgt vom öffentlichen Sektor (Abbildung 9). Weder das Gastgewerbe noch der Verkehrssektor sind von besonderer Bedeutung, auch nicht in den ZWG-Gemeinden. Dafür spielt der Primärsektor in den ZWG-Gemeinden eine etwas grössere Rolle. Zwischen 2011 und 2017 ist in den Nicht-ZWG-Gemeinden der Anteil des Industriesektors zugunsten des öffentlichen Sektors gesunken. In den ZWG-Gemeinden nahmen die Beschäftigungsanteile des öffentlichen Sektors und des Handels zulasten der übrigen Branchengruppen zu.

Bei der Bruttowertschöpfung gewinnt die Industrie aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Produktivität an Bedeutung, sowohl in den ZWG- als auch in den Nicht-ZWG-Gemeinden. In den ZWG-Gemeinden stammte 2017 fast 60% der Bruttowertschöpfung aus der Industrie. In den Nicht-ZWG-Gemeinden tragen zudem auch die sonstigen Dienstleistungen und der öffentliche Sektor massgeblich zur gesamten Bruttowertschöpfung bei.

Damit ist die Branchenstruktur im Jura auffällig anders als im Alpenraum. Die ausgeprägte Dominanz des Industriesektors, sowohl bei den Beschäftigten als auch bei der Bruttowertschöpfung, lässt sich in keiner anderen Region wiederfinden.

Abbildung 9: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Jurabogen, 2011 und 2017, in Prozent



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: Abbildung links oben: 2017 waren ca. 5% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 39% arbeiteten in der Industrie, 7% im Baugewerbe, 3% im Gastgewerbe, 8% im Handel, 1% im Verkehrssektor, 21% im öffentlichen Sektor und 16% in den öffentlichen Dienstleistungen.

Abbildung rechts oben: die Abbildung zeigt die Veränderung des Beschäftigungsanteils einer Branche zwischen 2011 und 2017 in Prozentpunkten. Eine Zunahme zeigt daher eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung überproportionale Zunahme der Beschäftigungsentwicklung an. Eine Abnahme zeigt analog eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung unterproportionale Beschäftigungsentwicklung an. Beispiel: In Nicht-ZWG-Gemeinden ist der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors zwischen 2011 und 2017 um gut 2.5% gestiegen. Hingegen ist der Beschäftigungsanteil der Industrie in diesem Gemeindetyp um rund 2.5% gesunken.

4.5 Exkurs: Bisherige Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Schweizer Tourismus

Anfang 2020 trat die Covid-19-Pandemie auf, die die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz und insbesondere der Schweizer Tourismuswirtschaft stark beeinflusst hat. Auch wenn der vorliegende Bericht die Wirkungen der Pandemie ausklammert, so sollen doch in einem kurzen Exkurs die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Schweizer Tourismus thematisiert werden, soweit sich diese bereits absehen lassen. Bevor wir auf die Wirkungen eingehen, skizzieren wir die wesentlichen *Ereignisse bis Anfang Oktober*, die im Zusammenhang mit der Pandemie stehen¹⁴.

Das Coronavirus (Sars-CoV 2) trat erstmals im Dezember 2019 in Wuhan, China, in Erscheinung. In der Schweiz treten die ersten Infektionen Ende Februar 2020 auf. Um das Infektionsgeschehen unter Kontrolle zu halten, wurden in der Schweiz und international weitgehende Massnahmen beschlossen, die das öffentliche Leben und die wirtschaftlichen Aktivitäten stark einschränkten. In der Schweiz lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden.

- *Ende Februar bis Mitte März 2020*: Der Bundesrat ruft die *"besondere Lage"* gemäss Epidemiegesezt aus. Grosse Sport- und Kulturanlässe werden abgesagt und später Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Teilnehmern verboten. Die USA verkünden einen Einreisestopp für Europäer.
- *Mitte März bis Mitte Juni 2020*: Der Bundesrat ruft die *"ausserordentliche Lage"* aus und verstärkt die Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Die meisten Läden, alle Restaurants, Bars, Schulen sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe werden geschlossen. Ein grosser Teil der Arbeitnehmer arbeitet von zu Hause aus. Der internationale Reiseverkehr wird stark eingeschränkt. Ab Ende April lockert der Bundesrat die verhängten Einschränkungen. Nach und nach dürfen Unternehmen und öffentliche Einrichtungen ihren Betrieb wieder aufnehmen. Ab Mitte Mai dürfen Restaurants unter Einhaltung von Schutzkonzepten wieder öffnen. Einreisebeschränkungen werden wieder gelockert. Anfang Juni dürfen alle touristischen Betriebe ihren Betrieb wieder aufnehmen.
- *Ab Mitte Juni 2020 "besondere Lage"*: Ab diesem Zeitpunkt und bis Ende September bleiben lediglich Veranstaltungen ab 1000 Personen verboten. Die wesentlichen Massnahmen umfassen Schutzkonzepte für Veranstaltungen, eine Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und die Quarantänepflicht für Einreisende aus bestimmten Gebieten. Der grenzüberschreitende Personenverkehr bleibt wegen der Quarantänepflicht effektiv eingeschränkt.

Zusammengefasst hatte die Pandemie und die damit verbundenen Massnahmen und Verhaltensänderungen die folgenden wesentlichen *Wirkungen auf den Tourismus*:

- Die Wintersaison wurde in der Schweiz durch die Einschränkungen ab Mitte März 2020 vorzeitig beendet.
- Der internationale Reiseverkehr, insbesondere der Flugverkehr wurden ab März 2020 stark eingeschränkt. Dies führte zu einem starken Einbruch der ausländischen Gästezahlen. Gleichzeitig verbrachten die Schweizer ihre Ferien in stärkerem Ausmass als üblich im Inland.

¹⁴ Die folgende Darstellung orientiert sich an einer Chronik des STV zur Corona-Krise: Coronavirus: Chronik mit Bezug zum Schweizer Tourismus. Download: <https://www.stv-fst.ch/de/chronik-coronavirus>

- Die Einschränkung der Mobilität, Schliessungen, Obergrenzen, Abstandsregeln und Schutzkonzepte führten dazu, dass Besuche von Restaurants sowie von Kultur- und Freizeiteinrichtungen signifikant abgenommen haben.
- Grossveranstaltungen in den Bereichen Sport, Kultur und Unterhaltung waren zwischen Mitte März und Ende September praktisch nicht möglich, ebenso wie Kongresse und Messen. Dies hat einerseits zu Einbussen bei den Veranstaltern und deren Zulieferern (z.B. Event-Technik) geführt, andererseits im Gastgewerbe, Handel und bei Verkehrsbetrieben, die von den Ausgaben der Besucher profitiert hätten.

Da die Pandemie noch anhält, ist es aktuell zu früh, deren Auswirkungen auf die Schweizer Tourismuswirtschaft abzuschätzen. Wir konzentrieren uns deshalb auf einige *zentrale Kennzahlen*, die das Ausmass und den Verlauf der Wirkungen aufzeigen.

Abbildung 10 vergleicht die Entwicklung der *Ankünfte an den internationalen Flughäfen der Schweiz* in den Jahren 2019 und 2020 (jeweils Januar bis August). Sie zeigt, dass das Passagieraufkommen ab März 2020 massiv eingebrochen ist und sich bis August 2020 nur in geringem Ausmass erholt hat. Der Schweizer Tourismuswirtschaft fehlt also bis zum aktuellen Zeitpunkt ein grosser Teil der mit dem Flugzeug anreisenden internationalen Touristen.

Abbildung 10: Ankünfte an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel, 2019 und 2020



Quelle: BFS, Daten der Flughäfen (Angaben der Flughäfen weichen leicht von den BFS Daten ab)

Die *Zahl der Hotellogiernächte* ist ab März 2020 im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls deutlich gesunken (Abbildung 11). Im August 2020 lag der Verlust noch bei 28%. Die Erholung ab Juli ist überwiegend darauf zurück zu führen, dass Schweizer ihre Ferien im Inland verbrachten und so die Ausfälle durch ausländische Touristen teilweise kompensieren konnten. Abbildung 12 zeigt den Beitrag der verschiedenen Herkunftsregionen der Touristen zu den entgangenen Hotellogiernächten. Während der Beitrag der Schweizer Touristen zwischen März und Mai 2020 bedeutsam ist, sinkt er in den Folgemonaten. Ab Juli 2020 liegen die Logiernächte über den Vorjahreswerten. Der überwiegende Teil der Verluste an Hotellogiernächten ist hingegen auf ausbleibende ausländische Gäste zurückzuführen. Der Beitrag der europäischen Gäste sinkt zwischen April und August deutlich, während Touristen aus dem aussereuropäischen Ausland weiterhin weitgehend ausfallen.

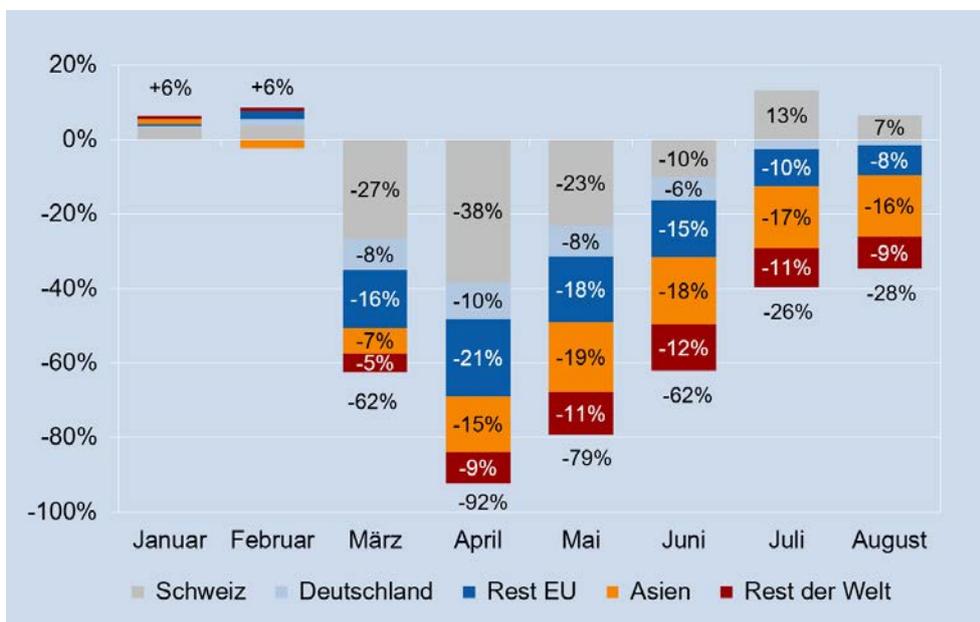
Die ausbleibenden Gäste schlagen auch stark auf die Zahl der geöffneten Hotelbetriebe und die Auslastung der Betten durch.

Abbildung 11: Entwicklung der Hotellogiernächte in der Schweiz, 2019 und 2020



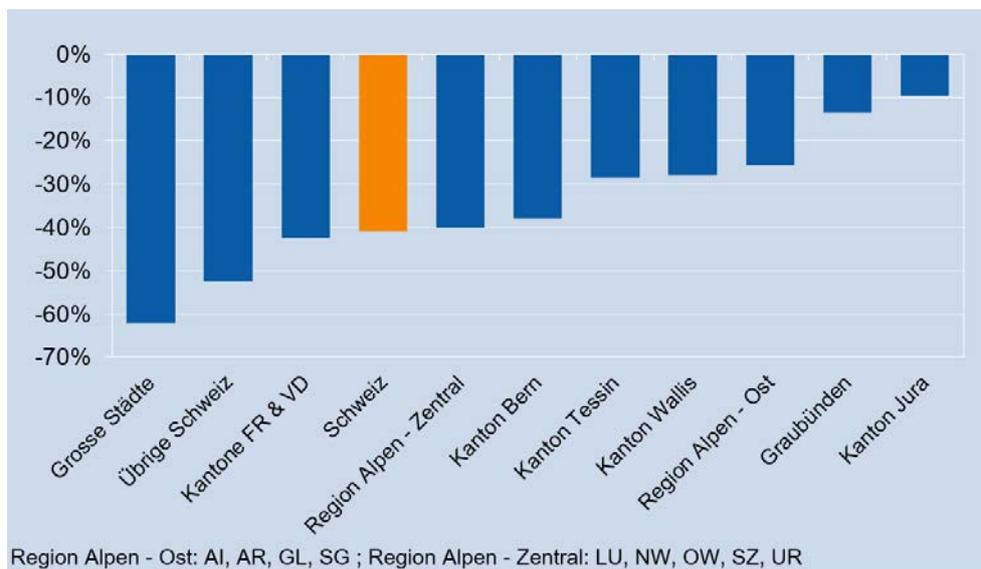
Quelle: BFS - Hesta

Abbildung 12: Beiträge der Herkunftsregionen der Touristen zu den 2020 gegenüber 2019 entgangenen Hotellogiernächten, in Prozentpunkten



Quelle: BFS - Hesta

Der Rückgang der Hotellogiernächte trifft die Regionen der Schweiz in unterschiedlichem Ausmass. Unterdurchschnittlich sind Regionen betroffen, in denen die Abhängigkeit von ausländischen Touristen nicht sehr gross ist und die andererseits von den Schweizer Touristen als Feriendestinationen gewählt werden (z.B. die Kantone Jura, Graubünden, Wallis und Tessin). Überdurchschnittlich stark sind die grossen Städte (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne und Luzern) betroffen.

Abbildung 13: Rückgang der Hotellogiernächte zwischen 2019 und 2020 nach Regionen (Januar bis August)

Quelle: BFS - Hesta

Die Daten zu den Hotellogiernächten zeigen die Situation bei den Übernachtungsgästen. Daneben spielt der Tagestourismus für die Schweiz ebenfalls eine wichtige Rolle. Dieser ist statistisch deutlicher schlechter abgebildet als der Übernachtungstourismus. Einen Hinweis zur Situation in den Berggebieten liefern Daten zur Anzahl Ersteintritte bei den Bergbahnen liefern, die in Tabelle 8 dargestellt sind. Sie zeigt, dass die einzelnen Bergregionen sehr unterschiedlich betroffen sind. Während die Besucherzahlen im Kanton Graubünden zugelegt haben, verzeichneten Regionen wie die Zentralschweiz und das Berner Oberland, die von vielen ausländischen Gästen besucht werden, deutliche Verluste.

Tabelle 8: Veränderung der Anzahl Ersteintritte gegenüber dem Vorjahreszeitraum

Ersteintritte	Winter 2019/2020*	Sommer 2020**
Graubünden	-8.2%	+16.2%
Zentralschweiz	-9.4%	-54.2%
Ostschweiz	-2.2%	-8.5%
Berner Oberland	-9.6%	-55.9%
Waadtländer und Freiburger Alpen	-3.1%	-14.5%
Wallis	-20.4%	-11.6%
Tessin		-28.0%
Schweiz	-13.1%	-33.5%

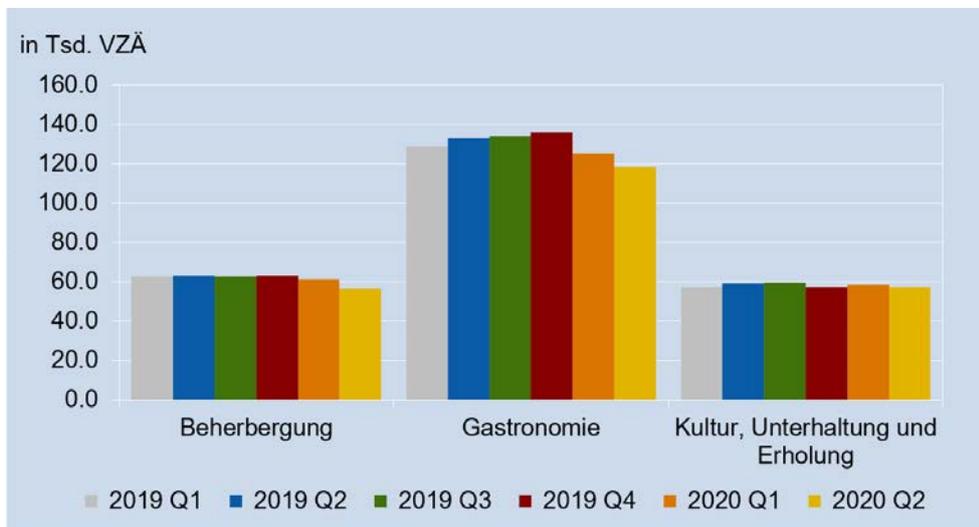
* Im Vergleich gegenüber dem 5-Jahresschnitt 2014/15 bis 2018/19
 ** April bis 31. August 2020

Quelle: Seilbahnen Schweiz – Saison Monitoring

Um die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie abzufedern, hat der Bundesrat umfangreiche Massnahmen eingeführt, um einerseits die Liquidität der betroffenen Unternehmen zu sichern. Andererseits wurden die Kurzarbeitsregelungen erleichtert und verlängert. Dadurch konnte bisher ein signifikanter Verlust von Arbeitsplätzen vermieden werden. Dennoch ging die Zahl der Beschäftigten im Gast-

gewerbe im ersten und zweiten Quartal 2020 zurück, wie Abbildung 14 zeigt. Gemäss Daten des SECO war im Juni 2020 rund ein Drittel der Beschäftigten des Gastgewerbes in Kurzarbeit, im Juli 2020 lag dieser Anteil bei 20%.

Abbildung 14: Entwicklung der Beschäftigung in ausgewählten touristisch relevanten Branchen



Quelle: BFS - BESTA

Insgesamt hat die Covid-19-Pandemie zu deutlichen Erschütterungen in der Schweizer Wirtschaft und insbesondere im Tourismussektor geführt. Dabei war der Städtetourismus tendenziell stärker betroffen als der Tourismus in den Bergregionen, auch wenn grosse regionale Unterschiede bestehen. Die vom Bund eingeführten Stützungsmaßnahmen und der Binnentourismus konnten die negativen Auswirkungen abfedern. Dennoch fehlen auf absehbare Zeit die internationalen Besucher. Derzeit ist noch nicht absehbar, wie die Pandemie weiter verlaufen und welche wirtschaftlichen Auswirkungen sie letztlich haben wird.

Falls die Pandemie anhält, dürften sich die fehlenden internationalen Besucher auch auf die Nachfrage nach Übernachtungen in Zweitwohnungen negativ auswirken. Diese könnte wiederum durch eine zunehmende Nachfrage von inländischen Gästen ausgeglichen werden. Es ist auch denkbar, dass sich Einwohner von dicht besiedelten Gebieten als Reaktion auf eine anhaltende Pandemie in ländliche Regionen zurückziehen, zumal dies durch die gestiegene Akzeptanz von Home Office auch für Erwerbstätige erleichtert wird. Diese Veränderungen könnten sich auf die Immobilienmärkte (Angebot, Nachfrage und Preise) im Alpenraum und im Jurabogen auswirken¹⁵. Damit würde ein weiterer exogener Einflussfaktor auf die Immobilienmärkte in diesen Regionen entstehen, der die zukünftige Analyse der Auswirkungen der ZWGg erschweren könnte.

¹⁵ Derartige Trends werden in der Tagespresse und in Blogs diskutiert, vgl. z.B. Tagesanzeiger vom 30.7.2020: Zweitwohnungen werden teurer. Download: <https://www.tagesanzeiger.ch/zweitwohnungen-werden-teurer-927916125357> und WüestPartnerBlog vom 20.7.2020: Schweizer Tourismus im Zeitalter von Covid-19. Download: <https://blog.wuestpartner.com/2020/07/schweizer-tourismus-im-zeitalter-von-covid-19/>

5. Auswirkungen der Zweitwohnungsge- setzung

Bei den Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung gibt es Wirkungen, die eher kurzfristig auftreten können und zum aktuellen Zeitpunkt bereits messbar sind wie die Auswirkungen auf Bauaktivitäten und die damit verbundenen Branchen, Immobilienpreise oder immobilienbezogene Steuereinnahmen. Und es gibt Wirkungen, die erst allmählich auftreten können wie allfällige Auswirkungen auf Besucherfrequenzen, touristische Ausgaben und den Tourismussektor. In der Wirkungsanalyse konzentrieren wir uns auf die erstgenannten Wirkungsbereiche.

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Analysen zu den bisher messbaren Wirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung. Wie im Kapitel 3.2 zum Untersuchungskonzept erläutert, verwenden wir verschiedene Zugänge, um die Robustheit der Erkenntnisse zu verbessern. In Kapitel 5.1 werden die Ergebnisse der deskriptiven Datenanalysen vorgestellt, wobei wir uns auf die Bauaktivitäten konzentrieren. Kapitel 5.2 enthält die Ergebnisse einer Regressionsanalyse mit dem Ziel, den Einfluss der ZWGg auf die Wohnbauinvestitionen zu bestimmen. In Kapitel 5.3 wird der Einfluss der ZWGg auf die Immobilienpreise mit einem hedonischen Modell analysiert. Kapitel 5.4 zeigt einen Überblick über die Fallstudienregionen. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien und den Experteninterviews sind im Anhang im Detail erläutert. Sie fließen ausserdem in eine Synthese der Wirkungsanalyse in Kapitel 5.5 ein, in der die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Ansätze zusammengeführt werden.

5.1 Deskriptive Analyse von statistischen Daten

In diesem Kapitel werden die relevanten Statistiken ausgewertet, um mögliche Wirkungen der ZWGg zu identifizieren. Die Analysen konzentrieren sich auf den Alpenraum und den Jurabogen. Zudem werden regionale Besonderheiten innerhalb des Alpenraums zusammenfassend beschrieben. Die Auswertungen orientieren sich an dem in Kapitel 3.1 erläuterten Wirkungsmodell. Wir verfolgen dabei die Wirkungskette von den Baubewilligungen über den Wohnungsneubau, die Wohnbauinvestitionen bis hin zu Beschäftigung und Wertschöpfung im Baugewerbe sowie zu den immobilienbezogenen Steuereinnahmen. Zudem wird die Entwicklung der Bauinvestitionen in Beherbergungsbetriebe sowie die Beschäftigung und Wertschöpfung im Gastgewerbe analysiert, um zu klären, ob dort Wirkungen bereits sichtbar sind.

5.1.1 Alpenraum

Wohnbauaktivitäten

Hinsichtlich der Wohnbauaktivitäten folgen wir der Wirkungskette von den Baubewilligungen über die neu gebauten Wohnungen zu den Bauinvestitionen, wobei wir zwischen Neubau und Umbau unterscheiden. Eine Differenzierung zwischen Erst- und Zweitwohnungen ist nicht möglich, da diese Kategorien in der Wohnbaustatistik und in der Bauausgabenstatistik nicht unterschieden werden. Ein allfälliger Einfluss

der ZWGg kann deshalb nur indirekt über Brüche in der Entwicklung der Wohnbauaktivitäten identifiziert werden. Abbildung 15 zeigt die Entwicklung ausgewählter Wohnbauindikatoren seit 2005. Die Indikatoren werden jeweils für den Alpenraum insgesamt, für ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden sowie für die drei ZWG-Gemeindetypen dargestellt, jeweils als Indexwert (2005 oder 2006 = 100).

Anzahl bewilligter Wohnungen

Bis 2011 nimmt die Entwicklung der Anzahl bewilligter Wohnungen in ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden einen vergleichbaren Verlauf, der im Übrigen auch dem Verlauf im Alpenraum insgesamt entspricht (Abbildung 15, oben links). In 2008 sinkt die Zahl der bewilligten Wohnungen in allen Gemeinden deutlich, was mit der damaligen Wirtschaftskrise zu tun haben dürfte. Anschliessend erholt sie sich wieder bis 2010.

Ab 2012 unterscheiden sich die Verläufe zwischen den beiden Gemeindetypen deutlich. In den Nicht-ZWG-Gemeinden steigt die Zahl der bewilligten Wohnungen nach einer kurzen Phase der Stagnation ab 2013 kontinuierlich an. In den ZWG-Gemeinden steigt sie hingegen zwischen 2011 und 2012 sprunghaft um rund 60%, bevor sie 2013 und insbesondere 2014 wieder stark sinkt und anschliessend stagniert. In 2017 liegt die Zahl der bewilligten Wohnungen bei weniger als der Hälfte des Wertes von 2006. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich für die ZWG-Hotspots und die mittleren ZWG-Gemeinden, während der Anstieg bis 2013 und der anschliessende Rückgang bei den peripheren ZWG-Gemeinden deutlich schwächer ausfallen.

Anzahl neugebauter Wohnungen

Die Entwicklung der Zahl der in ZWG-Gemeinden neu gebauten Wohnungen unterscheidet sich deutlich von derjenigen der bewilligten Wohnungen (Abbildung 15, oben rechts). Sowohl die Zunahme nach 2012 als auch der anschliessende Rückgang sind deutlich weniger ausgeprägt. Erst nach 2016 fällt die Zahl der neu gebauten Wohnungen unter die Zahlen in den Jahren vor 2012. Dies deutet darauf hin, dass die in 2012 und 2013 bewilligten Wohnungen verteilt über die Folgejahre gebaut wurden, was den Rückgang der Bauaktivitäten infolge der ZWGg abgebremst hat. Unter den ZWG-Gemeinden fällt der Zuwachs in 2013 und der anschliessende Rückgang in den Hotspots besonders stark aus. In den mittleren ZWG-Gemeinden ist diese Entwicklung weniger ausgeprägt und in den peripheren ZWG-Gemeinden steigt der Neubau sogar kurzzeitig an.

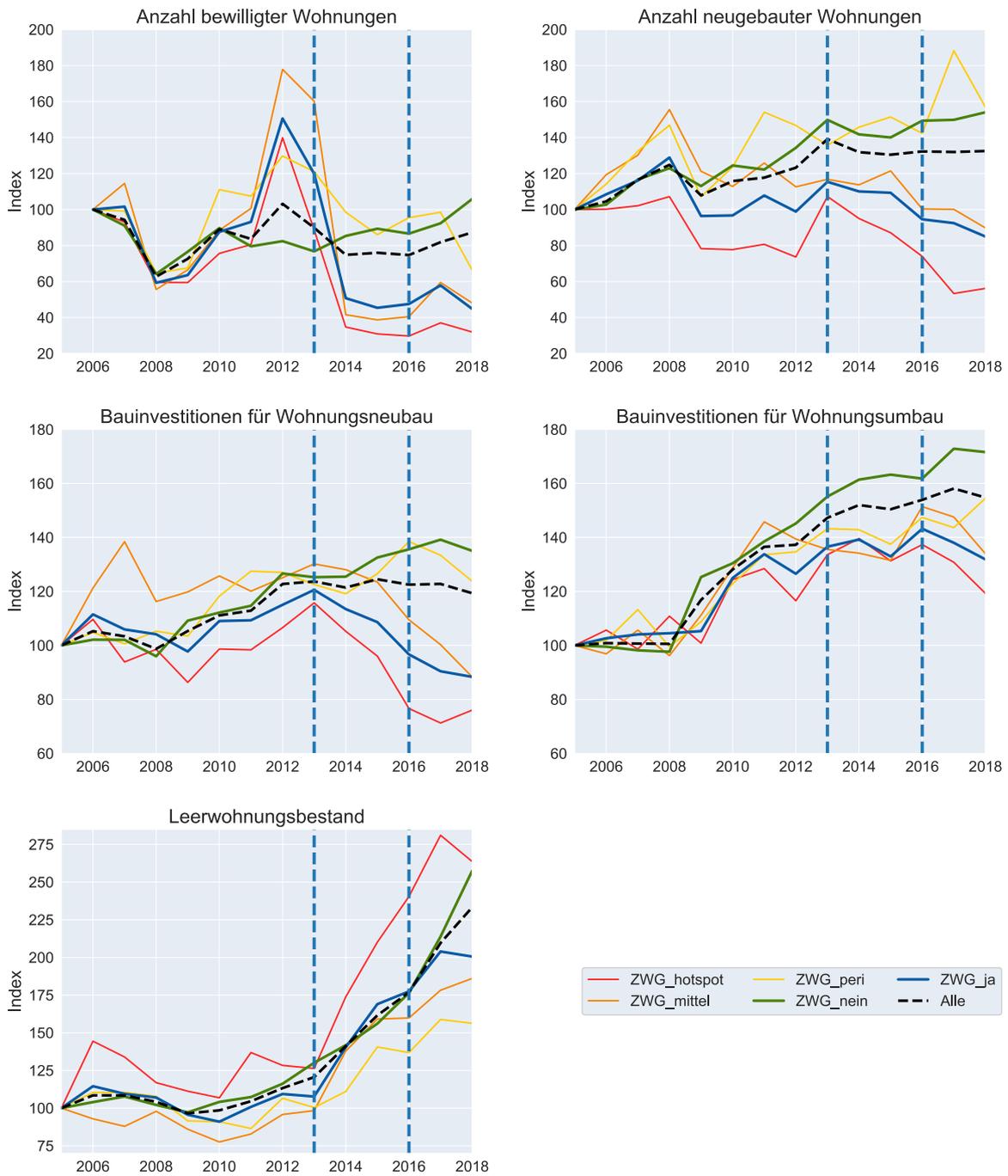
Im Vergleich dazu ist für die Nicht-ZWG-Gemeinden ein kontinuierlicher Anstieg des Wohnungsbaus zu beobachten. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Bevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden stärker zunimmt als in den ZWG-Gemeinden.

Beim Vergleich zwischen der Anzahl bewilligter und neu gebauter Wohnungen ist einschränkend anzumerken, dass die Daten aus verschiedenen Quellen stammen. Die Zahl der Baubewilligungen stammt aus der Datenbank der Fachzeitschrift *Baublatt*, die nach eigenen Angaben rund 90% der Baubewilligungen in der Schweiz abdeckt. Die Daten zum Wohnungsbau stammen aus der Wohnbaustatistik des BFS.

Investitionsausgaben für den Neubau von Wohnungen

Die Entwicklung der Wohnbauinvestitionen korreliert stark mit der Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen, wobei letztere tendenziell eine gewisse Verzögerung aufweisen und die Bauinvestitionen zudem durch die Entwicklung der realen Baukosten pro Wohnung beeinflusst werden.

Abbildung 15: Entwicklung ausgewählter Wohnbauindikatoren im Alpenraum



Alle Grafiken stellen indizierte Zeitverläufe der jeweiligen Grössen dar, wobei 2005 oder 2006 =100.

Quellen: Baublatt, BFS: Wohnbaustatistik, Bauausgabenstatistik, Leerwohnungsstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

In den ZWG-Gemeinden weisen die Wohnbauinvestitionen bis 2013 einen steigenden Verlauf auf, danach sinken sie deutlich um rund 30 Prozentpunkte (Abbildung 15, Mitte links). Der Anstieg bis 2013 ist vor allem mit steigenden Baukosten pro Wohnung zu erklären, da die Zahl neu gebauter Wohnungen in diesem Zeitraum eher stagnierte. Besonders stark ist der Zuwachs bis 2013 und der anschliessende Rückgang in den ZWG-Hotspots. Dies könnte einerseits darauf hindeuten, dass der Zweitwohnungsbau in diesen Gemeinden vor der Initiative besonders ausgeprägt war und dementsprechend nach der Einführung der Übergangsverordnung zu einem besonders starken Rückgang geführt hat. Andererseits könnte auch die stagnierende Bevölkerungsentwicklung in den ZWG-Hotspots dazu beigetragen haben. Die Wohnbauinvestitionen sind nach Einführung der ZWGg auch in den mittleren ZWG-Gemeinden gesunken, während sie in den peripheren ZWG-Gemeinden kurzzeitig angestiegen sind. Ab 2016 ist in den ZWG-Hotspots ein gebremster Rückgang festzustellen, während sich dieser in den mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden fortsetzt.

Investitionsausgaben für den Umbau von Wohnungen

Die Investitionsausgaben für den Umbau und den Anbau von Wohnungen nehmen sowohl in ZWG-Gemeinden als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden im Betrachtungszeitraum zu (Abbildung 15, Mitte rechts). Bis 2011 entwickeln sich die Investitionen in den verschiedenen Gemeindetypen weitgehend parallel. In den Folgejahren öffnet sich eine Schere und die Investitionen in Nicht-ZWG-Gemeinden steigen deutlich stärker als in ZWG-Gemeinden.

Für die ZWG-Gemeinden ist eine Zunahme der Umbauinvestitionen gegenüber dem langjährigen Trend nicht zu beobachten. Die Hypothese, dass die ZWGg zu einer Zunahme der Investitionen in den Umbau von Wohnungen geführt hätte, lässt sich also (noch) nicht erhärten.

Leerwohnungen

Die Zahl der Leerwohnungen (Abbildung 15, unten links) zeigt ab 2009 eine aufwärtsstrebende Entwicklung, und zwar sowohl in ZWG- als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden. In den ZWG-Gemeinden steigt sie jedoch ab 2013, d.h. nach Einführung der Übergangsverordnung, stark an, insbesondere in den ZWG-Hotspot-Gemeinden. Dies deutet darauf hin, dass es in den ZWG-Gemeinden in der Übergangsphase aufgrund der verstärkten Bauaktivitäten zu einem Überangebot an Wohnungen kam. In 2018 sank der Leerwohnungsbestand in den ZWG-Gemeinden wieder, mit Ausnahme der mittleren ZWG-Gemeinden.

Gegenüberstellung von Wohnbauindikatoren

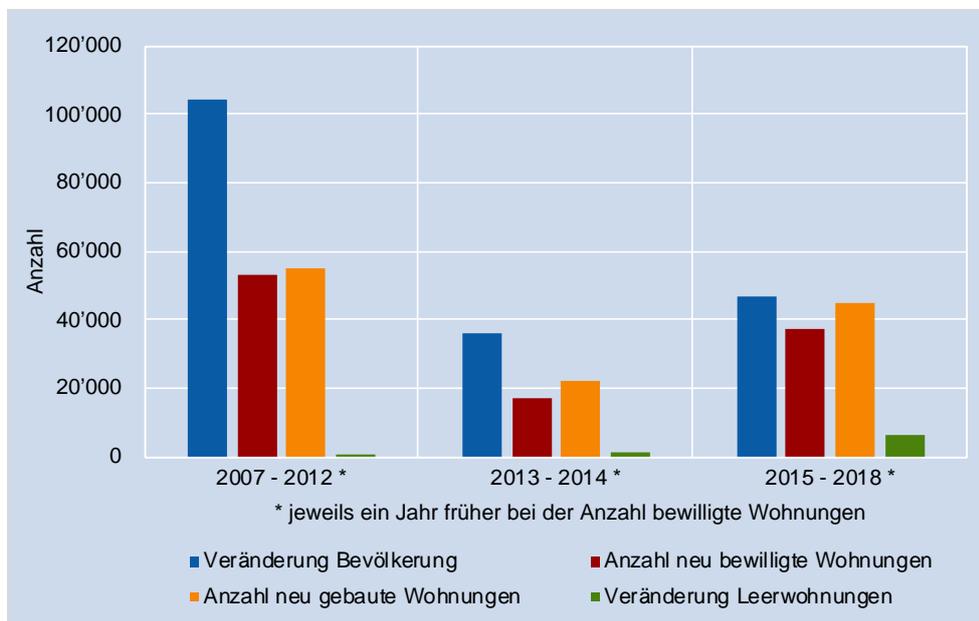
In diesem Abschnitt werden die bisher untersuchten Wohnbauindikatoren einander gegenübergestellt und zudem mit der Bevölkerungsentwicklung verglichen, um die Entwicklung im Zusammenhang darstellen zu können. Die Auswertungen erfolgen für drei Zeitperioden. Die erste Periode betrifft die Zeit vor Erlass der Übergangsverordnung (2007 bis 2012), die zweite Periode stellt eine Übergangsperiode nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative und nach Einführung der ersten Übergangsverordnung dar (2013 bis 2014) und die dritte Periode umfasst die Zeit nach dieser Übergangsperiode (2015 bis 2018). Für die Baubewilligungen werden diese Zeitperioden jeweils um ein Jahr vorgezogen¹⁶, da die Bauzeit für bewilligte Wohnungen

¹⁶ d.h. 2006 bis 2011, 2012 bis 2013, 2014 bis 2016

gemäss Auswertungen der Bauausgabenstatistik in der Regel zwischen einem und zwei Jahren beträgt.

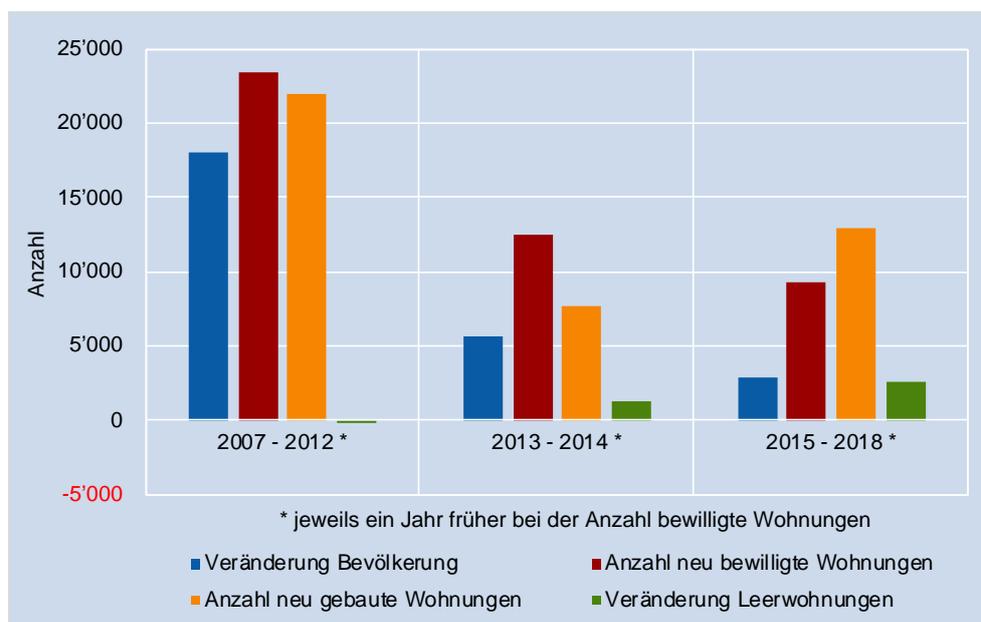
Abbildung 16 zeigt für die Nicht-ZWG-Gemeinden das Verhältnis von Bevölkerungsentwicklung, neu bewilligten Wohnungen, neu gebauten Wohnungen und Zahl der Leerwohnungen. Die Abbildung zeigt zunächst für den Zeitraum 2007 bis 2012, dass die Zahl der neu bewilligten und neu gebauten Wohnungen deutlich unter der Bevölkerungszunahme liegen. Neue Wohnungen werden einerseits gebaut, um das Bevölkerungswachstum aufzunehmen und andererseits, um abgerissene Wohnungen zu ersetzen. In den Folgejahren hat sich das Verhältnis der bewilligten und gebauten Wohnungen zum Bevölkerungszuwachs vergrössert, ist jedoch unter Eins geblieben. Zu erkennen ist auch, dass die Zahl der Leerwohnungen im Laufe der Jahre zugenommen hat.

Abbildung 16: Entwicklung ausgewählter Indikatoren zum Wohnungsbau in Nicht-ZWG-Gemeinden, 2007 - 2018



Quelle: Baublatt, BFS: STATPOP, Bauausgabenstatistik, Leerwohnungsstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

Abbildung 17 enthält die gleiche Darstellung für die ZWG-Gemeinden. Hier fällt zunächst im Vergleich mit Abbildung 16 auf, dass die Zahlen der neu bewilligten und gebauten Wohnungen in den Jahren 2007 bis 2012 grösser sind als die Bevölkerungszunahme in diesem Zeitraum (Verhältnis >1). Dies ist einerseits auf die grössere Bedeutung von Zweitwohnungen für die Bautätigkeit in ZWG-Gemeinden zurückzuführen, andererseits auf die Stagnation bzw. den Rückgang der Bevölkerung in diesen Gemeinden.

Abbildung 17: Entwicklung ausgewählter Indikatoren zum Wohnungsbau in ZWG-Gemeinden, 2007 - 2018

Quelle: Baublatt, BFS: STATPOP, Bauausgabenstatistik, Leerwohnungsstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

Die Abbildung zeigt auch, dass die Zahl der neu bewilligten Wohnungen ungefähr derjenigen der neu gebauten Wohnungen entspricht. In den Jahren 2013 bis 2014 lag die Zahl der neu bewilligten Wohnungen deutlich über dem Bevölkerungszuwachs, was einerseits den Bewilligungsboom verdeutlicht, andererseits aber auch von der abflachenden Bevölkerungsentwicklung beeinflusst sein könnte. In diesen Jahren lag die Zahl der neu gebauten Wohnungen jedoch deutlich unter der der neu bewilligten Wohnungen. In den Jahren 2015 bis 2018 kehrt sich dieses Verhältnis um: die Zahl der Neubauten liegt über der Zahl der neu bewilligten Wohnungen. Da die Baublatt-Datenbank nicht alle Baubewilligungen in der Schweiz erfasst, dürfte die Lücke zwischen Bewilligungen und Neubauten in den Jahren 2013 bis 2014 grösser sein als dargestellt und die in den Jahren 2015 bis 2018 kleiner. Die Abbildung bestätigt also die Vermutung, dass die in den Jahren 2012 bis 2013 bewilligten Wohnungen in den ZWG-Gemeinden erst in den Folgejahren mit dem Neubau realisiert wurden. Es ist zudem auch anzunehmen, dass nicht alle bewilligten Wohnungen tatsächlich gebaut wurden.

Der Anstieg der Leerwohnungen in den Jahren 2015 bis 2018 deutet darauf hin, dass die grosse Zahl der neu gebauten Wohnungen zunächst zu einem Angebotsüberhang geführt hat.

Investitionen in den Bau von Beherbergungsbetrieben

Die Analyse der Bauinvestitionen für Beherbergungsbetriebe führt im Vergleich zu denjenigen für Wohnungen zu weniger klaren Ergebnissen. Der Hauptgrund dafür ist, dass die Zahl der Bauprojekte deutlich kleiner ist und die Bauinvestitionen dementsprechend grösseren Schwankungen unterliegen. Zudem lassen sich in der Bauausgabenstatistik des BFS Beherbergungsbetriebe nicht von Restaurants trennen. Pro Jahr gibt es im Alpenraum und im Jurabogen nur rund 40 bis 60 Neubauprojekte für Beherbergungsbetriebe und Restaurants. Das Investitionsvolumen ist daher stark von der jeweiligen Projektgrösse abhängig.

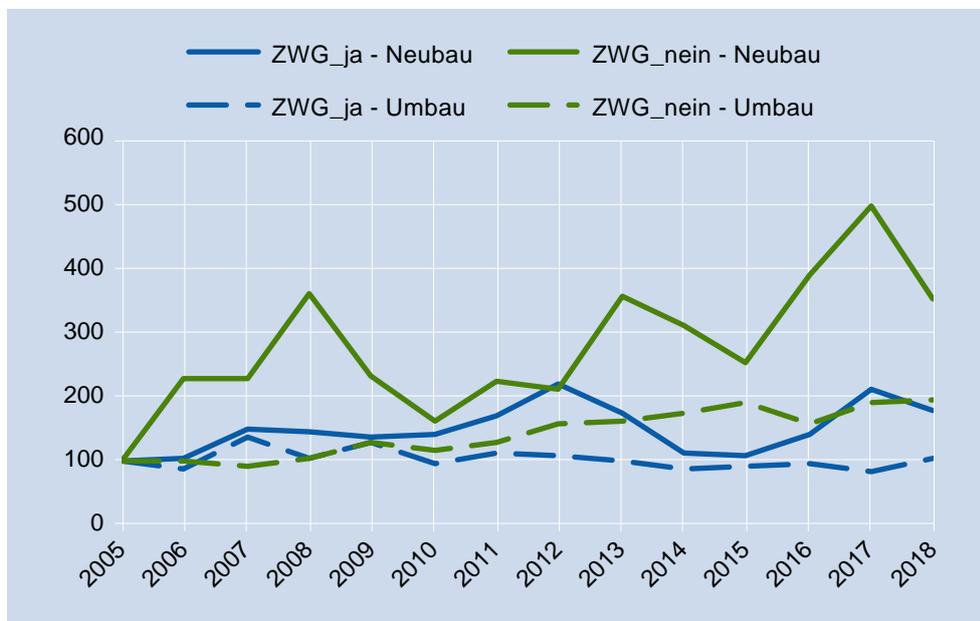
Abbildung 18 zeigt die Entwicklung der realen Bauinvestitionen für Beherbergungsbetriebe und Restaurants zwischen 2005 und 2018. Sie unterscheidet einerseits zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden und andererseits zwischen Neubauinvestitionen und Umbauinvestitionen. Die Analyse der Neubauinvestitionen zeigt starke Schwankungen in der zeitlichen Entwicklung, insbesondere in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Das Maximum in 2012 für die ZWG-Gemeinden und der anschliessende Rückgang lässt sich durch wenige Grossprojekte in einzelnen Gemeinden erklären und dürfte wenig mit der ZWGg zu tun haben. Ab 2015 stiegen die Neubauinvestitionen wieder und im Unterschied zu 2012 ist die Zunahme breiter über die Kantone und über viele Hotelprojekte verteilt.

Die Analyse der Umbauinvestitionen (gestrichelte Linien in Abbildung 18) ergibt für die ZWG-Gemeinden eine Seitwärtsbewegung und für die Nicht-ZWG-Gemeinden einen Anstieg. Auch hier bleibt der Einfluss der ZWGg unklar.

Für die einzelnen Subregionen sind die Schwankungen der Bauinvestitionen noch deutlich stärker als für den Alpenraum insgesamt und die Interpretation der Daten dementsprechend schwieriger. Wir verzichten deshalb auf eine regionalisierte Auswertung der Daten.

Angesichts dessen, dass Investitionen in Gastgewerbebetriebe sowohl in Nicht-ZWG- als auch in ZWG-Gemeinden ab 2015 zugenommen haben und angesichts der starken Schwankungen in den Zeitreihen gibt es keine eindeutigen Hinweise auf einen Einfluss der ZWGg. Insgesamt dürften die Bauinvestitionen für Beherbergungsbetriebe – insbesondere im Alpenraum – deutlich stärker durch die allgemeine Entwicklung der Tourismuskonsumnachfrage beeinflusst worden sein als durch die ZWGg.

Abbildung 18: Entwicklung der realen Investitionen in den Bau von Beherbergungsbetrieben und Restaurants im Alpenraum und Jurabogen



Indexdarstellung; 2005 = 100

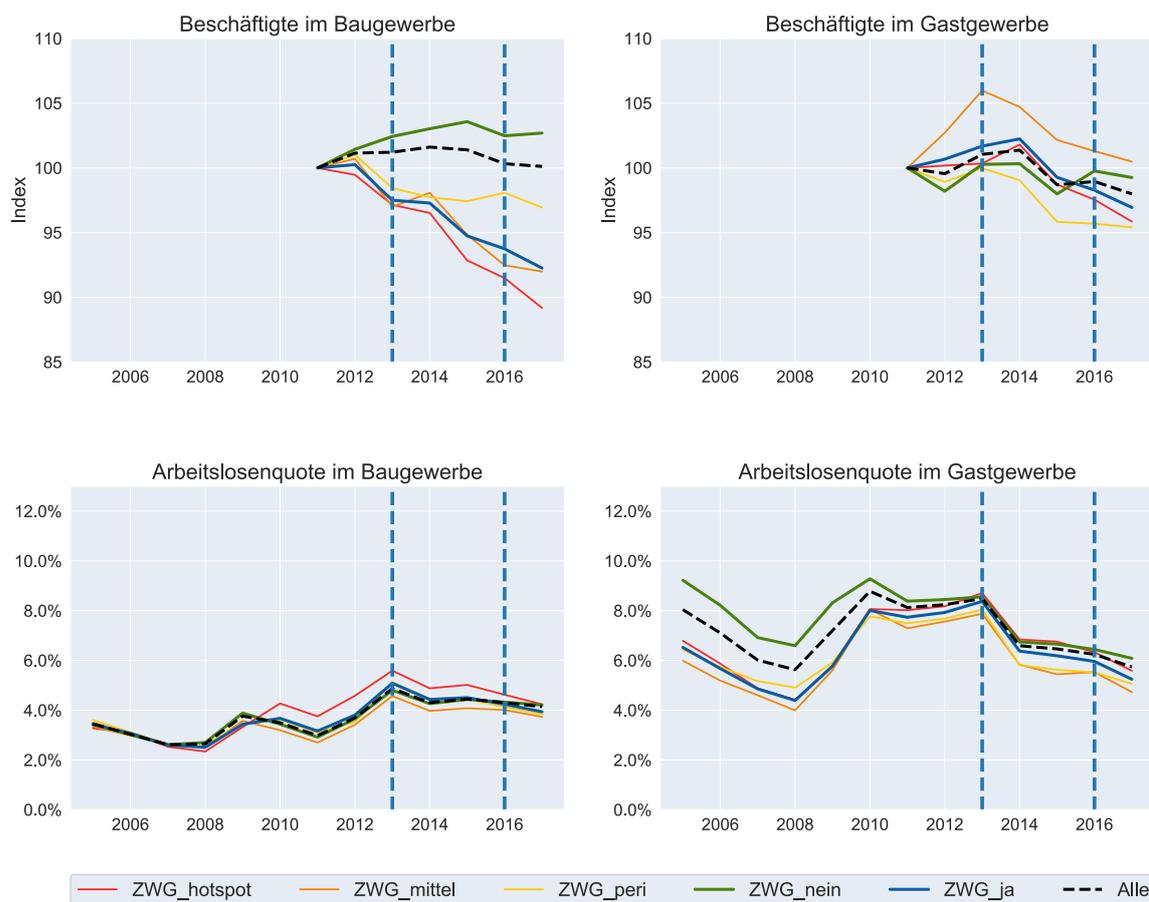
Quelle: BFS: Bauausgabenstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

Anzahl Beschäftigte und Arbeitslosigkeit im Baugewerbe

Die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe entwickelt sich in ZWG-Gemeinden und Nicht-ZWG-Gemeinden bereits ab 2012 unterschiedlich (Abbildung 19, oben links). In den Nicht-ZWG-Gemeinden ist die Beschäftigung zwischen 2011 und 2017 um

rund 3% gestiegen, während sie in ZWG-Gemeinden um rund 8% gesunken ist. Die kurze Zeitreihe erschwert jedoch die Interpretation dieser Daten, da nicht bekannt ist, ob die Entwicklung einem längeren Trend entspricht, oder ob sich die Dynamik nach Einführung der ZWGg verändert hat.

Abbildung 19: Entwicklung ausgewählter Beschäftigungsindikatoren im Alpenraum



Quelle: BFS, SECO; Berechnungen Rütter Soceco

Der Rückgang könnte auch mit der stagnierenden Konjunktur und der noch bis 2016 sinkenden Tourismuskonsum zusammenhängen. Es ist jedoch naheliegend, dass sich die unterschiedliche Entwicklung der Bauinvestitionen auf die Beschäftigung im Baugewerbe auswirkt. Für eine gesicherte Erkenntnis wäre eine längere Zeitreihe, die vor 2011 anfängt, hilfreich.

Die abnehmende Beschäftigung spiegelt sich nicht in einer Zunahme der Arbeitslosigkeit im Baugewerbe (Abbildung 19, unten links). Im Gegenteil, die Arbeitslosenquote im Baugewerbe nimmt in allen Gemeindetypen des Alpenraums ab 2013 ab. Dieser scheinbare Widerspruch könnte damit zusammenhängen, dass der Beschäftigungsabbau stärker die ausländischen Saisonarbeitskräfte betrifft, die sich möglicherweise in geringerem Umfang bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren arbeitslos melden und somit weniger stark in die Arbeitslosenstatistik des SECO einfließen (Export der Arbeitslosigkeit).

Anzahl Beschäftigte und Arbeitslosigkeit im Gastgewerbe

Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass sich die ZWGg bereits auf die Tourismuswirtschaft auswirkt, betrachten wir einige wirtschaftliche Indikatoren zum Gastgewerbe.

Bei der Zahl der Beschäftigten im Gastgewerbe ergibt sich zwischen 2011 und 2017 ein leichter Rückgang um 2%, wobei der zeitliche Verlauf keinen klaren Trend zeigt (Abbildung 19, oben rechts). Dabei entwickeln sich die ZWG-Gemeinden leicht unterdurchschnittlich und die Nicht-ZWG-Gemeinden leicht überdurchschnittlich.

Wie beim Baugewerbe spiegelt sich die Beschäftigungsentwicklung auch beim Gastgewerbe nicht in der Entwicklung der Arbeitslosenquote (Abbildung 19, unten rechts). Diese sinkt im Gastgewerbe ab 2013 in allen Gemeindetypen. Ein Grund könnte auch hier sein, dass die Beschäftigungsentwicklung stärker Saisonarbeitskräfte betrifft als einheimische Beschäftigte.

Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden

Bei den Auswirkungen auf den Staatshaushalt konzentrieren wir uns auf die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden. Hier wäre einerseits eine Wirkung der ZWGg auf die immobilienbezogenen Steuern zu erwarten. Andererseits könnte sich der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten in der regionalen Wirtschaft insbesondere auf die Einkommensteuer der Beschäftigten und die Gewinnsteuer der Unternehmen auswirken. Unsere Analyse fokussiert hier auf die immobilienbezogenen Steuern. Eine Modellrechnung zu den übrigen Steuerwirkungen ist in Kapitel 6 zu finden.

Bei den immobilienbezogenen Steuern ist wiederum zwischen transaktionsbezogenen Steuern wie der Grundstückgewinnsteuer oder der Handänderungssteuer und den bestandsorientierten Steuern wie der Grundsteuer resp. Liegenschaftsteuer zu unterscheiden.

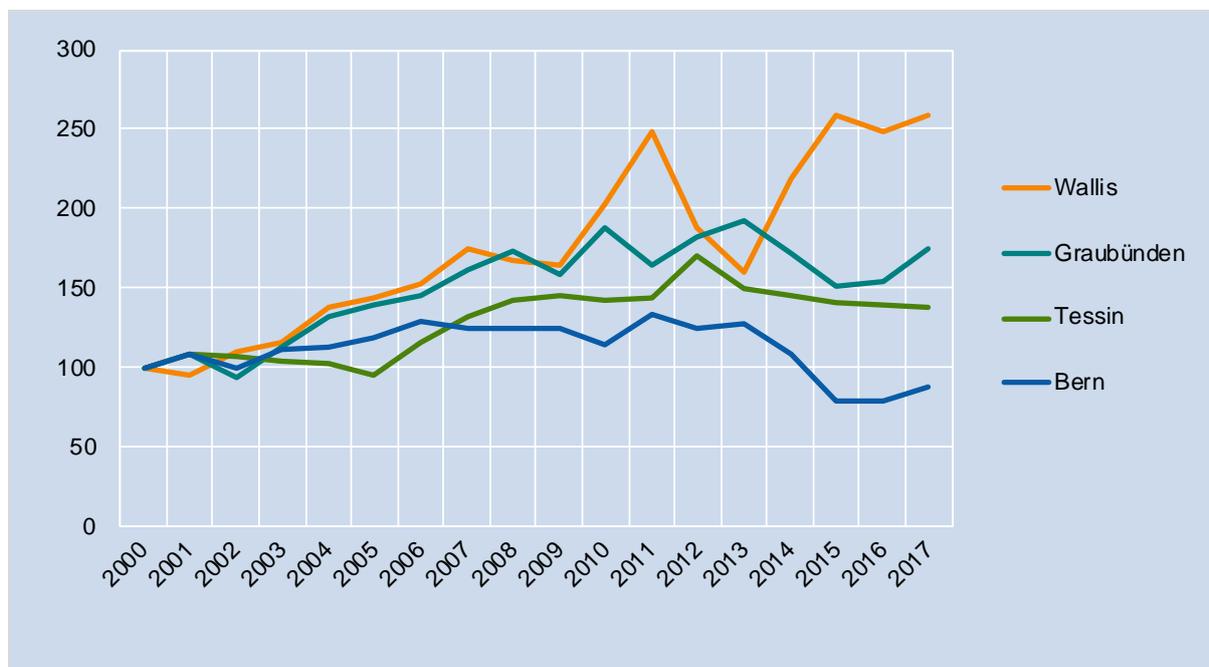
Die Zuständigkeit für die Erhebung immobilienbezogener Steuern unterscheidet sich zwischen den Kantonen. Eine schweizweite Auswertung dieser Steuern auf Gemeindeebene wird dadurch erschwert, dass diese Steuern nicht zentral erfasst werden. Die Eidgenössische Finanzverwaltung publiziert die Steuereinnahmen von Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern, wie sie in den Berggebieten überwiegen, nicht. Sie publiziert jedoch aggregierte Daten für alle Kantone einschliesslich der Gemeindeebene. Mit diesen Daten ist jedoch keine Unterscheidung zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden möglich. Im Rahmen des vorliegenden Projektes werden die Steuereinnahmen für ausgewählte Kantone mit hohem Anteil an ZWG-Gemeinden auf kantonaler Ebene analysiert (Kantone Bern, Graubünden, Tessin und Wallis). Daten auf Gemeindeebene konnten für die Kantone Graubünden und Bern zusammengestellt und ausgewertet werden.

Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der von Kantonen und Gemeinden eingenommenen Vermögensverkehrssteuern in den Kantonen Bern, Graubünden, Tessin und Wallis. Die Vermögensverkehrssteuern beinhalten unter anderem die Handänderungssteuern¹⁷. Die Abbildung zeigt zwischen 2013 und 2015 um 20% bis 40% sinkende Steuereinnahmen für die Kantone Bern und Graubünden. Im Kanton Bern ist diese Entwicklung im Zeitverlauf auffälliger als im Kanton Graubünden, wo die Daten im Zeitverlauf stärker schwanken. Im Kanton Tessin gehen die Steuereinnahmen ab

¹⁷ Die Vermögensverkehrssteuern umfassen Handänderungssteuern, Emissions- und Umsatzabgaben auf Wertpapieren, Stempelabgaben auf Quittungen für Versicherungsprämien, kantonale Stempelsteuer. Die Handänderungssteuer orientiert sich jeweils an der Höhe des Verkaufspreises und ist in der Regel proportional zu diesem. Sie wird nicht von allen Kantonen erhoben.

2012 allmählich zurück. Im Kanton Wallis schwanken sie nach 2009 stark, sinken kurzzeitig ab 2012 und erholen sich dann wieder. Mögliche Gründe sind die Einführung des Gesetzes zur Handänderungssteuer im Kanton Wallis in 2013 oder eine kurzzeitige Verunsicherung durch die ZWGg. Ein dauerhafter Rückgang der Steuereinnahmen ist jedoch nicht zu erkennen.

Abbildung 20: Entwicklung der Vermögensverkehrssteuern in ausgewählten Kantonen

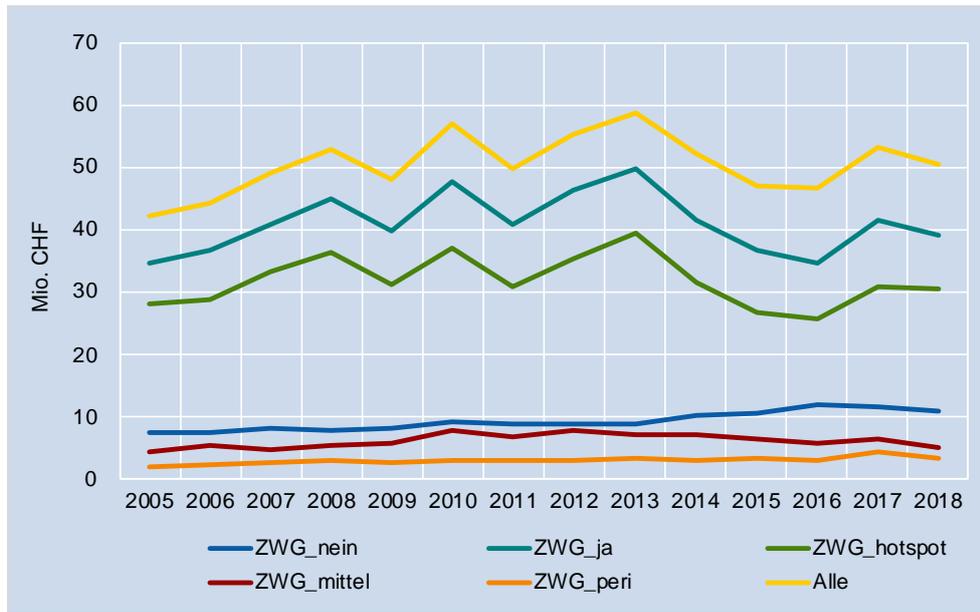


Quelle: EFV, Berechnung Rütter Soceco

Abbildung 21 und Abbildung 22 zeigen die Entwicklung der von den Gemeinden eingenommenen Vermögensverkehrssteuern und der Vermögensgewinnsteuern (die die Grundstückgewinnsteuer enthalten) im Kanton Graubünden nach Gemeindetypen. In beiden Abbildungen ist zunächst zu sehen, dass die ZWG-Gemeinden für den überwiegenden Teil des Steueraufkommens sorgen und unter diesen wiederum die ZWG-Hotspots den grössten Anteil beitragen. Abbildung 20 zeigt auch, dass vor allem die ZWG-Hotspots den bereits in Abbildung 20 gesehenen Rückgang bei den Vermögensverkehrssteuern tragen. Daneben geht auch das Aufkommen in den mittleren ZWG-Gemeinden kontinuierlich zurück. Die Vermögensgewinnsteuern unterliegen noch grösseren Schwankungen als die Vermögensverkehrssteuern, da sie von den bei Handänderungen realisierten Gewinnen abhängen. Auch bei diesen Steuern ist zwischen 2013 und 2016 ein Rückgang zu beobachten, der jedoch bereits 2011 einsetzt. Auch hier fällt der Rückgang vor allem in den ZWG-Hotspots an.

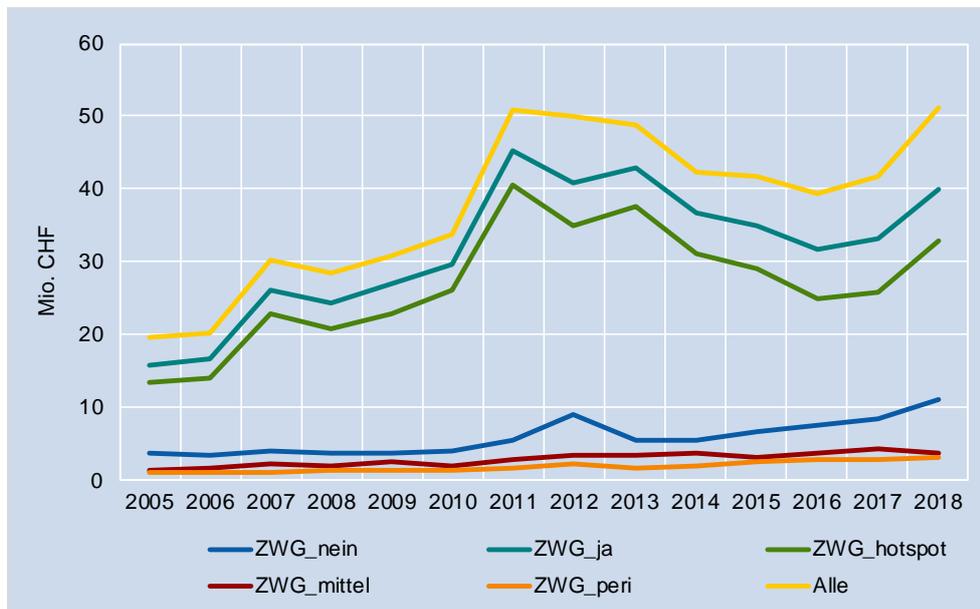
Insgesamt ist nicht auszuschliessen, dass die Abnahme der Steuereinnahmen mit der ZWGg zusammenhängt. Für eine zuverlässigere Aussage wäre es erforderlich, zusätzlich die Zahl der Handänderungen und die Steuersätze in den Gemeinden zu untersuchen, was im Rahmen dieser Studie nicht möglich war.

Abbildung 21: Entwicklung der Vermögensverkehrssteuern in den Gemeinden im Kanton Graubünden



Quelle: Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden, Berechnungen Rütter Soceco

Abbildung 22: Entwicklung der Vermögensgewinnsteuern in den Gemeinden im Kanton Graubünden



Quelle: Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden, Berechnungen Rütter Soceco

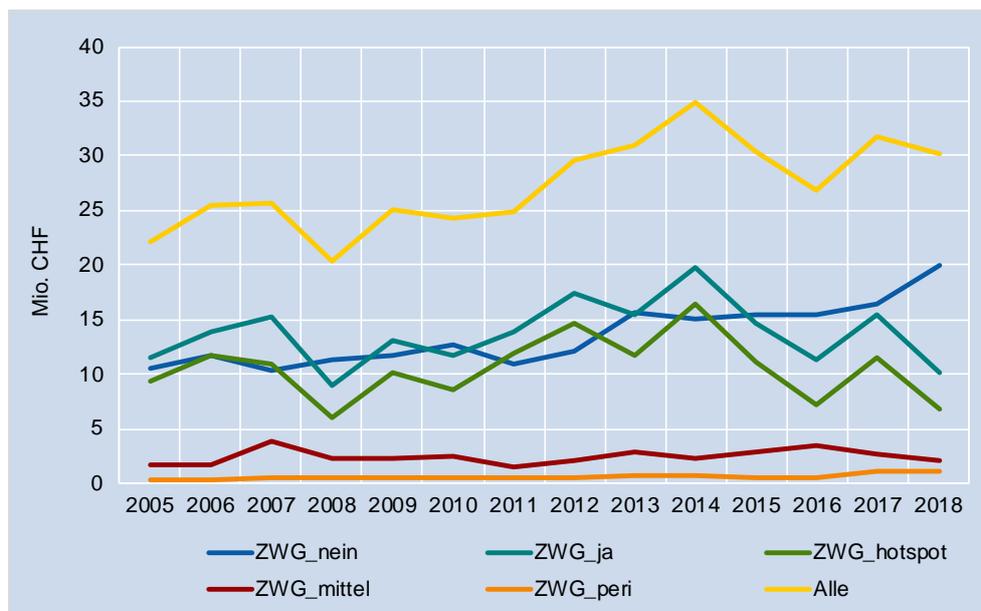
In Abbildung 23 ist die Entwicklung der Vermögensgewinnsteuern¹⁸ in den Gemeinden im Kanton Bern zu sehen. Im Unterschied zum Kanton Graubünden ist der Anteil der ZWG-Gemeinden am Steueraufkommen mit dem der Nicht-ZWG-Gemeinden vergleichbar. Auch im Kanton Bern dominieren jedoch die ZWG-Hotspots beim Steueraufkommen. In den ZWG-Hotspots steigen die Steuereinnahmen zunächst zwischen 2013 und 2014 und sinken anschliessend bis 2016. Dies könnte grundsätzlich

¹⁸ Hauptsächlich Grundstückgewinn- und zu einem kleinen Teil Lotteriegewinnsteuern.

eine Folge der ZWGg sein. Allerdings unterliegt die zeitliche Entwicklung des Steueraufkommens starken Schwankungen, so dass kein eindeutiger Trendbruch erkennbar ist. Auch hier wäre die Auswertung der Steuerfälle und der Steuersätze hilfreich.

Die Analyse der Daten zu den (hier nicht gezeigten) Liegenschaftssteuereinnahmen lässt – wie erwartet – keine Auswirkungen der ZWGg erkennen.

Abbildung 23: Entwicklung der Vermögensgewinnsteuern in den Gemeinden im Kanton Bern



Quelle: Kanton Bern, Berechnungen Rütter Soceco

Zwischenfazit Alpenraum

Insgesamt zeigt die deskriptive Analyse der Daten für den Alpenraum, dass die Annahme der Initiative bzw. die Einführung der Übergangsverordnung kurzzeitig zu einer erheblichen Zunahme der Baubewilligungen für Wohnungen geführt hat. Ab 2012/13 ist die Zahl der Baubewilligungen deutlich gesunken, und zwar um rund 40% im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011. In den Hotspot-Gemeinden war der Rückgang deutlich stärker. Die geringe Zahl der Baubewilligungen ab 2014 dürfte zum Teil direkt auf die ZWGg zurückzuführen sein, zum Teil aber auch darauf, dass in den Jahren 2012 und 2013 die Pipeline mit bewilligungsfähigen Projekten abgebaut wurde. Letzteres ist ein Übergangseffekt, der indirekt auch mit der ZWGg zusammenhängt.

Die hohe Zahl an bewilligten Wohnungen wurde in den Folgejahren gebaut und dürfte somit dazu beigetragen haben, dass der Rückgang des Wohnungsbaus infolge der ZWGg verzögert erfolgte. Dies zeigt sich daran, dass die Zahl der zwischen 2014 und 2017 pro Jahr gebauten Wohnungen im Durchschnitt nur 8% unter derjenigen des Zeitraums vor Einführung der ZWGg lag. Dieser Befund gilt in ähnlicher Weise auch für die Wohnbauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden. Beide Indikatoren sinken jedoch im Zeitverlauf, so dass die Verluste infolge der ZWGg zunehmen. Da die neuesten Daten erst für das Jahr 2017 vorliegen, ist noch unklar, ob inzwischen ein neues Gleichgewicht für die Wohnbauaktivitäten erreicht wurde.

Die Analyse der Bauinvestitionen in Beherbergungsbetriebe und Restaurants lässt keine eindeutigen Schlüsse zur Wirkung der ZWGg zu.

Die immobilienbezogenen Steuern, insbesondere Vermögensverkehrssteuern und Vermögensgewinnsteuern, weisen in den Kantonen Bern und Graubünden nach 2013 sinkende Verläufe auf, die mit der ZWGg zusammenhängen könnten. Es verbleibt jedoch eine gewisse Unsicherheit, die mit vertiefenden Analysen verringert werden könnte.

In den ZWG-Gemeinden hat die Beschäftigung im Baugewerbe zwischen 2011 und 2017 um rund 8% abgenommen. Auch wenn wahrscheinlich ist, dass der Rückgang der Wohnbauaktivitäten zu einer geringeren Beschäftigung geführt hat, ist der Beitrag der ZWGg schwierig zu beziffern. Weitere mögliche Einflussfaktoren sind die stagnierende Bevölkerung und die Konjunktur in den ZWG-Gemeinden. Die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe wurde durch den Beschäftigungsrückgang nicht tangiert, sie ist sogar gesunken. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Beschäftigungsabnahme insbesondere Personen betraf, die nicht in den entsprechenden Gemeinden wohnhaft waren (z.B. Grenzgänger oder Saisonarbeitskräfte). Kapitel 6 enthält eine Modellrechnung, mit der die Auswirkung der ZWGg auf die Beschäftigung im Alpenraum geschätzt wird.

5.1.2 Regionale Besonderheiten im Alpenraum

Bei der Analyse der regionalen Besonderheiten konzentrieren wir uns auf den Verlauf der Bauaktivitäten nach Einführung der ZWGg. Dieser unterscheidet sich deutlich zwischen den Subregionen des Alpenraums. Abbildung 24 enthält einen Überblick über die Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Anzahl neu bewilligter Wohnungen, der Anzahl neu gebauter Wohnungen und der Wohnbauinvestitionen. Sie zeigt die Werte in der zweijährigen Übergangsperiode und danach (2015-2017), jeweils im Vergleich zum Durchschnitt des Zeitraums vor Einführung der ZWGg (ab 2006 / 2007).

Die Abbildung zeigt für den Alpenraum die grosse Zunahme der Baubewilligungen in der Übergangsperiode und den anschliessenden starken Rückgang. Im Vergleich dazu steigen und sinken die Anzahl neu gebauter Wohnungen und die Bauinvestitionen nach Einführung der ZWGg deutlich weniger stark.

Im Vergleich zum Alpenraum steigt die Zahl der Baubewilligungen in der Übergangsperiode am stärksten in den Kantonen Bern und Wallis. Im Kanton Graubünden entspricht ihre Entwicklung der des Alpenraums. Schwächer als im Alpenraum entwickeln sich die Baubewilligungen in den übrigen Subregionen. Nach der Übergangsperiode sinkt die Zahl der Baubewilligungen überdurchschnittlich im Kanton Graubünden. Im Kanton Wallis und in den Waadtländer und Freiburger Alpen entspricht ihre Entwicklung derjenigen des Alpenraums. In den übrigen Subregionen sinkt sie weniger stark als im Alpenraum.

Die Zahl der neu gebauten Wohnungen und die Bauinvestitionen entwickeln sich in den meisten Fällen parallel zueinander, wobei zum Teil leichte Phasenverschiebungen auftreten. Wir gehen deshalb im Folgenden nur auf die Entwicklung der Bauinvestitionen ein. Hier zeigen sich in den Berner Alpen stark überdurchschnittliche Bauaktivitäten, sowohl in der Übergangsperiode als auch anschliessend. In den Zentralschweizer Alpen und im Kanton Tessin sind ebenfalls überdurchschnittlich hohe Bauinvestitionen zu verzeichnen. Im Vergleich dazu ist die Entwicklung der Bauinvestitionen im Kanton Wallis relativ gleichmässig und unterscheidet sich nicht sehr stark von den Jahren vor Einführung der ZWGg. Im Kanton Graubünden und in den Waadtländer und Freiburger Alpen liegt die Entwicklung der Bauinvestitionen

unter dem Durchschnitt des Alpenraums. Die Daten für die Ostschweizer Alpen sind wegen sehr geringer Fallzahlen schwierig zu interpretieren.

Abbildung 24: Ausgewählte Indikatoren zu Wohnbauaktivitäten in den ZWG-Gemeinden nach Subregionen im Vergleich zur Periode vor Einführung der ZWGg

Region	Durchschn. jährl. Anzahl bewilligte Wohnungen		Durchschn. jährl. Anzahl neu geb. Wohnungen		Durchschn. jährl. Wohnbauinvestitionen	
	2012 - 2013	2014 - 2017	2013 - 2014	2015 - 2018	2013 - 2014	2015 - 2018
Alpenraum	161	60	105	89	110	90
Graubünden	162	43	117	75	110	71
Wallis	198	59	77	94	93	98
Berner Alpen	206	70	105	111	159	121
Alpen VD / FR	115	63	112	54	73	61
Zentralschw. Alpen	127	78	178	97	140	91
Ostschweizer Alpen	88	125	144	130	135	129
Tessin	69	69	106	102	112	102

* Indexdarstellung; Anzahl bewilligte Wohnungen: 2006 – 2011 = 100; übrige Indikatoren: 2007 – 2012 = 100. Für den Vergleich wurden phasenverschobenen Zeiträume gewählt, da im Durchschnitt 1.5 Jahre zwischen Baubewilligung und Fertigstellung vergehen.

Lesebeispiel: Im Vergleich zum Zeitraum 2006 bis 2011 lag die durchschnittliche jährliche Anzahl bewilligter Wohnungen im Alpenraum in den Jahren 2012 bis 2013 61 % höher. In den Jahren 2014 bis 2016 lag sie um 40% tiefer als im Durchschnitt des Zeitraums 2006 bis 2011.

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

5.1.3 Jurabogen

Im Jurabogen wird die Analyse der Indikatoren dadurch erschwert, dass die Zahl der Gemeinden (168) und insbesondere der ZWG-Gemeinden (33) relativ klein ist (vgl. Tabelle 6). Dadurch können gemeindespezifische Eigenheiten und Sonderentwicklungen deutlich stärker auf die aggregierte Entwicklung durchschlagen. Dementsprechend sind die Zeitreihen für die Jura-Gemeinden durch starke Schwankungen gekennzeichnet. Wegen der geringen Zahl der ZWG-Gemeinden ist auch keine getrennte Analyse für die verschiedenen Gemeindetypen möglich.

Wohnbauaktivitäten

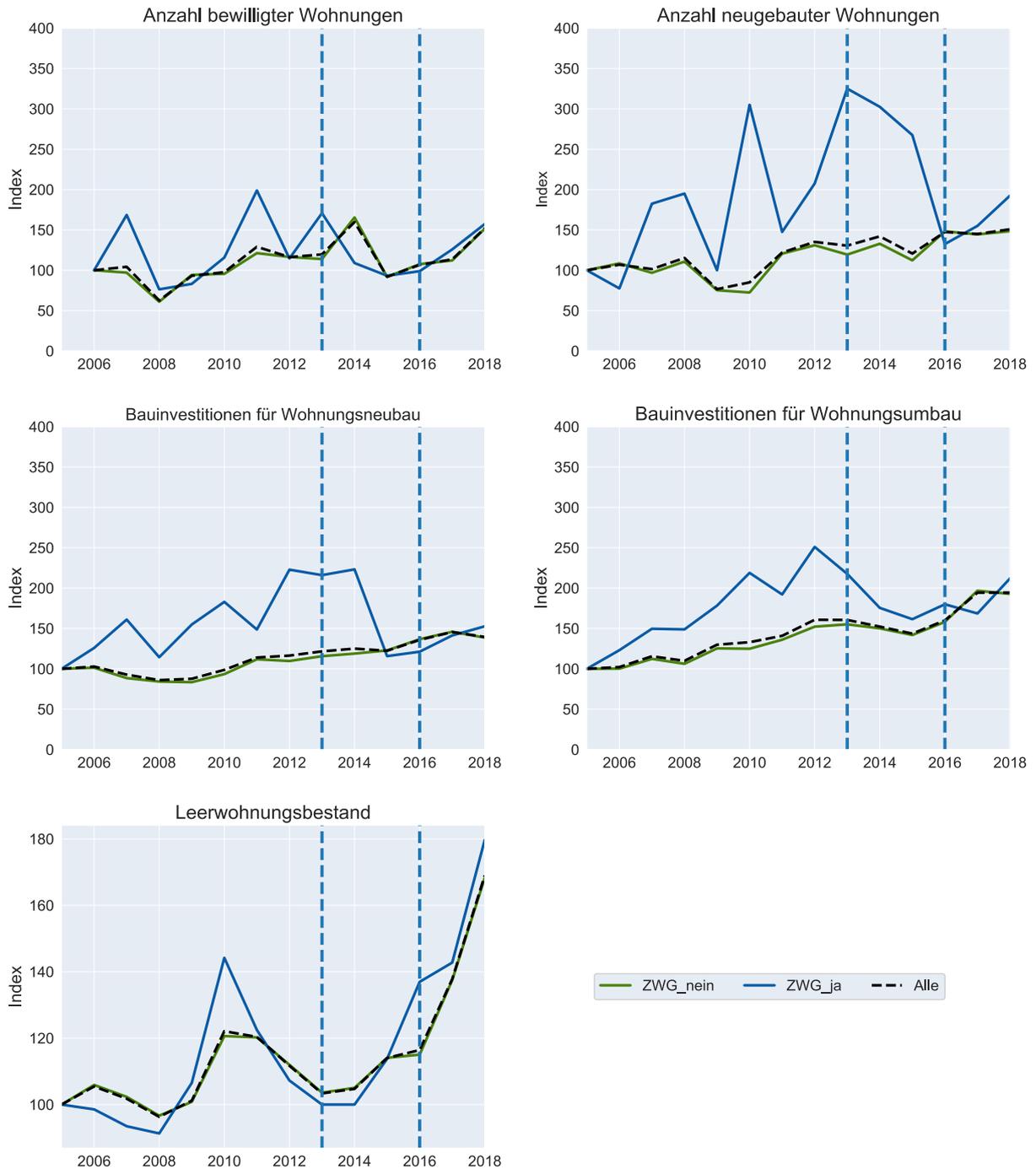
Anzahl bewilligte Wohnungen

Die Entwicklung der Anzahl bewilligter Wohnungen zwischen 2006 und 2018 ist durch starke Schwankungen geprägt (Abbildung 25, oben links). Eindeutige Trends sind nicht erkennbar. Auch zwischen ZWG-Gemeinden und Nicht-ZWG-Gemeinden sind keine eindeutigen Unterschiede sichtbar.

Anzahl neugebaute Wohnungen

Die Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen (Abbildung 25, oben rechts) zeigt ein ähnliches Muster wie die der neu bewilligten Wohnungen. Allerdings sind die Ausschläge in den ZWG-Gemeinden bei ersteren grösser als bei letzteren. Die Zahl neu gebauter Wohnungen verringert sich zwar stark zwischen 2013 und 2016. Der Rückgang ist im Vergleich mit der vergangenen Entwicklung aber nicht aussergewöhnlich.

Abbildung 25: Entwicklung ausgewählter Wohnbauindikatoren im Jurabogen



Quellen: Baublatt, BFS: Bauausgabenstatistik, Leerwohnungsstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

Investitionsausgaben für den Wohnungsbau und Leerwohnungen

Im Jurabogen entwickeln sich die Investitionsausgaben für den Neubau von Wohnungen in ZWG-Gemeinden deutlich stärker als in Nicht-ZWG-Gemeinden (Abbildung 25, unten links). Sie steigen auf mehr als das Doppelte zwischen 2005 und 2012, stagnieren dann bis 2014 und halbieren sich dann fast innerhalb eines Jahres

und erreichen damit das Entwicklungsniveau der Nicht-ZWG-Gemeinden. Eine ähnliche Entwicklung zeigen auch die Ausgaben für den Umbau von Wohnungen (Abbildung 25, unten rechts). Hier setzt der Rückgang jedoch bereits im Jahr 2012 ein.

Insgesamt lässt die deskriptive Analyse der Statistiken keine eindeutige Aussage zu den Wirkungen der ZWGg auf die Bauaktivitäten im Jurabogen zu. Aus den Fallstudien in den Franches-Montagnes und dem Interview in Saint-Cergue ist jedoch bekannt, dass in der Zeit seit 2008 in verschiedenen Etappen eine erhebliche Neubautätigkeit im Bereich Erstwohnungen stattgefunden hat. Gründe dafür sind der Aufschwung der Industrie und im Falle von Saint-Cergue auch die Baulandknappheit in der Region Nyon. Demgegenüber sind kaum Zweitwohnungen entstanden. Das Angebot an neuen Wohnungen hat dazu geführt, dass Bewohner von weniger attraktive Altbauwohnungen in die neuen Angebote umgezogen sind. Das erklärt den temporären Anstieg der Leerwohnungen.

Anzahl Beschäftigte und Arbeitslosigkeit im Baugewerbe

Die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe steigt zwischen 2011 und 2014 sowohl in ZWG-Gemeinden als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden (Abbildung 26, links oben). Ab 2014 läuft die Entwicklung auseinander. In den Nicht-ZWG-Gemeinden bleibt sie stabil, während sie in den ZWG-Gemeinden bis 2017 um rund 12% sinkt (gegenüber 2011).

Die Arbeitslosenquote im Baugewerbe ist in den ZWG-Gemeinden im Untersuchungszeitraum tiefer als in den Nicht-ZWG-Gemeinden (Abbildung 26, links unten). Ab 2014 steigt sie in den ZWG-Gemeinden und erreicht 2017 das Niveau der Nicht-ZWG-Gemeinden. Wie aus den Fallstudien (Kap. 9.5.5 und 9.5.6) hervorgeht, ist die ZWGg nicht der Grund für diese Entwicklung.

Anzahl Beschäftigte und Arbeitslosigkeit im Gastgewerbe

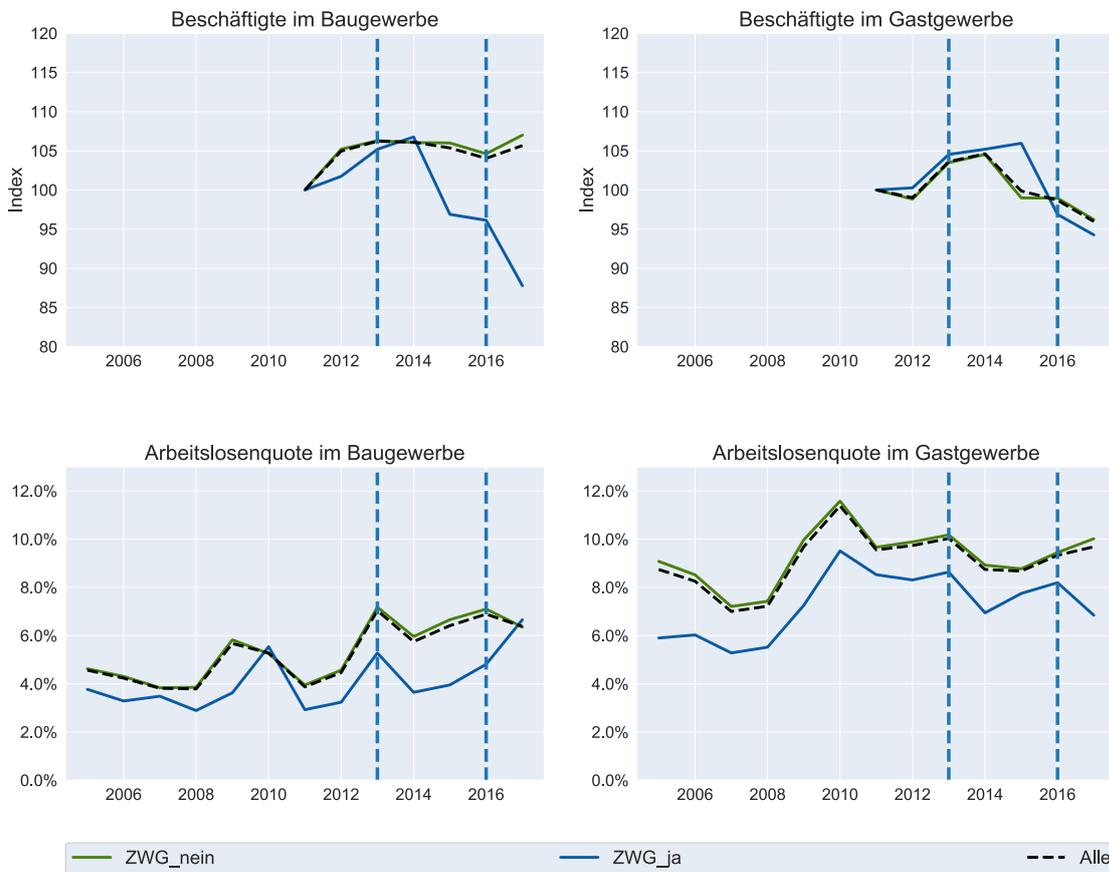
Im Gastgewerbe steigt die Zahl der Beschäftigten in beiden Gemeindetypen zunächst bis 2014 resp. 2015 um 4% bis 6%, bevor sie bis 2017 stark um 8 bis 12 Prozentpunkte sinkt (Abbildung 26, rechts oben). Der weitgehend parallele Verlauf spricht dafür, dass keine Wirkung der ZWGg vorliegt.

Im Jurabogen steigt die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe zwischen 2008 und 2010 und nimmt in den Folgejahren einen tendenziell abnehmenden Verlauf (Abbildung 26, rechts unten). Dabei ist die Quote in den ZWG-Gemeinden ein bis zwei Prozentpunkte tiefer als in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Auch hier ist eine Verbindung mit der ZWGg nicht gegeben.

Zwischenfazit Jurabogen

Insgesamt ergibt die Analyse der Statistiken für den Jurabogen keine eindeutigen Hinweise auf Wirkungen der ZWGg. Die Zahl der ZWG-Gemeinden ist zu klein, um Unterschiede zwischen ihnen und den Nicht-ZWG-Gemeinden auf die ZWGg zurückführen zu können. Aus den Fallstudien im Jurabogen (Kap. 9.5.5 und 9.5.6) und auch aus der Fallstudie des Teams von IC Infraconsult im Val de Travers geht zudem klar hervor, dass die Zweitwohnungsinitiative kaum Wirkungen zeigt. Die Wohnbauaktivitäten und -investitionen und in der Folge auch die Beschäftigung im Baugewerbe sind durch den Erstwohnungsbau bestimmt. Zweitwohnungen haben nur eine marginale Bedeutung.

Abbildung 26: Entwicklung ausgewählter Beschäftigungsindikatoren im Jurabogen



Quelle: BFS: STATENT, SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen Rütter Soceco

5.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Regressionsanalyse kurz erläutert. Eine Auflistung der detaillierten Ergebnisse findet sich im Anhang, Kapitel 9.3.3.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse der Regression zusammen. Alle Kontrollvariablen haben das erwartete Vorzeichen, wobei lediglich das Bevölkerungswachstum und die Zinsrate statistisch signifikant sind (auf einem 5% Signifikanzniveau). Eine Zunahme der Bevölkerung führt somit zu einer Zunahme der Bauinvestitionen, ein erhöhter Zinssatz zu dessen Verringerung.

Auch die Variable von Interesse – die Einführung der Zweitwohnungsgesetzgebung 2013 – ist statistisch signifikant (auf 10%-igem Signifikanzlevel) und hat den erwarteten negativen Einfluss. Allerdings ist dieser überraschend hoch. Im Durchschnitt führte die ZWGg zu einer ca. 26%igen Abnahme an Bauinvestitionen im Vergleich zum Zeitraum vor deren Einführung. Es ist durchaus möglich, dass auch weitere Faktoren, wie z.B. die verschärfte Hypothekenspraxis der Banken im gleichen Zeitraum zu dem hohen Wert beitragen.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Regressionsergebnisse

Variable	Regressionskoeffizient
Zweitwohnungsgesetzgebung	-0.264* (0.058)
Verfügbares Einkommen	0.078 (0.847)
Bevölkerung	4.797** (0.012)
Zinssatz	-0.291** (0.030)
Baupreisindex	-0.010 (0.743)
Wechselkurs Euro	0.409 (0.536)
Leerwohnungsanteil	-0.042 (0.402)
Regressionsstatistiken	
Anzahl Beobachtungen	3060
Anzahl Gemeinden	306
R ²	0.01
F-Statistik	4.10*** (df = 7, 2747)
Chi 2	N/A
*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 p-Werte in Klammern, clustered auf Gemeindeebene	

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

Insgesamt ist das vorliegende Modell als eine erste statistische Analyse zur Bestimmung des Einflusses der ZWGg zu verstehen¹⁹. Diese Analyse verfolgte vorrangig das Ziel, eine mögliche statistisch signifikante Auswirkung nachzuweisen. Weitere Modellanpassungen könnten denkbar sein, um die genaue Höhe eines kausalen Effekts zu schätzen.

5.3 Auswirkungen auf die Immobilienpreise

Die ZWGg wurde in einem hinsichtlich der Immobilienpreise sehr dynamischen Umfeld eingeführt. Der Zeitraum vor Einführung der ZWGg war in der Schweiz durch eine hohe Zunahme der Immobilienpreise gekennzeichnet. Um das Risiko einer Immobilienpreisblase zu verhindern, wurde ab 2012 und insbesondere ab 2014 die Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken verschärft (vgl. Kapitel 3.1). Im gleichen Zeitraum führten der starke Schweizerfranken, die Weissgeldstrategie des Bundes und verstärkte Kontrollen durch die Steuerbehörden in Italien dazu, dass die Nachfrage von Ausländern nach Zweitwohnungen in der Schweiz gesunken ist. Diese Rahmenbedingungen dürften bereits zu einer starken Preisdämpfung bei Immobilien geführt haben. Vor diesem Hintergrund ist es methodisch eine Herausforderung, die Wirkung der ZWGg auf die Immobilienpreise herauszuschälen.

Wir analysieren dazu einerseits die Entwicklung der Transaktionspreise von Erst- und Zweitwohnungen im Alpenraum und insbesondere in ZWG-Gemeinden und andererseits allfällige Preiszuschläge für Zweitwohnungen mittels eines hedonischen Modells. Gemäss dem in Kapitel 3.1 erläuterten Wirkungsmodell ist aufgrund der Bestimmungen der ZWGg und der damit verbundenen Verknappung von Zweitwoh-

¹⁹ In der akademischen Literatur sind zudem zwei Beispiele zu nennen, die sich mit der Auswirkung der ZWGg beschäftigen: Hilber und Schöni (2018) und Steffen (2017).

nungen eine Marktsegmentierung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen sowie zwischen Erst- und Zweitwohnungen zu erwarten. Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf die Unterschiede zwischen Erst- und Zweitwohnungen, da die Datenlage eine Unterscheidung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen derzeit nicht erlaubt. Die Auswertungen erfolgten getrennt für Eigentumswohnungen (EWG) und Einfamilienhäuser (EFH). Im Folgenden konzentrieren wir uns in der Regel auf die Eigentumswohnungen.

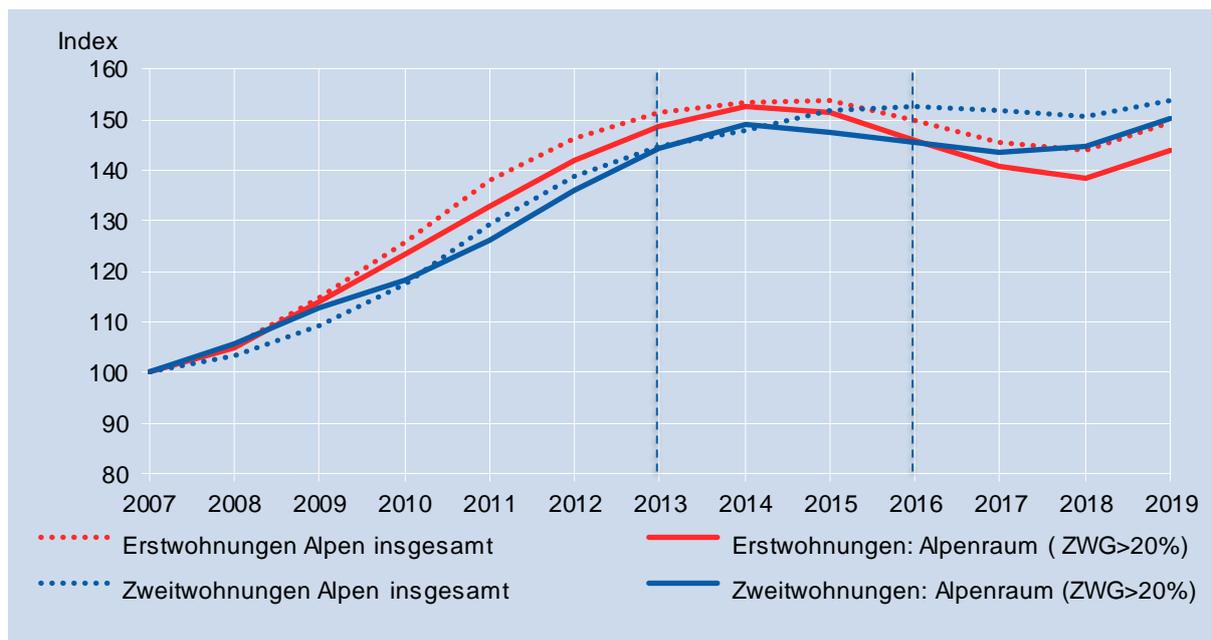
Entwicklung der Transaktionspreise

Die Evidenz für eine Wirkung der ZWGg auf die Immobilienpreise und -märkte ist umso stärker, wenn Erst- und Zweitwohnungspreise in den vom Gesetz betroffenen Gemeinden nach der Einführung der ZWGg signifikant unterschiedliche Preisentwicklungen aufweisen und somit eine Marktsegmentierung in einen Erst- und Zweitwohnungsmarkt aufzeigen. Inwiefern die Preiszuschläge oder -abschläge für Zweitwohnungen von sinkenden Erstwohnungspreisen herrühren, kann die Betrachtung der Erstwohnungspreisindizes aufzeigen.

Abbildung 27 zeigt die Entwicklung der Transaktionspreise von Erst- und Zweitwohnungen ab dem Jahr 2007 gemäss Analysen von Fahrländer Partner Raumentwicklung (FPRE), einerseits für den Alpenraum insgesamt und andererseits für die ZWG-Gemeinden im Alpenraum. Zwischen 2007 und 2014 sind die Preise im Alpenraum wie auch in der übrigen Schweiz stark gestiegen. Ab 2014 setzte eine Stagnation bzw. ein Rückgang der Preise ein. Allgemein wirkten die verschärfte Hypothekervergabe und die Frankenaufwertung ab 2014/15 preishemmend beim Wohneigentum in der Schweiz.

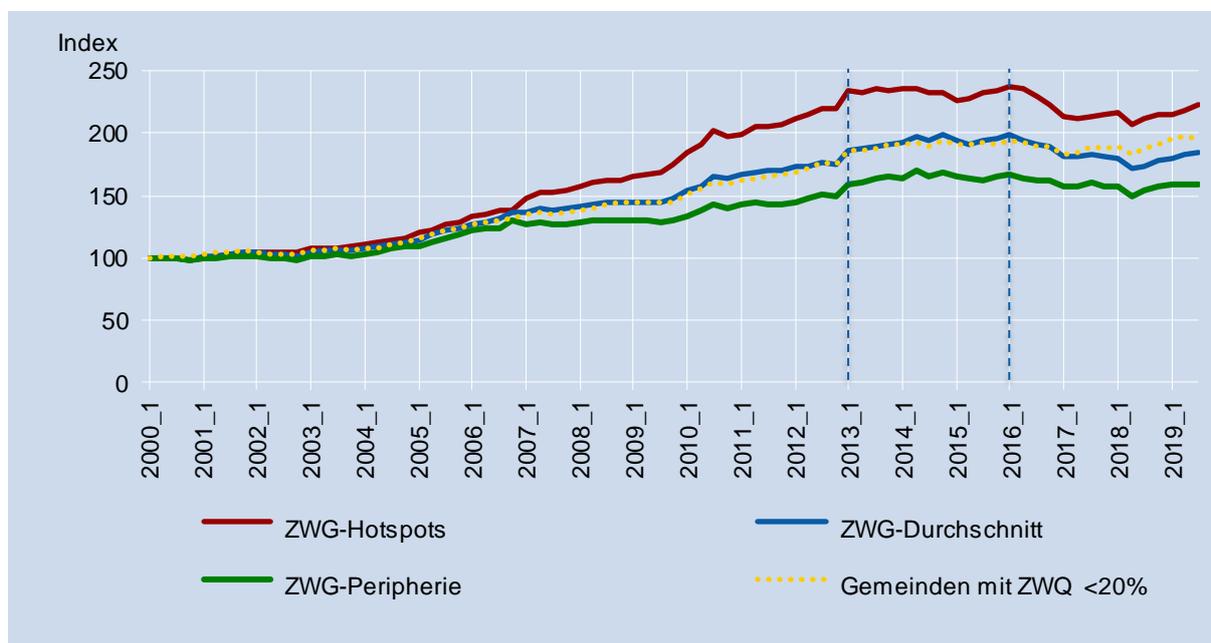
Im Zeitraum nach der Annahme der Initiative (2013-2019) haben sich die Erstwohnungspreise reduziert (-3.3%), wobei die Preise in den ZWG-Gemeinden stärker gesunken sind als im Alpenraum insgesamt. Die Zweitwohnungspreise sind – nach zwischenzeitlicher Reduktion – noch schwach angestiegen (+3.9%). Auch hier lag die Preisentwicklung in den ZWG-Gemeinden unter derjenigen im gesamten Alpenraum. Die ZWGg – bzw. die dadurch ausgelöste Bautätigkeit – dürfte dabei einen preissenkenden Einfluss auf die Wohneigentumspreise in den ZWG-Gemeinden ausgeübt haben. In den letzten Quartalen (seit dem 3. Q. 2018) steigen die Preise auch in den ZWG-Gemeinden wieder, was als Indiz zu verstehen ist, dass sich die Überkapazitäten des von der ZWGg induzierten Bau-Peaks langsam abbauen. Da direkt nach dem Bewilligungsstopp in den Zweitwohnungsgemeinden keine Umkehr der Preisentwicklung zu beobachten ist, dürfte die ZWGg damit erst verzögert und in Kombination mit der Frankenaufwertung und der Selbstregulierung der Banken seinen Einfluss generiert haben.

Betrachtet man die Entwicklung der Wohneigentumspreise für Erstwohnungen nach Gemeindetypen, so erkennt man, dass die Preise in den ZWG-Hotspots zwischen 2000 und 2011 am stärksten gestiegen sind, jedoch zwischen 2013 und 2019 auch am deutlichsten nachgegeben haben (-4.7%, vgl. Abbildung 28). Mittlere ZWG-Gemeinden weisen bei den Erstwohnungen von 2013 bis 2019 ein geringes Minus auf, während sich die Preise in peripheren ZWG-Gemeinden seitwärts bewegten. In den nicht vom ZWG betroffenen Gemeinden lagen hingegen die Preise in 2019 über den Preisen von 2013.

Abbildung 27: Preisentwicklung für Erst- vs. Zweitwohnungen (Eigentumswohnungen) im Alpenraum

Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubaubjekt.

Quelle: FPRE.

Abbildung 28: Preisentwicklung Erstwohnungen Wohneigentum, Alpenraum

Anmerkungen: Index: 1. Quartal 2000 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes (quartalsweise Schätzgleichung). Wohneigentum: gewichtetes Aggregat aller Marktsegmente von EWG und EFH, typisches Neubaubjekt.

Quelle: FPRE.

Die ZWGg dürfte in den ZWG-Gemeinden den Druck in Richtung sinkender Wohneigentumspreise verstärkt haben. Dieser Effekt und die oben erwähnten hohen Leerstände sind sowohl auf den von der Zweitwohnungsinitiative ausgelösten Bewilli-

gungs- und Bautätigkeitspeak – Zusatzangebot – als auch auf eine schwache Nachfrage nach Erst- und Zweitwohnungen zurückzuführen. Dabei dürfte auch die nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative einsetzende Unsicherheit über die Vermarktungschancen von Zweitwohnungen eine Rolle gespielt haben.

Preisdifferenz zwischen Erst- und Zweitwohnungen

Die Märkte für Erst- und Zweitwohnungen in ZWG-Gemeinden verfügen seit Inkrafttreten der ZWGg über gesetzlich unterschiedliche Rahmenbedingungen und somit über eine zumindest teilweise unabhängige Preisbildung. Im Zweitwohnungsmarkt entspricht die neue Situation einer Plafonierung auf der Angebotsseite, was bei gleichbleibender Nachfrage preistreibend wirkt. Andererseits dürfte die schwache Nachfrage nach Erstwohnungen sowie die Nutzungsbeschränkung für Neubauten – die nur als Erstwohnung genutzt werden können – in ZWG-Gemeinden die Preise für diese Wohnungen nach unten drücken. Der Einsatz eines hedonischen Modells (vgl. Kapitel 3.3.3 für Erläuterungen zur Methode) erlaubt es, Preisdifferenzen zwischen Erst- und Zweitwohnungen zu berechnen, die nur mit der unterschiedlichen Nutzungsart verbunden sind. Diese sind ein Indikator für eine Marktsegmentierung.

Die Analyse der so berechneten Preisdifferenz zwischen Erst- und Zweitwohnungen ergibt in der Periode vor dem Inkrafttreten der Übergangsverordnung (2010-2012) – wenn überhaupt – nur geringe mittlere Preiszuschläge für Zweitwohnungen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 kostete eine Ferienwohnung (EWG) in einer Hotspot-Gemeinde hingegen 8.4% mehr als eine identische Wohnung für den Erstwohnsitz; im Jahr 2019 liegt dieser Unterschied bereits bei 13% (vgl. Tabelle 10 und Abbildung 29 sowie Tabelle 25 und Tabelle 26 im Anhang für den Nachweis der statistischen Signifikanz dieser Ergebnisse). Die grössten Zweitwohnungszuschläge sind im Tessin, den Waadtländer und Freiburger Alpen sowie im Wallis zu finden, gefolgt vom Kanton Graubünden (vgl. Tabelle 11 und Abbildung 30). Im Berner Oberland sind die Zuschläge immer noch deutlich, aber geringer. In der Zentralschweiz sind sie nur gering. Auch für mittlere ZWG-Gemeinden ist ein signifikanter Zweitwohnungszuschlag sichtbar. Hier sind die Zuschläge aber erst ab 2017 zu beobachten. In den letzten drei Jahren waren die Zuschläge am höchsten im Berner Oberland, knapp gefolgt vom Kanton Graubünden. Die Zuschläge im Wallis sind geringer. Der Preiszuschlag für Ferienwohnungen ist seit dem Jahr 2015 für ZWG-Hotspots und mittlere ZWG-Gemeinden evident und am Steigen. Die ZWGg hat in diesen Gemeindetypen eine deutliche Segmentierung zwischen dem Zweitwohnungs- und dem Erstwohnungsmarkt hervorgebracht, was als Nachweis für die Wirkung der ZWGg verstanden werden kann.

Die in Abbildung 29 und Abbildung 30 zu sehende Abnahme der Preiszuschläge für Zweitwohnungen ab dem Jahr 2009 bis zum beschriebenen Wiederanstieg geht einher mit sinkenden Ferienwohnungskäufen von Ausländern als Folge der Finanzkrise. Bei italienischen Staatsbürgern ist dies zum Beispiel einerseits auf die bis heute anhaltenden konjunkturellen Probleme in Italien zurück zu führen, andererseits werden sie seit der Finanzkrise bei Immobilienkäufen im Ausland sehr genau durch ihre Steuerbehörden kontrolliert. Auch hatte der Franken gegenüber dem Euro in dieser Periode bereits stark aufgewertet, was die Schweizer Zweitwohnungen für Ausländer verteuerte. Diese erklärenden Faktoren spielen mehrheitlich bis heute eine Rolle und dürften somit den oben beschriebenen Nachweis für die Wirkung der ZWGg nicht entkräften.

Tabelle 10: Preisaufschlag für Zweitwohnungen nach Wohnungstyp: Durchschnitt 2014-2019

	Eigentums- wohnungen	Einfamilienhäuser
Hotspot-Gemeinden	+8.4%	+7.5%
Mittlere ZWG-Gemeinden	+5.7%	+3.7%

Anmerkung: Die Preisdifferenz wird zwischen identischen Wohnungen, die sich ausschliesslich durch ihre Nutzung als Erst- bzw. Zweitwohnung unterscheiden, gemessen.

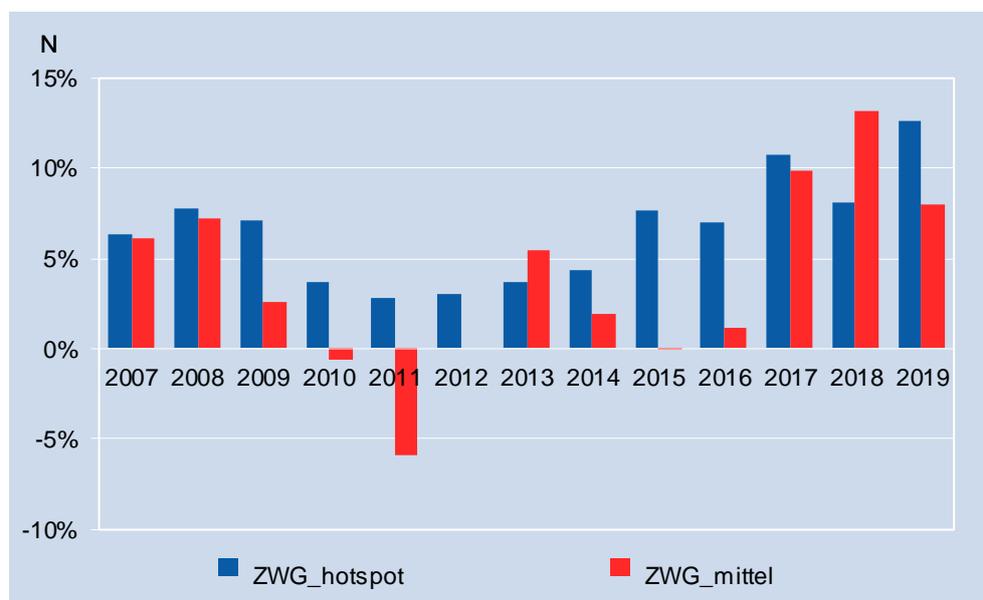
Quelle: FPRE

Tabelle 11: Preisaufschlag für Zweitwohnungen nach Untersuchungsregionen; Eigentumswohnungen, Durchschnitt 2014-2019

	ZWG-Hotspots	Mittlere ZWG-Gemeinde
Kanton Graubünden	+8.3%	+7.9%
Kanton Wallis	+9.3%	+4.3%
Kanton Tessin	+10.5%	-
Berner Alpen	+5.6%	+9.1%
Zentralschweizer Alpen	+2.6%	-
Waadtl. / Freiburger Alpen	+10.0%	-

Anmerkungen: Die Preisdifferenz wird zwischen identischen Wohnungen, die sich ausschliesslich durch ihre Nutzung als Erst- bzw. Zweitwohnung unterscheiden, gemessen. Bei TI, Zentralschweiz und VD/FR sind nicht genügend Transaktionen von Zweitwohnungen in den Gemeindetypen vorhanden.

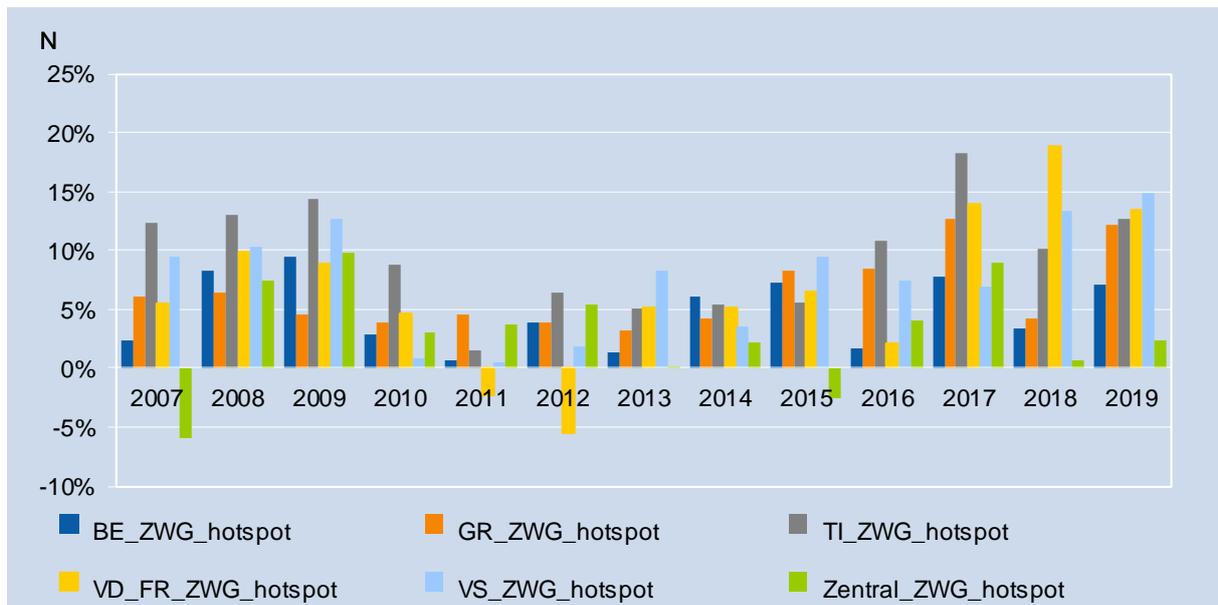
Quelle: FPRE

Abbildung 29: Entwicklung des Zweitwohnungs-Preiszuschlages für Eigentumswohnungen (Schweiz) zwischen 2007 und 2019

Quelle: FPRE

Anmerkung: Die Preisdifferenz wird zwischen identischen Wohnungen, die sich ausschliesslich durch ihre Nutzung als Erst- bzw. Zweitwohnung unterscheiden, gemessen.

Abbildung 30: Entwicklung Zweitwohnungs-Preiszuschlag für Eigentumswohnungen in den Hotspots



Quelle: FPRE

Anmerkung: Die Preisdifferenz wird zwischen identischen Wohnungen, die sich ausschliesslich durch ihre Nutzung als Erst- bzw. Zweitwohnung unterscheiden, gemessen.

Der beobachtbare Preisaufschlag von Zweitwohnungen zu Erstwohnungen in den letzten Jahren resultiert aus dem, im Vergleich zu Zweitwohnungen, stärkeren Preisrückgang bei Erstwohnungen. Dies deutet darauf hin, dass der ZWGg-Effekt stark über die sinkende Attraktivität von Erstwohnungen spielt (auch wenn hier andere Faktoren wie Bevölkerungsrückgang und verschärfte Hypothekarvergabe ebenfalls eine Rolle spielen). Die Nutzungsbeschränkung für Neubauten dürfte den Druck auf die Wohneigentumspreise der Erstwohnungen in den ZWG-Gemeinden verstärkt haben. Diese dürfen, wenn sie nach 2012 bewilligt worden sind, in Zukunft nur als Erstwohnsitz weiterverkauft werden, was aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahlen schwierig werden könnte.

Bei einem externen Schock wie der ZWGg kann eine «unmittelbare» Reaktion/Überreaktion und ein mittel- bis langfristiges Einpendeln auf ein neues Niveau erwartet werden. Knapp acht Jahre nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist es noch zu früh, um die Gesamtwirkung abschliessend zu beurteilen, gewisse Effekte und neue Probleme sind aber bereits erkannt. Leerstände und Preise zeigen, dass der Anpassungseffekt noch nicht abgeschlossen ist, die Überkapazitäten sich aber – wenn auch nur zögerlich – abbauen und der Anpassungsprozess auf das neue Niveau fortgeschritten ist.

5.4 Fallstudien und Experteninterviews

In diesem Kapitel werden die Fallstudiengemeinden kurz vorgestellt. Die detaillierten Ergebnisse, gegliedert nach Fragestellungen, sind im Anhang in Kapitel 9.5 aufgeführt. Die Erkenntnisse sind zudem als Teil der Synthese der Wirkungen ins folgende Kapitel 5.5 integriert.

5.4.1 Arosa



Quelle: © Arosa Tourismus. Humorfestival / Bike

Wichtigste Facts

Fusion gesamtes Tal Schanfigg zu Gemeinde Arosa, Januar 2013.

Ständige Wohnbevölkerung 2018:
3'131, -7% seit 2010.

Beschäftigung 2017:
2'302 VZÄ, -8% seit 2011.

- Gastgewerbe 1'179 VZÄ, -10%
- Baugewerbe: 179 VZÄ, -4%.

Das Gastgewerbe ist mit 51% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 8% auf.

Fahrzeit bis Chur: Zug 1 Stunde, Auto 45 min.

Hohe Bedeutung des Tourismus:

Familienferienort, Skigebietsfusion mit Lenzerheide. Erstarkender Sommertourismus, Aufschwung seit 3 Jahren.

930 vermietete Fewo, 2'600 nicht vermietete Zweitwohnungen, 35 Hotels, 2'600 verfügbare Hotelbetten.

Übernachtungen 2018: 371'777 Hotellerie, 135'600 vermietete FeWo.

Zweitwohnungsanteil 2019: 74%.

Bedeutung Zweitwohnungen: gross, aber auch starke Hotellerie.

Seit 2000 sind 22 Hotels mit 1'015 Betten in Zweitwohnungen umgewandelt worden, davon 4 Betriebe von 2013-2017 (mit ca. 200 Betten).

Kommunale Zweitwohnungsregelung seit 2011: Lenkungsabgabe bezogen auf die Fläche neu erstellter Zweitwohnungen sowie Kontingentierung.

Abklärungen

Durchführung vor Ort durch Rütter Soceco gemeinsam mit Esther Casanova Raumplanung GmbH. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Fünf persönliche und ein telefonisches Interview mit: Gemeindepräsident, VR Bergbahnen und Hotel; Direktor Arosa Tourismus; Gemeinderätin, zuständig für Hochbau, Mitinhaberin Malerbetrieb, Architekt und Immobilienhändler; Bauunternehmer und Vertreter Gewerbeverein; Leiter Finanzamt; Leiter Grundbuchamt. Feedback zu Ergebnissen telefonisch/schriftlich. Workshop wurde infolge Coronavirus nicht durchgeführt.

5.4.2 Anniviers (VS)



Quelle: © Anniviers tourisme, Ortsteil Grimenz

Wichtigste Facts

Die Gemeinde Anniviers ist 2009 aus der Fusion der sechs Ortschaften Ayer, Chandolin, Grimenz, Saint-Jean, St.-Luc und Vissoie hervorgegangen.

Ständige Wohnbevölkerung 2018:
2'732, +6% seit 2010

Beschäftigung 2017:
1'133 VZÄ, +1% seit 2011

- Gastgewerbe 288 VZÄ, -3%
- Baugewerbe: 149 VZÄ, -22%

Das Gastgewerbe ist mit 25% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 13% auf.

Weitere wichtige Branchen: Immobilienwirtschaft, Elektrizitätswirtschaft (Stausee Moiry), Landwirtschaft, Schulen, Öffentliche Hand.

Hohe Bedeutung des Tourismus:

Drei mittelgrosse Skigebiete.

4'500 Zweitwohnungen, 19 Hotels,
1'135 verfügbare Hotelbetten.

Übernachtungen 2018: 157'447 Hotel-
lerie.

Bedeutung der Zweitwohnungen: Sehr
gross, Zweitwohnungsanteil 2019:
76%.

Anbindung ans Rhonetal eher schwie-
rig: 40 min bis Sierre mit dem Auto.

Abklärungen

Durchführung vor Ort durch Rütter Soceco gemeinsam mit Arcalpin. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Sechs persönliche Interviews mit: Tourismusverantwortlicher der Gemeindeexekutive; CEO Bergbahnen St-Luc/Chandolin; Immobilienhändler und -verwalter; zwei Bauunternehmern (Hoch- und Tiefbau, Zimmerei); Referenzperson (ehem. Ständerat und erster Präsident der fusionierten Gemeinde).

5.4.3 Bagnes (VS)



Quelle: © Verbier Tourisme. Ortsteil Verbier/Barage de Mauvoisin.

Wichtigste Facts

Die Gemeinde Bagnes besteht aus den Ortschaften: Verbier (internationales Resort), Le Châble, Bruson

Ständige Wohnbevölkerung 2018:
8'096, +4% seit 2010, davon ca. 3'000 in Verbier.

Beschäftigung 2017:
4'414 VZÄ, +8% seit 2011

- Gastgewerbe 1'188 VZÄ, +31%
- Baugewerbe: 508 VZÄ, -23%

Das Gastgewerbe ist mit 27% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 11% auf.

Weitere wichtige Branchen: Immobilienwirtschaft, Elektrizitätswirtschaft (Stausee Mauvoisin), internationale Schule, Öffentliche Hand.

Hohe Bedeutung des Tourismus:

Grosses Skigebiet, Les 4 Vallées, mit internationaler Anziehungskraft.

6'100 Zweitwohnungen, 22 Hotels, 1'231 verfügbare Hotelbetten.

Übernachtungen 2018: 170'000 Hotel-
lerie.

Bedeutung Zweitwohnungen: sehr gross im Ortsteil Verbier, Zweitwohnungsanteil 2019 insgesamt 58%.

Anbindung ans Rhonetal sehr gut: 20 min. mit dem Auto von Martigny nach Le Châble, 26 Minuten mit dem Zug.

Gemeindefinanzen sehr gut. Grösster Nettozahler an kantonalen Finanzausgleich.

Abklärungen

Durchführung vor Ort durch Rütter Soceco gemeinsam mit Arcalpin. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Sechs persönliche Interviews mit: Gemeindepräsident, Tourismusverantwortlicher der Gemeindeexekutive; CEO Téléverbier; Immobilienhändler und -verwalter; zwei Bauunternehmern (Hoch- und Tiefbau, Plattenleger).

5.4.4 Grindelwald (BE)



Quelle: © Grindelwald Tourismus. First Cliff Walk / Snowpenair

Wichtigste Facts

Grindelwald ist ein Tourismusort mit einem hohen Anteil internationaler Gäste.

Ständige Wohnbevölkerung 2018: 3'802, -0,6% seit 2010.

Beschäftigung 2017: 2'288 VZÄ, -6% seit 2011

- Gastgewerbe 850 VZÄ, -4%
- Baugewerbe: 260 VZÄ, -9%.

Das Gastgewerbe ist mit 37% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 11% auf.

Hohe Bedeutung des Tourismus:

Zwei Skigebiete, First und Männlichen, Zugang via Kleine Scheidegg zum Jungfraujoch. Neubau Bergbahn zum Eigergletscher (V-Bahn).

Rund 3'000 Zweitwohnungen, 43 Hotels, 3'019 verfügbare Hotelbetten.

Übernachtungen 2018: 609'500 Hotel-
lerie, 278'200 vermietete FeWo,
311'600 geschätzte Logiernächte
Zweitwohnungen.

Bedeutung Zweitwohnungen: gross,
Zweitwohnungsanteil 2019: 63%.

Kommunale Lenkung des Erstwohnungsbaus mit Erstwohnungsanteil seit 1989.

Gut erreichbar aus dem übrigen Berner Oberland: Fahrzeit Grindelwald-Interlaken: 30 min. mit dem Auto, 44 min. mit dem Zug.

Abklärungen

Durchführung vor Ort durch Rütter Soceco. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Sechs persönliche Interviews mit: Gemeindepräsident, Hochbauvorstand der Gemeinde, Tourismusdirektor, Bergführer/Lehrer, WWF-Mitglied (Klimazeuge), Immobilientreuhänder, Finanzverwalter der Gemeinde.

5.4.5 District des Franches-Montagnes (JU)



Quelle: © Jura Tourisme.

Wichtigste Facts

Der district des Franches-Montagnes umfasst Gemeinden mit unterschiedlichem Zweitwohnungsanteil: Le Bémont 22%, Les Bois 12%, Les Breuleux 13%, La Chaux-des-Breuleux 27%, Les Enfers 28%, Les Genevez 15%, Lajoux 15%, Montfaucon 26%, Muriaux 17%, Le Noirmont 13%, Saignelégier 14%, Saint-Brais 33%, Soubey 64%.

Ständige Wohnbevölkerung 2018:
10'3892, +4%% seit 2010.

Beschäftigung 2017:
5'210 VZÄ, +8% seit 2011

- Gastgewerbe 238 VZÄ, -6%
- Baugewerbe: 277 VZÄ, +7%

Wichtigste Branche: Industrie mit 50% der Beschäftigung. Bau- und Gastgewerbe je 5% der Beschäftigung.

Der Tourismus entwickelt sich in den Franches-Montagnes dynamisch infolge der wachsenden Industrie (Geschäftstouristen) und der Zunahme an Freizeitaktivitäten (Langlauf, Bike, Reiten). Im Vergleich zur Industrie hat er jedoch eine geringe wirtschaftliche Bedeutung.

Unbekannte Anzahl Zweitwohnungen, 19 Hotels, 465 verfügbare Hotelbetten
Übernachtungen 2018: 33'228 Hotellerie.

Bedeutung Zweitwohnungen: sehr gering. Zweitwohnungen sind zum Teil historische Bauernhäuser. Kaum Ferienhäuser. Kein Bau neuer Ferienwohnungen.

Abklärungen

Durchführung vor Ort durch Rütter Soceco gemeinsam mit IC Infraconsult. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Drei persönliche Interviews mit jeweils 1-2 Teilnehmenden: Direktor, Jura Tourisme, Gemeindepräsident und Sekretär von les Breuleux; Gemeindepräsident und Sekretär von Saignelégier.

5.4.6 Saint-Cergue (VD)



Quelle: © Nyon Région Tourisme. Skilift von Saint-Cergue / Dorfzentrum

Wichtigste Facts

Gemeinde Saint-Cergue

Ständige Wohnbevölkerung 2018:
2'575, +24% seit 2010.

Beschäftigung 2017:
297 VZÄ, +30% seit 2011

- Gastgewerbe 36 VZÄ, +4%
- Baugewerbe: 50 VZÄ, +36%

Branchenstruktur 2017: Bau: 16%;
Gastro: 12%; Anderes: 72%.

Tourismus wichtig, jedoch geringe Bedeutung als Wirtschaftsfaktor:

Saint-Cergue liegt am Naturpark Jura vaudois und verfügt über Infrastruktur für Langlauf- und Biketourismus.

Direkt im Dorf liegt ein kleines Skigebiet. Saint-Cergue ist aber auch an das grössere Skigebiet La Dôle angebunden. 370 Zweitwohnungen, <3 Hotels (Datenschutz BFS).

Bedeutung der Zweitwohnungen als Beherbergungsangebot gross, Zweitwohnungsanteil 2019: 22%

Liegt in Pendlerdistanz zu Nyon und verfügt über eine Bahnverbindung. Starke Bautätigkeit im Erstwohnungssektor.

Abklärungen

Durchführung durch Rütter Soceco gemeinsam mit IC Infraconsult. Auswertung von statistischen Grundlagendaten. Ein persönliches Interview mit früherem Gemeindepräsidenten und Bauunternehmer.

5.5 Synthese der Wirkungen und Anpassungsprozesse,

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der verschiedenen Ansätze zur Wirkungsanalyse in einer Synthese zusammengefasst. Dabei orientieren wir uns an den im Wirkungsmodell formulierten Hypothesen. Die Wirkung der ZWGg verstehen wir dabei jeweils als Differenz zwischen einer hypothetischen Entwicklung ohne ZWGg und der Entwicklung mit ZWGg. Zudem enthält dieses Kapitel unsere Erkenntnisse zu den durch das ZWG ausgelösten Anpassungsprozessen der betroffenen Akteure.

Für den Jurabogen kann zunächst festgehalten werden, dass die Analysen keine nennenswerten Wirkungen der ZWGg identifiziert haben. Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich deshalb weitgehend auf den Alpenraum.

5.5.1 Bauaktivitäten

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zu den Bauaktivitäten zusammengefasst, wobei wir uns auf den Bau von Wohnungen und von Beherbergungsbetrieben konzentrieren.

Wohnbauaktivitäten

Die Analyse der verfügbaren Daten zu Baubewilligungen, Wohnungsneubar und Wohnbauinvestitionen kommt zu den folgenden Erkenntnissen:

- Die Zweitwohnungsgesetzgebung hat in den ZWG-Gemeinden zu einer starken Zunahme der Baugesuche und Baubewilligungen für Wohnungen in den Jahren 2012 und 2013 geführt. Ab 2014 ist die Zahl der Baubewilligungen eingebrochen.
- Der Wohnungsneubau und die Bauinvestitionen verzeichneten in 2013 ebenfalls eine Zunahme und anschliessend einen Rückgang. Beide Trends waren jedoch deutlich schwächer als bei den Bewilligungen. Dies spricht dafür, dass die grosse Zahl der Bewilligungen in der Übergangsphase eine dämpfende Wirkung auf den Rückgang der Bauaktivitäten hatte.
- Diese Entwicklungen waren in den ZWG-Hotspots und zum Teil in den mittleren ZWG-Gemeinden besonders ausgeprägt. In den peripheren ZWG-Gemeinden, deren Zweitwohnungsmärkte weniger dynamisch sind, waren diese Entwicklungen nicht zu beobachten.
- In regionaler Hinsicht sind deutliche Unterschiede festzustellen. Das oben erwähnte Wirkungsmuster (starke Zunahme der Baubewilligungen in der Übergangsphase, anschliessend gedämpfte Abnahme der Bauaktivitäten) tritt besonders im Kanton Graubünden und in den Berner Alpen auf. Im Kanton Wallis nahmen die Baubewilligungen ebenfalls stark zu, allerdings sind in den Folgejahren keine überdurchschnittlichen Bauaktivitäten aufgetreten. In den Waadtländer und Freiburger Alpen nimmt die Zahl der Baubewilligungen nur leicht zu, die Bauaktivitäten sinken anschliessend jedoch deutlich. In den Zentralschweizer ist keine nennenswerte Abnahme der Bauaktivitäten zu erkennen. Und im Kanton Tessin und in den Ostschweizer Alpen ist dieses Wirkungsmuster gar nicht festzustellen.

Unsere Regressionsanalyse bestätigt den negativen Einfluss der Zweitwohnungsinitiative auf die Wohnbauinvestitionen. Sie ergibt, dass die Wohnbauinvestitionen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017²⁰ signifikant tiefer waren als im Zeitraum zwischen 2006 und 2013 und dass die ZWGg ein wesentlicher Einflussfaktor für diese Abnahme ist. Neben der ZWGg dürfte aber auch die im gleichen Zeitraum eingeschränkte Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken (vgl. Kapitel 3.1) und die möglicherweise nachlassende Nachfrage ausländischer Käufer nach Zweitwohnungen infolge der Weissgeldstrategie und des starken Frankens einen dämpfenden Einfluss auf die Wohnbauinvestitionen in ZWG-Gemeinden gehabt haben. Es ist jedoch schwierig, den Einfluss dieser Massnahmen zu quantifizieren und zu gewichten.

Da die Daten der Bauausgabenstatistik erst bis zum Jahr 2018 vorliegen, ist derzeit noch unklar, wie sich die Bauaktivitäten seither entwickelt haben und wie sie sich in näherer Zukunft entwickeln werden. Die ZWGg hat Übergangseffekte ausgelöst, die inzwischen abgeklungen sein dürften. Ein neues Gleichgewicht ist in den verfügbaren Daten zu den Bauaktivitäten noch nicht erkennbar.

²⁰ Die Daten des Jahres 2018 wurden nicht in die Regression einbezogen, da die entsprechenden Daten für eine erklärende Variable noch nicht verfügbar sind.

In Bezug auf die Bauaktivitäten bestätigen die Fallstudien die oben erläuterten Erkenntnisse. Die bewilligten Wohnungen wurden bis ins Jahr 2015, in Gemeinden mit einer Kontingentierung für Zweitwohnungen sogar noch später, gebaut. Die Gemeinden haben in der Übergangsphase grosszügig und schnell bewilligt und die Gültigkeitsdauer der Baubewilligungen zum Teil verlängert. Die Fallstudien kommen zusätzlich zu den folgenden Erkenntnissen:

- Die Zweitwohnungsinitiative hat – entgegen den Hoffnungen in ihrem Vorfeld – nicht zu einem verstärkten Bau von preisgünstigen Erstwohnungen (Stockwerkeigentum oder Mietobjekten) in den ZWG-Gemeinden geführt. In Gemeinden mit einem massgeblichen Erstwohnungsbau (z.B. Bagnes oder Saint-Cergue) sind diese Aktivitäten durch die positive wirtschaftliche Entwicklung generell bzw. durch die gute Anbindung an wirtschaftlich starke Zentren sowie durch die tiefen Zinsen und nicht durch die ZWGg bedingt. In den ZWG-Gemeinden, mit grösserer Distanz zu Zentren (Arosa, Anniviers) sind kaum Erstwohnungsprojekte entstanden. In Arosa sind sogar Wohnbauprojekte mit Unterstützung der Gemeinde an mangelnder Nachfrage gescheitert.
- Die ZWGg hat jedoch zu einer Preisreduktion für nicht überbautes Bauland geführt und damit den *Bau von vereinzelt Einfamilienhäusern* (Grindelwald) ermöglicht, was in der früheren Konkurrenzsituation mit Zweitwohnungen nicht möglich gewesen wäre.

Bau von Beherbergungsbetrieben

Die Analyse der Daten zu Bauinvestitionen in Beherbergungsbetriebe und Restaurants lässt keine eindeutigen Schlüsse zur Wirkung der ZWGg zu. Denkbar ist, dass die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus die Nachfrage nach Hotelübernachtungen fördert, was sich auch auf die Hotelinvestitionen auswirken könnte. Auf der anderen Seite könnte die Einschränkung der Querfinanzierung von Hotelinvestitionen durch den Verkauf von Zweitwohnungen diese Investitionen behindern.

Die Fallstudien kommen diesbezüglich zu den folgenden Erkenntnissen:

- Im Rahmen der Fallstudien Arosa, Anniviers und Bagnes sowie auch aus den Interviews im Oberengadin konnten jedoch einige entsprechende Aktivitäten beobachtet werden.
 - In Arosa sind, nach Jahren mit ausschliesslich Hotelschliessungen, seit 2012 mindestens 6 Hotelprojekte in Planung. Davon ist ein Projekt bereits realisiert und für drei weitere ist eine Baubewilligung erteilt worden. 2018 wurden zudem Baubewilligungen für den Ausbau von sieben bestehenden Hotels erteilt. Als Folge der ZWGg wurde zudem Bauland im Besitz der Bergbahnen buchhalterisch abgeschrieben und steht jetzt für ein Beherbergungsprojekt (Resort) zur Verfügung. Ohne die ZWGg-bedingte Verminderung des Landwertes wäre auf diesem Land ein Resort aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht möglich.
 - In Anniviers ist unter Beteiligung der Bergbahnen und Privater eine Gesellschaft gegründet worden, mit dem Ziel, Hotelrenovationen zu finanzieren²¹. So wurde in St. Luc das Hotel Bella Tola durch 20 Investoren finanziert und auch in den anderen Ortschaften der Gemeinde sind «residences de tourisme» – neue Formen von Beherbergung – entstanden.

²¹ Verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der lokalen Hotellerie sind bereits vor der Abstimmung zur Initiative eingeleitet worden. Sie sind daher keine direkte Wirkung der ZWGg, stehen aber vermutlich mit den durch die Initiative ausgelösten Diskussionen im Zusammenhang.

- In Bagnes investierte Téléverbier in die Hotellerie und plant, diesen Geschäftszweig in den kommenden Jahren noch auszubauen (Kauf und Renovation von Hotelbetrieben an strategisch guter Lage, z.B. in der Nähe der Bergbahnstationen).

Bauaktivitäten im Jurabogen

Die Interviews im Rahmen der Fallstudien in den Freibergen und in Saint-Cergue bestätigen den Befund der Datenanalysen. Sowohl in ihrer Funktion als Verantwortliche der Gemeinden wie auch als Bauunternehmer waren sie mit keinen durch die ZWGg ausgelösten Wirkungen auf den Wohnungsbau konfrontiert.

5.5.2 Wohnungsmarkt

Angebot und Nachfrage

Die folgenden Aussagen zu Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt beruht überwiegend auf den Erkenntnissen der Fallstudien.

Wie oben ausgeführt, erlebte der Wohnungsmarkt auf der Angebotsseite ab 2012 einen kurzzeitigen Bewilligungsboom und eine anfänglich erhöhte und dann nachlassende Bautätigkeit. Auf der Nachfrageseite führte die 2013 in Kraft gesetzte Übergangsverordnung hingegen zunächst zu einer Verunsicherung potenzieller Käufer. Daraus ergab sich ein temporäres Überangebot an Wohnungen, das auch zu einer Zunahme der Leerwohnungen führte. Die Fallstudien deuten darauf hin, dass sich das Überangebot ab 2016 / 2017 verringerte, da auf der Angebotsseite der Neubau von Zweitwohnungen zum Erliegen kam und die Unsicherheit auf der Nachfrageseite mit der Inkraftsetzung des ZWG und infolge von Gerichtsurteilen abnahm.

Als Folge der Initiative wurde befürchtet, dass vermehrt bislang von Ortsansässigen genutzte altrechtliche Wohnungen als Zweitwohnungen verkauft und so dem Erstwohnungsmarkt entzogen würden. Dieser Effekt wurde von den Interviewpartnern sowohl in Arosa und im Oberengadin als auch in Grindelwald in einem moderaten Rahmen beobachtet. Selbst altrechtliche Wohnungen, die vorher aufgrund ihrer Lage nicht als Zweitwohnungen genutzt wurden, würden nun saniert und zu guten Preisen verkauft. Um diesen Effekt statistisch nachweisen zu können, wäre eine vertiefte Auswertung der Gebäude- und Wohnungsstatistik angezeigt, was bisher infolge von Datenlücken nur mit grossem Aufwand möglich ist und daher für die vorliegende Studie nicht realisiert werden konnte (vgl. aber Empfehlungen zum Monitoring Kapitel 8).

Was hingegen *kaum beobachtet* wird, ist der sog. *Donut-Effekt*, d.h. dass Einheimische ihre altrechtliche Wohnung im Dorfzentrum verkaufen und sich als Ersatz einen Neubau am Dorfrand erstellen. Eine Umnutzung einer altrechtlichen Wohnung geht meistens mit einem Wegzug oder einem Erbgang einher.

Je nach Region und Art des Gebäudeparks bzw. Preisniveau der Objekte wurden seit Lancierung der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2007 verschiedene weitere Wirkungen auf die Nachfrage nach Zweitwohnungen beobachtet, die allfällige Wirkungen der ZWGg überlagern:

- In Kurorten mit einem hohen Anteil an ausländischer Käuferschaft und einem gehobenen Preissegment (Oberengadin, Grindelwald, Verbier, Grimentz) hatten übergeordnete Effekte wie die Finanzkrise 2008, die steuerlichen Massnahmen

im Ausland sowie die Weissgeldstrategie der Schweiz einen deutlichen bremsenden Einfluss auf die Nachfrage. In diesen Gemeinden wurde beobachtet, dass ausländische Immobilienbesitzer ihre Objekte vermehrt auf den Markt brachten. Infolge der seit der Jahrtausendwende ausserordentlich stark gestiegenen Preisen und dem hohen CHF-Kurs versuchten diese Eigentümer, Gewinne zu realisieren. Dies führte zu einer Ausweitung des Angebots.

- In eher peripheren Regionen mit z.T. sehr kleinen und wenig komfortablen Chalets wie z.B. im Ortsteil St. Luc – Chandolin in Anniviers hat die Attraktivität der Zweitwohnungen für die nachkommende Generation generell abgenommen. Als Folge sind auch hier mehr Objekte als früher auf dem Markt. Hier findet auch die nötigen Erneuerungen der Gebäudesubstanz kaum statt.

Immobilienpreise

Die ZWGg wurde in einem hinsichtlich der Immobilienpreise sehr dynamischen Umfeld eingeführt. Zwischen 2007 und 2012 sind die Immobilienpreise im Alpenraum um 40% bis 50% gestiegen. Dabei war die Preiszunahme in den ZWG-Hotspots im Vergleich zum Alpenraum insgesamt überdurchschnittlich und die in peripheren ZWG-Gemeinden unterdurchschnittlich. Um das Risiko einer Immobilienpreisblase zu verhindern, wurde ab 2012 und insbesondere ab 2014 die Praxis der Banken bei der Vergabe von Hypotheken verschärft. Im gleichen Zeitraum führten der starke Franken und die Weissgeldstrategie des Bundes dazu, dass die Nachfrage von Ausländern nach Zweitwohnungen in der Schweiz gesunken ist. Diese Rahmenbedingungen dürften bereits zu einer starken Preisdämpfung bei Immobilien geführt haben. Vor diesem Hintergrund ist es entsprechend schwierig, die Wirkung der ZWGg auf die Immobilienpreise zu analysieren.

Die Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes auf die Immobilienpreise in den ZWG-Gemeinden wurden mit Hilfe von Transaktionspreisindizes und eines hedonischen Modells untersucht. Die Analyse konzentriert sich auf den Alpenraum und kommt zu den folgenden Erkenntnissen.

In der Übergangsphase nach Annahme der Initiative kam es in den ZWG-Gemeinden auf der Angebotsseite zu verstärkten Wohnbauaktivitäten, während auf der Nachfrageseite eine gewisse Rechtsunsicherheit dämpfend wirkte. Dies führte zu temporär leicht sinkenden Preisen. Seit 2017 resp. 2018 steigen die Immobilienpreise wieder, was als Indiz für den Abbau von Überkapazitäten zu verstehen ist.

Die Analysen ergeben zudem, dass die ZWGg in ZWG-Hotspots und mittleren ZWG-Gemeinden zu einer deutlichen Segmentierung des Wohnimmobilienmarktes in den ZWG-Gemeinden geführt hat, bei der sich die Preisentwicklung von Erstwohnungen und Zweitwohnungen entkoppelt. Es ist zu einem Preiszuschlag für Zweitwohnungen gekommen, der daraus resultiert, dass die Erstwohnungspreise gesunken sind, während Zweitwohnungspreise leicht gestiegen sind. Der Preiszuschlag ist in den ZWG-Hotspots grösser als in mittleren und in diesen wiederum grösser als in den peripheren ZWG-Gemeinden. Er nimmt im Laufe der Zeit zu. Die Analysen deuten darauf hin, dass der ZWGg-Effekt durch die eingeführte Nutzungsbeschränkung für Neubauten stark über die sinkende Attraktivität von Erstwohnungen spielt.

Zu erwarten wäre eine Marktsegmentierung zwischen altrechtlichen und neurechtlichen Wohnungen, da der wesentliche Unterschied in der Nutzungsbeschränkung neurechtlicher Wohnungen besteht. Diese lässt sich bisher empirisch nicht erhärten, da die Preisdaten eine eindeutige Unterscheidung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen noch nicht zulassen.

Knapp acht Jahre nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist es noch zu früh, um die Gesamtwirkung zu beurteilen. Leerstände und Preise zeigen, dass der Anpassungseffekt noch nicht abgeschlossen ist, die Überkapazitäten sich aber – wenn auch nur zögerlich – abbauen und der Anpassungsprozess auf ein neues Preisniveau fortgeschritten ist.

5.5.3 Auswirkungen auf den Tourismussektor

In diesem Abschnitt geht es einerseits um die Auswirkungen der ZWGg auf die Tourismuswirtschaft und andererseits um die bei den Tourismusbetrieben ausgelösten Anpassungsprozesse. Wie oben gezeigt werden konnte, verringert sich infolge der ZWGg der Bau von Zweitwohnungen (im Vergleich mit einem Szenario ohne ZWGg). Dies führt im Laufe der Zeit zu einem geringeren Angebot an Zweitwohnungen, wenn keine kompensierenden Angebote geschaffen werden, z.B. in Form von touristisch bewirtschafteten Wohnungen oder zusätzlichen Hotelbetten. Dieser Effekt ist derzeit jedoch empirisch noch nicht messbar, da die Zahl der jährlich neu gebauten Zweitwohnungen im Verhältnis zum Zweitwohnungsbestand relativ klein ist und das geringere Angebot an Zweitwohnungen erst allmählich spürbar sein wird. In Kapitel 6 versuchen wir, diesen Effekt mittels einer Modellrechnung abzuschätzen.

Die ZWGg könnte sich also grundsätzlich positiv auf die Nachfrage nach Hotelübernachtungen auswirken. Wie beim Wohnungsangebot ist es jedoch derzeit (noch) nicht möglich, die Auswirkung der ZWGg auf die touristische Nachfrage, d.h. die Übernachtungsfrequenzen, empirisch zu quantifizieren. Die Übernachtungsfrequenzen werden wesentlich stärker durch die allgemeine Entwicklung des Tourismus im Alpenraum als durch die ZWGg beeinflusst.

Die ZWGg betrifft das Beherbergungsgewerbe über einen weiteren Wirkungsmechanismus. Durch die Einschränkung der Möglichkeit, Hotels über den Verkauf von Zweitwohnungen zu finanzieren, könnte es sich negativ auf die Investitionen in Hotelbetriebe und auf deren Rentabilität auswirken. Wie oben erläutert, ist dieser Effekt in den Daten nicht zu erkennen.

Die in den Fallstudien geführten Interviews mit Tourismusexperten bestätigen die Erkenntnis, dass die ZWGg bisher noch keinen wesentlichen Einfluss auf die touristische Nachfrage hatte. Die positive Trendwende im Tourismus seit ca. 2016 ist demnach durch die generell besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie durch Investitionen in touristische Infrastrukturen und Produkterweiterungen bedingt.

Angebotsseitig hingegen wurden positive Wirkungen auf den Bau und die Sanierung von Beherbergungsbetrieben beschrieben (vgl. Kapitel 5.5.1), die zu einer zukünftigen Ausweitung des Bettenangebots führen werden.

Die schwierige wirtschaftliche Situation hat unabhängig von der ZWGg zu diversen Anpassungsprozessen in der Tourismuswirtschaft geführt.

- Neuorganisation der Tourismusorganisationen, Einbindung aller Akteure.
- Modifikationen der Kurtaxen-Reglemente.
- Bestrebungen für Sommer- und Ganzjahrestourismus, z.B. Verlängerung der Saison bei Bergbahnen, Hotellerie und Parahotellerie.
- Events, spezielle Infrastrukturen insbesondere für den Sommertourismus
- Bergbahnen: Bessere ÖV-Anbindungen an die Bergbahn. «Vertikale Integration» der Bergbahnbetriebe (Integration Catering und Hotellerie). Neue Bergbahnen und andere touristische Infrastrukturen.

5.5.4 Bau- und Immobilienwirtschaft

Zur Bau- und Immobilienwirtschaft zählen wir neben den Bauunternehmen die Architektur- und Bauingenieurbüros sowie Immobilienvermittlung und -handel. Der Rückgang bei den Bauaktivitäten in den ZWG-Gemeinden dürfte auch zu einem Rückgang bei Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigung in der Bau- und Immobilienwirtschaft im Alpenraum geführt haben. Die Analyse der Beschäftigungsdaten in der Bau- und Immobilienwirtschaft in den ZWG-Gemeinden zeigt zwar eine deutlich abnehmende Tendenz. Aufgrund der Kürze der Zeitreihe, die Daten erst seit 2011 enthält, ist es jedoch nicht möglich, den Einfluss der ZWGg zu quantifizieren. Die Auswertung der Daten zur Arbeitslosenquote in der Bau- und Immobilienwirtschaft ergibt jedoch keine Zunahme in den ZWG-Gemeinden. Auch ist die Arbeitslosenquote kaum höher als in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

Interviews mit den Akteuren der Bau- und Immobilienwirtschaft haben jedoch ergeben, dass sich ihr Umsatz mit dem Bau, dem Handel und der Vermarktung von (Zweit-)Wohnungen in ZWG-Gemeinden insbesondere ab 2016 deutlich verringert hat. Die Bauunternehmen sind soweit möglich auf andere Regionen oder auf Sanierung und Tiefbau ausgewichen, um die Umsatzausfälle zumindest teilweise kompensieren zu können. Der hohe Bestand an bestehenden Zweitwohnungen, wovon ein gewisser Anteil ständig die Hand ändert, wird auch in Zukunft wesentlich zu den Umsätzen der Bau- und Immobilienwirtschaft beitragen. Der Renovationsbedarf ist zudem gross.

Darüber hinaus führen die Fallstudien und Interviews zu den folgenden Erkenntnissen hinsichtlich Anpassungsprozesse und Innovationen der Unternehmen:

Bauwirtschaft:

- Bildung von lokalen Bau-Konsortien
- Kauf von altrechtlichen Wohnungen, Sanierung oder Ersatzneubau (vgl. jedoch BG-Urteil²²)

Immobiliensektor:

- Handel mit bestehenden Zweitwohnungen
- Kauf von altrechtlichen Wohnungen, Umbauten, Ersatzneubauten
- Aufbau Teilbereich Immobilienbewirtschaftung, Facility Management

5.5.5 Regionale Wirtschaft

Die regionale Wirtschaft in den ZWG-Gemeinden wird vor allem über den Rückgang der Bauaktivitäten und den Umsatzrückgang in der Bau- und Immobilienwirtschaft

²² Engadin online, 8.06.2020: Gebiet Punt Muragl, Gemeinde Samedan. Im Februar 2018 hatte die Baubehörde den Abbruch der Bauten und den Neubau von zwei Wohnhäusern bewilligt. Für das Wohnhaus «Nord» wurde eine Nutzungsbeschränkung «Erstwohnung» auferlegt. Beim Wohnhaus «Süd» sollte die Hauptnutzfläche um rund 30 Prozent erweitert werden, ohne Nutzungsbeschränkung. Gegen das Baugesuch erhoben eine Erbengemeinschaft als direkte Nachbarn Einsprache, diese wurde von der Gemeinde abgewiesen. Die daraufhin beim Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerde wurde vor knapp einem Jahr ebenfalls abgewiesen. Die Beschwerdeführerin gelangte im September 2019 an das Bundesgericht und auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) rekurrierte gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichtes. Dieses und die Gemeinde Samedan machten geltend, dass eine altrechtliche Wohnung in ihrer Nutzung frei sei und im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wiederaufgebaut werden dürfe. (...). Das Bundesgericht kommt in seiner Begründung zu einem anderen Schluss. Es verweist auf Artikel 11 des ZWG. In Absatz 2 wird die bauliche Umgestaltung nur im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche zugelassen, Absatz 3 lässt als Ausnahme eine Erweiterung um maximal 30 Prozent zu, mit dem klaren Hinweis «sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden.» (...).

von der ZWGg tangiert. Die Unternehmen sind zum Teil mit Zulieferern aus der Region verbunden und die Beschäftigten der Bau- und Immobilienwirtschaft geben einen Teil ihres Einkommens für regionale Güter und Dienstleistungen aus. In den in Kapitel 6 dargestellten Modellrechnungen werden die Auswirkungen der ZWGg auf Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen grob geschätzt.

5.5.6 Kommunale und kantonale Steuereinnahmen

Bei den Auswirkungen auf den Staatshaushalt konzentrieren wir uns auf die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden. Hier wäre einerseits eine Wirkung der ZWGg auf die immobilienbezogenen Steuern zu erwarten. Andererseits könnte sich der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten in der regionalen Wirtschaft insbesondere auf die Einkommensteuer der Beschäftigten und die Gewinnsteuer der Unternehmen auswirken.

Die immobilienbezogenen Steuern konnten wegen eingeschränkter Datenverfügbarkeit nur für ausgewählte Kantone analysiert werden. Steuerkategorien, die transaktionsbezogene Immobiliensteuern enthalten²³, weisen in den Kantonen Bern und Graubünden nach 2013 temporär sinkende Verläufe auf, die sich wieder erholten. Dies könnte mit der ZWGg zusammenhängen. Es verbleibt jedoch eine gewisse Unsicherheit, die mit vertiefenden Analysen verringert werden könnte. Die Analyse der Daten zu den Liegenschaftssteuereinnahmen²⁴ lässt – wie erwartet – keine Auswirkungen der ZWGg erkennen.

Entsprechende Abklärungen in den Fallstudiengemeinden zeigen folgendes Bild:

- In keiner untersuchten Gemeinde ist ein Zusammenhang zwischen der ZWGg und dem gesamten Steueraufkommen der Kommunen identifizierbar. Gründe dafür sind einerseits die geringe Bedeutung der – möglicherweise betroffenen – *Unternehmenssteuer aus dem Bausektor* innerhalb des gesamten Steuersubstrats der Gemeinden (Grindelwald und Arosa). Andererseits – im Falle von Aniviers und Bagnes – weitere bedeutende Einkommensquellen der Gemeinden wie z.B. Wasserzinsen der Kraftwerke.
- Bei der *Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer* sowie bei Gebühren (Baubewilligungs-, Erschliessungs- und Anschlussgebühren) sind ZWGg-bedingte Veränderungen zumindest *in einzelnen Jahren* beobachtet worden: So ging in Arosa die Summe von Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer 2013 zurück, stieg jedoch bereits 2015 wieder auf ein «Allzeithoch» an. Die Gemeinde hatte als Folge der ZWGg einen weiteren Rückgang erwartet, der jedoch nicht eintrat.
In Bagnes war der Einfluss der ZWGg auf diese Steuern und Abgaben ebenfalls deutlich sichtbar. Nach einem Peak zwischen 2010 und 2015 sanken sie wieder auf das ursprüngliche, allerdings sehr hohe Niveau ab. Das immer noch und wahrscheinlich auch in Zukunft hohe Niveau erklärt sich durch die grosse Anzahl an Handänderungen im Bestand von Zweitwohnungen.
- Grosse und definitive Einbrüche aufgrund der ZWGg sind hingegen bei Spezialsteuern, wie z.B. der flächenabhängigen Lenkungsabgabe auf dem Bau von Zweitwohnungen in Arosa eingetreten. Diese Steuer wurde 2011, also kurz vor der Abstimmung zur Zweitwohnungsinitiative eingeführt und spülte bis 2015 bis zu 2.3 Mio. CHF jährlich in die Gemeindekasse (Maximal 13% des Fiskalertrags

²³ Vermögensverkehrssteuern und Vermögensgewinnsteuern

²⁴ je nach Kanton Grundsteuer oder Liegenschaftsteuer (Steuer auf Bestand von Liegenschaften)

der Gemeinde). Sie wurde zur Finanzierung von Tourismusprojekten eingesetzt, hätte aber bei Bedarf auch für die Subventionierung des Erstwohnungsbaus verwendet werden können. Das Wegfallen der Lenkungsabgabe ist im Hinblick auf die Realisierung weiterer Tourismusprojekte als negative Folge der ZWGg zu taxieren.

- Aus dem Workshop im April 2020 mit Vertretern des Kantons Wallis geht hervor, dass auf Ebene des gesamten Kantons Wallis das hohe Niveau der Steuereinnahmen gehalten werden konnte. Der erwartete gesamtkantonale Rückgang als Folge der ZWGg ist nicht eingetroffen. Gemäss Aussagen in diesem Workshop bestehen aber grosse Unterschiede zwischen peripheren Bergregionen und dem Rhonetal.

5.5.7 Anpassungsprozesse im Rahmen der kommunalen Standortpolitik

Die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Gemeinden haben nach eigenen Angaben keine Bauvorhaben explizit zur Stützung der Bauwirtschaft initiiert. Bereits geplante Vorhaben sind jedoch zügig realisiert worden (Gemeindezentrum in Anniviers, neuer Bahnhof in Le Châble (Bagnes), Schulhaus in Arosa, Entwässerungsprojekte in Grindelwald etc.). In Bagnes unterstützt die Gemeinde die Investitionen in die Hotellerie mit günstigen Darlehen sowie mit à-fonds-perdu-Beiträgen. Die Gemeinde Anniviers unterstützt die Betreiber der Bergbahnen mit Darlehen zu attraktiven Konditionen.

Seitens der befragten Bauunternehmer sind Aufträge der Kantone im Bereich Tiefbau als willkommene und unterstützende Alternative zum Zweitwohnungsbau genannt worden. Auch hier handelt es sich jedoch nicht um zusätzliche bzw. ZWGg-bedingte Investitionen.

Sowohl in Arosa als auch in Anniviers sind Zusammenschlüsse zwischen Gemeinde, Tourismusakteuren und Privaten entstanden. Diese evaluieren unter anderem Massnahmen, wie man die bestehende Gebäudesubstanz (Zweitwohnungen und renovationsbedürftige Beherbergungsbetriebe) aufwerten und besser auslasten kann. Dies kann im weitesten Sinne als eine Folge der Initiative betrachtet werden, nachdem «der Wirtschaftsmotor Zweitwohnungsbau» nicht mehr wirkt. Einzelne dieser Initiativen sind bereits vor 2012 initiiert worden.

Um dem sinkenden Image der Zweitwohnungen und einer wachsenden Unzufriedenheit der Eigentümerschaft zu begegnen, sind in vielen Tourismusorten Gesprächsforen entstanden, die anstehende Probleme zwischen den organisierten²⁵ Zweitwohnungsbesitzern und Gemeinde / Tourismus thematisieren. Die Diskussionen haben einerseits zum Ziel, den sog. «Zweitwohnern» eine grössere Wertschätzung entgegenzubringen, andererseits sie für die Anliegen der Gemeinde und des Tourismus (warme Betten) zu sensibilisieren.

5.5.8 Beurteilung der Wirkungshypothesen

Bei der Erarbeitung des Wirkungsmodells wurden in Kapitel 3.1 einige Hypothesen zu den Wirkungen formuliert, die bis zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden

²⁵ Allianz Zweitwohnungen. Zusammenschluss der lokalen Vereine zu einer schweizweiten Organisation 2012.

Studie aufgetreten sein könnten. Die folgende Tabelle enthält unsere Einschätzungen dazu, inwiefern die ZWGg diese Wirkungen bisher ausgelöst hat.

Tabelle 12: Einschätzung zu den Wirkungshypothesen

Beeinflusste Grösse	angenommene Wirkungsrichtung	Einschätzung zum Eintreten der Wirkungen
Neubau von Wohnungen		
Zweitwohnungen	–	sehr wahrscheinlich
- davon unbewirtschaftete ZW	–	sehr wahrscheinlich
- davon touristisch bew. ZW	+	lässt sich noch nicht messen; Daten des ARE zeigen nur wenige Bewilligungen
Bauinvestitionen		
Wohnungen	–	sehr wahrscheinlich
Beherbergungsbetriebe	?	lässt sich derzeit nicht beurteilen
Transaktionspreise von Wohnungen		
Altrechtliche Wohnungen	+	lässt sich derzeit noch nicht messen
Neurechtliche Erstwohnungen	–	Effekt für Erstwohnungen insgesamt messbar und wahrscheinlich
Zweitwohnungen	+	wahrscheinlich
Direkt betroffene Branchen (Wertschöpfung / Beschäftigung)		
Bauwirtschaft	–	wahrscheinlich
Tourismussektor	o	bisher keine wesentlichen Effekte erkennbar
Steueraufkommen		
Immobilienbezogene Steuern	?	Temporärer Rückgang könnte mit ZWGg zusammenhängen
Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern	–	über Rückgang der Bauaktivitäten wahrscheinlich, aber nicht messbar, sondern nur mittels Modellrechnung abschätzbar
Legende: +: positive Wirkung, –: negative Wirkung; o: keine wesentliche Wirkung; ?: Wirkung unklar		

Quelle: Darstellung Rütter Soceco

Weitere mögliche Wirkungen der ZWGg, die mittelfristig auftreten könnten, umfassen die Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes durch die eingedämmte Zersiedelung, die sich positiv auf die Lebensqualität der Bewohner von ZWG-Gemeinden und die Attraktivität von Tourismusdestinationen auswirken könnte. Dies könnte wiederum die regionale Tourismuswirtschaft positiv beeinflussen. Derartige Wirkungen dürften erst mittelfristig auftreten und sind schwierig zu quantifizieren. Sie sollten bei der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg dennoch mitberücksichtigt werden.

6. Modellrechnungen zu den Wirkungen der ZWGg

Die obenstehenden Ausführungen zu den Wirkungen der ZWGg zeigen, dass Wirkungen bisher vor allem bei den Bauaktivitäten und in der Bauwirtschaft sowie bei den Immobilienpreisen zu beobachten sind. Mit den empirischen Analysen ist es jedoch nicht möglich, die Auswirkungen der ZWGg auf volkswirtschaftliche Grössen wie Bruttowertschöpfung, Beschäftigung oder Steuereinnahmen zu ermitteln. Dazu sind Modellrechnungen erforderlich, die in diesem Kapitel erläutert werden. In Kapitel 6.1.1 erläutern wir die Modellrechnungen für die bisherigen Wirkungen. Kapitel 6.1.2 enthält die Modellrechnungen für Szenarien zu den möglichen künftigen Wirkungen bis zum Jahr 2023.

6.1.1 Bisherige Wirkungen

Wir konzentrieren uns dabei auf den Wirkungskanal über die Bautätigkeit und die Bauinvestitionen, da dieser derzeit dominiert. Die Wirkungen werden für den Zeitraum 2013 bis 2018 analysiert. Die Modellrechnungen werden nur für den Alpenraum durchgeführt, da unsere Analysen der Statistiken für den Jurabogen keine wesentlichen Wirkungen identifiziert haben.

Die Wirkungen der ZWGg werden dabei definiert als Differenz der Entwicklung mit ZWGg von einer hypothetischen Entwicklung ohne ZWGg (Referenzszenario). Das Referenzszenario lässt sich empirisch nicht eindeutig ermitteln. Unsere Regressionsanalyse der Bauinvestitionen hat gezeigt, dass der Erklärungswert des Regressionsmodells auf lokaler Ebene für eine Projektion nicht genügend gross ist.

Die Modellrechnung umfasst die folgenden Schritte:

- Bestimmung der Wohnbauinvestitionen in den drei ZWG-Gemeindetypen im Referenzszenario
- Bestimmung der Differenz zur realen Entwicklung der Wohnbauinvestitionen mit ZWGg
- Aufteilung der Wohnbauinvestitionen auf Lieferbranchen (z.B. Baugewerbe, Architektur- und Ingenieurbüros)
- Zuordnung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu Regionen (Alpenraum, übrige Schweiz, Ausland)
- Bestimmung der mit diesen Aktivitäten direkt verbundenen Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen (Einkommenssteuer, Unternehmensgewinnsteuer) über Kennzahlen
- Bestimmung der indirekten Wertschöpfungs-, Beschäftigungs- und Steuereffekte mit einem regionalwirtschaftlichen Input-Output-Modell

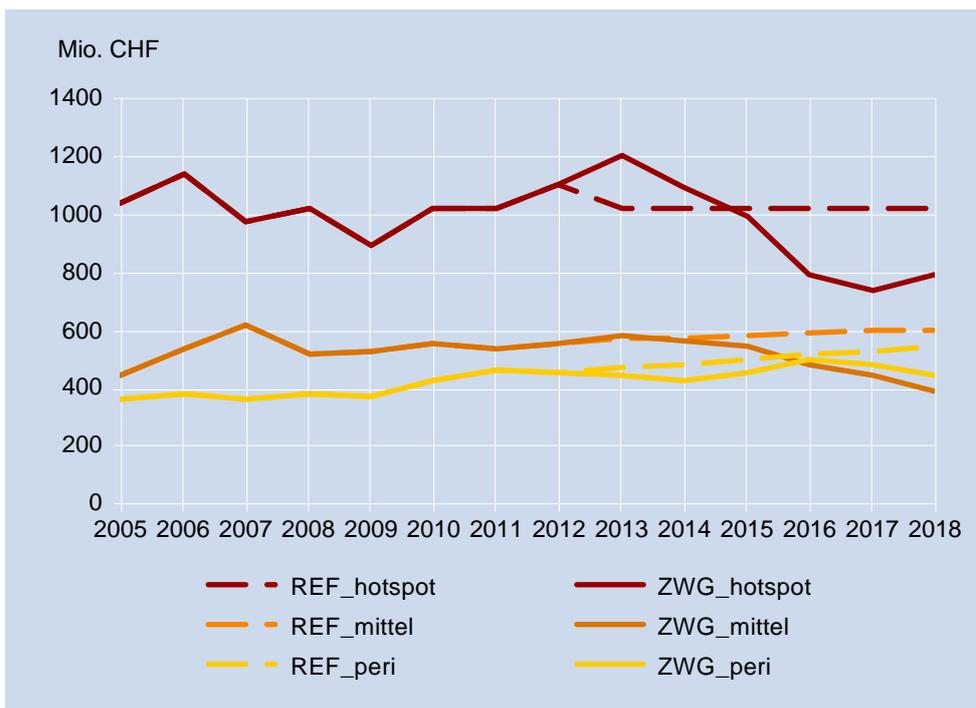
Details zu den Datenquellen für Kostenstrukturen, Kennzahlen sowie dem verwendeten Input-Output-Modell sind in Kapitel 3.6 zu finden.

Wie oben erwähnt, ist die Schätzung der Entwicklung der Bauinvestitionen im Referenzszenario mit Unsicherheiten verbunden. Wir untersuchen deshalb zwei Varianten für diese Entwicklung.

- Erste Variante: Annahme: Die jährlichen Wohnbauinvestitionen in den Jahren 2013 – 2018 entsprechen dem Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012²⁶.
- Zweite Variante: Annahme: Die Wohnbauinvestitionen in den Jahren 2013 – 2018 folgen dem Trend des Zeitraums 2005 – 2012.

Abbildung 31 zeigt die Entwicklung der realen Wohnbauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 und die aus dem Trend abgeleitete Entwicklung im Referenzszenario für die zweite Variante.

Abbildung 31: Entwicklung der realen Wohnbauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 und Schätzung der Entwicklung im Referenzszenario – zweite Variante



Quelle: Rütter Soceco

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

Aus diesem Vorgehen ergeben sich die in Tabelle 13 aufgeführten Annahmen für die Referenzentwicklung in den drei Gemeindetypen. Die Abweichungen zwischen den realen Werten und der hypothetischen Referenzentwicklung dienen als Input in die Modellrechnung. Dabei wurden die Summen der Abweichungen für die Jahre 2013 – 2018 als Input verwendet. Für die zweite Variante wurden zudem die Werte für 2018 verwendet, um die Situation im letzten Jahr, für das Daten verfügbar sind, darzustellen.

Die Ergebnisse zeigen eine mögliche Bandbreite der Einbussen an Wohnbauinvestitionen, die die ZWGg verursacht haben könnte. In der ersten Variante, die die unteren Werte der Bandbreite angeben, sinken die Wohnbauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden um insgesamt 6%, wobei die Einbussen in ZWG-Hotspots und mittleren ZWG-Gemeinden etwas grösser ausfallen. In der zweiten Variante, die die oberen Werte der Bandbreite darstellen, sinken die Wohnbauinvestitionen um 10%, wobei hier die mittleren ZWG-Gemeinden etwas stärker betroffen sind. Betrachtet man nur das Jahr 2018, das letzte Jahr, für das Daten vorliegen, so fallen die Differenzen

²⁶ In dieser Variante wird das Trendwachstum in den peripheren ZWG-Gemeinden nicht berücksichtigt, was dazu führt, dass die Bauinvestitionen im Referenzszenario tiefer sind als in der realen Entwicklung. Für diese Gemeinden wird deshalb ein Investitionseffekt von Null angenommen.

zum Referenzszenario deutlich grösser als im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017. Die Wohnbauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden sind 25% tiefer, wobei die Einbussen in den mittleren ZWG-Gemeinden mit 35% grösser sind. Bei der Berechnung für das letzte Jahr kommt zum Tragen, dass die späteren Verluste an Bauinvestitionen in den ZWG-Hotspots nicht mehr durch die Gewinne in den ersten beiden Jahren abgemildert werden.

Tabelle 13: Reale Wohnbauinvestitionen 2013 – 2018 im Vergleich zu einem hypothetischen Referenzszenario

	Reale Entwicklung	Referenzszenario	Abweichung vom Referenzszenario	Abweichung in %
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	
Variante 1				
Summe Wohnbauinvestitionen 2013 - 2018				
ZWG-Hotspots	5'621	6'051	-430	-7%
Mittlere ZWG-Gemeinden	3'022	3'314	-292	-9%
Periphere ZWG-Gemeinden	2'761	2'761	0	0%
ZWG-Gemeinden total	11'404	12'125	-722	-6%
Variante 2				
Summe Wohnbauinvestitionen 2013 - 2018				
ZWG-Hotspots	5'621	6'129	-508	-8%
Mittlere ZWG-Gemeinden	3'022	3'524	-502	-14%
Periphere ZWG-Gemeinden	2'761	3'043	-282	-9%
ZWG-Gemeinden total	11'404	12'696	-1'292	-10%
Wohnbauinvestitionen 2018				
ZWG-Hotspots	790	1'019	-229	-22%
Mittlere ZWG-Gemeinden	393	605	-213	-35%
Periphere ZWG-Gemeinden	447	545	-98	-18%
ZWG-Gemeinden total	1'630	2'169	-539	-25%

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

Mit dem regionalwirtschaftlichen Impact-Modell wurde berechnet, wie sich der Rückgang der Wohnbauinvestitionen auf die Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen im Alpenraum auswirken. Der Alpenraum wird als Bezugsregion verwendet, da es nicht möglich ist, bei den Bauaktivitäten und den damit verbundenen Wertschöpfungsketten zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden zu unterscheiden. Tabelle 14 enthält eine Übersicht der Ergebnisse.

In Variante 1 führt der Rückgang der Bauinvestitionen um kumuliert rund 720 Mio. CHF (vgl. Tabelle 13) im Zeitraum von 2013 bis 2018 zu einer um gut 450 Mio. CHF geringeren Bruttowertschöpfung im Alpenraum. Dies schliesst direkte und indirekte Effekte ein. Damit ist ein Rückgang der Beschäftigung um rund 4'100 Vollzeitstellen-Jahre sowie der Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuer um 33 Mio. CHF verbunden.

Auf ein Jahr umgerechnet, entspricht das einem Rückgang

- der Wertschöpfung um 75 Mio. CHF oder 0.07% der gesamten Wertschöpfung im Alpenraum,
- der Beschäftigung um 680 VZÄ oder 0.08% der Gesamtbeschäftigung im Alpenraum
- und der Steuern um 6 Mio. CHF.

Tabelle 14: Ergebnisse der Modellrechnungen

	Einheit	Summe 2013 - 2018	Durchschnitt pro Jahr	Anteil am Total Al- penraum 2017
Variante 1				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-451	-75	-0.07%
Anzahl Beschäftigtenjahre	VZÄ	-4'095	-682	-0.08%
Einkommensteuer	Mio. CHF	-24	-4	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF	-9	-2	
Variante 2				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-809	-135	-0.12%
Anzahl Beschäftigtenjahre	VZÄ	-7'335	-1'223	-0.14%
Einkommensteuer	Mio. CHF	-43	-7	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF	-16	-3	
Variante 2 (nur 2018)				
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF		-337	-0.30%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ		-3'062	-0.35%
Einkommensteuer	Mio. CHF		-18	
Unternehmensgewinnsteuer	Mio. CHF		-7	

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

In Variante 2 sind die Effekte etwas grösser: Die Bruttowertschöpfung sinkt zwischen 2013 und 2018 im Durchschnitt pro Jahr um 135 Mio. CHF oder 0.12%. Die Zahl der Beschäftigten geht um rund 1'220 VZÄ zurück und die Steuereinnahmen verringern sich um 10 Mio. CHF.

Im Jahr 2018 sind die Effekte wie bei den Bauinvestitionen deutlich grösser als im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2018. Die Bruttowertschöpfung ist im Alpenraum um 0.3% tiefer als im Referenzszenario, die Beschäftigung um 0.35%. Die Steuereinnahmen verringern sich um 25 Mio. CHF.

6.1.2 Szenarien und Modellrechnungen zu künftigen Wirkungen

Während kurzfristig die Auswirkungen der ZWGg auf die Bauaktivitäten und die Bau- und Immobilienwirtschaft sowie die Immobilienpreise dominieren, könnte sich die Einschränkung des zusätzlichen Angebots an Zweitwohnungen mittelfristig auch auf die Zahl der Logiernächte in den ZWG-Gemeinden und damit auf den Tourismussektor auswirken. Derzeit sind diese Effekte noch nicht messbar, da sich die ZWGg erst allmählich auf den Bestand an Zweitwohnungen auswirkt. In den Szenarien bis 2023

werden deshalb neben den Wirkungen über die Bauaktivität auch die Wirkungen auf den Tourismussektor geschätzt.

Dabei ist hervorzuheben, dass es sich nicht um Prognosen zu den künftigen Wirkungen handelt, da die Datenlage für Prognosen nicht ausreicht. Stattdessen versuchen wir mit Wenn-Dann-Szenarien die möglichen Wirkungen abzuschätzen, wenn die beteiligten Akteure bestimmte Entscheidungen treffen. Mit den Szenariorechnungen soll die Grössenordnung der möglichen Wirkungen abgesteckt und die wesentlichen Einflussfaktoren identifiziert werden. Die Szenarioannahmen legen wir transparent dar.

Szenarioannahmen

Ausgangspunkt für die Ableitung der Szenarioannahmen ist die Hypothese, dass im Referenzszenario (ohne ZWGg) eine bestimmte Nachfrage nach zusätzlichen Zweitwohnungen besteht, die einerseits gebaut werden und andererseits von Besuchern bewohnt werden, die im Weiteren touristische Ausgaben generieren. Diese Nachfrage löst wirtschaftliche Aktivitäten in der Bau- und Immobilienwirtschaft, im Tourismussektor sowie in weiteren Branchen der Regionalwirtschaft aus. Im ZWG-Szenario kann ein Teil dieser (klassischen) Zweitwohnungen nicht mehr gebaut und bewohnt werden. Es erscheint sinnvoll, hier zwischen zwei Marktsegmenten²⁷ zu unterscheiden:

- Marktsegment "Eigennutzung": Zweitwohnungen, die nicht vermietet werden, sondern überwiegend von den Eigentümern bewohnt werden (oder auch als Anlageobjekt gehalten werden),
- Marktsegment "Vermietung": Zweitwohnungen, die überwiegend an Touristen vermietet werden.

Die beteiligten Akteure haben verschiedene Möglichkeiten, auf diese Angebotslücke zu reagieren und die Nachfrage zu befriedigen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen hängen sehr stark von den Reaktionen der Marktakteure ab. Tabelle 15 enthält eine Übersicht über die möglichen Reaktionen, ihre Eignung für die beiden Marktsegmente sowie ihre Auswirkungen auf Bauaktivitäten und auf die Tourismuskonsumnachfrage.

Aufgrund der vorliegenden Daten ist unklar, in welchem Umfang und wie rasch die Marktakteure auf der Angebotsseite diese Möglichkeiten realisieren. Bei der Umnutzung altrechtlicher Wohnungen sind möglicherweise Investitionen erforderlich, um die Ansprüche potenzieller Wohnungskäufer zu erfüllen. Die Planung und der Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen sowie die Ausarbeitung der Vermarktungskonzepte dürfte ebenfalls Zeit benötigen und muss finanziert werden. Auf der Nachfrageseite ist unsicher, welche dieser Angebote bei den Interessenten für den Kauf oder die Miete von Zweitwohnungen auf Anklang stossen und in welchem Umfang sie diese nutzen.

Die weitere Entwicklung ist also mit grossen Unsicherheiten verbunden. Wir bilden deshalb den Raum der möglichen Entwicklungen und ihrer Wirkungen mit zwei Szenarien ab, deren Annahmen zu den Marktreaktionen weit auseinander liegen und damit die Breite möglicher Reaktionen abdecken.

Das erste Szenario (ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen) geht davon aus, dass keine der oben genannten Alternativen zum Bau von Zweitwohnungen realisiert wird und dass die mit den entgangenen Zweitwohnungen verbundenen wirtschaftlichen Potenziale wegfallen.

²⁷ In der Realität gibt es auch Zwischenformen, die hier der Einfachheit halber vernachlässigt werden.

Tabelle 15: Mögliche Reaktionen der Marktakteure auf die Angebotslücke von Zweitwohnungen, Annahmen zu ihrer Realisierung und Skizzierung ihrer Wirkungen

Reaktion der Marktakteure	Realisierung im Marktsegment		Auswirkungen im Vergleich zum Referenzszenario	
	Eigen-nutzung.	Vermietung	auf Bauaktivitäten	auf Tourismuskonsumnachfrage (Anzahl Logiernächte)
Umwandlung oder Umnutzung von altrechtlichen Erstwohnungen zu Zweitwohnungen	33%	30%	mehr Umbau von ZW / evtl. mehr Neubau von EW	unverändert
Bestehende Zweitwohnungen werden intensiver genutzt		10%	weniger Neubau von ZW	unverändert
Mehr touristisch bewirtschaftete Wohnungen	34%	30%	weniger Neubau von ZW, mehr Neubau von tbW	weniger LN in ZW, mehr LN in tbW, insgesamt unverändert
Mehr Übernachtungen in Hotels		30%	weniger Neubau von ZW, allenfalls mehr Neubau / Erweiterungen von Hotels, falls Kapazitäten nicht ausreichen	weniger LN in ZW, mehr LN in Hotels
Mehr Zweitwohnungen in Nicht-ZWG-Gemeinden	33%		weniger Neubau von ZW in ZWG-Gemeinden, mehr Neubau in Nicht-ZWG-Gemeinden	weniger LN in ZWG-Gemeinden, mehr LN in Nicht-ZWG-Gemeinden

Abkürzungen: EW: Erstwohnungen, ZW: Zweitwohnungen, tbW: touristisch bewirtschaftete Wohnungen, LN: Logiernächte

Lesehilfe: Die Zweitwohnungen im Marktsegment «Eigennutzung», die im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen wegfallen würden, werden im ZWG-Szenario mit Marktreaktionen zu 33% durch die Umnutzung altrechtlicher Wohnungen kompensiert.

Quelle: Darstellung Rütter Soceco

Das zweite Szenario (ZWG-Szenario mit Marktreaktionen) unterstellt, dass alle der oben aufgeführten Marktreaktionen realisiert werden, wobei wir zur Abschätzung des Mengengerüsts die folgenden Annahmen treffen:

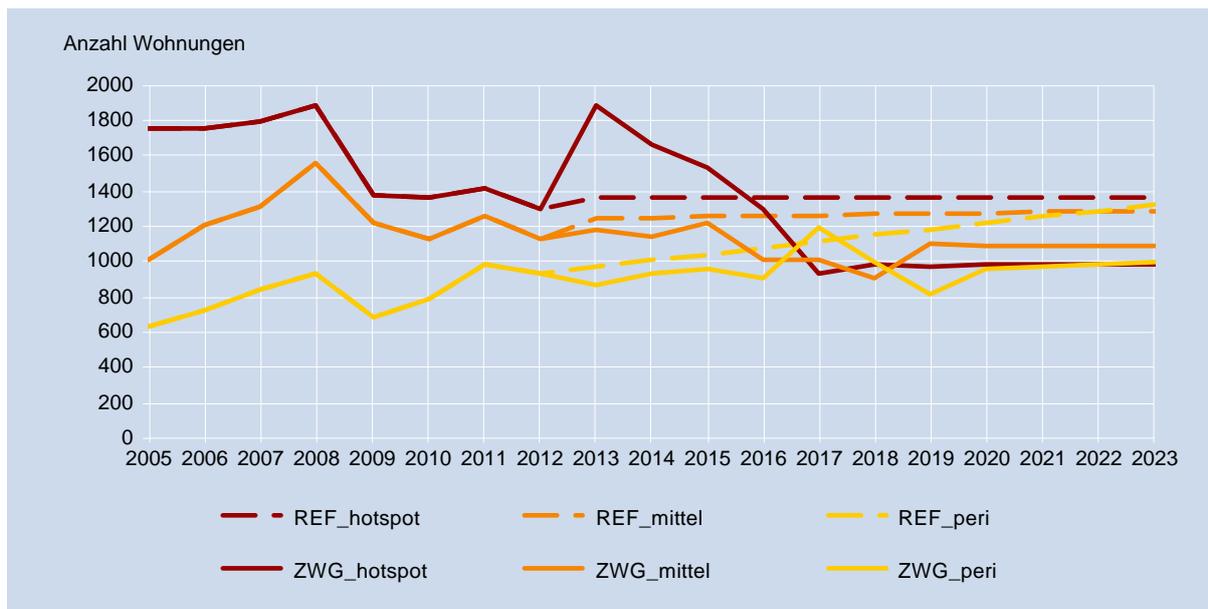
- Im Segment der Zweitwohnungen zur Eigennutzung unterstellen wir, dass der Bedarf, der ohne ZWGg vorhanden wäre, im ZWG-Szenario zu je einem Drittel durch die Umwandlung von altrechtlichen Wohnungen, den Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen sowie durch den Bau von Zweitwohnungen in Nicht-ZWG-Gemeinden gedeckt wird.
- Im Segment der Zweitwohnungen zur Vermietung nehmen wir an, dass der ohne ZWGg bestehende Bedarf zu 10% durch die intensivere Vermietung bestehender Wohnungen und zu je 30% durch die Umwandlung von altrechtlichen Wohnungen, den Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen und die Nutzung von Hotelzimmern gedeckt wird.

Das Szenario ohne Marktreaktionen ist also eher pessimistisch hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg, da keinerlei Kompensation der Angebotslücke unterstellt wird, während das Szenario mit Marktreaktionen eher optimistisch ist, indem von einer vollständigen Kompensation ausgegangen wird. Die beiden Szenarien sind daher beide nicht als wahrscheinliche Szenarien zu betrachten, sondern dienen dazu, eine Bandbreite der möglichen Wirkungen aufzuzeigen.

Die Zahl der im Referenzszenario neu gebauten Wohnungen schätzen wir analog zu den Modellrechnungen in Kapitel 6.1.1 mittels Trendfortschreibung. Die Zahl der im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen zwischen 2019 und 2023 neu gebauten

Wohnungen schätzen wir auf Basis der Baubewilligungen und der Bevölkerungsentwicklung mit einem einfachen linearen Regressionsmodell. Die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2020 und 2023 schätzen wir mittels Trendfortschreibung. Für die Zahl der Baubewilligungen nehmen wir einen Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 an. In diesem Zeitraum hat sich die Zahl der Baubewilligungen nach der Übergangsperiode 2012 und 2013 auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. Aus diesem Vorgehen resultiert eine Entwicklung, die in Abbildung 32 dargestellt ist.

Abbildung 32: Entwicklung der Anzahl pro Jahr neu gebauter Wohnungen bis 2023 im Referenzszenario und im ZWG-Szenario ohne Marktreaktion



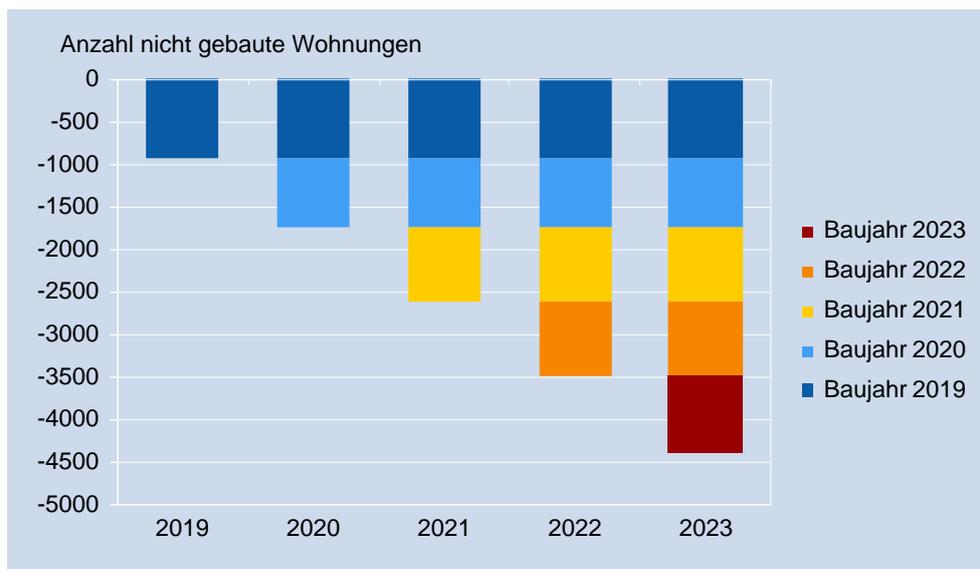
Quelle: Rütter Soceco

Aus der Zahl der neu gebauten Wohnungen leiten wir mittels durchschnittlicher Baukosten pro Wohnung die Bauinvestitionen in den einzelnen Jahren ab.

Im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen nimmt im Laufe der Jahre mit den nicht gebauten Wohnungen die Angebotslücke im Vergleich zum Referenzszenario zu. Dieser Mechanismus ist in Abbildung 33 dargestellt, in der die Wohnungen jedes Jahrgangs farblich gekennzeichnet sind. Die Angebotslücke an Zweitwohnungen liefert dann die Basis für die Schätzung der entgangenen Logiernächte und touristischen Ausgaben, die wir über typische Kennzahlen schätzen, die in diversen touristischen Wertschöpfungsstudien erhoben wurden.

Für die Angebotslücke, die zwischen 2013 und 2018 entstanden ist, unterstellen wir, dass diese nicht durch zusätzliche Bauaktivitäten kompensiert wird, sondern aus dem Leerwohnungsbestand, der sich in den ZWG-Gemeinden infolge der Bautätigkeit ab 2013 gebildet hat. Der Leerwohnungsbestand²⁸ entspricht ungefähr der Angebotslücke, die zwischen 2013 und 2018 entstanden ist. In die Kompensationsrechnung fließt daher erst die ab 2019 zusätzlich entstehende Angebotslücke an Zweitwohnungen ein.

²⁸ genauer der überschüssige Leerwohnungsbestand; der Leerwohnungsbestand hat sich seit 2013 im gesamten Alpenraum vergrößert, auch in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Als überschüssigen Leerwohnungsbestand in ZWG-Gemeinden bezeichnen wir die Differenz zwischen dem effektiven Leerwohnungsbestand und demjenigen, der bei einer analogen Entwicklung wie in Nicht-ZWG-Gemeinden zu erwarten wäre.

Abbildung 33: Entwicklung der Angebotslücke an Zweitwohnungen im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen, im Vergleich zum Referenzszenario

Quelle: Rütter Soceco

Im ZWG-Szenario mit Marktreaktionen wird die Angebotslücke gemäss unseren Annahmen vollständig durch die in Tabelle 15 aufgeführten Massnahmen kompensiert, so dass die Anzahl Logiernächte gegenüber dem Referenzszenario unverändert bleibt. Die Massnahmen wirken sich jedoch in unterschiedlicher Weise auf die Bauinvestitionen und die laufenden Ausgaben für Zweitwohnungen und Hotels aus. So sind zum Beispiel die Ausgaben für den Umbau von bestehenden Wohnungen in Zweitwohnungen tiefer als die für den Neubau von Zweitwohnungen, was die Bauinvestitionen im Vergleich zum Referenzszenario verringert.

Nachfolgend erläutern wir die Ergebnisse unserer Modellrechnungen für das Jahr 2023. Unsere Szenarioannahmen führen für das Jahr 2023 zu den aus der ZWGg entstehenden wirtschaftlichen Impulsen, die in Tabelle 16 dargestellt sind. Darin ist zu erkennen, dass auch im Jahr 2023 die entgangenen Bauinvestitionen deutlich grösser sind als die entgangenen touristischen Ausgaben. Die wirtschaftlichen Auswirkungen werden also – wie in der Zeitperiode 2013 bis 2018 – auch im Jahr 2023 stärker durch den Wirkungsmechanismus über die Bauinvestitionen als durch denjenigen über die touristischen Ausgaben der Besucher beeinflusst.

Tabelle 16: Annahmen zu den aus der ZWGg entstehenden wirtschaftlichen Impulsen in 2023 (Differenz zum Referenzszenario)

Kenngrösse / Impuls	Einheit	ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen	ZWG-Szenario mit Marktreaktionen
Wohnungsbestand		-4'405	-771
Anzahl Logiernächte		-579'051	0
Bauinvestitionen	Mio. CHF	-497	-236
Touristische Ausgaben der Besucher	Mio. CHF	-87	-9

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

Auf der Basis dieser Annahmen führen die Berechnungen mit dem regionalwirtschaftlichen Input-Output-Modell zu den in Tabelle 17 dargestellten Ergebnissen. Im

ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen reduziert sich die Bruttowertschöpfung im Alpenraum im Vergleich zu einem Referenzszenario ohne ZWGg um rund 380 Mio. CHF. Dies entspricht 0.3% der gesamten Wertschöpfung im Alpenraum. Die Beschäftigung verringert sich um gut 3'100 VZÄ, was 0.4% der Gesamtbeschäftigung im Alpenraum ausmacht. Das Aufkommen an Einkommen- und Unternehmensgewinnsteuer sinkt um 26 Mio. CHF.

Im ZWG-Szenario mit Marktreaktionen führt die überwiegende Kompensation der wegfallenden (klassischen) Zweitwohnungen dazu, dass die wirtschaftlichen Verluste deutlich geringer ausfallen. Die Bruttowertschöpfung sinkt um knapp 160 Mio. CHF und die Beschäftigung um rund 1'300 VZÄ. Dies entspricht 0.1% der jeweiligen Gesamtwerte. Das Aufkommen an Einkommen- und Unternehmensgewinnsteuer sinkt um 11 Mio. CHF.

Tabelle 17: Volkswirtschaftliche Auswirkungen der ZWGg im Alpenraum (2023, Differenz zum Referenzszenario)

Szenario Kenngrösse	Einheit	Wert in 2023	Anteil am Total Alpen- raum in 2017
ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen			
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-382	-0.3%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-3'113	-0.4%
Steuereinnahmen *	Mio. CHF	-26	
ZWG-Szenario mit Marktreaktionen			
Bruttowertschöpfung	Mio. CHF	-157	-0.1%
Anzahl Beschäftigte	VZÄ	-1'275	-0.1%
Steuereinnahmen *	Mio. CHF	-11	

* Einkommensteuer und Unternehmensgewinnsteuer, ohne immobilienbezogene Steuern

Quelle: Berechnungen Rütter Soceco

7. Mögliche Anpassungen am ZWG und flankierende Massnahmen

Ein wichtiges Ziel der vorliegenden Wirkungsanalyse ist es zu prüfen, ob – aus heutiger Sicht – ein Anpassungsbedarf beim ZWG besteht (Kap. 7.1) oder ob Massnahmen seitens der öffentlichen Hand – z.B. im Rahmen der Standortförderung – zur Abfederung allfälliger negativer Auswirkungen der ZWGg auf den Tourismus, die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt angezeigt sind (Kap. 7.2).

7.1 Mögliche Anpassungen am ZWG

Das ZWG wird insgesamt von den Akteuren – als Volksentscheid – akzeptiert und hat klare Voraussetzungen geschaffen zum Umgang der Berggebiete mit dem Zweitwohnungsbau. Die Wirkungsanalyse hat zudem keine Evidenz ergeben, die derzeit eine Anpassung des Gesetzes nötig machen würde. Im Laufe der Praxiserprobung des Gesetzes sind die verschiedenen Akteure jedoch an unterschiedlichen Bestimmungen «angestossen» und haben sich in den Interviews entsprechend geäussert. Dabei wurden vor allem generelle Anregungen aufgeworfen. Zum jetzigen Zeitpunkt stehen die meisten Akteure Änderungen am Gesetz skeptisch gegenüber. Es bestehe die Gefahr, sich damit einen «Rattenschwanz» von neuen Problemen einzuhandeln. Mögliche Wirkungen würden sich allenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt zeigen. Man müsse sich jetzt zwar über die Stossrichtung klar werden, für «Änderungen am Buchstaben des Gesetzes» sei es aber noch zu früh.

Dieser generelle Anpassungsbedarf wird im Folgenden wiedergegeben. Aus *volkswirtschaftlicher Perspektive* ist er vor dem Hintergrund folgender übergeordneter Ziele zu beurteilen:

- Regionale Wertschöpfung langfristig erhalten
- Nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft gewährleisten
 - Stärkung (nicht schwächen) des Beherbergungsgewerbes als Basis für einen wertschöpfungsstarken Tourismus im Berggebiet (Hotellerie, Parahotellerie)
 - Verhindern von kalten Betten (nicht genutzte Zweitwohnungen, Zweitwohnungen als reine Kapitalanlage)
 - Sicherung der Qualität von Landschaft und Siedlungsraum als Grundvoraussetzung für einen langfristig nachhaltigen Tourismus (attraktive nicht überbaute Landschaft, attraktive, belebte Siedlungen)
- Erhalten einer hochwertigen Bausubstanz
 - Nachhaltige und werterhaltende Transformation der Bausubstanz ermöglichen
 - Energetische Erneuerungen nicht verhindern
- Regionale Disparitäten nicht verstärken
 - Wirtschaftliche Aktivitäten in peripheren Regionen nicht behindern
 - Abwanderung nicht verstärken

Regionale Wertschöpfung langfristig erhalten, nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft gewährleisten

Beherbergungsgewerbe, Hotellerie

Die Beherbergung ist die Grundlage für einen wertschöpfungsstarken Tourismus. Zugleich ist sie einem starken wirtschaftlichen Druck ausgesetzt (vergleichsweise hohe Kosten, internationale Konkurrenz). Bis 2012 konnten Hotelprojekte mit dem Verkauf von Zweitwohnungen querfinanziert werden. Mit der Übergangsverordnung von 2012 war das nicht mehr der Fall. Dies führte dazu, dass Investitionsprojekte verschoben oder ganz gestoppt wurden. Im ZWG sind daher Bestimmungen integriert, die die Finanzierung von Investitionen und Betrieb von Beherbergungsprojekten mit dem Verkauf einer beschränkten Anzahl von Zweitwohnungen ermöglichen. In der Folge wurden wieder vermehrt Hotelprojekte entwickelt. Mit dem Ziel, das Beherbergungsgewerbe im Berggebiet weiter zu stärken, sollte aus Sicht einer Mehrheit der involvierten Stakeholder eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen in folgender Hinsicht vertieft geprüft werden.

(1) Periodisches Anpassen der ZWV, so dass zukünftige Modelle von Beherbergungsbetrieben mit stark reduziertem Service als «strukturierte Beherbergungsbetriebe» gelten (Art. 4, a b, ZWV).

Die Beherbergung ist im Wandel. Neue Beherbergungsformen treten in Erscheinung und werden am Markt erprobt. Die im städtischen Umfeld erfolgreichen Formen mit minimalem Service (automatisierten/digitalisierten Beherbergungsformen, wie z.B. b-smart-Hotels etc.) sind möglicherweise in Zukunft auch für das Berggebiet eine Chance. Es muss sichergestellt werden, dass die im ZWG vorgesehenen Möglichkeiten zur Finanzierung mit Zweitwohnungen auch für heute noch nicht bekannte Arten von Beherbergungsbetrieben gelten. Die ZWV ist periodisch so anzupassen, dass entsprechende Betriebe als «strukturierte Beherbergungsbetriebe» gelten.

(2) Präzisieren der Anforderungen an Gutachten, um die Abläufe zur Finanzierung von Renovationen, Erweiterungs- und Neubauten von Beherbergungsbetrieben mit Hilfe von Zweitwohnungen zu vereinfachen (Art. 8, Absatz 1 a b, ZWG, Art. 5 ZWV).

Das Erstellen von Gutachten ist einerseits eine zusätzliche finanzielle Belastung im Projektierungsprozess eines Beherbergungsbetriebs, andererseits sind die Anforderungen an ein Gutachten zu wenig klar definiert. Problematisch ist auch, dass die Baubehörden unterschiedlich mit den Gutachten verfahren. «Die einen winken ein Gutachten durch, das bei anderen Baubehörden nicht akzeptiert würde.» Ziel einer Anpassung ist nicht der Verzicht auf Gutachten. In Zusammenarbeit mit den Gutachterstellern (z.B. SGH) soll jedoch geprüft werden, wie weitere Präzisierungen vorgenommen werden könnten.

(3) Örtliche Flexibilisierung der Zweitwohnungen (Quersubventionierungswohnungen) und der touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Rahmen einer Renovation / eines Neubaus von Beherbergungsbetrieben (Art. 8, Absatz 1 d, ZWG) vgl. auch Pkt. 7.

Die Auflage, dass die im Zusammenhang mit einem Beherbergungsbetrieb gebauten Zweitwohnungen bzw. touristisch bewirtschafteten Wohnungen eine örtliche Einheit mit dem Betrieb bilden müssen, schränkt die Finanzierungsmöglichkeit eines Betriebs ein (z.B. wenn kein genügend grosses Grundstück vorhanden ist um die Wohnungen vor Ort zu realisieren) und verhindert flexible Lösungen bei der Restrukturierung von Beherbergungsbetrieben mit verschiedenen Standorten. Die Zusammenlegung mehrerer Betriebe sollte infolge des Gebots der baulichen und funk-

tionalen Einheit nicht verhindert werden (Beispiel zwei Hotels werden betrieblich zusammengelegt. In einem Gebäude werden Wohnungen erstellt im anderen entsteht der Hotelbetrieb).

Beherbergungsbetriebe mit zentraler Infrastruktur und Dienstleistungen, aber dezentralen Wohneinheiten müssten ebenfalls möglich sein (vgl. jedoch negatives BG-Urteil)²⁹. In Talschaften mit zentralem Ort und Weilern sollten die bewirtschafteten Wohnungen auch in den Weilern errichtet werden dürfen, wenn der Betrieb im zentralen Ort steht.

(4) Flexible Lösungen beim «Ausstieg» aus Beherbergungsbetrieben bei der Betriebsaufgabe (Art. 8, Absatz 4 a b c, ZWG)

Eigentümer von *nicht mehr funktionsfähigen, langjährigen* Betrieben sollten die Möglichkeit haben, ihre Investitionen im Hinblick auf die Pensionierung zu mobilisieren. Um dieser Forderung Rechnung zu tragen, dürfen Hotels am Ende ihrer Lebensdauer zu 50% in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Dieser Anteil kann jedoch in einzelnen Fällen nicht ausreichen, um ein nicht mehr sanierungsfähiges Hotel einer neuen Nutzung zuzuführen. Die Möglichkeit, Hotels bei der Betriebsaufgabe zu einem höheren Anteil in Zweitwohnungen umzuwandeln, würde jedoch vermehrt zu volkswirtschaftlich unerwünschten «kalten Betten» führen. Verschiedene Gemeinden untersagen die Umwandlung nach Art. 8 Absatz 4 a b c daher ganz.

Gewünscht wäre hier ein flexibler Ansatz, der auf die lokalen Gegebenheiten Rücksicht nimmt. Beispielsweise, indem Gemeinden systemrelevante Hotels bezeichnen, die nicht umgenutzt werden dürfen, und deren Erhalt im Interesse des Kurorts mit anderen raumplanerischen Instrumenten oder mit speziellen Massnahmen gefördert werden soll. Im Gegenzug wäre es hingegen erlaubt, nicht systemrelevante, nicht mehr sanierungsfähige Hotels zu 100% in Zweitwohnungen umzunutzen.

Parahotellerie

(5) Keine Blockierung von Einliegerwohnungen mit Nutzungsbeschränkung (Art. 7, Absatz 2 a, ZWG).

Das ZWG ermöglicht für die Finanzierung von Erstwohnungen den Bau einer touristisch bewirtschafteten Einliegerwohnung. Damit wird einerseits der Bau von Erstwohnungen gefördert und andererseits die touristische Angebotspalette sinnvoll erweitert.

Gemäss ZWG muss ein Einheimischer, der eine Einliegerwohnung bewirtschaftet, Eigentümer der Liegenschaften sein. Diese Vorgabe ist bei einem Eigentümerwechsel z.B. infolge Erbgangs stark einschränkend. Aus dem Blickwinkel des touristischen Angebots ist nur wichtig, dass ein Einheimischer die aktive Gastgeberrolle einnimmt und die Einliegerwohnung bewirtschaften kann. Die Anforderung des Eigentums könnte ersetzt werden durch die Anforderung der Nutzungsberechtigung (z.B. Miete).

Erhalten einer hochwertigen Bausubstanz

(6) Abbau von Hemmnissen bei der Erneuerung des Gebäudebestandes (Art. 11, Absatz 3 und Absatz 4 ZWG). Erweiterungen möglich gemäss Zonenplan ohne Nutzungsbeschränkung

²⁹Urteil 1C_511/2018 vom 03.09.2019, Gemeinde Vals. In Vals hat das BG ein entsprechendes Projekt abgelehnt. Es sind jedoch andere Konstellationen denkbar, die nicht unter dieses Urteil fallen würden.

Die Erneuerung der Bausubstanz in einer Gemeinde muss sowohl im Hinblick auf deren Werterhaltung als auch im Interesse des Ortsbildes finanzierbar bleiben. Die Realisierung von Nutzungsreserven im Siedlungsgebiet (Aufstocken, Erweiterungsbauten etc.) ist jedoch oftmals eine Grundvoraussetzung für die Finanzierung einer zeitgemässen (energetischen) Modernisierung³⁰ oder eines Ersatzneubaus. Die drohende Nutzungsbeschränkung bei der Erweiterung oder dem Ersatzneubau einer altrechtlichen Wohnung um mehr als 30%, entwertet die Liegenschaft, erschwert deren Hypothekarisierung und die Bereitschaft der Eigentümer zu investieren (man möchte keine Nutzungsbeschränkung mit Eintrag im Grundbuch). Damit werden nötige Erneuerungen verzögert und ein volkswirtschaftlich unerwünschter Sanierungsstau begünstigt. Dies ist besonders stossend, wenn es sich dabei um Gebäude handelt, die als Familienwohnungen genutzt werden.

Die Siedlungsentwicklung ist durch die kommunale Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung, Zonenpläne) geregelt. Die Nutzungsplanung trägt den Anforderungen an das Ortsbild bereits Rechnung. Um die Erneuerung des Gebäudebestandes nicht zu hemmen, wäre es wünschbar, dass bis zu der in der Nutzungsplanung vorgesehenen Ausnützung, Erweiterungen und Ersatzneubauten von altrechtlichen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung möglich sind, auch wenn damit die Wohnfläche um mehr als 30% erweitert wird. Ebenso sollte die Schaffung zusätzlicher Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung bei einer Realisierung der max. zulässigen Ausnützung ermöglicht werden.

Diesen aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvollen Forderungen steht entgegen, dass damit der Druck auf die altrechtlichen, als Erstwohnungen genutzte Wohnungen steigen würde. Umnutzungen würden zunehmen. Die ortsansässige Bevölkerung würde vermehrt weiterhin mit Preisen konfrontiert, die im Zweitwohnungsmarkt realisiert werden können.

(7) Örtliche Flexibilisierung der Zweitwohnungen (Quersubventionierungswohnungen) und der touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Rahmen einer Renovation / eines Neubaus von Beherbergungsbetrieben (Art. 8, Absatz 1 d, ZWG). vgl. auch Pkt. 3.

Die Forderung nach einer baulichen und funktionalen Einheit in Art. 8 Absatz 1 d kann flexible Lösungen verhindern, die im Interesse der Siedlungsentwicklung bzw. des Ortsbildes und eines aktiven Dorflebens wünschbar wären.

Regionale Disparitäten nicht verstärken

(8) Ausnahmeregelungen von der 20%-Klausel für periphere Regionen mit Abwanderung

In peripheren Regionen ist der Zweitwohnungsanteil von $\geq 20\%$ meistens nicht durch neue Ferienwohnungen bedingt, sondern durch Abwanderung der ursprünglichen Bevölkerung. In diesen (Abwanderungs)regionen sind die (wenigen) «Zweitwohner» sehr wichtig, halten sie doch zumindest während den Ferien ein minimales Dorfleben und eine gewisse wirtschaftliche Aktivität aufrecht.

Das ZWG verhindert in peripheren Regionen eine Belebung und die Aufrechterhaltung einer minimalen wirtschaftlichen Aktivität. Ausnahmen von der 20%-Regel wären vor dem Hintergrund von RPG1 vertretbar.

³⁰ Die energetische Modernisierung von Gebäuden ist ein wichtiges Ziel der Energiestrategie 2050 des Bundes.

Weitere Aspekte

(9) Fehlender Abgleich der Definition eines strukturierten Beherbergungsbetriebs im ZWG mit der Definition einer Betriebsstätte im Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)

Strukturierte Beherbergungsbetriebe ZWG und Betriebsstätten gemäss Lex Koller sind ungleich definiert. Querfinanzierungswohnungen sind bei der Lex Koller nicht möglich. Mit Angleichung der Lex Koller an das ZWG wären ausländische Investoren bei strukturierten Beherbergungsbetrieben zugelassen, was deren Finanzierung allenfalls erleichtern würde.

(10) Definition der Zweitwohnungen im Wohnungsregister

Gemäss Art. 2 Absatz 3 a-h und Absatz 4 ZWG werden touristisch bewirtschaftete Wohnungen mit im Grundbuch eingetragener Auflage (bewilligt ab 1.1.13) nicht zu den «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» gezählt und gelten somit als Zweitwohnungen. Das ist nicht einsichtig, da sie wie Hotelzimmer bewirtschaftet und genutzt werden müssen.

(11) Sicherstellen einer Gleichbehandlung der Kantone durch Stellen des Bundes

Im Workshop mit Vertretern des Kantons Wallis wurde der Wunsch nach klareren Richtlinien (Vollzugshilfen) seitens des Bundes aufgebracht. Das Fehlen von Umsetzungsrichtlinien des Bundes führe zu unterschiedlichen Praktiken in den Kantonen, was unerwünscht sei. Ein Kanton könne das ARE zwar konsultieren, aber es gebe weder eine zentrale Antwort für alle Kantone noch eine Begründung für eine bestimmte Formulierung.

7.2 Massnahmen zur Abfederung unerwünschter wirtschaftlicher Wirkungen

Im Rahmen der Fallstudien wurden Fragen nach dem Bedarf an flankierenden Massnahmen zu Abfederung negativer Wirkungen der ZWGg gestellt. Die Tourismuswirtschaft schien zur Zeit der Erhebungen (bis Februar 2020, vor Ausbruch der Coronapandemie) die Talsohle der währungsbedingten Frequenzrückgänge durchschritten zu haben. Die Übernachtungszahlen waren im Steigen begriffen. Anhand der statistischen Analysen im Rahmen der vorliegenden Studie konnten keine negativen Wirkungen der ZWGg auf die Tourismuswirtschaft³¹ nachgewiesen werden. Es ist zu erwarten, dass sich entsprechende Wirkungen – wenn überhaupt – erst in Zukunft manifestieren (vgl. Kap. 6.1.2). In der Folge sind auch keine negativen Wirkungen auf den Staatshaushalt nachweisbar.

Seitens der interviewten Personen sind daher kaum Forderungen nach Massnahmen zur Milderung von konkreten, ZWG-bedingten Nachteilen laut. In den Diskussionen sind jedoch generelle Wünsche für eine weitere Stützung der Tourismuswirtschaft, insbesondere der Hotellerie genannt worden. Diese zielen auf dieselben Punkte ab, die auch im Massnahmenpaket des Bundes im Zentrum stehen und betreffen in erster Linie einen weiteren Ausbau der Instrumente von Bund und Kantonen zur Finanzierung von Investitionen in die Hotellerie.

³¹ Ein statistischer Zusammenhang zum ZWG konnte jedoch bei der Anzahl neu erstellten Wohnungen (signifikante Abnahme) und den Wohnbauinvestitionen (deutliche Abnahme, statistisch jedoch nicht signifikant) festgestellt werden.

Als weitere Massnahmen zur Abfederung möglicher negativer Wirkungen der ZWGg wurde der Wunsch geäussert, die zunehmend restriktive Kreditvergabe der Bankinstitute für Erstwohnungen in peripheren Lagen abzumildern. Neue Erstwohnungen haben in den ZWG-Gemeinden infolge des Erstwohnungseintrags an Wert verloren (vgl. Kap. 5.3). Sie werden daher weniger hoch belehnt, ohne dass die Baukosten wesentlich gesunken wären. Für Erstwohnungen in ZWG-Gemeinden wäre daher eine Finanzierungshilfe in Betracht zu ziehen.

8. Empfehlungen und Monitoringkonzept

8.1 Empfehlungen

Die Analyse der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Zweitwohnungsinitiative ist seit deren Annahme 2012 bzw. vier Jahre seit der Einführung des Gesetzes im Jahr 2016 noch stark durch Übergangseffekte geprägt.

- Der Bewilligungsboom bis Ende 2012 und die anschliessend erhöhte Bautätigkeit für Zweitwohnungen hat den Einbruch bei den Wohnbauinvestitionen verzögert.
- Im Tourismussektor sind bis Ende 2019 noch keine nennenswerten Auswirkungen auf das Bettenangebot und die Übernachtungsfrequenzen zu beobachten.
- Ab 2016 ist der Bau von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen gemäss Art. 8 ZWG im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben zwar wieder möglich. Die Effekte dieser Öffnung sind in den bis Ende 2019 verfügbaren Daten jedoch noch nicht ersichtlich.
- Die erwartete Marktsegmentierung zwischen altrechtlichen und neurechtlichen Wohnungen lässt sich bisher empirisch nicht erhärten, da die Preisdaten eine eindeutige Unterscheidung zwischen alt- und neurechtlichen Wohnungen noch nicht zulassen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie konnte daher insbesondere die wichtige Frage, wie sich die Nutzung und die Preise der altrechtlichen Wohnungen verändern, noch nicht beantwortet werden.

Aus Sicht der volkswirtschaftlichen Studie wird daher empfohlen, die statistischen Analysen im Rahmen eines gezielten Monitorings um weitere vier Jahre zu verlängern. Als ersten Schritt sollte im Detail geklärt werden, wie eine Auswertung der Gebäude- und Wohnungsstatistik aufgebaut werden muss, um sowohl die Frage nach dem Umfang der Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen in Zweitwohnungen als auch des Donut-Effekts quantitativ für die ZWG-Gemeinden im Alpenraum zu klären. Weiter sollte eine Datenbasis zur Beurteilung der Preisentwicklung der altrechtlichen Wohnungen geschaffen werden. Ein erstes Konzept für dieses Monitoring wird in Kapitel 8.2 zur Diskussion gestellt.

Aus den genannten Gründen und wie auch aus den Fallstudien und Interviews hervorging, ist es somit noch zu früh, um konkrete Änderungen am ZWG oder gezielte «ZWG-spezifische» Massnahmen zur Unterstützung der regionalen Wirtschaft zu empfehlen (vgl. Kap. 7.1 und 7.2). Ergänzend zum laufenden Monitoring der Auswirkungen des ZWG sollte in vier bis fünf Jahren nochmals eine vertiefte Analyse der Wirkungen erfolgen. Bis dahin sollten die in dieser Studie beobachteten Übergangswirkungen ausgelaufen sein.

8.2 Monitoringkonzept

8.2.1 Ziele und Abgrenzungen

Ziel des Monitorings ist es, die bereits festgestellten Wirkungen der ZWGg auf die Wohnbautätigkeit und die Bauwirtschaft längerfristig weiter zu verfolgen und allenfalls Wirkungen nachzuweisen, die infolge der zeitlichen Verzögerung in den relevanten Statistiken, nicht erhärtet werden konnten. Weiter gilt es allfällige Wirkungen auf die Tourismuswirtschaft zu identifizieren, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht manifest sind.

Im Rahmen der Analyse für die vorliegende Studie konnte zudem die wichtige Frage, wie sich die Nutzung und die Preise der altrechtlichen Wohnungen verändern, noch nicht quantitativ beantwortet werden. Als ersten Schritt soll daher im Detail geklärt werden, wie eine Auswertung der Gebäude- und Wohnungsstatistik aufgebaut werden muss, um sowohl die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen in Zweitwohnungen als auch den Donut-Effekts zu erfassen³² und welche Datenquellen für eine vertiefte Preisanalyse erschlossen werden könnte.

Das Monitoring soll für den *Alpenraum* etabliert werden. Die Abgrenzung des Alpenraums entspricht derjenigen in der vorliegenden Studie (vgl. Kap. 9.1.1). Innerhalb des Alpenraums werden die in Tabelle 21 aufgeführten Regionen und Gemeindetypen unterschieden. Für den Jurabogen empfehlen wir kein Monitoring, da die Wirkungen der ZWGg sowohl in wirtschaftlicher wie auch in raumplanerischer Hinsicht als gering einzustufen sind.

Bei der Erstellung eines Detailkonzeptes für das Monitoring sollten auch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie berücksichtigt werden. Je länger sie anhält und je stärker der Reise- und Ferienverkehr durch sie beeinträchtigt wird, resp. die Nachfrage nach Wohnungen im Alpenraum verändert wird, desto grössere Einflüsse auf die Immobilienmärkte im Alpenraum sind zu erwarten und desto schwieriger wird wahrscheinlich die Isolierung der Auswirkungen der ZWGg. Das methodische Konzept zur Einbeziehung der Pandemie in die Wirkungsanalyse der ZWGg lässt sich erst ausarbeiten, wenn absehbar ist, wie lange die Pandemie anhalten dürfte. Das nachfolgende Monitoring-Konzept berücksichtigt daher die möglichen Folgen der Pandemie noch nicht.

Das Monitoring soll vorläufig auf die nächsten vier Jahre ausgelegt sein. Gemeindefusionen und Statusänderungen von Gemeinden (z.B. von Nicht-ZWG-Gemeinden zu ZWG-Gemeinden) würden laufend berücksichtigt.

8.2.2 Inhalte des Monitorings

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Indikatoren, die für ein Monitoring in Frage kommen und Informationen zu den jeweiligen Datenquellen und zum Aufwand der Datenerhebung.

³² Die Datenkonsistenz der GWS liess es bislang nicht zu, rückwirkend detaillierte Auswertungen durchzuführen. Insbesondere die Daten der Bergkantone waren noch nicht vollständig validiert. BFS 2019, https://www.housing-stat.ch/files/190606_GA_DE.pdf

Tabelle 18: Übersicht über Monitoring-Indikatoren

Indikator	Datenquelle / -erhebung	Aufwand
Bauaktivitäten / Bauinvestitionen		
Anzahl neu erstellte Wohnungen	BFS, Bauausgabenstatistik	beim BFS verfügbar
Anzahl neu erstellte Wohnungen, die als Erstwohnungen genutzt werden	BFS, Gebäude- und Wohnungsstatistik, STATPOP	erfordert Verknüpfung von GWS und STATPOP
Neubau/Umwandlung von Beherbergungsbetrieben und Art/Anzahl der zur Finanzierung erstellten Wohnungen	Erhebung bei den Bauämtern von Fallstudiengemeinden	Neue Erhebung
Investitionen in den Wohnungsbau	BFS, Bauausgabenstatistik	beim BFS verfügbar
Bauinvestitionen des Gastgewerbes	BFS, Bauausgabenstatistik	beim BFS verfügbar
Beschäftigung und Arbeitsmarkt		
Gesamtbeschäftigung	BFS: STATENT	beim BFS verfügbar
Beschäftigung im Baugewerbe	BFS: STATENT	beim BFS verfügbar
Beschäftigung im Gastgewerbe	BFS: STATENT	beim BFS verfügbar
Arbeitslose insgesamt sowie im Bau- und Gastgewerbe	SECO: Arbeitslosenstatistik	beim SECO verfügbar
Wohnungsmarkt		
Nutzung altrechtlicher Wohnungen	BFS, Gebäude und Wohnungsstatistik, STATPOP	erfordert Verknüpfung von GWS und STATPOP
Donut-Effekt	BFS, Gebäude und Wohnungsstatistik, STATPOP, kommunale Zonenpläne	erfordert Verknüpfung von GWS und STATPOP
Leerwohnungen	BFS, Leerwohnungsstatistik	beim BFS verfügbar
Immobilienpreise, differenziert nach Art der Nutzung und alt/neurechtlich	private Immobiliendienstleister wie z.B. FPRE, Wüest Partner, I-AZI	erfordert Modellierung
Tourismuswirtschaft		
Angebot an vermieteten / nicht vermieteten Ferienwohnungen	Erhebung bei den Tourismusorganisationen von Fallstudiengemeinden, die entsprechende Daten erheben	Neue Erhebung
Logiernächte in vermieteten Ferienwohnungen	dito	dito
Angebot und Nachfrage in der Hotellerie	BFS: HESTA	Beim BFS verfügbar
Weitere Indikatoren		
Immobilienbezogene Steuereinnahmen	Bezug bei Kantonen und Gemeinden	Daten z.T. vorhanden; z.T. Datenaufbereitung bei Kantonen und Gemeinden erforderlich
Bevölkerungsentwicklung als Referenzgrösse	BFS: STATPOP	Beim BFS publiziert

Quelle: Darstellung Rütter Soceco

Die Daten sollten jährlich erhoben und analysiert werden.

9. Anhang

9.1 Details zum methodischen Vorgehen

9.1.1 Abgrenzung von Alpenraum und Jurabogen

Alpenraum

Zum Alpenraum gehören die folgenden Regionen

- die Kantone Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Tessin, Uri, Wallis
- im Kanton Bern die Verwaltungskreise Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli, Obersimmental-Saanen und Thun
- im Kanton Freiburg: der Bezirk Gruyère
- Kanton Luzern: die Wahlkreise Entlebuch und Luzern-Land,
- Kanton St. Gallen: Wahlkreise Rheintal, Sarganserland, See-Gaster ohne Rapperswil-Jona, Toggenburg, Werdenberg,
- Kanton Waadt: die Distrikte Aigle, Riviera-Pays-d'Enhaut

Die folgenden Gemeinden, *die das BFS zu den Alpen zählt*, haben wir nicht einbezogen. Es handelt sich dabei zum Teil um grössere Städte und Gemeinden im Einzugsgebiet von Städten. Alle nicht einbezogenen Gemeinden haben einen Zweitwohnungsanteil von weniger als 20%.

- Kanton Bern: Gemeinden in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Emmental und Oberaargau
- Kanton Freiburg: Gemeinden in den Bezirken La Sarine, Sense und La Veveyse
- Kanton Luzern: Stadt Luzern, Gemeinden im Wahlkreis Willisau
- Kanton St. Gallen: Gemeinden in den Wahlkreisen Rorschach, St. Gallen und Wil
- Kanton Zug: die Gemeinden Zug, Unterägeri, Oberägeri und Walchwil
- Kanton Zürich: 9 Gemeinden

Jurabogen

Zum Jurabogen zählen wir die folgenden Regionen:

- Kanton Bern: der Verwaltungskreis Jura bernois,
- Kanton Jura
- Kanton Neuchâtel: Gemeinden, die gemäss BFS-Definition zum Jura-Berggebiet gehören
- Kanton Waadt: Gemeinden, die gemäss BFS-Definition zum Jura-Berggebiet gehören

Damit werden die folgenden Gemeinden, die das BFS zum Juragebirge rechnet, nicht berücksichtigt:

- die Juragemeinden aus den Kantonen Solothurn, Basel-Landschaft und Aargau
- vier Gemeinden aus den Verwaltungskreisen Biel und Oberaargau,

Dafür zählt das BFS sechs Gemeinden des Kantons Jura *nicht zum Juragebirge*, die wir einbeziehen.

9.1.2 Hedonische Modelle zur Schätzung der Preiswirkungen

Hedonische Modelle

Fahrländer Partner verfügt seit 2006 über hedonische Modelle zur Bestimmung der Marktwerte von Eigentumswohnungen (EWG) und Einfamilienhäusern (EFH)³³. Der hedonische Ansatz besagt im Wesentlichen, dass sich der Gesamtnutzen eines Gutes aus dessen einzelnen Charakteristika bestimmt. Übertragen auf Immobilien bedeutet dies, dass sich die Zahlungsbereitschaft für ein Objekt aus einer Vielzahl von Zahlungsbereitschaften für einzelne Nutzen dieses Objekts ergibt.

Die Modelle für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser werden separat berechnet, basieren aber auf den gleichen Grundsätzen und Modellierungen der Makrolage:

- Die analysierten Daten bestehen aus gut beschriebenen Transaktionen möglichst nah am aktuellen Rand.
- Die mittleren Preisniveaus der Ortschaften und Stadtquartiere werden – unter Berücksichtigung der anderen Objektqualitäten – direkt aus den Daten geschätzt. Die Preisniveaus gelten damit für normierte Objekte und geben so die unterschiedliche Qualität der Makrolage wieder.
- An Standorten mit nur wenigen Beobachtungen werden die Preisniveaus mit einem Modell auf der Basis von fahrzeitenbasierten Koordinaten sowie der Berücksichtigung der vergangenen Preisstrukturen geschätzt.
- Unter Verwendung der flächendeckenden Preislandschaft kann in einem letzten Schritt das finale Modell gerechnet werden, welches den Preiseinfluss der verschiedenen Objektqualitäten, unter anderem der Preiszuschlag für Zweitwohnungen, modelliert.

Datengrundlage

Für die in dieser Studie gemachte Berechnung der Modelle wurden gut beschriebene – ein Teil der Transaktionsdatenbank konnte für diese Studie aufgrund von fehlenden Objektqualitäten nicht verwendet werden – Transaktionsdaten verschiedener Banken und Versicherungen sowie Nutzer der Applikation IMBAS von FPRE verwendet:

- AXA Versicherung, Winterthur
- Banque Cantonale Vaudoise, Lausanne
- RE/MAX (Schweiz), Dierikon
- St. Galler Kantonalbank, St. Gallen
- UBS, Zürich
- 108 Makler-, Treuhand- und Architekturbüros
- 12 Entwickler und Generalunternehmungen
- 12 Beratungsfirmen

Für die vorliegende Analyse wurden die Modelle für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen für die Jahre 2007 bis 2019 jährlich berechnet. Somit bieten je 13 jährliche Stichproben die Datengrundlage für die Berechnung der hedonischen Modelle.

³³ Eine detaillierte Beschreibung der hedonischen Modelle findet sich im Gutachten «Der hedonische Ansatz von Fahrländer Partner Raumentwicklung zur Bewertung von Immobilien», welches von Prof. Dr. Michael Gerfin und Prof. Dr. Klaus Neusser 2011 an der Universität Bern verfasst wurde.

Tabelle 19: Jährliche Fallzahlen der EFH-Stichproben, aufgegliedert nach Erstwohnungen, Zweitwohnungen und Regionen der Zweitwohnungen

Fallzahlen 2007-2019	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
Fallzahlen insgesamt	15'272.8	14'870	11'439	19'893
Erstwohnungen	15'129.1	14'744	11'273	19'746
Zweitwohnungen in den Berner Alpen	26.4	27	19	34
Zweitwohnungen in Graubünden	38.5	39	25	51
Zweitwohnungen im Jura-bogen	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen in den Ostschweizer Alpen	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen im Tessin	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen in den Waadter / Freib. Alpen	<10	<10	<10	14
Zweitwohnungen im Wallis	58.7	57	35	83
Zweitwohnungen in den Zentralschweizer Alpen	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen	143.8	147	96	186

Quellen: Transaktionsdatenbank FPRE

Tabelle 20: Jährliche Fallzahlen der EWG-Stichproben, aufgegliedert nach Erstwohnungen, Zweitwohnungen und Region der Zweitwohnungen

Fallzahlen 2007-2019	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
Fallzahlen insgesamt	15'906.0	15'525	12'502	19'926
Erstwohnungen	15'318.4	15'029	12'001	19'070
Zweitwohnungen in den Berner Alpen	63.8	56	41	109
Zweitwohnungen in Graubünden	260.8	254	177	359
Zweitwohnungen im Jura-bogen	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen in den Ostschweizer Alpen	<10	<10	<10	<10
Zweitwohnungen im Tessin	27.8	26	13	44
Zweitwohnungen in den Waadter / Freib. Alpen	39.8	42	24	61
Zweitwohnungen im Wallis	178.0	187	119	276
Zweitwohnungen in den Zentralschweizer Alpen	15.7	13	<10	31
Zweitwohnungen	587.6	579	446	856

Quellen: Transaktionsdatenbank FPRE.

Zweitwohnungszuschläge

Unter Verwendung der bereits berechneten Makrolagen fliessen neben der Objektqualität «Zweitwohnung» noch zahlreiche weitere Variablen wie beispielsweise die Wohn- oder Grundstückfläche, die Mikrolage und das Baujahr in die Schätzgleichung der hedonischen Modelle ein.

Zur Messung der Zweitwohnungszuschläge wurden jeweils drei verschiedene Modelltypen gerechnet, wobei sich jeweils die Definition der Zweitwohnungs-Variable unterscheidet. Die Regionalisierung entspricht jeweils der Gemeindetypologie, welche in Kapitel 3.2.2 beschrieben ist.

- Zweitwohnungs-Variable im Modelltyp 1: Verwendung einer globalen Dummy-Variablen (Ferienwohnung ja/nein);
- Zweitwohnungs-Variable im Modelltyp 2: Hier werden die Zweitwohnungen nach regionalen und (Gemeinde-)typologischen Kriterien gruppiert. Im Modell entspricht dies der Verwendung einer Faktorvariablen, wobei neben der Abstufung für Erstwohnungen Faktorstufen für alle Region/Gemeindetyp-Kreuzungen verwendet werden;
- Zweitwohnungs-Variable im Modelltyp 3: Hier werden die Zweitwohnungen nach (Gemeinde-) typologischen Kriterien gruppiert. Im Modell entspricht dies der Verwendung einer Faktorvariablen, wobei neben der Abstufung für Erstwohnungen Faktorstufen für die vier Gemeindetypen (Nicht-ZWG, ZWG-Hotspot, ZWG Mittel und ZWG Peripherie) verwendet werden.

9.2 Grundlagenanalyse

Tabelle 21: Eckwerte zur Charakterisierung der untersuchten Regionen und Gemeindetypen

Region	Gemeindetyp	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung	Anzahl Beschäftigte (in VZÄ)	Anzahl Hotellogiernächte
Berner Alpen	Nicht-ZWG	52	165'886	61'675	1'701
Berner Alpen	ZWG	28	45'955	20'937	2'451
Berner Alpen	ZWG-Hotspot	6	18'160	11'137	1'269
Berner Alpen	ZWG Mittel	9	18'868	7'573	1'114
Berner Alpen	ZWG Peripherie	13	8'927	2'228	68
Berner Alpen	Total	80	211'841	82'613	4'152

Region	Gemeindetyp	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung	Anzahl Beschäftigte (in VZÄ)	Anzahl Hotellogiernächte
Graubünden	Nicht-ZWG	27	90'971	45'031	265
Graubünden	ZWG	79	107'408	54'402	4'868
Graubünden	ZWG-Hotspot	19	47'876	31'333	3'847
Graubünden	ZWG Mittel	20	25'101	10'123	758
Graubünden	ZWG Peripherie	40	34'431	12'946	262
Graubünden	Total	106	198'379	99'432	5'132
Tessin	Nicht-ZWG	48	264'117	161'678	1'313
Tessin	ZWG	67	87'155	24'420	957
Tessin	ZWG-Hotspot	10	28'822	9'526	649
Tessin	ZWG Mittel	7	8'597	2'087	99
Tessin	ZWG Peripherie	50	49'736	12'807	210
Tessin	Total	115	351'272	186'098	2'271
Waadtländer / Freib. Alpen	Nicht-ZWG	39	135'856	52'145	371
Waadtländer / Freib. Alpen	ZWG	14	50'439	16'933	946
Waadtländer / Freib. Alpen	ZWG-Hotspot	4	38'299	13'333	800
Waadtländer / Freib. Alpen	ZWG Mittel	5	9'156	3'124	145
Waadtländer / Freib. Alpen	ZWG Peripherie	5	2'984	476	1
Waadtl. / Freib. Alpen	Total	53	186'295	69'078	1'317
Wallis	Nicht-ZWG	37	203'748	93'088	436
Wallis	ZWG	89	140'207	43'532	3'693
Wallis	ZWG-Hotspot	5	30'065	16'474	2'182
Wallis	ZWG Mittel	40	53'793	15'647	1'322
Wallis	ZWG Peripherie	44	56'349	11'411	190
Wallis	Total	126	343'955	136'620	4'129
Ostschweizer Alpen	Nicht-ZWG	69	323'577	127'915	704
Ostschweizer Alpen	ZWG	8	27'748	10'473	241
Ostschweizer Alpen	ZWG Mittel	3	k.A.	k.A.	k.A.
Ostschweizer Alpen	ZWG Peripherie	5	k.A.	k.A.	k.A.
Ostschweizer Alpen	Total	77	351'325	138'387	945
Zentralschweizer Alpen	Nicht-ZWG	72	377'546	147'836	1'172
Zentralschweizer Alpen	ZWG	22	24'548	8'382	1'158
Zentralschweizer Alpen	ZWG-Hotspot	3	k.A.	k.A.	k.A.
Zentralschweizer Alpen	ZWG Mittel	8	k.A.	k.A.	k.A.
Zentralschweizer Alpen	ZWG Peripherie	11	7'232	1'975	70
Zentralschweizer Alpen	Total	94	402'094	156'218	2'330

Bemerkung: Gemeindestand vom 1.1.2019

k.A.: keine Angabe aus Datenschutzgründen

Quellen: BFS, Berechnungen Rütter Soceco

9.2.1 Kanton Graubünden

Ständige Wohnbevölkerung

Im Kanton Graubünden wuchs die Bevölkerung zwischen 2005 und 2018 um knapp 6% (vgl. Abbildung 34, links oben). Das sind knapp 6 Prozentpunkte weniger als im Alpenraum. In den Nicht-ZWG-Gemeinden entwickelte sich die Bevölkerung überdurchschnittlich mit einem Wachstum um 13%, während sie in den ZWG-Gemeinden stagnierte. Hotspot- und periphere ZWG-Gemeinden konnten ein leichtes Wachstum verzeichnen. In den mittleren ZWG-Gemeinden nahm die Bevölkerung hingegen um über 5% ab.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

Im Kanton Graubünden stieg die Zahl der Beschäftigten zwischen 2011 und 2017 leicht um 2%. In der Entwicklung zeigt sich ein Bruch im Jahr 2014. Die Beschäftigung sank, stieg aber ab 2015 wieder auf das Niveau von 2014 an. Im Vergleich zum Alpenraum liegt Entwicklung im gesamten Betrachtungsraum unter dem Durchschnitt. Die Nicht-ZWG-Gemeinden verzeichneten ein dreimal so starkes Wachstum. In den ZWG-Gemeinden sank hingegen die Beschäftigung um 1%. Der Rückgang setzte nach 2014 ein. Diese Entwicklung zeigt sich akzentuiert auch bei den Hotspot-Gemeinden und den mittleren ZWG-Gemeinden. Die Beschäftigung in den peripheren Gemeinden entwickelte sich hingegen ähnlich positiv wie in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

Die nominale Bruttowertschöpfung in den Nicht-ZWG-Gemeinden in Graubünden wuchs mit gut 10% ähnlich stark wie im Alpenraum. Die ZWG-Gemeinden verzeichneten im Allgemeinen ein im Vergleich zum Alpenraum unterdurchschnittliches Wachstum der Bruttowertschöpfung zwischen 2011 und 2017. Sowohl die mittleren ZWG- als auch die Hotspot-Gemeinden stagnierten. Die peripheren ZWG-Gemeinden wiesen den höchsten relativen Anstieg mit 14% zwischen 2005 und 2017 auf. Sie lagen damit deutlich über dem Durchschnitt im Kanton sowie im gesamten Alpenraum.

Die Arbeitslosenquote im Kanton Graubünden war zwischen 2005 und 2017 mit die geringste in der Schweiz; sie schwankte zwischen 1% bis knapp über 2% (Abbildung 34, Mitte links). Nach einem Rückgang ab 2005 stieg sie 2009 kurzzeitig für alle Gemeindetypen, insbesondere den Nicht-ZWG-Gemeinden, fiel danach aber wieder ab. Dieser kurze Anstieg lässt sich leicht durch die Wirtschaftskrise von 2009 erklären.

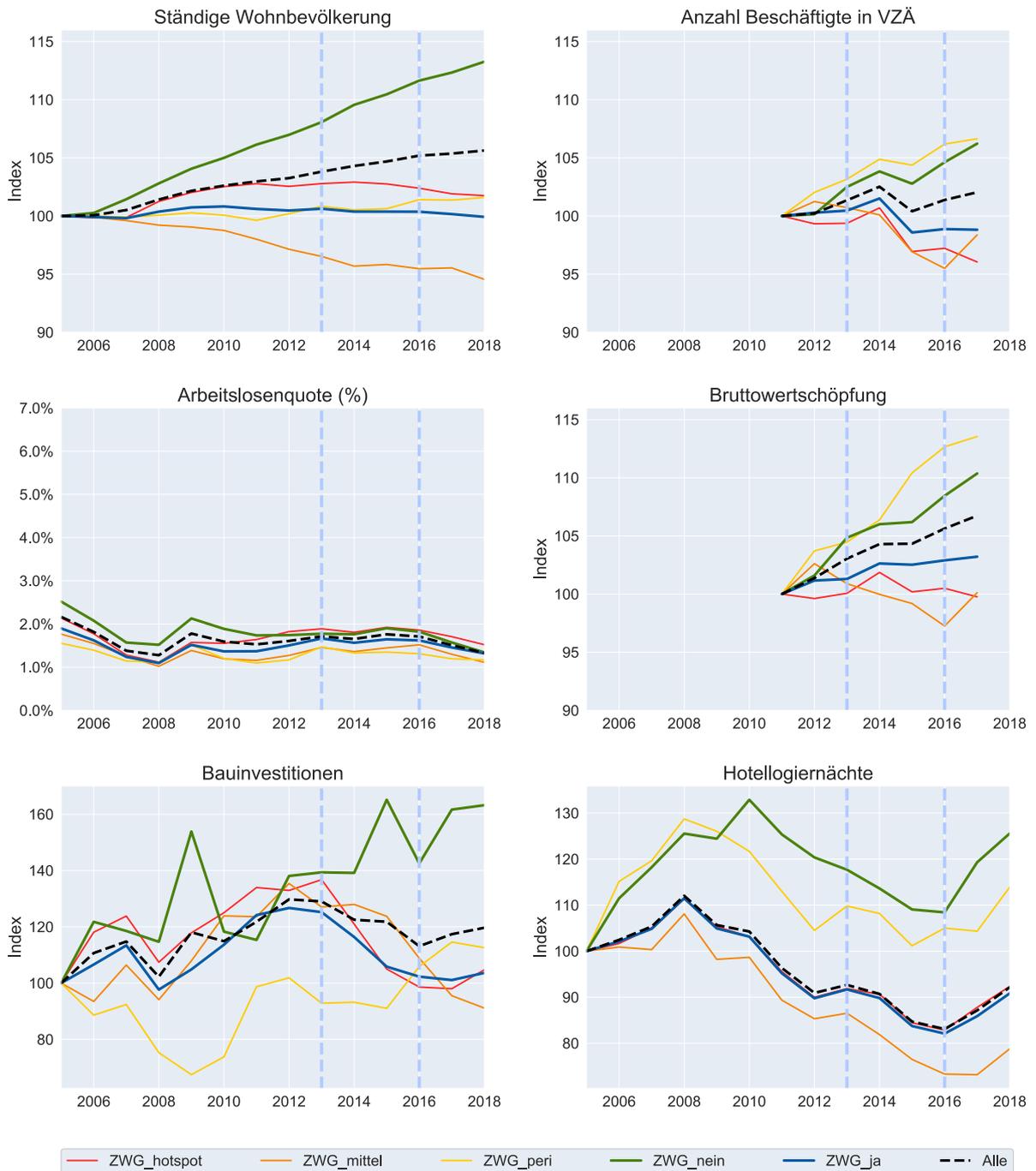
Bauinvestitionen

Im Kanton Graubünden stiegen die Bauinvestitionen bis 2013 stark an, fielen danach wieder ab und lagen 2018 auf ca. 20% über dem Niveau von 2005 ab (Abbildung 34, links unten). Dabei zeigt sich eine starke Divergenz zwischen den Nicht-ZWG- und den ZWG-Gemeinden. In den Nicht-ZWG-Gemeinden stiegen die Bauinvestitionen (mit Schwankungen im Zeitverlauf) zwischen 2005 und 2017 um über 60%. In den ZWG-Gemeinden hingegen stiegen sie bis 2013 um rund 25% und fielen anschliessend bis 2018 fast auf das Niveau von 2005. Diese starke Verringerung lässt sich insbesondere mit der relativen Abnahme der Investitionen in den mittleren ZWG- und Hotspot-Gemeinden erklären.

Generell betrachtet, ist die Entwicklung der Bauinvestitionen in Graubünden vergleichbar mit dem Alpenraum. Die Nicht-ZWG-Gemeinden verzeichneten einen Anstieg insgesamt, die ZWG-Gemeinden stiegen bis 2013 und sanken dann ab. Die Bauinvestitionen in den Nicht-ZWG-Gemeinden sind in Graubünden jedoch deutlich

stärker gestiegen als im Alpenraum. Demgegenüber sind sie in den ZWG-Gemeinden ab 2013 stärker gesunken als im Alpenraum.

Abbildung 34: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Kanton Graubünden, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Kanton Graubünden wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 13%, während die ZWG-Gemeinden stagnierten.

Hotelllogiernächte

Die Hotelllogiernächte im Kanton Graubünden fielen nach einem Anstieg bis 2008 um fast 30 Prozentpunkte und erholten sich erst ab 2016 leicht, blieben aber 2018 noch unter dem Wert von 2005 (Abbildung 34, rechts unten). Der Verlauf ist ähnlich wie im Alpenraum, allerdings nahm die Zahl der Logiernächte in Graubünden stärker ab.

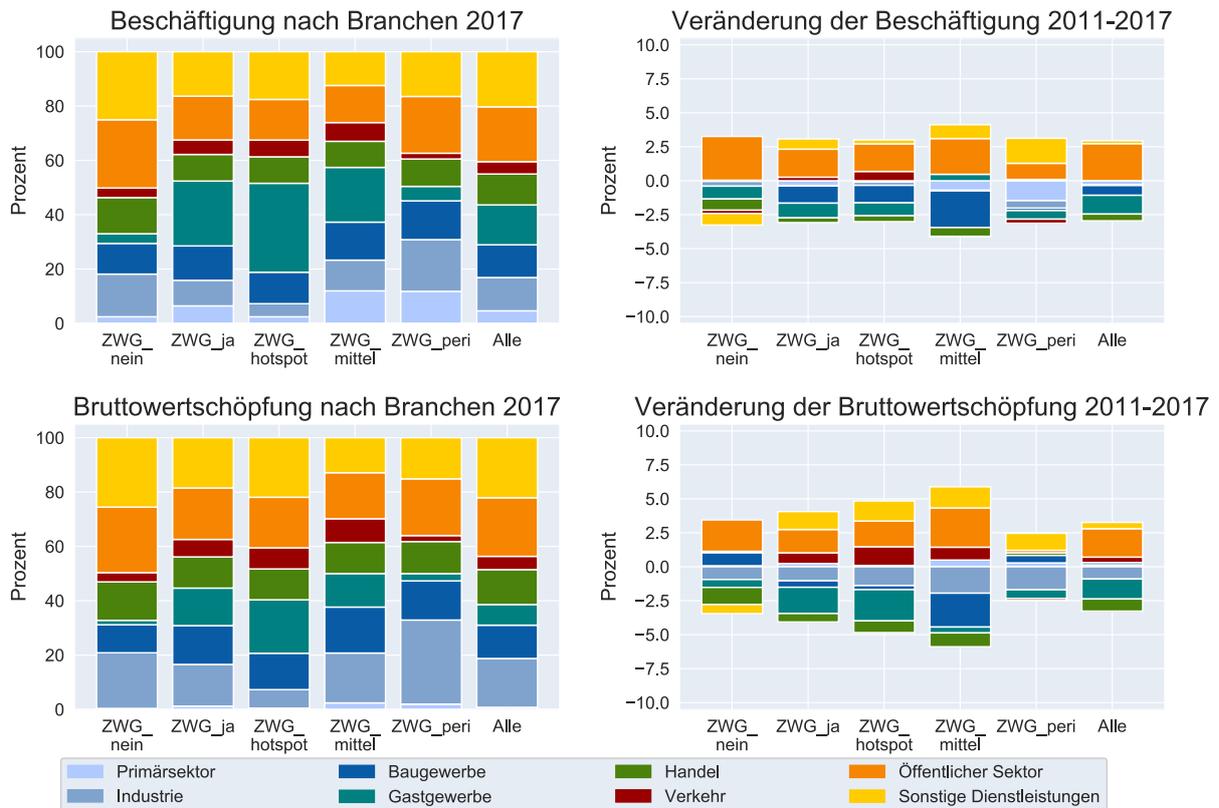
Da die ZWG-Gemeinden, insbesondere die Hotspots, für den Tourismus dominierend sind, folgt die Entwicklung der Hotelllogiernächte der Gesamtentwicklung. In den Nicht-ZWG-Gemeinden ist die Zahl der Logiernächte in diesem Zeitraum deutlich (um 25%) gestiegen, wobei die Entwicklung stark schwankte. Die Bedeutung dieses Gemeindetyps ist jedoch im Vergleich zur gesamten Anzahl Logiernächte des Kantons relativ klein.

Branchenstruktur

Die Branchenstruktur der Beschäftigung im Kanton Graubünden in 2017 entspricht grundsätzlich der im Alpenraum. Insgesamt betrachtet war das Gastgewerbe anteilmässig stärker vertreten, die Industrie schwächer. Dies lässt sich durch die grössere Bedeutung von Tourismusgemeinden in Graubünden erklären (Abbildung 35, oben links). Betrachtet man die verschiedenen ZWG-Gemeindekategorien, so wird deutlich, dass der hohe Anteil des Gastgewerbes von den Hotspot-Gemeinden und zum geringeren Teil von den durchschnittlichen ZWG-Gemeinden geprägt ist. In den peripheren ZWG-Gemeinden überwiegen die Industrie, der öffentliche Sektor, sonstige Dienstleistungen und das Baugewerbe. Auch der Primärsektor ist hier von deutlich grösserer Bedeutung als in den Hotspot-Gemeinden. Anteilmässig sind die Veränderungen der Beschäftigungsstruktur zwischen 2011 und 2017 gering. Die Bedeutung des Baugewerbes als Arbeitgeber nimmt in allen ZWG-Gemeinden und insbesondere in den Hotspot-Gemeinden leicht ab.

Korrespondierend zur Beschäftigungsstruktur und der unterschiedlichen Arbeitsproduktivität der Branchen erklären sich die Anteile der Branchen an der Bruttowertschöpfung in 2017. Die Industrie nimmt als produktives Gewerbe anteilmässig in allen Gemeindetypen zu, das Gastgewerbe mit einer geringeren Arbeitsproduktivität ab. Auch der Anteil der sonstigen Dienstleistungen wächst in allen Branchen. Im Vergleich zum Alpenraum (Kapitel 4.3) ist im Kanton Graubünden das Gastgewerbe, ebenso wie das Baugewerbe, bei der Bruttowertschöpfung von grösserer Bedeutung.

Abbildung 35: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Kanton Graubünden, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Sococo

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 2% aller Beschäftigten in Graubünden in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 16% arbeiteten in der Industrie, 11% im Baugewerbe, 4% im Gastgewerbe, 13% im Handel, 4% im Verkehrssektor, 25% im öffentlichen Sektor und 25% in den öffentlichen Dienstleistungen.

9.2.2 Berner Alpen

Ständige Wohnbevölkerung

In den Berner Alpen wuchs die ständige Wohnbevölkerung zwischen 2005 und 2018 um rund 5%, wobei der Anstieg in den Nicht-ZWG-Gemeinden am höchsten war, während die Bevölkerung in den ZWG-Gemeinden im Vergleich zu 2005 im Durchschnitt stagnierte (Abbildung 36, links oben). Somit zeigt sich eine starke Divergenz zwischen den ZWG- und den Nicht-ZWG-Gemeinden. In den Hotspot-Gemeinden verringerte sich die Bevölkerung sogar geringfügig, während die durchschnittlichen ZWG-Gemeinden einen leichten Anstieg verzeichnen konnten.

Die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in den Berner Alpen unterscheidet sich damit wesentlich von dem Verlauf im Alpenraum insgesamt, in dem alle Gemeindetypen einen Anstieg verzeichnen konnten.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

Die Beschäftigung stagnierte in den meisten Gemeindetypen, mit Ausnahme der peripheren ZWG-Gemeinden, wo sie zurück ging. In den Nicht-ZWG-Gemeinden schwankte sie geringfügig um das Niveau von 2011. In den ZWG-Gemeinden fiel

die Beschäftigung nach minimalem Anstieg bis 2014 stetig und blieb unter dem Niveau von 2011. Damit erlebte der Berner Alpenraum im Vergleich zu der Alpenregion insgesamt eine schwächere Entwicklung der Beschäftigung.

Im Gegensatz zur Beschäftigung erhöhte sich die nominale Bruttowertschöpfung im Berner Alpenraum leicht sowohl in den Nicht-ZWG- als auch in den ZWG-Gemeinden (Abbildung 36, Mitte rechts). Die Entwicklung stagniert ab 2014, während sie im Alpenraum weiter zunahm. Auffallend ist die starke divergierende Entwicklung in den durchschnittlichen und peripheren ZWG-Gemeinden. Die Bruttowertschöpfung in den Hotspot-Gemeinden entwickelte sich relativ betrachtet ähnlich wie in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Damit unterscheidet sich auch der Verlauf der Bruttowertschöpfung in den Berner Alpen erheblich von der Entwicklung im Alpenraum, in dem die Bruttowertschöpfung kontinuierlich anstieg.

Trotz der Stagnation der Beschäftigung entwickelte sich die Arbeitslosenquote in allen Gemeinden der Berner Alpen besser als im Alpenraum insgesamt und fiel bis 2017 von ca. 3% auf knapp über 1% ab. Dabei schneiden die ZWG-Gemeinden im Vergleich zu den Nicht-ZWG-Gemeinden leicht besser ab, was insbesondere an der geringen Arbeitslosenquote in den peripheren ZWG-Gemeinden (unter 1% in 2017) liegt.

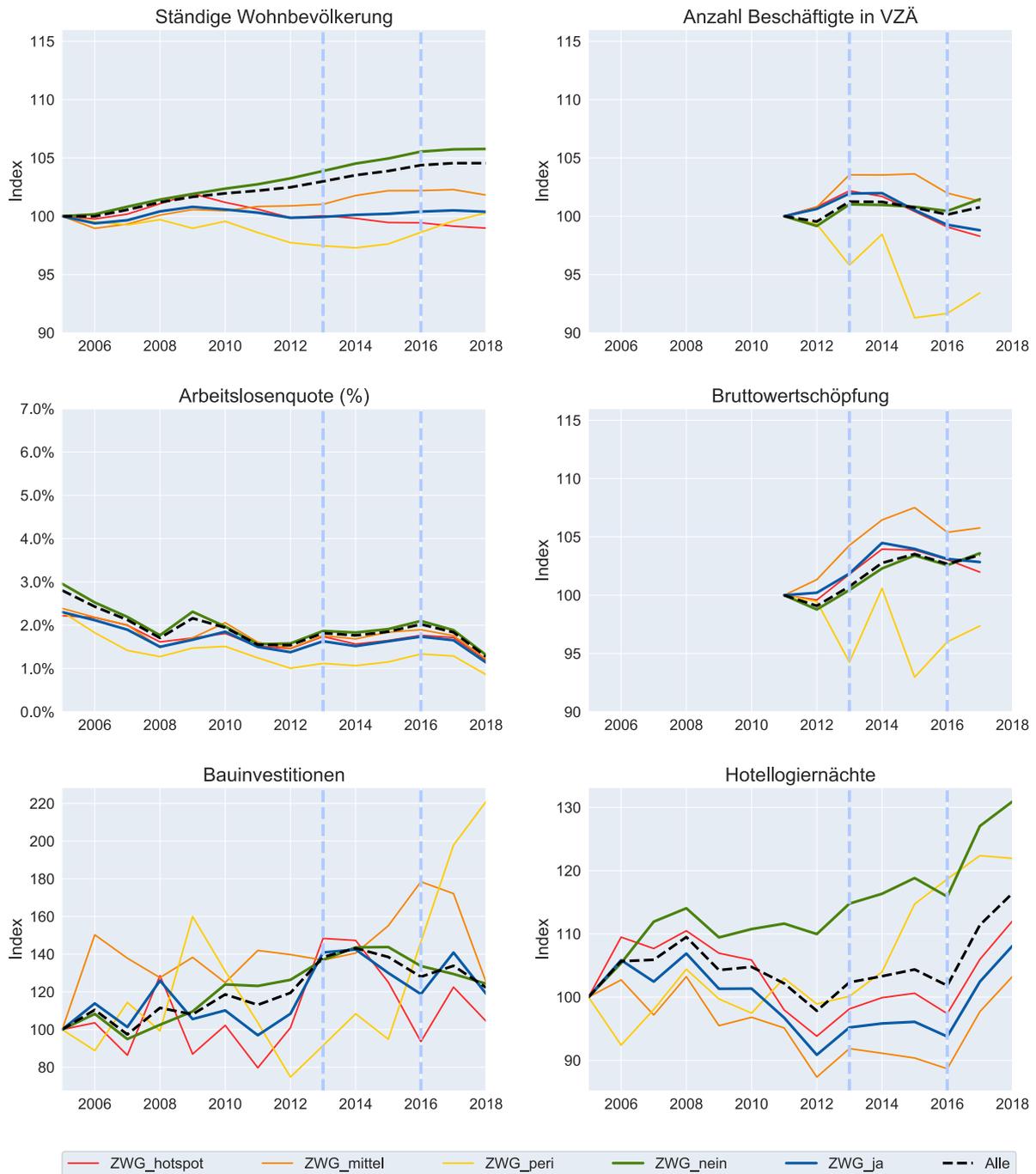
Bauinvestitionen

Durchschnittlich stiegen die Bauinvestitionen in den Berner Alpen zwischen 2005 und 2018 um gut 20% an (Abbildung 36, links unten). Dabei fällt auf, dass die Entwicklung zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden bei weitem nicht so stark auseinanderläuft wie im Alpenraum insgesamt. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Bauinvestitionen ist vergleichbar. In den ZWG-Gemeinden steigen die Bauinvestitionen zwischen 2012 und 2013 stark an, sinken danach, erholen sich ab 2016 wieder und fallen bis 2018 wieder auf das Niveau von 2016. Diese Entwicklung zeigt sich verstärkt auch bei den Hotspot-Gemeinden. Im Vergleich mit dem Alpenraum entwickelte sich dieser Gemeindetyp in der Berner Alpenregion relativ betrachtet etwas positiver.

Hotelllogiernächte

Zwischen 2005 und 2018 stieg die Zahl der Hotelllogiernächte in den Berner Alpen um mehr als 15% (Abbildung 36, unten rechts), wobei die Entwicklung den charakteristischen Verlauf einer Abnahme ab 2008 und einer Erholung ab 2016 zeigt. Die Zahl der Logiernächte entwickelte sich damit deutlich besser als im Alpenraum insgesamt. Dabei konnten die Nicht-ZWG-Gemeinden ein Wachstum um ca. 30% realisieren, die ZWG-Gemeinden eines um knapp 8%. Die Hotspot-Gemeinden entwickelten sich sogar etwas besser als der Durchschnitt der ZWG-Gemeinden.

Abbildung 36: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Berner Alpenraum, 2005-2018



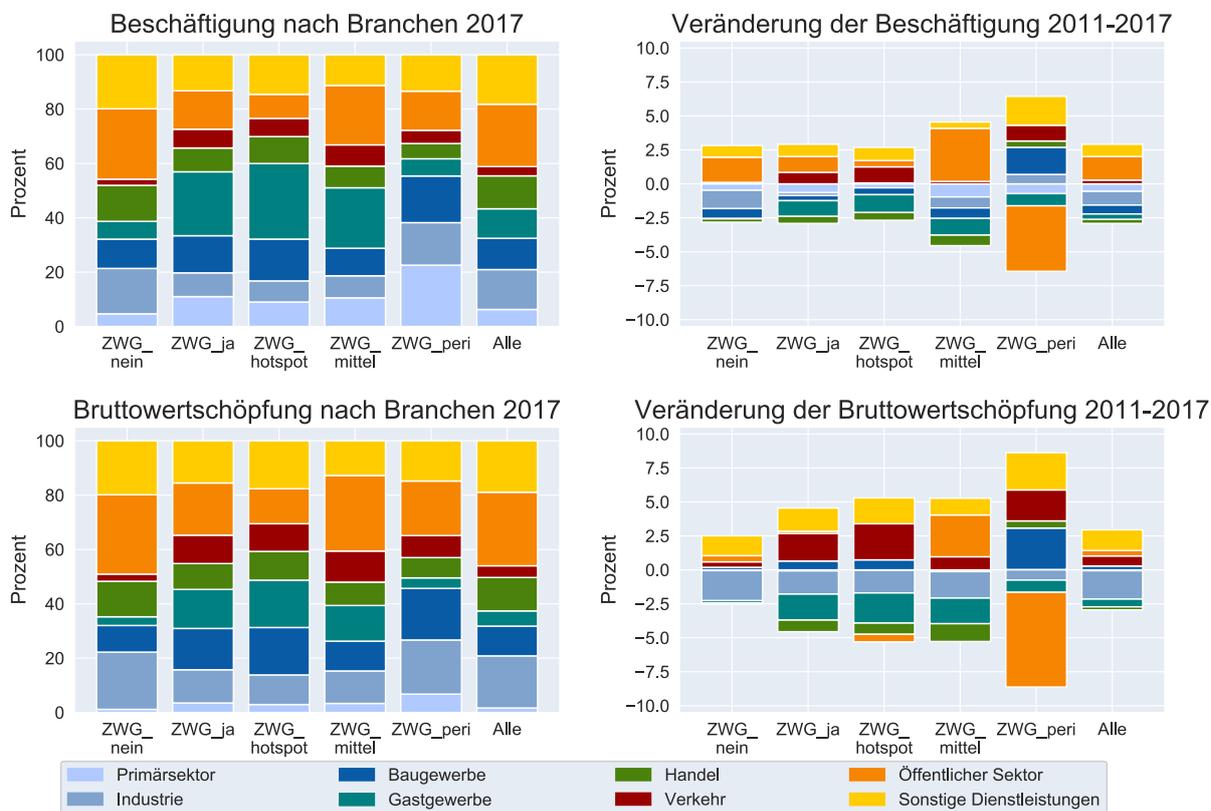
Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Berner Alpenraum wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 6%, während die ZWG-Gemeinden weitgehend stagnierten.

Branchenstruktur

Betrachtet man die Beschäftigung nach Branchen (Abbildung 37, rechts oben), so fällt die grosse Bedeutung des Gastgewerbes in den ZWG-Gemeinden in 2017 auf. Auch das Baugewerbe spielt eine grosse Rolle (vergleichbar mit sonstigen Dienstleistungen und dem öffentlichen Sektor). In den Nicht-ZWG-Gemeinden hingegen nimmt das Gastgewerbe mit den geringsten Anteil ein. Hier zählen insbesondere der öffentliche Sektor, sonstige Dienstleistungen, Industrie und Handel zu den anteilmässig grössten Branchen. Der hohe Anteil des Gastgewerbes an der Gesamtbeschäftigung in den ZWG-Gemeinden liegt insbesondere an der Bedeutung dieser Branche für die Hotspot-Gemeinden und für die durchschnittlichen ZWG-Gemeinden. In den peripheren ZWG-Gemeinden überwiegt hingegen der Primärsektor und das Baugewerbe. Die Branchenstruktur hat sich zwischen 2011 und 2017 im Durchschnitt nicht stark verändert, wobei Verschiebungen in den mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden durchaus nennenswert sind.

Abbildung 37: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Berner Alpenraum, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 5% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Berner Alpenraum im Primärsektor tätig, ca. 16% arbeiteten in der Industrie, 11% im Baugewerbe, 7% im Gastgewerbe, 13% im Handel, 2% im Verkehrssektor, 26% im öffentlichen Sektor und 20% in den öffentlichen Dienstleistungen.

Bei der Struktur der Bruttowertschöpfung lassen sich ähnliche Muster wie in anderen Regionen erkennen: Die übergeordnete Bedeutung des Gastgewerbes für die Beschäftigung in den ZWG-Gemeinden weicht den sonstigen Dienstleistungen, der Industrie und dem öffentlichen Sektor aufgrund der geringeren Arbeitsproduktivität. In den Nicht-ZWG-Gemeinden überwiegen ebenfalls die sonstigen Dienstleistungen

und der öffentliche Sektor. Auch die Industrie ist dort 2017 von Bedeutung; hat aber im Vergleich zu 2011 abgenommen.

Sowohl die Branchenstruktur der Beschäftigung als auch der Bruttowertschöpfung der Berner Alpen ist generell betrachtet vergleichbar mit der des Alpenraums. Nur bei den verschiedenen ZWG-Typen lassen sich auffällige Unterschiede feststellen. So nimmt der Industriesektor, das Bau- und das Gastgewerbe in den Hotspot-Gemeinden einen etwas grösseren Stellenwert als im Durchschnitt des Alpenraums ein.

9.2.3 Kanton Wallis

Ständige Wohnbevölkerung

Der Kanton Wallis erlebte zwischen 2005 und 2018 einen starken Anstieg der ständigen Wohnbevölkerung (Abbildung 38). In den Nicht-ZWG-Gemeinden stieg die Bevölkerung um 22% und auch in den ZWG-Gemeinden stieg sie immerhin noch um 12%. Einzig in den Hotspot-Gemeinden begann der allgemeine Aufwärtstrend ab 2015 zu stagnieren. Damit liegt die Entwicklung im Wallis relativ betrachtet über der Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung im Alpenraum im gleichen Zeitraum.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

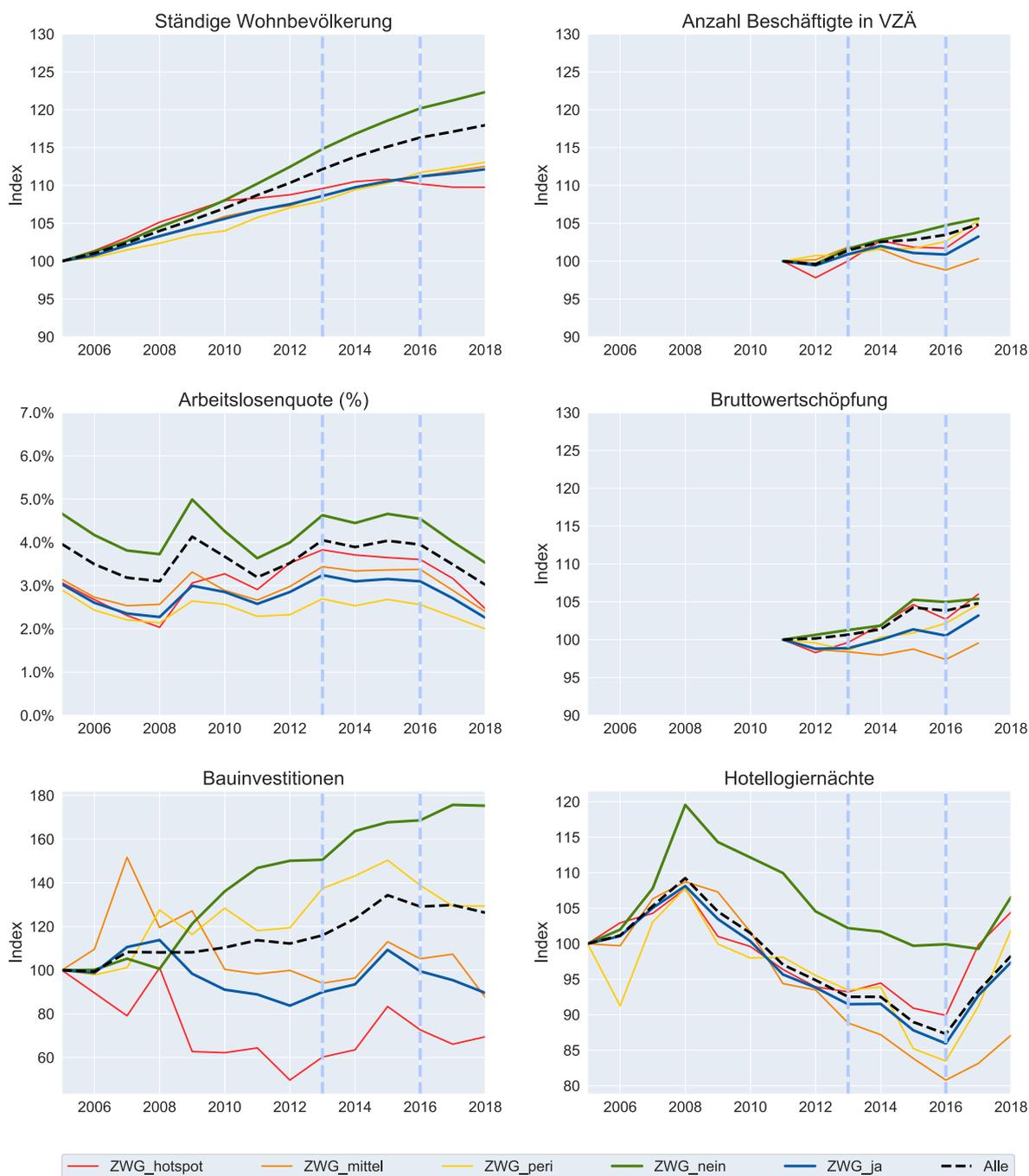
Die Zahl der Beschäftigten stieg im Wallis zwischen 2011 und 2017 um 5% (Abbildung 38, oben rechts). Die Beschäftigung in den Nicht-ZWG-Gemeinden wuchs leicht überdurchschnittlich, die in den ZWG-Gemeinden leicht unterdurchschnittlich um ca. 3%. Dabei sank die Beschäftigung in den mittleren ZWG-Gemeinden absolut; in den peripheren ZWG- und Hotspot-Gemeinden stieg sie an. Sowohl der Verlauf als auch die Höhe des Anstiegs ist vergleichbar mit demjenigen im Alpenraum insgesamt (bis über 5% für Nicht-ZWG-Gemeinden). Er ist jedoch höher (knapp 3%) für ZWG-Gemeinden.

Die Entwicklung der nominalen Bruttowertschöpfung im Wallis verläuft ähnlich wie die Beschäftigungsentwicklung. Nicht-ZWG-Gemeinden und ZWG-Gemeinden zeigen einen kontinuierlichen Anstieg von 2011 bis 2017. Die Bruttowertschöpfung in den mittleren ZWG-Gemeinden nahm leicht ab, während sie in den peripheren ZWG- und in den Hotspot-Gemeinden stieg.

Im Wallis ergibt sich für die Arbeitslosenquote ein ähnlicher Verlauf wie im Alpenraum, allerdings auf höherem Niveau. Sie schwankte im Durchschnitt im Zeitraum von 2005 und 2017 zwischen 3% und unter 4%. Zudem liegen sie für die verschiedenen Gemeindetypen relativ weit auseinander. Insgesamt hatten die ZWG-Gemeinden eine deutlich geringere Arbeitslosigkeit als die Nicht-ZWG-Gemeinden.

Bauinvestitionen

Bei den Bauinvestitionen (Abbildung 38, links unten) zeigt sich eine Entwicklung, die sich deutlich von derjenigen im Alpenraum unterscheidet. Die Entwicklung zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden läuft bereits ab 2008 auseinander. Während in den ZWG-Gemeinden die Bauinvestitionen bis 2012 sinken, dann bis 2015 steigen, um dann wieder unter das Ausgangsniveau von 2005 zu sinken, erfahren die Nicht-ZWG-Gemeinden eine Steigerung der Bauinvestitionen um 75%. Besonders stark ist der Rückgang der Bauinvestitionen ab 2008 in den Hotspot-Gemeinden, wo sie in 2018 ca. 30% unter dem Ausgangswert liegen. Im Gegensatz zu den Hotspot-Gemeinden konnten die peripheren ZWG-Gemeinden im Beobachtungszeitraum einen Anstieg verzeichnen.

Abbildung 38: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Wallis, 2005-2018

Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG- Gemeinden im Kanton Wallis wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 22%, während die ständige Wohnbevölkerung in den ZWG-Gemeinden nur um 12% zunahm.

Hotellgiernächte

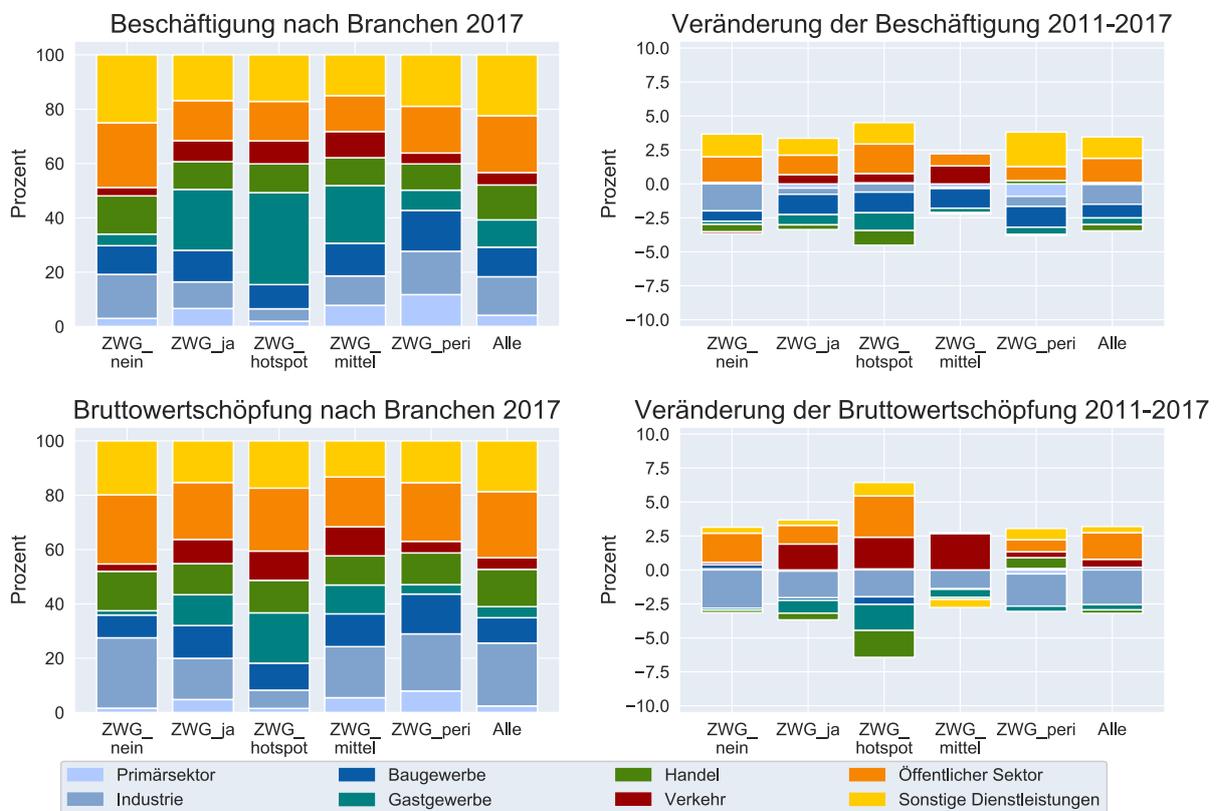
Bis 2008 stiegen die Hotellgiernächte in den Nicht-ZWG-Gemeinden stark an (20%). Danach nahmen sie kontinuierlich ab und erholten sich erst 2016 wieder (Abbildung 38, unten rechts). Die ZWG-Gemeinden konnten zwar auch einen Anstieg bis 2008 verzeichnen, allerdings betrug dieser relativ gesehen weniger als die Hälfte. Die nachfolgende Abnahme war zudem ausgeprägter als in den Nicht-ZWG-Gemeinden und erreichte 2016 einen Tiefstwert von gut 85% der Anzahl der Hotellgiernächte in 2005. Die ZWG-Gemeinden konnten bis 2018 das Niveau von 2005 noch nicht wieder erreichen. Den Hotspot-Gemeinden erging es dabei besser als den mittleren und peripheren ZWG-Gemeinden, sie wiesen bis 2018 insgesamt ein leichtes Wachstum auf.

Im Vergleich mit dem Alpenraum entwickeln sich im Wallis die Hotellgiernächte in ZWG-Gemeinden ähnlich. Die Entwicklung in Nicht-ZWG-Gemeinden unterscheidet sich hingegen deutlich. Die Zahl der Logiernächte steigt im Wallis bis 2008 stärker an, nimmt in den folgenden Jahren bis 2017 jedoch im Unterschied zum Alpenraum kontinuierlich ab.

Branchenstruktur

Im Durchschnitt ist die Struktur der Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung im Wallis (Abbildung 39) vergleichbar mit derjenigen im gesamten Alpenraum (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 39: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Wallis, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 3% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 16% arbeiteten in der Industrie, 11% im Baugewerbe, 4% im Gastgewerbe, 14% im Handel, 3% im Verkehrssektor, 24% im öffentlichen Sektor und 25% in den sonstigen Dienstleistungen.

In den ZWG-Gemeinden spielt das Gastgewerbe eine übergeordnete Rolle, danach kommen der öffentliche Sektor, sonstige Dienstleistungen und das Baugewerbe. Auch der Verkehrssektor ist anteilmässig höher als bei den Nicht-ZWG-Gemeinden. Auf Ebene der unterschiedlichen ZWG-Gemeindetypen zeigen sich geringe Unterschiede in der Branchenstruktur zwischen Wallis und Alpenraum. So hat das Gastgewerbe im Wallis eine höhere Bedeutung für die Hotspot-Gemeinden (über 30%) als im Alpenraum.

Diese Beschäftigungsstruktur hat sich zwischen 2011 und 2017 nur geringfügig verändert. Tendenziell haben der Verkehrssektor, der öffentliche Sektor und die übrigen Dienstleistungen ihren Anteil vergrössert, die übrigen Branchen an Bedeutung verloren. Bei der Bruttowertschöpfung sind Branchenstruktur und -veränderung mit der Beschäftigung vergleichbar.

9.2.4 Kanton Tessin

Ständige Wohnbevölkerung

Das Tessin verzeichnete zwischen 2005 und 2018 einen kontinuierlichen Bevölkerungsanstieg um 10% (Abbildung 40, links oben). Dabei stieg die Bevölkerungszahl in den Nicht-ZWG-Gemeinden mit 12% leicht überdurchschnittlich. In den ZWG-Gemeinden entwickelte sie sich unterdurchschnittlich mit einem Wachstum von 4%, wobei die Bevölkerungszahl seit 2015 stagniert. Die mittleren ZWG-Gemeinden weisen hingegen einen ähnlich hohen Anstieg auf wie die Nicht-ZWG-Gemeinden.

Abgesehen von den mittleren ZWG-Gemeinden ist das Bevölkerungswachstum im Tessin etwas schwächer als im Alpenraum.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

Die Beschäftigungszahlen stiegen zwischen 2011 und 2017 im Tessin insgesamt moderat an, wobei die Nicht-ZWG-Gemeinden 2017 den höchsten relativen Anstieg mit 8% zu verzeichnen hatten. Die Beschäftigungszahlen in den ZWG-Gemeinden stagnierten eher, wobei sie sich in den mittleren ZWG-Gemeinden überproportional entwickelten.

Die Bruttowertschöpfung stieg sowohl in ZWG- als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden, stagniert jedoch seit 2015 (Abbildung 40, Mitte rechts). Verglichen mit dem Alpenraum entwickelten sich die Nicht-ZWG-Gemeinden und die ZWG-Gemeinden leicht überdurchschnittlich.

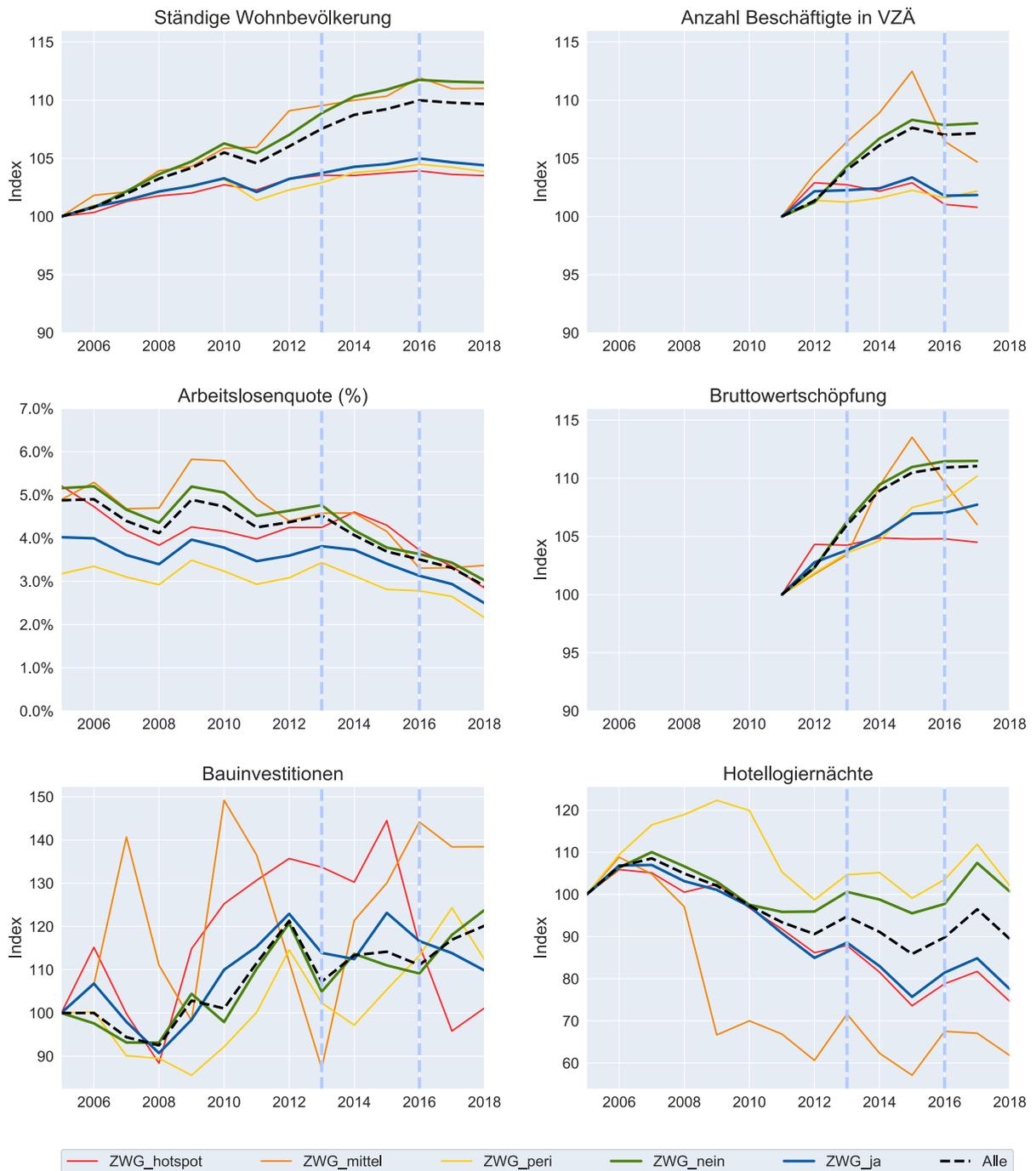
Das Tessin wies eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zum Alpenraum und zur Schweiz insgesamt mit bis zu 5% aus, die erst 2018 unter 3% im Durchschnitt sank. Dabei liegt die Quote der Nicht-ZWG-Gemeinden im gesamten Zeitraum über derjenigen der ZWG-Gemeinden.

Bauinvestitionen

Im Tessin sind die Bauinvestitionen zwischen 2005 und 2012 um gut 20% gestiegen, und zwar sowohl in ZWG-Gemeinden als auch in Nicht-ZWG-Gemeinden (Abbildung 40, links unten). Anschliessend sind sie tendenziell gefallen, haben sich jedoch in den ZWG-Gemeinden zeitweise etwas besser entwickelt als in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zur Entwicklung im übrigen Alpenraum dar, wo die Bauinvestitionen in den Nicht-ZWG-Gemeinden in der Regel deutlich zugenommen haben. Im Tessin zeigen sich für die verschiedenen ZWG-Gemeindekategorien erhebliche Schwankungen. So stiegen die Investitionen in den Hotspot-Gemeinden bis 2015 um über 40% an, bis sie dann bis 2018 wieder fast auf

das Ausgangsniveau von 2005 abfielen. Die Schwankungen in den durchschnittlichen ZWG-Gemeinden sind noch stärker ausgeprägt und lassen sich nur schwer interpretieren.

Abbildung 40: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Tessin, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG- Gemeinden im Tessin wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 12%, während sie in den ZWG-Gemeinden mit nur 4% kaum anstieg.

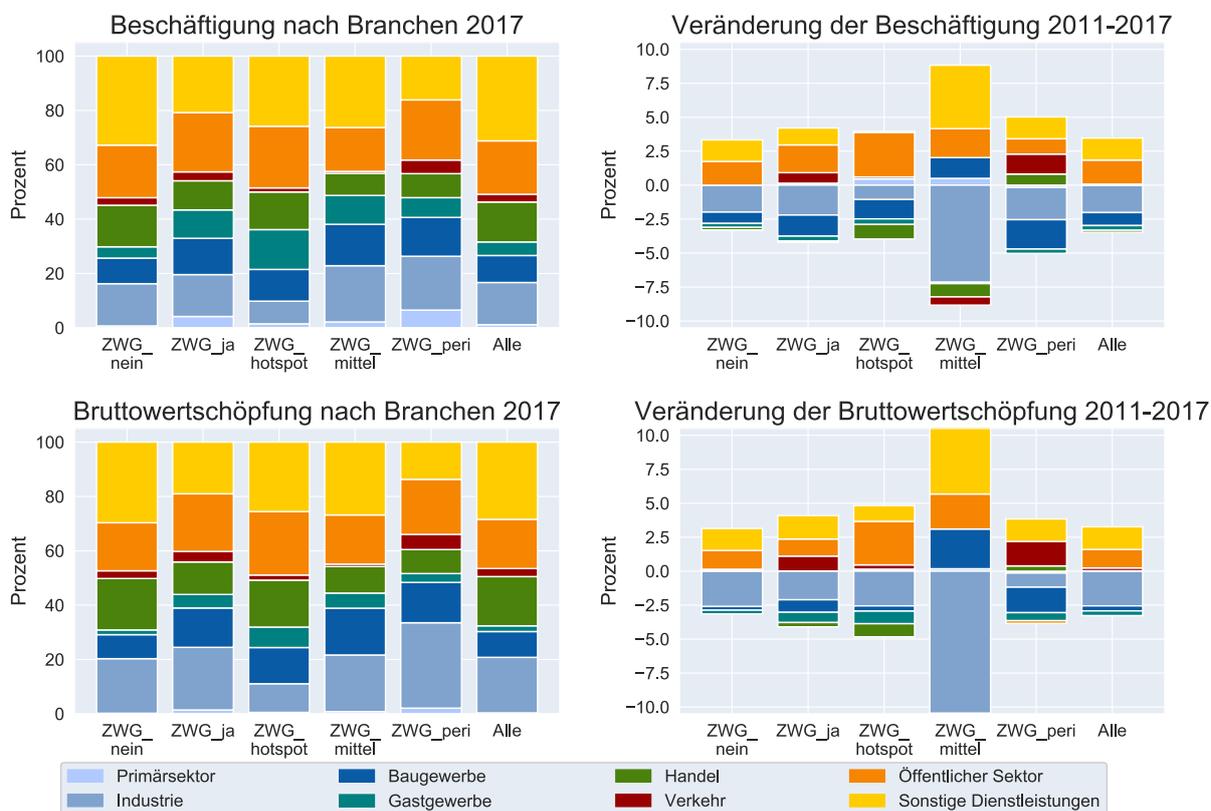
Hotellgiernächte

Die Hotellgiernächte stagnierten (Nicht-ZWG-Gemeinden) bzw. sanken (ZWG-Gemeinden) zwischen 2005 und 2018 (Abbildung 40, unten rechts). Den deutlichsten Rückgang verzeichneten dabei die mittleren ZWG-Gemeinden mit 40%. Die Hotellgiernächte in den Hotspot-Gemeinden sanken um 25%, während sie sich in den peripheren Gemeinden nach einem anfänglichen 20-prozentigen Anstieg auf das Niveau von 2005 einpendelten. Damit entwickelten sich die Hotellgiernächte relativ betrachtet in allen Gemeindetypen im Tessin etwas schwächer als im Alpenraum.

Branchenstruktur

Die Branchenstruktur der Beschäftigten unterscheidet sich im Tessin wesentlich vom Alpenraum. Durchschnittlich betrachtet, ist der Anteil der Industrie und des Baugewerbes geringer, dafür tritt der Handel stärker als Arbeitgeber auf (Abbildung 41, rechts oben). Der Anteil des Gastgewerbes ist ebenfalls vergleichsweise gering.

Abbildung 41: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Tessin, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 1% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 16% arbeiteten in der Industrie, 9% im Baugewerbe, 4% im Gastgewerbe, 15% im Handel, 3% im Verkehrssektor, 19% im öffentlichen Sektor und 33% in den öffentlichen Dienstleistungen.

Im Vergleich zwischen den Gemeindetypen fällt auf, dass in ZWG-Gemeinden der Anteil des Baugewerbes und des Gastgewerbes grösser ist als in Nicht-ZWG-Gemeinden. Dafür ist der Anteil des Handels und der sonstigen Dienstleistungen kleiner. Im Vergleich zwischen den drei ZWG-Gemeindetypen zeigt sich eine Abnahme der Bedeutung des Gastgewerbes von Hotspots über mittlere bis zu peripheren

ZWG-Gemeinden, und eine Zunahme der Bedeutung der Industrie und des Baugewerbes. Zwischen 2011 und 2017 hat sich der Anteil der Industrie in allen Gemeindetypen verringert, besonders stark in den mittleren ZWG-Gemeinden. In den meisten Gemeindetypen hat sich auch die Bedeutung des Baugewerbes verringert. Im Gegenzug hat der Anteil des öffentlichen Sektors und der sonstigen Dienstleistungen zugenommen.

In den meisten Gemeindetypen nehmen bei der Bruttowertschöpfung die sonstigen Dienstleistungen den grössten Anteil in 2017 ein. Danach folgt der öffentliche und der Industriesektor. Eine Ausnahme bilden die peripheren ZWG-Gemeinden, wo der Industriesektor die grösste Rolle spielt. Auch der Handel trägt wesentlich zur Bruttowertschöpfung bei, insbesondere in den Nicht-ZWG-Gemeinden. Verglichen mit 2011 hat der Einfluss der sonstigen Dienstleistungen in allen Gemeinden zugenommen. Dies geschah überwiegend zulasten des Industriesektors.

9.2.5 Weitere Regionen des Alpenraums

Wie oben beschrieben, lassen sich die verbleibenden Kantone im Alpenraum in die folgenden Regionen zusammenfassen: Waadtländer und Freiburger Alpen, Ostschweizer Alpen (Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, Glarus und St. Gallen) und Zentralschweizer Alpen (Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri). Im Gegensatz zu den bereits beschriebenen Kantonen werden die Veränderungen in diesen Regionen nur kurz umrissen und dabei insbesondere die Unterschiede zur Entwicklung des Alpenraums insgesamt herausgehoben. Insbesondere die Ostschweizer und die Waadtländer-/Freiburger Alpen weisen eine verhältnismässig geringe Anzahl Gemeinden innerhalb der verschiedenen ZWG-Gemeindetypen auf. Dadurch kann es zu heftigen Ausschlägen in der prozentualen Veränderung der wirtschaftlichen Kernindikatoren im Zeitverlauf kommen, die entsprechend eine geringere Aussagekraft haben. Es wird an dieser Stelle auch noch einmal darauf hingewiesen, dass sich in den Ostschweizer Alpen keine Hotspot-Gemeinden befinden.

Ostschweizer Alpen

Ständige Wohnbevölkerung

Die ständige Wohnbevölkerung in den Ostschweizer Alpen folgte durchschnittlich der Entwicklung des Alpenraums, wenn auch mit leicht abgeschwächtem Wachstum (10% zu 12%). Im Gegensatz zum Alpenraum nahm die Bevölkerung in den ZWG-Gemeinden leicht ab (Abbildung 42).

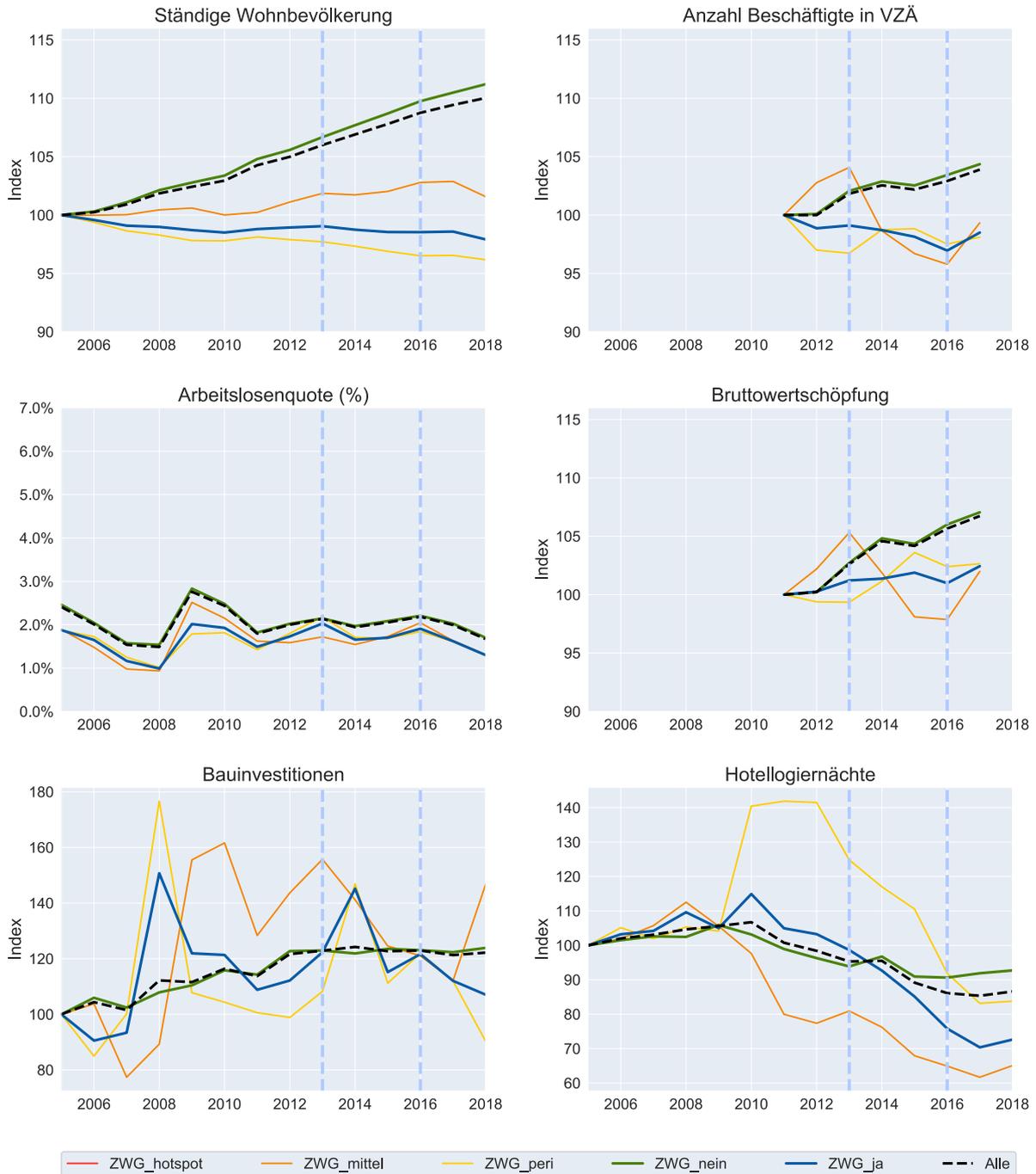
Beschäftigte und Bruttowertschöpfung

Der Anstieg der Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2017 war in den Ostschweizer Alpen im Durchschnitt aller Gemeinden ähnlich wie derjenige im Alpenraum. Die Nicht-ZWG-Gemeinden verzeichneten dabei das stärkste Wachstum. In den ZWG-Gemeinden sank die Beschäftigung hingegen und blieb auch 2017 unter dem Niveau von 2011.

Die Entwicklung der Beschäftigung bestimmte auch den Verlauf bei der Entwicklung der Bruttowertschöpfung, allerdings stieg die nominale Bruttowertschöpfung stärker als die Beschäftigung. Im Vergleich zum Alpenraum war das Wachstum tiefer. Die ZWG-Gemeinden erreichen 2017 ein leicht höheres Niveau als 2011, während die Wertschöpfung in den Nicht-ZWG-Gemeinden um rund 7% zunahm.

Die Arbeitslosenquote lag zwischen 2005 und 2018 stets zwischen einem und maximal 3% und war somit geringer als im Alpenraum insgesamt (Abbildung 42, Mitte links).

Abbildung 42: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Ostschweizer Alpen, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG- Gemeinden in den Ostschweizer Alpen wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 11%, während sie in den ZWG-Gemeinden leicht abnahm (um 2%).

Bauinvestitionen

Im Durchschnitt wuchsen die Bauinvestitionen in den Ostschweizer Alpen um gut 20% (Abbildung 42, links unten). Sie stagnierten seit 2012 und waren seither leicht rückläufig. Dabei war die Entwicklung in den ZWG-Gemeinden durch erhebliche Schwankungen gekennzeichnet.

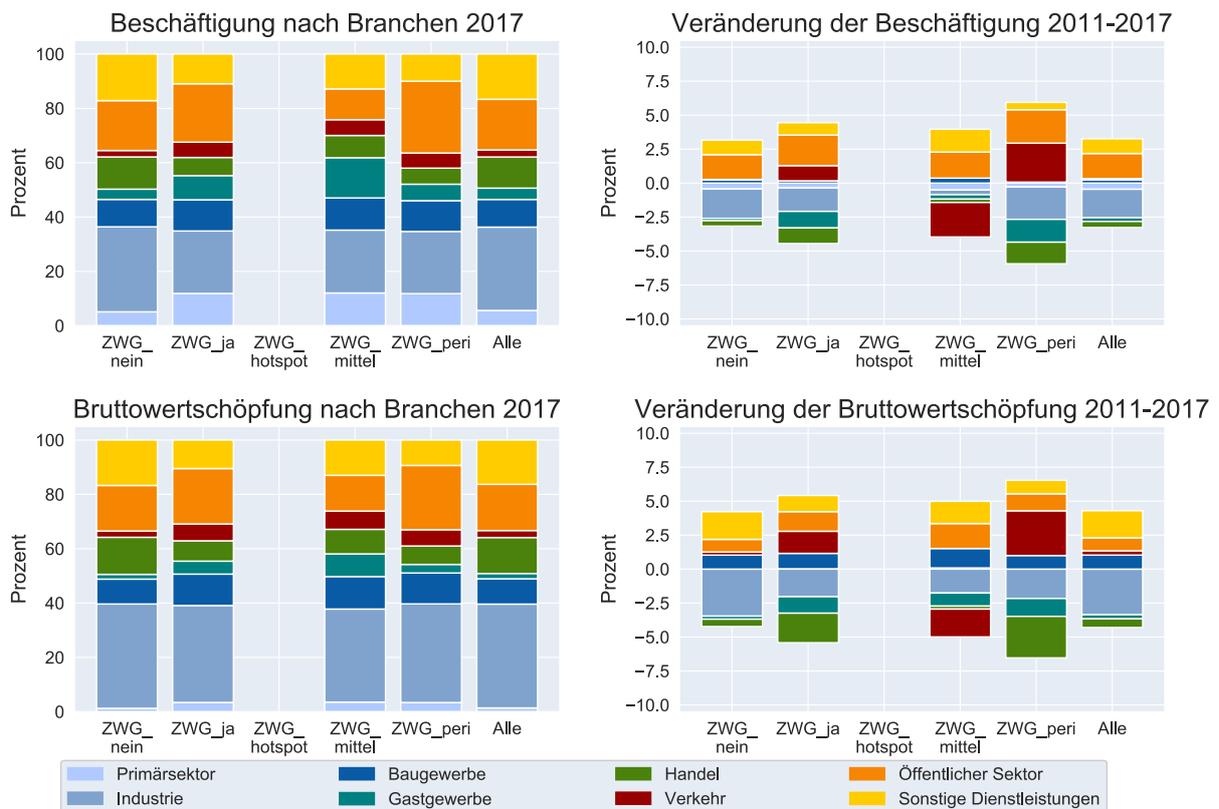
Hotellogiernächte

Zwischen 2005 und 2018 verringerten sich die Hotellogiernächte in allen Gemeindetypen der Ostschweizer Alpen (Abbildung 42, unten rechts) und weisen damit eine schwächere Entwicklung als der Alpenraum insgesamt auf. Dabei schnitten die ZWG-Gemeinden mit einem Rückgang um fast 30% schlechter ab als die Nicht-ZWG-Gemeinden, deren Logiernächte um 7% im Vergleich zum Ausgangsniveau von 2005 abnahmen.

Branchenstruktur

In allen Gemeinden in der Ostschweiz nimmt der Industriesektor eine überdurchschnittliche Rolle als Arbeitgeber ein, mehr noch in den Nicht-ZWG-Gemeinden als in den ZWG-Gemeinden (Abbildung 43). In den ZWG-Gemeinden hingegen ist der Anteil des Primärsektors, des Baugewerbes und auch des Gastgewerbes höher.

Abbildung 43: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Ostschweizer Alpen, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 5% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 31% arbeiteten in der Industrie, 10% im Baugewerbe, 4% im Gastgewerbe, 12% im Handel, 2% im Verkehrssektor, 19% im öffentlichen Sektor und 17% in den sonstigen Dienstleistungen.

Auch für die Bruttowertschöpfung ist die Industrie von grosser Bedeutung. In den Nicht-ZWG-Gemeinden sind zudem die sonstigen Dienstleistungen wichtig, in den ZWG-Gemeinden eher der öffentliche Sektor. Zwischen 2011 und 2017 hat sich die Branchenstruktur zugunsten des Dienstleistungssektors und zulasten der Industrie sowie in den ZWG-Gemeinden zulasten des Handels entwickelt. Sie unterscheidet sich stark von den Gemeinden im Alpenraum insgesamt, in denen z.B. die Industrie eine geringere Rolle spielt, dafür aber das Gastgewerbe bei der Beschäftigung wichtiger ist.

Waadtländer/Freiburger Alpen

Ständige Wohnbevölkerung

In den Waadtländer und Freiburger Alpen stieg die ständige Wohnbevölkerung im Vergleich zum Alpenraum überdurchschnittlich an (um 22%). Die Nicht-ZWG-Gemeinden verzeichneten dabei ein höheres Wachstum als die ZWG-Gemeinden mit plus 14%, wobei die Bevölkerungszahl ab 2017 leicht abnahm (Abbildung 44).

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

In den Waadtländer und Freiburger Alpen stieg die durchschnittliche Beschäftigung um knapp 8% an und wuchs damit etwas stärker als die Beschäftigung im Alpenraum. Ähnlich wie in der Ostschweiz entwickelten sich die Nicht-ZWG- und ZWG-Gemeinden sehr unterschiedlich: Während sie in den Nicht-ZWG-Gemeinden einen überdurchschnittlichen Anstieg verzeichnete, stagnierte die Beschäftigung in den ZWG-Gemeinden fast.

Die nominale Bruttowertschöpfung stieg wesentlich stärker als die Beschäftigung. Sie wuchs mit gut 20% in den Nicht-ZWG-Gemeinden am stärksten, in den ZWG-Gemeinden immerhin noch um 9%.

Die Arbeitslosenquote in den Waadtländer und Freiburger Alpen sank von 4.8% in 2005 auf 3.5% in 2018. Sie lag damit über derjenigen im Alpenraum. Die Arbeitslosigkeit in den ZWG-Gemeinden entwickelte sich etwas ungünstiger als die in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

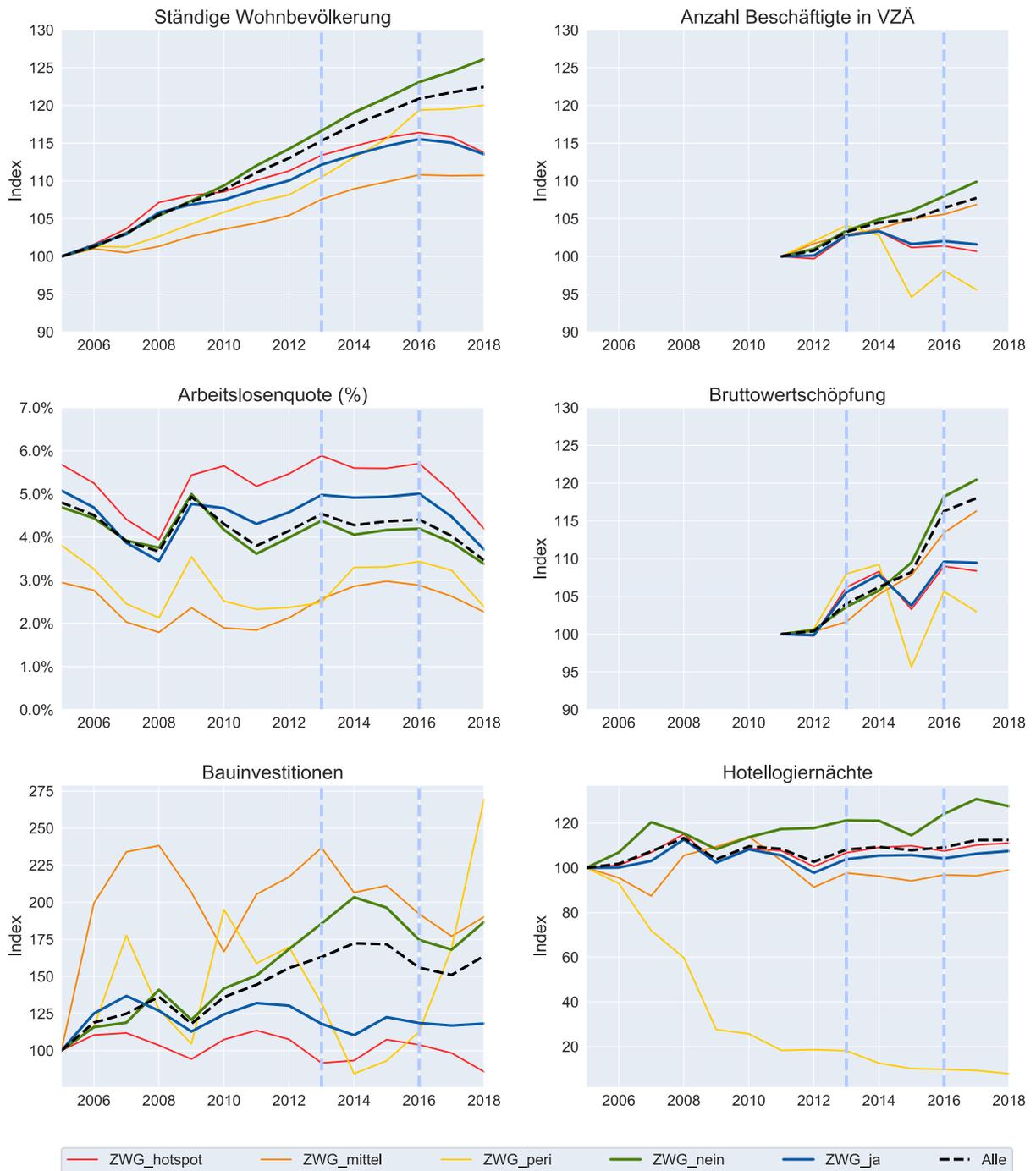
Bauinvestitionen

In den Waadtländer und Freiburger Alpen wuchsen die Bauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 insgesamt um 64% (Abbildung 44, links unten) und damit stärker als im Alpenraum (Abbildung 6). Im Unterschied zum Alpenraum erreichten sie ihr Maximum bereits in 2014, sanken ab 2015 wieder, um 2018 wieder anzusteigen. Diese Entwicklung wurde überwiegend durch die Nicht-ZWG-Gemeinden getrieben. Die Bauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden verliefen mit Schwankungen auf einem deutlich niedrigeren Niveau und lagen in 2018 18% über dem Wert von 2005. Die für den Alpenraum charakteristische Abnahme der Bauinvestitionen in den ZWG-Gemeinden ab 2013 tritt in den Waadtländer und Freiburger Alpen nicht auf.

Hotelllogiernächte

Im Durchschnitt stiegen die Hotelllogiernächte in der Region Waadt-Freiburg leicht an und verliefen damit deutlich besser als im Alpenraum insgesamt. Die Nicht-ZWG-Gemeinden verzeichneten sogar ein relatives Wachstum von fast 30% (Abbildung 44, unten rechts). Auch bei den ZWG-Gemeinden war ein leichter Anstieg zu beobachten.

Abbildung 44: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Waadtländer/ Freiburger Alpen, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Sococo

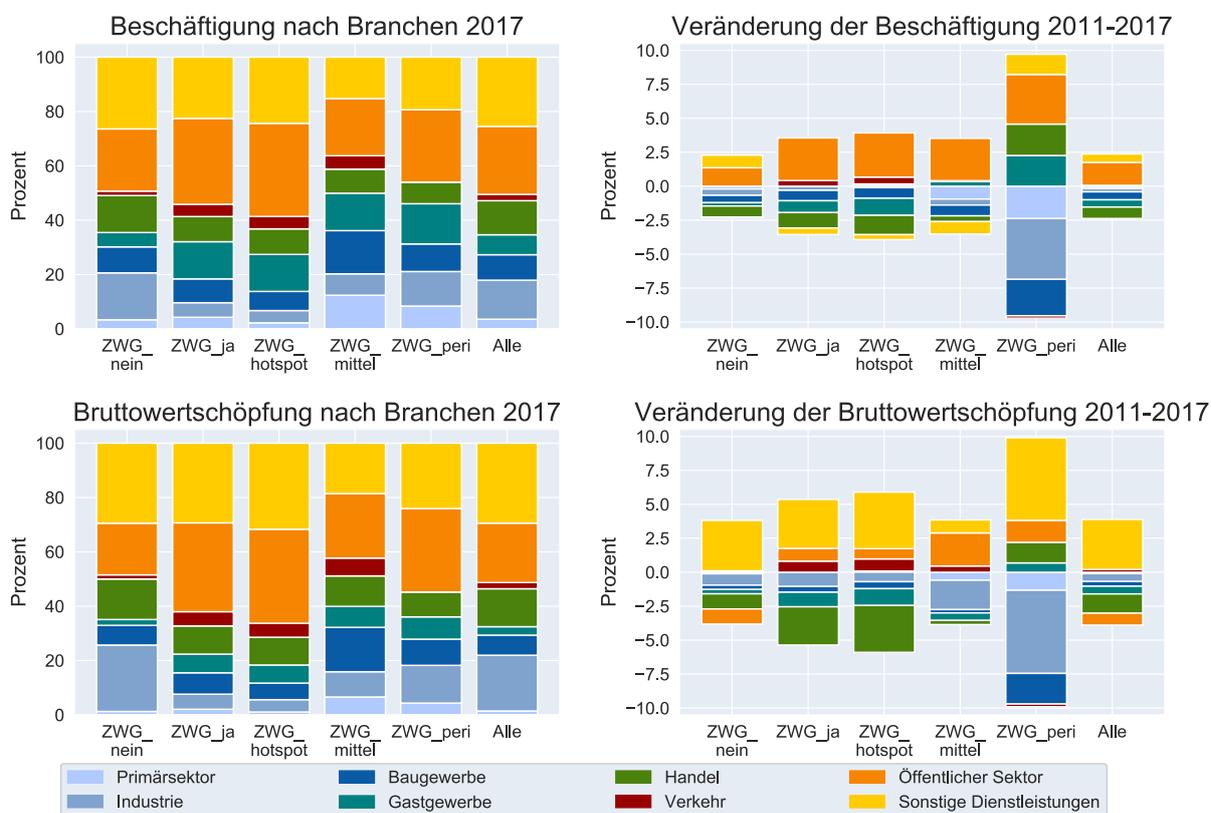
Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG-Gemeinden in der Waadtländer und Freiburger Alpen wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 26%, während sie in den ZWG-Gemeinden nur um 14% anstieg.

Branchenstruktur

Die Branchenstruktur der Beschäftigten in den Waadtländer und Freiburger Alpen unterscheidet sich insofern von der im Alpenraum, als der Anteil des öffentlichen Sektors und der sonstigen Dienstleistungen etwas höher liegt und der von Industrie und Baugewerbe etwas tiefer (Abbildung 45). Zusätzliche Unterschiede ergeben sich für die ZWG-Gemeinden. Bei diesen ist der Anteil des Gastgewerbes erheblich kleiner als im übrigen Alpenraum. Dafür ist der Anteil des öffentlichen Sektors und der sonstigen Dienstleistungen deutlich grösser als im Alpenraum. Zwischen 2011 und 2017 hat insbesondere der Anteil des öffentlichen Sektors zugenommen. Besonders ausgeprägt sind die Veränderungen in den peripheren ZWG-Gemeinden.

Diese Unterschiede verstärken sich bei der Branchenstruktur der Bruttowertschöpfung, wo der Dienstleistungssektor dominiert, und zwar in den ZWG-Gemeinden leicht stärker als in den Nicht-ZWG-Gemeinden.

Abbildung 45: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Waadtländer/Freiburger Alpen, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 3% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 17% arbeiteten in der Industrie, 10% im Baugewerbe, 5% im Gastgewerbe, 14% im Handel, 2% im Verkehrssektor, 23% im öffentlichen Sektor und 26% in den öffentlichen Dienstleistungen.

Zentralschweizer Alpen

Ständige Wohnbevölkerung

In den Zentralschweizer Alpen ist die Bevölkerung um 12% gewachsen, wobei die Unterschiede zwischen ZWG- und Nicht-ZWG-Gemeinden gering waren (Abbildung 46, oben links). Dies entspricht ungefähr der Entwicklung im Alpenraum. Hingegen unterscheidet sich die Entwicklung der verschiedenen ZWG-Gemeindetypen erheblich. Die mittleren ZWG- und Hotspot-Gemeinden stiegen überdurchschnittlich an, während die peripheren ZWG-Gemeinden stagnierten.

Beschäftigung und Bruttowertschöpfung

In den Zentralschweizer Alpen stieg die Beschäftigung mit einem Wachstum von rund 6% (Abbildung 46, oben rechts) in einer ähnlichen Grössenordnung wie im Alpenraum insgesamt. Dabei entwickelten sich die ZWG-Gemeinden zunächst stärker, bevor sie auf den Wachstumspfad der Region einschwenkten.

Auch die Bruttowertschöpfung wuchs im gleichen Zeitraum, im Durchschnitt um 12% (Abbildung 46, Mitte rechts). Dabei stieg die Bruttowertschöpfung in den Nicht-ZWG-Gemeinden etwas stärker als in den ZWG-Gemeinden.

Die Arbeitslosenquote in den Zentralschweizer Alpen lag im gesamten Beobachtungszeitraum unter der des Alpenraums (bis maximal über 2%).

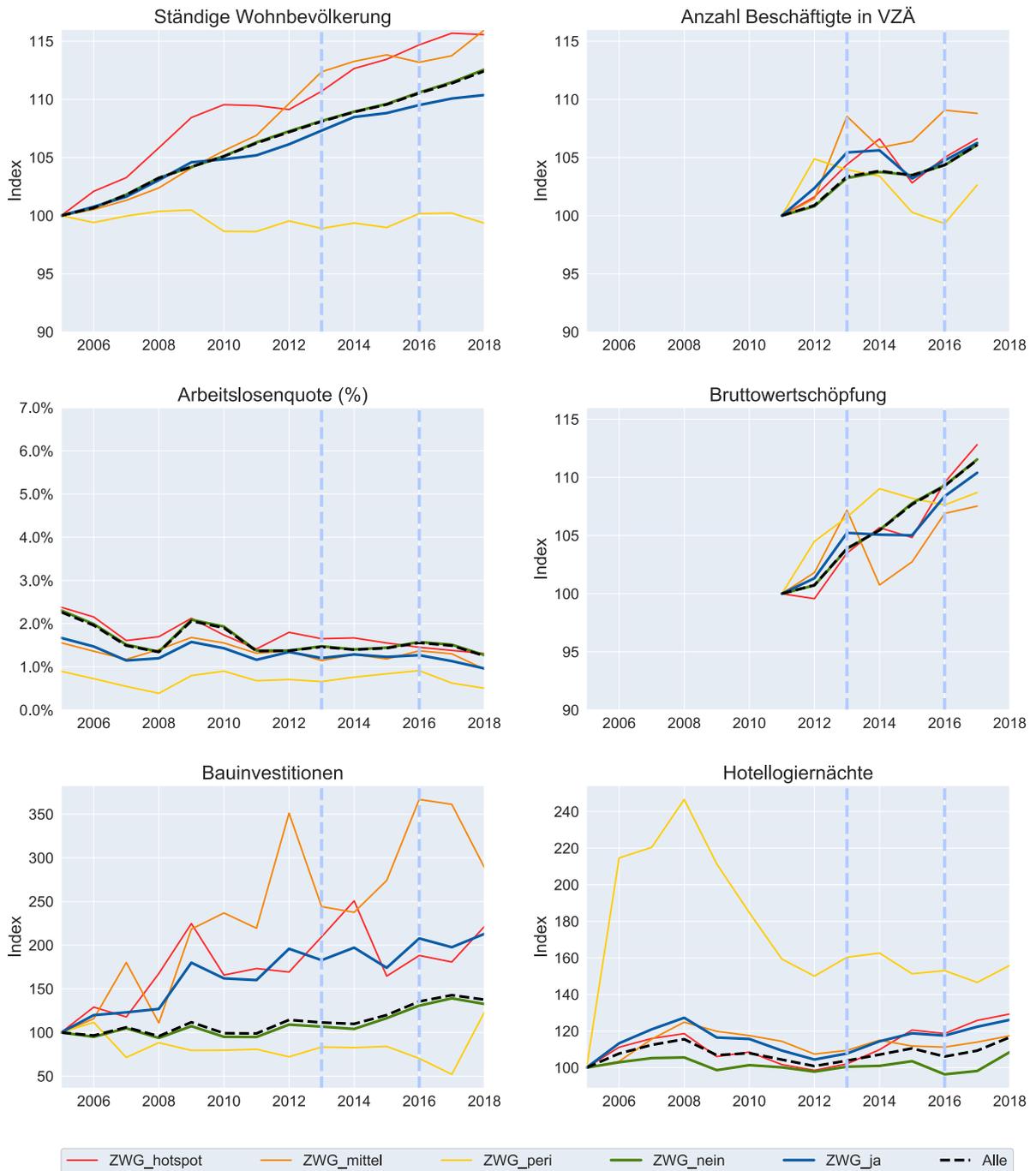
Bauinvestitionen

In den Zentralschweizer Alpen stiegen die Bauinvestitionen im Zeitraum 2005-2018 um fast 40% an (Abbildung 46, links unten) und damit stärker als im Alpenraum. Die Bauinvestitionen in den Nicht-ZWG-Gemeinden wuchsen etwas weniger stark. In den ZWG-Gemeinden kam es jedoch zu mehr als einer Verdoppelung. Im Gegensatz zum Alpenraum ist in den ZWG-Gemeinden auch kein Abwärtstrend ab 2013 festzustellen.

Hotellgiernächte

In den Zentralschweizer Alpen konnte die Zahl der Hotellgiernächte im Wesentlichen gehalten und zum Teil sogar gesteigert werden (Abbildung 46, unten rechts). Der im Alpenraum beobachtete Rückgang ab 2008 trat hier nicht auf. Dabei wuchsen die ZWG-Gemeinden relativ stärker als die Nicht-ZWG-Gemeinden (+26% zu +8%).

Abbildung 46: Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Zentralschweizer Alpen, 2005-2018



Quellen: BFS: STATPOP, STATENT, Bauausgabenstatistik, HESTA; SECO: Arbeitslosenstatistik; Berechnungen: Rütter Soceco

Lesebeispiel: Die ständige Wohnbevölkerung in den Nicht-ZWG- Gemeinden in der Zentralschweiz wuchs zwischen 2005 und 2018 um ca. 13%, die in den ZWG-Gemeinden um 10%.

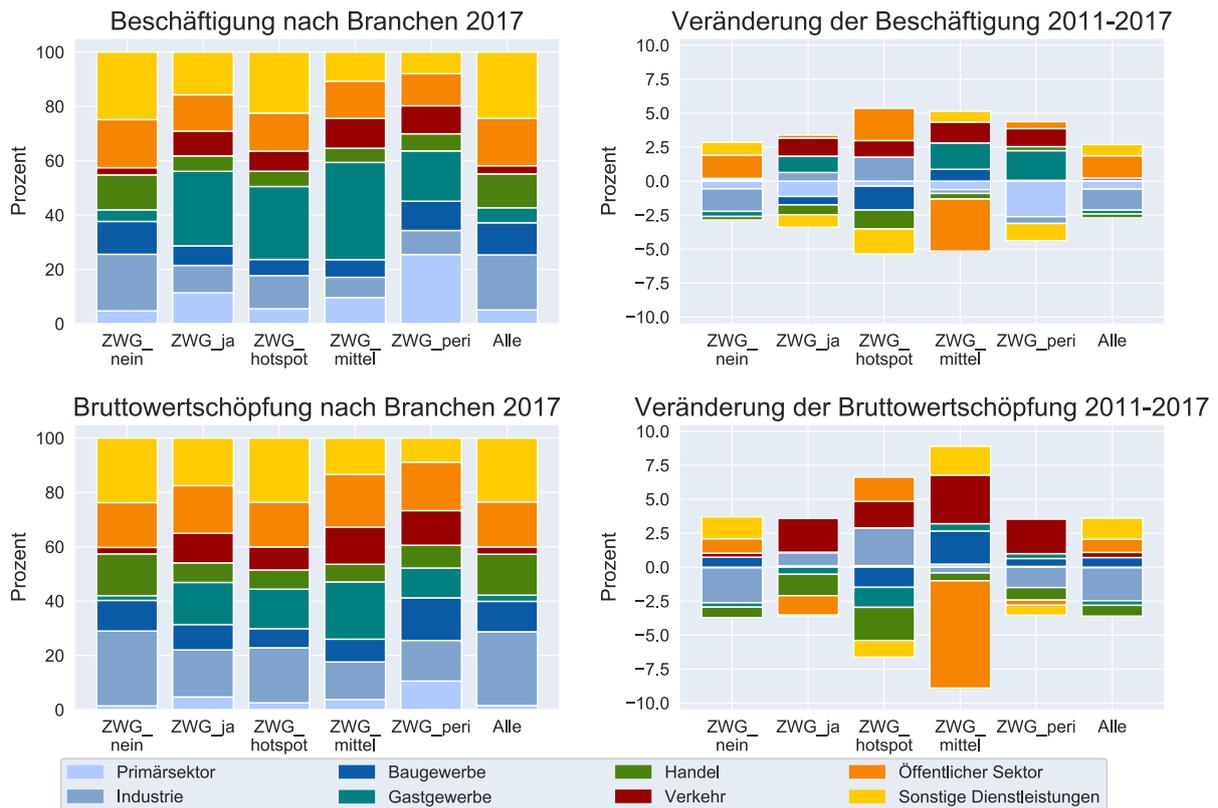
Branchenstruktur

Die Branchenstruktur der Zentralschweiz ähnelt der Struktur des Alpenraums insgesamt (Abbildung 47). In den Nicht-ZWG-Gemeinden waren die sonstigen Dienstleistungen, der öffentliche Sektor und die Industrie die grössten Arbeitgeber; in den ZWG-Gemeinden dominierte das Gastgewerbe. Dieses war in den Zentralschweizer

ZWG-Gemeinden von noch grösserer Bedeutung als in denjenigen des Alpenraums insgesamt. Ausserdem spielte auch der Primärsektor eine leicht grössere Rolle, die Bedeutung des Baugewerbes und des öffentlichen Sektors war geringer.

Bei der Bruttowertschöpfung entfielen die grössten Anteile insbesondere auf die Industrie und die sonstigen Dienstleistungen. Auch diese Struktur ist vergleichbar mit derjenigen im Alpenraum.

Abbildung 47: Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Zentralschweizer Alpen, 2011 und 2017



Quelle: BFS STATENT; Berechnungen Rütter Soceco

Lesebeispiel: In 2017 waren ca. 5% aller Beschäftigten in den Nicht-ZWG-Gemeinden im Primärsektor tätig, ca. 21% arbeiteten in der Industrie, 12% im Baugewerbe, 4% im Gastgewerbe, 13% im Handel, 2% im Verkehrssektor, 18% im öffentlichen Sektor und 25% in den öffentlichen Dienstleistungen.

9.3 Regressionsanalyse Bauinvestitionen

Aus der deskriptiven Analyse lassen sich bereits potentielle Auswirkungen der ZWGg auf ökonomische Kernindikatoren in den ZWG-Gemeinden im Alpenraum. Insbesondere die Anzahl der bewilligten Wohnungen, die Anzahl der neugebauten Wohnungen und die Bauinvestitionen für Wohnungsneubau scheinen direkt von der ZWGg betroffen zu sein. Allerdings können durch die deskriptive grafische Darstellung andere Einflussfaktoren, die ebenfalls zu einer Veränderung der ökonomischen Indikatoren ab 2013 führen könnten, nicht berücksichtigt werden. Im Folgenden wird daher mithilfe von Regressionsanalysen untersucht, ob sich ein direkter Effekt der ZWGg in den ZWG-Gemeinden im Alpenraum statistisch nachweisen lässt.

9.3.1 Modellaufbau

Bauinvestitionen (abhängige Variable)

Als einer der wesentlichen durch die ZWGg beeinflussten ökonomische Kernindikatoren wurden in der Wirkungsanalyse die Bauinvestitionen für Wohnungen in den ZWG-Gemeinden identifiziert. Zudem spielt der Bausektor *per se* eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Gesamtlage, so dass etwaige positive oder negative Veränderung weitreichende makroökonomische Folgen haben können. Unser ökonometrisches Modell versucht somit, die Bauinvestitionen durch verschiedene Einflussfaktoren zu erklären und einen potentiellen Effekt der ZWGg herauszuarbeiten. Die Bauinvestitionen stellen damit in unserem Modell die abhängige Variable dar.

Erklärende Einflussfaktoren (unabhängige Variablen)

Als hauptsächliche Variable von Interesse ist die ZWGg, wobei wir bereits den Zeitpunkt der Gültigkeit der Übergangsverordnung 2013 berücksichtigen, da, wie im grafisch dargestellten Zeitverlauf ersichtlich, diese bereits einen Einfluss auf die Bauinvestitionen ab 2013 zu haben schien und nicht nur erst das verbindliche Gesetz ab 2016.

Weitere Einflussfaktoren können jedoch eine direkte Auswirkung auf die Höhe der Bauinvestitionen in einem gegebenen Jahr haben. Zu den möglichen Faktoren zählen die *Bevölkerungsentwicklung* in den Gemeinden, das verfügbare Einkommen (ebenfalls auf Gemeindeebene) und der Zinssatz (auf Schweizer Ebene). Wir gehen davon aus, dass eine Zunahme der Bevölkerung zu einer vermehrten Nachfrage nach Wohnungen und somit zu einer Zunahme von Bauinvestitionen führt. Einen ebenso positiven Effekt auf die Bauinvestitionen sollte das *verfügbare pro-Kopf Einkommen* in den Gemeinden haben. Der *Zinssatz* jedoch hat einen negativen Einfluss auf die Bauinvestitionen – je höher der Zinssatz für Hypotheken o.ä., desto geringer ist der Anreiz, zusätzliche Investitionen zu tätigen. Wir verwenden den Mittelwert des Zinssatzes für Neugeschäfte mit fester Verzinsung und einer Laufzeit von 5 Jahren. Um die *Entwicklung der Baukosten* abbilden zu können, verwenden wir den Baupreisindex, der nach Grossregionen berechnet wird. Dabei erwarten wir ein negatives Vorzeichen – je höher die Kosten fürs Bauen sind, desto weniger wird investiert. Ebenso erwarten wir ein negatives Vorzeichen für den *Leerwohnungsanteil*. Je mehr Wohnungen in einer Gemeinde bereits leer stehen, desto geringer scheint die Nachfrage nach Wohnungen zu sein und desto weniger neue Wohnungen werden gebaut. Als letzte erklärende Variable verwenden wir den *Wechselkurs des Euro* (in Schweizer Franken). Der Einfluss des Wechselkurses auf die Bauinvestitionen erfolgt sowohl direkt als auch indirekt. Zum einen kann er die touristische Nachfrage anzeigen, d.h., je schwächer der Schweizer Franken gemessen in Euro ist, desto höher könnte die Nachfrage der Schweiz als Destinationsziel für europäische Touristen sein. Die erhöhte Tourismuskonsumnachfrage könnte dann in einem zweiten Schritt zu einer Zunahme von Bauinvestitionen führen. Gleichzeitig führt ein schwächerer Schweizer Franken zu einer direkten Zunahme der Bauinvestitionen – ausländische Investoren könnten sich einen starken Euro zunutze machen und in zunehmenden Masse in der Schweiz investieren.

Diese von uns zusätzlichen gewählten erklärenden Variablen reflektieren auch die in der akademischen Literatur (s. z. B. Bimonte und Stabile, 2020; Mak, Choy und Ho, 2012) verwendeten Einflussfaktoren.

9.3.2 Ökonometrische Rahmenbedingungen und Methodenwahl

Daten

Die für die Analyse benötigten Daten stammen alle aus öffentlich verfügbaren Quellen. Das BFS veröffentlicht die Daten zu Bauinvestitionen, Bevölkerung, Baupreisindex und den Leerwohnungsanteil.

- Die Bauinvestitionen werden deflationiert. Da sie für die Regressionsanalyse zusätzlich logarithmiert werden müssen und in manchen Gemeinden in einzelnen Jahren keine Investitionen getätigt wurden, wird zusätzlich '1' addiert.
- Zur Berechnung des pro-Kopf realen verfügbaren Einkommens wurden die Angaben zum reinen Einkommen aus den Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung auf Gemeindeebene verwendet und durch die Bevölkerungszahl geteilt und mithilfe des Landesindex der Konsumentenpreise deflationiert.
- Die Angaben zum Zinssatz und dem Euro-Wechselkurs stammen von der Schweizerischen Nationalbank.

Die Verfügbarkeit der Daten stellt bereits eine erste Einschränkung unseres Modells dar: der Zinssatz liegt erst ab 2007 vor, das reine Einkommen nur bis 2016. Wir nehmen daher an, dass das reale verfügbare pro-Kopf Einkommen in 2017 dem des Jahres 2016 entspricht, um ein weiteres Jahr in die Analyse mitaufnehmen zu können.³⁴

Tabelle 22 fasst die statistischen Merkmale der verwendeten Variablen zusammen. Für die Regressionsanalyse werden insgesamt 306 Gemeinden des Alpenraums verwendet über einen Zeitraum von 11 Jahren.

Auch verwenden wir die erste Differenz bei der Bevölkerung, d.h. für die anderen Variablen werden effektiv nur max. 10 Jahre berücksichtigt.

Tabelle 22: Deskriptive Statistiken (gesamter Datensatz)

Variablen	N	Mean	Std. dev.	Min.	25%	Median	75%	Max.
Bauinvestitionen (CHF)	3,366	9,387,671	17,131,395	1	970,182	3,337,537	10,305,590	259,035,900
Bevölkerung	3,366	1,552	2,209	12	420	879	1,850	26,629
Pro-Kopf Einkommen (CHF)	3,366	30,291	9,601	9,405	25,168	28,318	32,669	131,560
Zinssatz	3,366	2.135	0.954	1.201	1.312	1.775	2.67	3.99
Baupreisindex	3,366	99.884	1.867	94.1	99.2	100.1	101.4	102.45
Zweitwohnungs-Dummy	3,366	0.455	0.498	0	0	0	1	1
Wechselkurs CHF/Euro	3,366	1.298	0.193	1.068	1.112	1.231	1.510	1.643
Leerwohnungsanteil	3,366	1.213	1.384	0.000	0.214	0.860	1.749	1.503

³⁴ Die Bauinvestitionen liegen zwar bis 2018 vor, aber da das verfügbare Einkommen nur bis 2016 vorhanden ist, beschränkt sich die Analyse auf die Jahre 2007-2017 mit der erwähnten Anpassung. Eine weitergehende Schätzung des verfügbaren Einkommens verschlechtert die Qualität der Regression.

Tabelle 23 zeigt die deskriptive Statistik des effektiven Datensatzes für die Regression, inklusive der Variablentransformationen.

Tabelle 23: Deskriptive Statistiken (Regression)

Variable	N	Mean	Std. dev.	Min.	25 %	Median	75 %	Max.
log (Bauinvestitionen)	3,060	14.547	3.010	0.000	13.795	15.039	16.148	19.372
diff.log (Bevölkerung)	3,060	0.002	0.029	-0.294	-0.011	0.002	0.016	0.224
diff.log. (pro-Kopf Einkommen)	3,060	0.006	0.085	-1.330	-0.019	0.011	0.041	1.388
Zinssatz	3,060	2.228	0.951	1.208	1.502	1.978	2.670	3.990
diff (Baupreisindex)	3,060	0.334	1.481	-1.400	-0.700	-0.250	0.750	4.350
ZWGV	3,060	0.500	0.000	0.000	0.000	0.500	1.000	1.000
Wechselkurs Euro	3,060	1.263	0.167	1.068	1.112	1.223	1.381	1.587
Leerwohnungsanteil	3,060	1.218	1.357	0.000	0.221	0.879	1.761	13.584

Ökonometrisches Modell

Modellbegründung

- **Difference-in-Difference (DiD):** Eine Difference-in-Difference Schätzung hat sich als Standardmodell zur Schätzung des kausalen Effektes einer Politikmassnahme etabliert. Dabei werden «behandelte» Einheiten mit «nicht-behandelten» Einheiten verglichen. Im Falle der ZWGg wären die «behandelten» Einheiten die ZWG-Gemeinden, die «nicht-behandelten» Einheiten die Nicht-ZWG-Gemeinden. Aufgrund der Möglichkeit, einen direkten (kausalen) Zusammenhang zwischen der ZWGg und Ergebnisvariablen wie Wohnungspreisen herzustellen, wird diese Schätzung häufig in der ZWG Analyse verwendet (vgl. Hilber und Schöni (2018), Somerville et al. (2019)). Eine wesentliche Annahme der DiD kann sich dabei als problematisch erweisen. Sie besagt, dass sich die ZWG- und die Nicht-ZWG-Gemeinden ohne die ZWGg zueinander so ähnlich entwickelt hätten wie vor der Einführung der ZWGg. Diese Annahme ist allerdings im Falle der Schweiz möglicherweise nicht erfüllt und somit eine einfache DiD Analyse nicht durchführbar (s. Argumentation Steffen, 2017)³⁵.
- **Zeitreihenanalyse:** Eine Zeitreihenanalyse bietet den Vorteil, dass aus ihr ein Trend für die zukünftige Entwicklung der Bauinvestitionen abgelesen, bzw. die statistische Bedeutung der ZWGg im Zeitverlauf bestimmt werden könnte. Sie wird allerdings häufig auf Makroebene (gesamter volkswirtschaftlicher Ebene) durchgeführt (s. z.B. Konjunkturmodell von KOF) und berücksichtigt somit Besonderheiten der einzelnen Gemeinden weniger.
- **Paneldatenansatz:** Paneldaten kombinieren Querschnittsdaten- und Zeitreihenanalyse und bieten somit auch die Grundlage für eine DiD-Schätzung. Das heisst, es werden alle Gemeinden im Zeitverlauf analysiert. Dadurch können mehr Informationen verwendet und analysiert werden (sowohl mögliche Unterschiede auf Gemeindeebene als auch im Zeitverlauf). Als einen ersten Schritt entscheiden wir uns daher für den Paneldatenansatz, beschränken uns dabei

³⁵ Hilber und Schöni (2018) hingegen argumentieren für ihre DiD Schätzung des Einflusses der ZWGg auf Wohnungsentwicklung, Beschäftigung und 'Annehmlichkeit' von Gemeinden, dass das DiD Vorzeichen die Annahmen erfüllt.

allerdings nur auf die ZWG-Gemeinden im Alpenraum zwischen 2007 und 2016. Der Vorteil des Ansatzes (abgesehen von den generellen Vorteilen eines Panel-datensatzes) ist, dass somit ein möglicher Effekt der ZWG-Verordnung auf die ZWG-Gemeinden nachgewiesen werden kann. Der Nachteil ist, dass ein Vergleich mit Nicht-ZWG-Gemeinden entfällt und somit ein kausaler Effekt schwieriger nachzuweisen ist. (welches mit dem DiD Ansatz möglich wäre).³⁶

Ökonometrische Durchführung (technisch)

Der oben beschriebene mögliche Einfluss der ZWGg, des pro-Kopf-Einkommens, Bevölkerungswachstums, Baupreisindex, Wechselkurses, Leerwohnungsanteils und Zinssatzes auf die Bauinvestitionen kann mithilfe der folgenden Gleichung zusammengefasst werden:

$$\ln(BI_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \Delta \ln(\text{bev}_{it}) + \beta_2 \Delta \ln(\text{eink}_{it}) + \beta_3(zs_t) + \beta_3 \Delta(\text{baupr}_{it}) + \beta_4(WK_t) + \beta_5(\text{leerp}_{it}) + \gamma ZWG_t + \varepsilon_{it}$$

- $\ln(BI_{it})$: Logarithmierte reale Bauinvestitionen in der Gemeinde i im Jahr t
- $\Delta \ln(\text{bev}_{it})$: Veränderung der logarithmierten Bevölkerung (Approximation der Wachstumsrate der Bevölkerung) in der Gemeinde i im Jahr t
- $\Delta \ln(\text{eink}_{it})$: Veränderung des logarithmierten realen reinen pro-Kopf Einkommens in der Gemeinde i im Jahr t
- zs_t : Zinsrate im Jahr t
- $\Delta(\text{baupr}_{it})$: Veränderung des Baupreisindex (nach Grossregionen und Jahren)
- WK_{it} : Wechselkurs CHF zu Euro (in CHF)
- leerp_{it} : Leerwohnungsanteil (in %)
- ZWG_t : Dummy Variable für ZWG Verordnung. $ZWG_t = 1$ in den Jahren ab 2013 und 0 vor 2013.
- ε_{it} : Zusammengesetzter Fehlerterm der sowohl zeit- als auch gemeindeabhängig ist. D.h. er setzt sich zusammen aus μ_i (gemeindespezifischer unbeobachteter Effekt) und ν_{it} (gemeinde- und zeitspezifischer Fehlerterm).

Das oben beschriebene Modell berücksichtigt sowohl gemeindespezifische Unterschiede als auch zeitliche Änderungen. Es stehen folgende Schätzmöglichkeiten zur Verfügung:

- Pooled OLS: Einfache lineare Regression, d.h. Gemeinde und Jahre werden gepoolt. Konsistente Schätzung der Koeffizienten. Aber diese ist nur effizient, wenn μ_i (also gemeindespezifische nicht-beobachtete Eigenheiten) nicht von Bedeutung sind.
- Random Effects Modell: Berücksichtigung der nicht-beobachteten gemeindespezifischen Unterschiede. Dies geschieht allerdings unter der Annahme, dass die unabhängigen Variablen nicht mit den nicht-beobachtbaren gemeindespezifischen Charakteristiken (μ_i) korreliert sind. Wenn eine Korrelation vorhanden ist, dann sind die resultierenden Schätzer nicht konsistent.
- Fixed Effects Modell: Die unabhängigen Variablen können mit den gemeindespezifischen Eigenheiten korreliert sein. Allerdings werden zeitlich nicht-variable Variablen dann nicht mehr geschätzt (bzw. werden zusammengefasst).

Wir führen verschiedene Standardtests durch, um die bestmöglichen Schätzer zu bestimmen.

³⁶ Unser Vorgehen ist vergleichbar mit dem Ansatz von Bimonte und Stabile (2020), die den Einfluss der Italienischen Vermögenssteuer untersuchen. Allerdings lassen sich bei ihnen keine individuellen Effekte feststellen, so dass sie eine pooled OLS Regression verwenden.

- Breusch-Pagan Test: Testet, ob gemeindespezifische Unterschiede vorliegen, d.h. ob man pooled OLS verwenden kann.
- Hausman Test: Testet, ob die Random-Effects-Schätzer konsistent sind (im Vergleich zu Fixed Effects). Wenn sie konsistent sind, dann wäre Random Effects zu bevorzugen, da die Schätzer effizient sind. Wenn nicht, dann wäre das Fixed-Effects-Modell vorzuziehen.
- F-Test für Fixed Effects: Testet, ob Fixed Effect oder pooled OLS zu verwenden ist.

Ergebnis der Tests/Wahl des Modells

- Die Testergebnisse deuten auf das Fixed-Effects-Modell hin:
 - Breusch-Pagan Test: p-Wert = 0.0000
 - Hausman test: p-Wert = 0.0000
 - Fixed Effects: p-Wert = 0.0000

9.3.3 Ergebnisse

Tabelle 24 fasst die Ergebnisse der Regressionsanalyse zusammen. Zusätzlich zu den Fixed Effects werden auch die Ergebnisse der Random-Effects und der Pooled OLS Schätzung gezeigt.

Die erklärenden Kontrollvariablen zeigen alle das erwartete Vorzeichen, d.h. das verfügbare Einkommen und die Bevölkerungsveränderung haben einen positiven Effekt auf die Bauinvestitionen (wenn das Einkommen steigt, so steigen auch die Bauinvestitionen). Eine Erhöhung des Zinssatzes führt zu einer Abnahme der Bauinvestitionen. Der Koeffizient für die Veränderung des Baupreisindex ist negativ – eine Erhöhung der Baukosten führt zu einer Verringerung von Bauinvestitionen. Ebenso führt ein höherer Bestand an Leerwohnungen zu einer Verringerung der Bauinvestitionen in diesem Jahr. Der Wechselkurs zum Euro hat wie erwartet einen positiven Einfluss auf die Investitionstätigkeit. Allerdings sind nur das Bevölkerungswachstum, der Zinssatz und der ZWG-Dummy statistisch signifikant (auf 5% igen bzw. 10% igen Signifikanzlevel).

Obwohl das Fixed-Effects Modell die bestmöglichen Schätzer ermittelt, sind die Ergebnisse in allen Modellen vergleichbar. Lediglich der Koeffizient des Wechselkurses hat in der OLS Regression einen negativen Einfluss; ist allerdings auch nicht statistisch signifikant (auf keinem gewöhnlichen Signifikanzniveau).

In den Jahren, in denen die ZWGg gilt, verringerten sich die Bauinvestitionen statistisch signifikant. Im Durchschnitt führte es zu einer ca. 26%-igen Abnahme in den Gemeinden. Diese durchschnittliche Abnahme erscheint jedoch sehr hoch, wenn man sie mit der graphischen Entwicklung vergleicht (selbst unter Berücksichtigung der ceteris paribus Annahme). Auch wenn vermutlich in den Jahren von 2013-2017 die ZWGg einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Bauinvestitionen hatte, müssen auch weitere Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Beispielsweise wurden im gleichen Zeitraum Massnahmen zur Einschränkung der Vergabepaxis für Hypotheken umgesetzt, die vermutlich ebenfalls zur Verringerung von Bauinvestitionen beitrugen und sich damit auch in dem Schätzer für den ZWG-Dummy widerspiegeln.

Tabelle 24: Ergebnisse der Regressionsanalyse

Variable	Fixed - Effects	Random - Effects	Pooled OLS
ZWG	-0.264* (0.058)	-0.264* (0.056)	-0.295** (0.038)
verfügbares Einkommen	0.078 (0.847)	0.137 (0.732)	0.729 (0.167)
Bevölkerung	4.798** (0.012)	5.714*** (0.002)	15.534*** (0.000)
Zinssatz	-0.290** (0.030)	-0.286*** (0.032)	-0.256* (0.061)
Baupreisindex	-0.010 (0.743)	-0.009 (0.760)	-0.003 (0.911)
Wechselkurs Euro	0.409 (0.536)	0.360 (0.582)	-0.036 (0.957)
Leerwohnungsanteil	-0.042 (0.402)	-0.054 (0.225)	-0.111 (0.173)
Konstante		14.917*** (0.000)	15.410*** (0.000)
Regression Statistiken			
Anzahl Beobachtungen	3060	3060	3060
Anzahl Gemeinden	306	306	306
R ²	0.01	0.011	0.027
F-Statistik	4.10*** (df = 7, 2747)	N/A	11.973*** (df = 7, 3052)
Chi 2	N/A	35.124*** (df. =7)	N/A

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

P-Werte in Klammern, clustered auf Gemeindeebene

9.3.4 Robustheitschecks

Wir führen die gleiche Regressionsanalyse durch, verwenden nun aber zur Analyse des ZWGg-Effekts zwei Dummy-Variablen. Die eine beschreibt ausschliesslich das Jahr 2013 und ist ansonsten 0, die andere steht für die Jahre 2014-2017. Betrachtet man den zeitlichen Verlauf der Bauinvestitionen, so fällt auf, dass sie zunächst bis 2013 gestiegen sind. Dies lässt sich wahrscheinlich auf die Übergangsreaktion nach Einführung der Verordnung und damit verbunden eine erhöhte Nachfrage nach Baubewilligung zurückführen. Die Ergebnisse sind vergleichbar mit dem oben erläuterten Modell. Allerdings ist der Koeffizient für den Dummy für 2013 nun positiv, allerdings nicht signifikant (0.037; p-Wert = 0.849). Die nachfolgenden Jahre haben weiterhin einen negativen Effekt (-0.277, p-Wert = 0.033).

9.3.5 Limitationen

Die durchgeführte Regressionsanalyse kann die deskriptiv beobachteten Effekte der ZWGg in den ZWG-Gemeinden bestätigen (statistisch signifikant), sollten jedoch vorsichtig interpretiert werden. In dem vorliegenden Modell fehlt der Vergleich mit Nicht-ZWG Gemeinden (im Fixed Effects Model schwierig darzustellen, da der Gemeindestatus (ZWG vs. Nicht-ZWG) sich im Zeitverlauf nicht ändert). Es ist also durchaus möglich, dass in der gleichen Zeit auch eine statistisch signifikante Abnahme an Bauinvestitionen in den Nicht-ZWG Gemeinden erfolgte, die nicht auf die ZWGg zurückzuführen sind, sondern z.B. auf die verschärfte Hypothekengabepaxis der Banken. Um einen kausalen Effekt zu etablieren, müssten die Nicht-ZWG-Gemeinden ebenfalls berücksichtigt werden, wie z.B. in einer Difference-in-Difference Analyse. Die dabei benötigten Annahmen sind aber in dem vorliegenden Fall kritisch zu betrachten (s. oben).

Zudem wurde nur der Durchschnittseffekt ermittelt. Es bedarf demnach einer Erweiterung des Modells. Von Bedeutung wäre auch der sich zeitlich verändernde Trend, d.h. wie hoch / bedeutend ist der Effekt im 1. Jahr, 2. Jahre etc. nach Einführung der Verordnung/des Gesetzes.

Letztlich ist der Erklärungsgehalt des Modells möglicherweise gering, das R^2 ist in allen Modellen vergleichsweise gering. Allerdings führt ein geringes R^2 nicht zwangsläufig zu einer schlechten Aussagekraft eines Modells.³⁷

9.4 Detailergebnisse zu Preiswirkungen

Statistiken zu den Modellergebnissen für den Zweitwohnungszuschlag

Tabelle 25: Resultate des Modells für Eigentumswohnungen mit der globalen Dummy-Variablen für das Jahr 2019

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert	Pr(> t)	Signifikanz
Ferienwohnungszuschlag	0.1169	0.006965	16.777	< 2e-16	***
Standardfehler und Freiheitsgrade	0.1639	14'430			
Multiple R-squared	0.875				
Adjusted R-squared	0.8745				

Signifikanzcodes: 0 <= '****' <= 0.001 <= '***' <= 0.01 <= '**' <= 0.05 <= '.' <= 0.1 <= ' ' <= 1

Anmerkung: Die Darstellungen und Analysen beziehen sich auf das definitive Modell; die restlichen Koeffizienten wurden aus Gründen der Lesbarkeit nicht abgebildet. Datenstand: 30. September 2019.

Quelle: FPRE

³⁷ In einigen vergleichbaren Studien (s. z.B. Bimonte und Stabile (2020)) ist das R^2 ebenfalls unter 10%.

Tabelle 26: Resultate des Modells für Einfamilienhäuser mit der globalen Dummy-Variablen für das Jahr 2019

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert	Pr(> t)	Signifikanz
Ferienhauszuschlag	0.1368	0.01663	8.227	< 2e-16	***
Standardfehler und Freiheitsgrade	0.1979	12'489			
Multiple R-squared	0.7113				
Adjusted R-squared	0.7099				

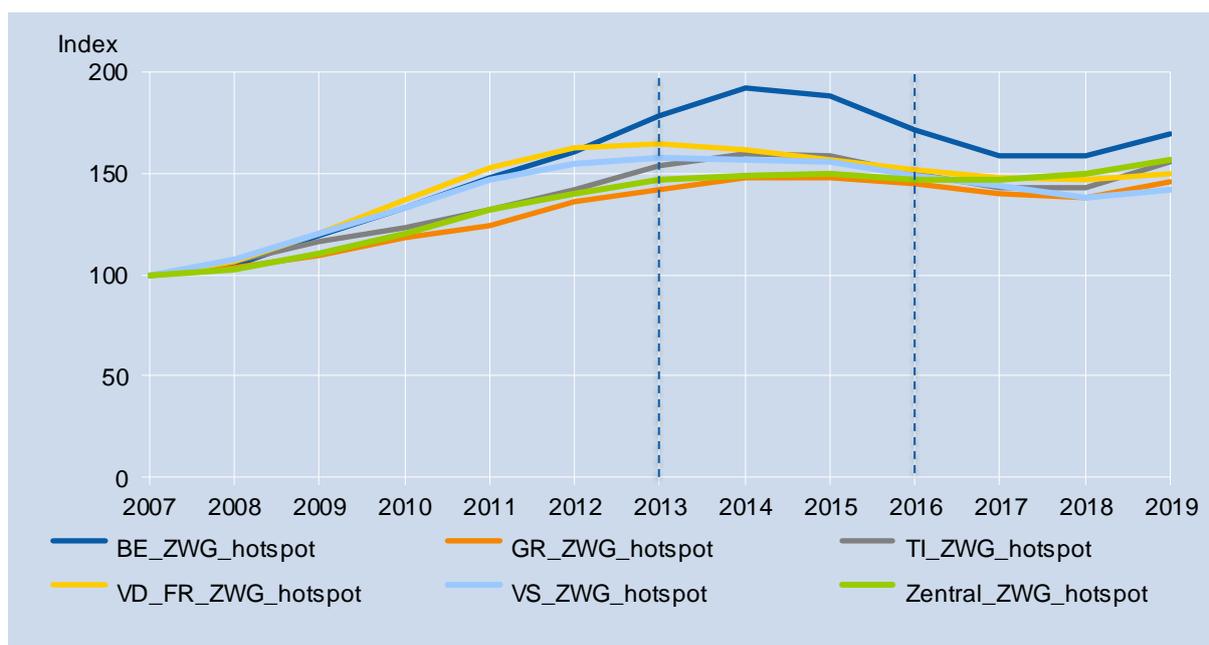
Signifikanzcodes: 0 <= '****' <= 0.001 <= '***' <= 0.01 <= '**' <= 0.05 <= '.' <= 0.1 <= ' ' <= 1

Anmerkung: Die Darstellungen und Analysen beziehen sich auf das definitive Modell; die restlichen Koeffizienten wurden aus Gründen der Lesbarkeit nicht abgebildet. Datenstand: 30. September 2019.

Quelle: FPPE

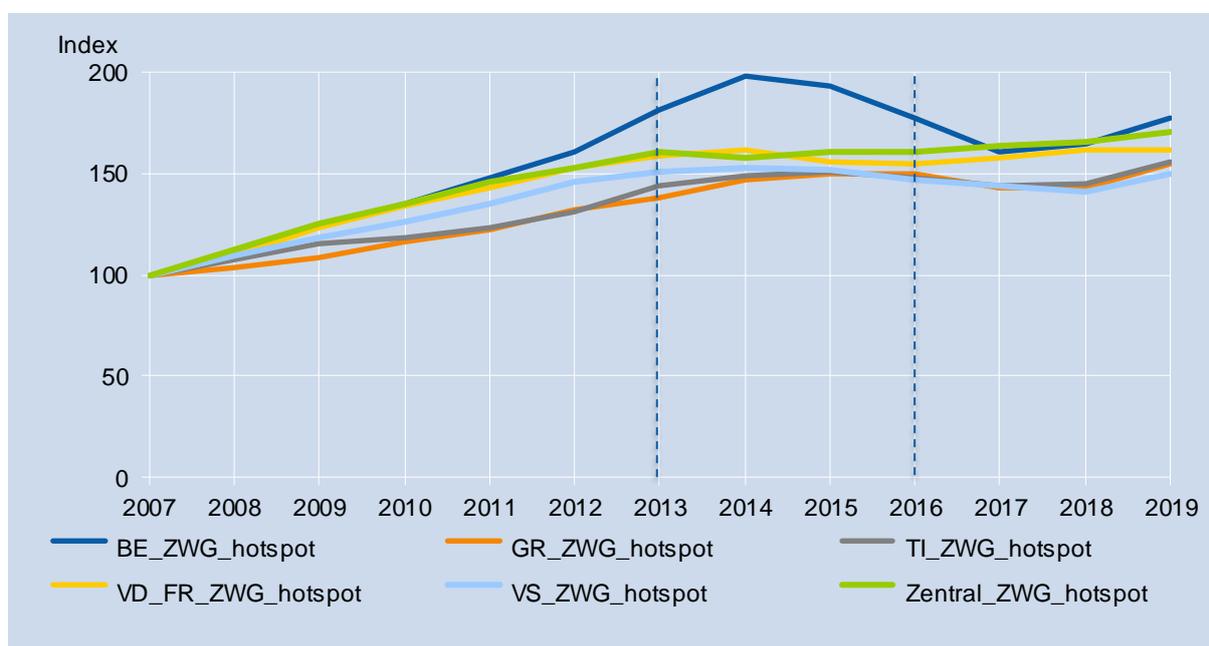
Entwicklung der Erst- und Zweitwohnungspreise in den Regionen

In den Hotspots-Gemeinden haben sich in allen Regionen (mit Ausnahme der Zentralschweiz) die Erstwohnungspreise ab 2014 reduziert (vgl. Abbildung 48). Die Zweitwohnungspreise haben sich regional sehr unterschiedlich entwickelt: In Graubünden, Tessin und in der Zentralschweiz sind die Zweitwohnungen heute (EWG, 3.Q. 2019) teurer als 2012 bzw. 2014, auch wenn sie zwischenzeitlich nach unten gedreht haben (vgl. Abbildung 49). Hier spricht die Preisentwicklung dafür, dass der Anpassungsprozess an das Überangebot bereits weit fortgeschritten ist. Das Berner Oberland hat die stärkste Preiskorrektur bei den Hotspots erlebt. Auch in mittleren ZWG-Gemeinden, welche generell weniger volatile, konjunkturabhängige Preise aufweisen, sind in allen Regionen mit genügenden Transaktionszahlen – Berner Oberland, Graubünden und Wallis – die Erstwohnungspreise gesunken, während die Zweitwohnungspreise nur im Berner Oberland gesunken sind (vgl. Abbildung 50 und Abbildung 51). Auffallend ist, dass in mittleren ZWG-Gemeinden in Graubünden kein Effekt der ZWGg auf die Preisentwicklung bei Zweitwohnungen abzulesen ist, während in Hotspots in Graubünden, Tessin und im Wallis zumindest vorübergehende negative Preiseffekte im Nachklang der Initiative zu beobachten sind.

Abbildung 48: Entwicklung EWG-Preise Erstwohnungen in den Hotspots

Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubauobjekt.

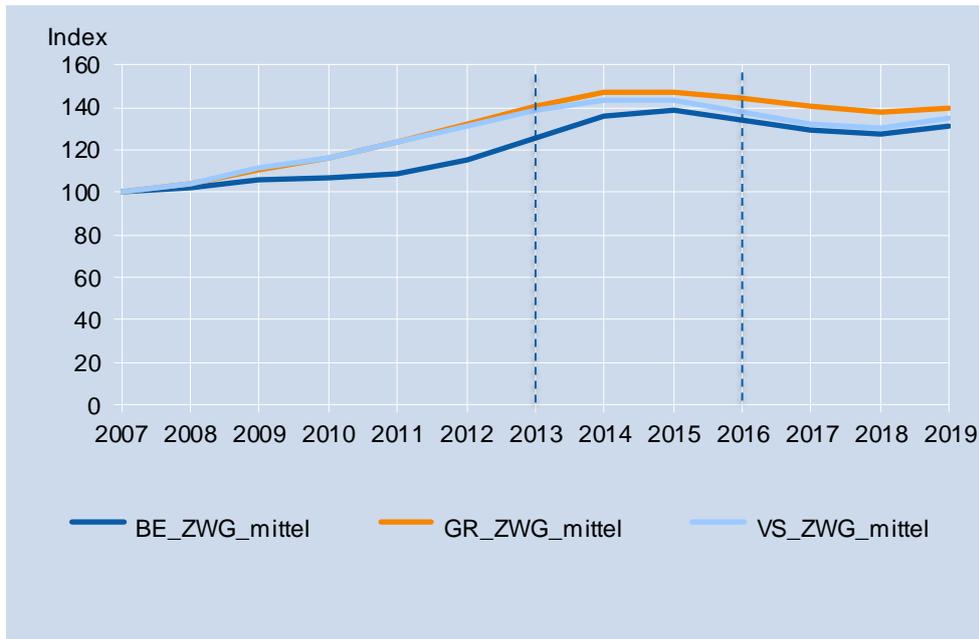
Quelle: FPRE.

Abbildung 49: Entwicklung EWG-Preise Zweitwohnungen in den Hotspots

Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubauobjekt.

Quelle: FPRE

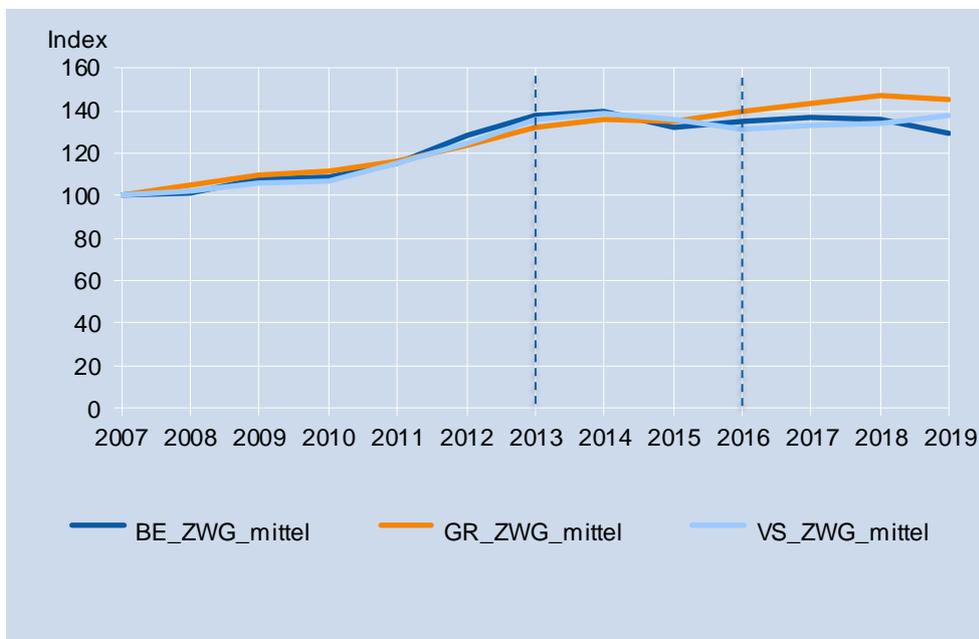
Abbildung 50: Entwicklung EWG-Preise Erstwohnungen in mittleren Tourismusorten



Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubauobjekt.

Quelle: FPRE

Abbildung 51: Entwicklung EWG-Preise Zweitwohnungen in mittleren Tourismusorten



Anmerkungen: Index: 2007 = 100. Transaktionsbasierte hedonische Preisindizes. Typisches Neubauobjekt.

Quelle: FPRE

9.5 Ergebnisse der Fallstudien

9.5.1 Arosa (GR)

Der Zweitwohnungsanteil in Arosa liegt aktuell bei 74%³⁸.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Stetige *Bevölkerungsabnahme*, 2010-2018: -240, -7%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 3'131.

Abnahme der *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: -196 VZÄ, -8%. Gesamtbeschäftigung 2017: 2'300 VZÄ.

Abnahme von Bevölkerung und Beschäftigung stärker als im Durchschnitt des Alpenraums, den alpinen ZWG-Gemeinden und den ZWG-Gemeinden in Graubünden. Der Bevölkerungsschwund ist eine der Hauptsorgen der Gemeinde.

Die Beschäftigung ging hauptsächlich im Gastgewerbe zurück. 2011-2017: -138 VZÄ, -10%. Die Erholung des Tourismus ab 2016 zeigt sich in diesen Daten noch nicht. Das Baugewerbe verlor in derselben Zeit 8 VZÄ, -4%.

Tourismus: 2010-2018: Rückgang der Logiernächte in der Hotellerie und bei den Ferienwohnungen³⁹, bedingt durch Finanzkrise und hohem Frankenkurs. Ab 2016 Anstieg der LN in beiden Kategorien dank Innovationen im Tourismus und generellem Trend. Arosa profitiert vom Erstarben des Sommertourismus aus der Schweiz (Marketinginitiative, Bike-Boom, Hitzesommer).

1995-2017: Starker Rückgang der Hotelbetriebe und Umwandlung in Zweitwohnungen: -30 Betriebe, -1'400 Hotelbetten, +950 Zweitwohnungen⁴⁰.

Branchenstruktur 2017: Das Gastgewerbe ist mit 51% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 8% auf.

Regionale Verknüpfung der Bauwirtschaft: Baufirmen mit Arbeitsstätten in Arosa gehören zum Teil zu Grossfirmen aus dem Tal (z.B. Brunold/Zindelgruppe) und haben nur wenige Arbeitsplätze in Arosa selbst. Mit dieser Konstellation verringern sich allfällige Wirkungen der ZWGG auf die Bauwirtschaft in der Gemeinde. In der Gemeinde Arosa sind noch zwei kleinere Baufirmen ansässig.

Treiber der genannten Entwicklungen

Die Entwicklung des Eurokurses wird als wichtigster Faktor für den Rückgang des Tourismus im Alpenraum und in Arosa bezeichnet. Der Rückgang an Gästen aus dem Euroraum hat zu einer deutlichen Schwächung der Nachfrage im Tourismus, insbesondere in der Hotellerie geführt mit negativen Folgen für die Beschäftigung im Gastgewerbe und entsprechendem Bevölkerungsrückgang.

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Einsetzen des Zweitwohnungsbaus in den 1960er-Jahren. Erfolgreicher Versuch der Gemeinde den Zuwachs zu moderieren mit einer strikten Anwendung der Lex Friedrich. Verlust der ausländischen Gäste, die anderswo ein entsprechendes Objekt

³⁸ ARE 2020.

³⁹ Arosa Tourismus, Jahresberichte ab 2013.

⁴⁰ Spezialauswertung Arosa Tourismus.

suchten, der Bauboom hielt jedoch an. Erster Einbruch der Bautätigkeit 1995 infolge Wirtschafts-Immobilienkrise. Schliessung vieler Hotels.

Bis 1995 Zweitwohnungsbau auf der grünen Wiese, nachher Umwandlung von Hotels.

Kommunale Regulierungen

2010 Einführung einer Kontingentierung und flächenbezogene Lenkungsabgabe für Zweitwohnungen auf kommunaler Ebene. Die interviewten Personen beschreiben diese Regelung als sehr positiv. Die Lenkungsabgabe hat erhebliche Beträge in die Gemeindekasse gespült, die für touristische Projekte eingesetzt werden konnten.

2012: Bewilligungsboom nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative. «Man schöpfte entgegen dem Bedarf noch alles aus, was man durfte, um den drohenden Wertverlust zu vermeiden (Erstwohnungseintrag). Für 4-5 Jahre wurde ein Überangebot geschaffen»⁴¹.

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

In Arosa gibt es zwei Typen von EigentümerInnen: Diejenigen, die das Objekt nutzen und eine Beziehung – oft über mehrere Generationen – mit dem Kurort aufgebaut haben und solche, die die Wohnung als Investitionsobjekt betrachten und selten bis nie vor Ort sind.

Die Bauherren waren in früheren Jahren die Zweitwohnungsgäste selbst, später Einheimische, die ihre eigene Wohnung mittels Zweitwohnungen im selben Gebäude querfinanziert haben sowie Hoteliers (Finanzierung von Investitionen oder Aufgabe des Betriebs).

Treibende Faktoren des Zweitwohnungsbaus

Der Zweitwohnungsbau war einerseits getrieben durch die Nachfrage (Verbundenheit der Gäste mit dem Ort) und durch Geld, das nach Anlagen suchte. Schwarzgeld spielte in Arosa eine kleinere Rolle als in anderen Ferienorten, da Arosa jahrelang keine Baubewilligungen an Ausländer erteilte (0%-Strategie)⁴². Die tiefen Zinsen werden in Arosa nicht als wesentlichen Treiber des Zweitwohnungsbaus betrachtet. Ein Bau von Erstwohnungen durch Pensionskassen findet in Arosa ebenfalls nicht statt.

Generell ist die Nachfrage nach Ferienwohnungen gestiegen. Für die jüngere Generation ist es jedoch nicht mehr so wichtig, dass diese Wohnung im Eigentum ist (höhere Flexibilität). Die Bereitschaft Zweitwohnungen zu vermieten ist aber nach wie vor gering.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die *Anzahl bewilligte Wohnungen* und die Investitionen in den Wohnungsbau zeigen in Arosa einen Zusammenhang mit der kommunalen Regelung (2010) und der Zweitwohnungsinitiative (2012).

Sowohl vor der Einführung des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes als auch vor Erlass der ersten ZWV ist die Zahl an bewilligten Wohnungen stark angestiegen und

⁴¹ Zitat aus Interview.

⁴² Schwarzgeld als treibender Faktor wurde in den Interviews vor allem im Zusammenhang mit dem Oberengadin erwähnt.

nachher wieder abgefallen. 2012 erreichte die Anzahl bewilligter Wohnungen einen Höchststand. Arosa erteilte bis Ende 2012 noch Bewilligungen nach altem Recht. Infolge der Kontingentierung konnten 2012 bewilligte Bauvorhaben noch bis Baubeginn 2015 umgesetzt werden. Diese Verzögerung stützte die Bauwirtschaft.

In Arosa wurde real (indexiert auf 2010) zwischen 1994 und 2017 rund 20 Mio. CHF pro Jahr in den *Wohnungsbau investiert*. Während der Laufzeit der Initiative bis zum Erlass der ZWV war das mittlere Investitionsvolumen nur unwesentlich höher (21.4 Mio. CHF pro Jahr). Der Maximalwert lag mit 185 Mio. CHF 2012, also im Jahr der Abstimmung. Dies ist möglicherweise eine Folge der hohen Anzahl Baubewilligungen vor der Einführung der kommunalen Regelung (Kontingentierung und Lenkungsabgabe) 2010. Auch 2013 wurde noch deutlich überdurchschnittlich viel investiert. 2014 und 2015 liegen hingegen wiederum im langjährigen Mittel und 2016 leicht, bzw. 2017 deutlich darunter.

Gemäss Aussagen aus Interviews wurden nach 2013 kaum Erstwohnungen erstellt.

Wirkungen auf die Baubranche

Von 2011-2017 hat die Beschäftigung in der Baubranche um 4% abgenommen. Die %-Veränderung schlägt in Arosa stark aus, in Folge der nur geringen Anzahl Beschäftigter in der Branche. Sie erreichte den Tiefpunkt 2016 (-17%). 2011 umfasste das Baugewerbe 187 VZÄ, 2017 waren es noch 179 VZÄ (-8 VZÄ).

Die Wirkungen sind weniger stark als erwartet, da:

- die Bautätigkeit in Folge der Kontingentierung (mindestens) bis 2015 (gemäss Jahresberichte der Gemeinde⁴³) hoch blieb (gemäss Statistik Wohnungsbau bis 2017 hoch)
- Bauunternehmen von Arosa bereits vor der Initiative mehrheitlich mit Grossfirmen aus dem Churer Rheintal fusioniert haben. Der Beschäftigungsrückgang fällt somit nicht vollumfänglich in Arosa an
- die verbleibenden Unternehmen/Arbeitsstätten mit Sitz in Arosa mit Renovationen und anderen Arbeitsgattungen (Tiefbau) gut ausgelastet sind.
- Zudem floss Geld aus der Lenkungsabgabe. Dieses wurde u.a. für den Bau der Verbindungsbahn nach Lenzerheide verwendet und stützte die Bauwirtschaft zusätzlich.

Die zukünftigen Wirkungen auf die Bauwirtschaft sind noch nicht abzusehen.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise, Mieten)

Die Nachfrage nach *Zweitwohnungen* ist in Graubünden generell bereits vor der Abstimmung zur Initiative im Vergleich zum Angebot zurückgefallen. Gründe dafür sind der starke Kurs des CHF, die Weissgeldstrategie⁴⁴ sowie der vorgängig starke Anstieg der Immobilienpreise (Gewinnrealisierungen). In gewissen Gemeinden (Beispiel Lenzerheide), die bereits zeitlich beschränkte Erstwohnungsanteile kannten, kamen diese Erstwohnungen nach Ablauf der zeitlichen Begrenzung als Zweitwohnungen auf den Markt, was das Angebot zusätzlich ausweitete.

Nach der Abstimmung wurde ein weiteres Überangebot an neuen Wohnungen produziert. Gleichzeitig brach die Nachfrage kurzfristig ganz zusammen, da potenzielle

⁴³ Gemeinde Arosa, 2013-2018.

⁴⁴ Gilt nicht für Arosa, da kaum Ausländermarkt.

Käufer verunsichert waren. Sie befürchteten, dass die neuen Zweitwohnungen im Nachhinein als illegal eingestuft werden würden.

Mit dem ZWG 2016 wurde die Unsicherheit beseitigt und die Nachfrage steigt seither wieder an. Der Überschuss an neuen Zweitwohnungen wird abgebaut und die Preise steigen ebenfalls an⁴⁵.

Für *Erstwohnungen* gibt es in Arosa kaum einen Markt. Das hat folgende Gründe:

- Hohe Baukosten in Tourismusorten. Tiefe Löhne in den dort vorherrschenden Branchen.
- Mangel an günstigem Bauland. Die an hohe Preise «gewöhnten» Landeigentümer wollen ihr Land nicht günstiger geben. Sie hoffen eher auf eine Änderung im Gesetz.
- Bevölkerungsrückgang
- Institutionelle Anleger investieren nicht in Erstwohnungen, da diese kaum mit Gewinn verkäuflich sind.
- Einheimische bauen keine Erstwohnungen, da sie ihren Nachkommen keine unverkäuflichen Objekte (mit Nutzungsbeschränkung) zurücklassen wollen.
- Die Realisierung von Erstwohnungen für den Eigenbedarf wird schwieriger, selbst wenn Bauland in der Familie vorhanden ist, da keine Querfinanzierung durch den Verkauf von Zweitwohnungen mehr möglich ist.

Wenn Eigentümer von altrechtlichen Wohnungen wegziehen, wird das Objekt in der Regel als Zweitwohnung an zahlungskräftige Auswärtige verkauft.

Arosa muss infolge des Bevölkerungsrückgangs Bauland zurückzonen (RPG1). Längerfristig ist daher nicht damit zu rechnen, dass Bauland günstiger und für Einheimische erschwinglicher wird.

Erstwohnungen sind daher nach wie vor kaum erschwinglich für junge Familien. Es findet eine Abwanderung in Richtung Chur statt.

Mieten für Erstwohnungen: Es besteht in Arosa ein Unterangebot an günstigen Mietwohnungen für die Einheimischen. Die Mieten sind zudem höher als in nicht touristischen Orten. Investoren steigen nicht in den Mietermarkt in Arosa ein, da sie infolge der hohen Baukosten kaum Renditen erwirtschaften können.

Die Gründe dafür hängen nur zum Teil mit der ZWGg zusammen:

- Neue Formen der Beherbergung wie AirBnB (kein Zusammenhang mit ZWG)
- Altrechtliche Mietwohnungen werden renoviert und – wenn die Lage es zulässt – als Zweitwohnungen verkauft oder an Gäste vermietet (Zusammenhang mit ZWG).

Trotzdem waren Bestrebungen der Gemeinde nicht erfolgreich, auf eigenem Land günstige Wohnungen zu bauen. Die Bürgergemeinde hat ein entsprechendes Projekt wieder zurückgezogen.

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Nachfrage. Dem ZWG wird seitens des Tourismus wenig bis keine direkte Wirkung auf die aktuelle Entwicklung der Nachfrage zugeschrieben. Seit der Trendwende im Tourismus 2016 steigt die Nachfrage in Arosa sowohl in der Hotellerie, in der Parah-

⁴⁵ Ginesta, 2019, 2020.

otellerie wie auch bei den Bergbahnen an. Dies ist bedingt durch Investitionen in touristische Infrastrukturen und Produkterweiterungen sowie durch die generell besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Die Investitionen in die touristische Infrastruktur konnten jedoch nur mit Hilfe der Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen finanziert werden. Das Wegfallen⁴⁶ dieser Abgabe infolge der ZWGg dürfte in Zukunft solche Investitionen erschweren.

Angebotsentwicklung: Die ZWGg wirkt sich in Arosa tendenziell positiv auf den Bau und die Erneuerung von Beherbergungsbetrieben aus.

Nach Jahren mit einer grossen Zahl an Hotelschliessungen, sind im Zeitraum von 2012 bis 2018 in Arosa 6 Hotelprojekte in Planung. Davon ist ein Projekt bereits realisiert und für drei weitere ist eine Baubewilligung erteilt worden. Es handelt sich in vier Fällen um Ersatzneubauten und in zwei Fällen um Um- bzw. Erweiterungsbauten. In den zwei Fällen, für die Angaben im Jahresbericht der Gemeinde publiziert sind, werden auch bewirtschaftet Apartments erstellt (Alpina und Carmenna). 2018 wurden zudem Baubewilligungen für den Ausbau von sieben weiteren bestehenden Hotels erteilt. Drei der 6 Hotelprojekte waren bereits vor der Abstimmung zur Initiative in Planung.

Die Bergbahnen planen ein Resort mit bewirtschafteten Zweitwohnungen auf eigenem Land. Sie haben sich zu diesem Schritt entschlossen, weil das Land nicht mehr mit Zweitwohnungen überbaut werden kann und daher buchhalterisch abgeschrieben werden musste. Ohne ZWG wäre das Land zu hoch bewertet und für einen Beherbergungsbetrieb zu teuer gewesen.

Die ZWGg verhindert generell, dass alte Hotels komplett in Zweitwohnungen umgewandelt werden und erhält so warme Betten (die Areale Posthotel und Valsana wären komplett in Zweitwohnungen umgewandelt worden).

Wirkungen auf die Steuererträge

Vergleiche mit der Situation vor 2013 sind infolge der Fusion schwierig.

Der *Fiskalertrag* von Arosa belief sich vor der Fusion der Gemeinden auf rund 11-12 Mio. CHF nach der Fusion (inkl. Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen) auf 14-16 Mio. CHF. Es ist kein Trend festzustellen. Die Steuern sind recht konstant. Gemäss Aussagen in den Jahresberichten der Gemeinde sind die negativen Auswirkungen der ZWGg deutlich schwächer als befürchtet.

Liegenschaftsbezogene Steuern:

Die Summe von *Grundstückgewinnsteuer* und *Handänderungssteuer* ging nach 2013 zurück, stieg jedoch 2015 wieder auf ein «Allzeithoch» an. Anschliessen folgte ein kleiner Rückgang. 2018 stieg das Steueraufkommen aber wieder an. Die Gemeinde hätte als Folge der ZWGg einen Rückgang erwartet, der jedoch nicht oder nicht im erwarteten Umfange eintrat.

Die *Liegenschaftssteuer* wird jährlich proportional zum Wert des Grundstücks erhoben. Ab 2015 wurden die Liegenschaften in Arosa neu eingeschätzt, was einen Anstieg der Liegenschaftssteuer zur Folge hatte (kein Bezug zum ZWG).

Die *Lenkungsabgabe* auf neu erstellten Zweitwohnungsflächen, die 2010 eingeführt wurde, erreichte 2014 ein Maximum von 2.3 Mio. CHF (13% des Fiskalertrags) und belief sich 2018 noch auf 0.3 Mio. CHF (2%). Das Wegfallen der Lenkungsabgabe ist

⁴⁶ Der Rückgang des Zweitwohnungsbaus bewirkte ab 2015 einen starken Rückgang der Lenkungsabgabe. Sie soll daher gänzlich abgeschafft werden.

im Hinblick auf die Realisierung weiterer Tourismusprojekte als negative Folge der ZWGg zu taxieren.

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Die Tourismusorganisation von Arosa wird generell als innovativ bezeichnet (Events, Bärenland, Bike-Infrastruktur). Der Tourismus ist seit 2016 wieder besser ausgelastet. Dies ist jedoch keine Folge der Beschränkung des Zweitwohnungsbaus.

Als eine indirekte Wirkung der Initiative sind institutionalisierte Gespräche zwischen der Tourismusorganisation und den Eigentümern entstanden: Bereits vor der Initiative war das Image von Zweitwohnungen stark gesunken. Die Tourismusorte beklagten sich über ungedeckte Infrastrukturkosten und die Eigentümer fühlten sich nicht mehr wertgeschätzt. Sie organisierten sich in der Allianz Zweitwohnungen. Die Gespräche dienen dazu diese Spannungen abzubauen, das gegenseitige Verständnis zu fördern. Dabei kommen auch die Bedürfnisse des Tourismusorts zur Sprache. Die Eigentümer werden zu Renovationen und zur Vermietung der Objekte angeregt und beraten.

Vgl. zudem Abschnitt «Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)».

Bauwirtschaft

In Arosa werden keine spezifischen Innovationen im Baugewerbe beschrieben, die auf die ZWGg zurückgehen. Erfolgt ist jedoch eine Fokussierung auf Renovationen und vermehrt eine Umorientierung Richtung Tiefbau.

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg

Bauwirtschaft

- Rückgang des Auftragsvolumens.
- Vermehrt Schwierigkeiten für Arbeitnehmer eine adäquate Wohnung zu finden.

Immobilienwirtschaft

- Überhöhte Preise für Zweitwohnungen, auch bei Objekten, die den Preis nicht wert sind.

Tourismus generell

Positiv:

- Besseres Ortsbild, da vermehrte Renovationen und Ersatz von Bausünden früherer Jahre.
- Bessere Kommunikation zwischen den Akteuren, da sich diese umorientieren müssen
- Bau von Hotels und strukturierten Beherbergungsbetrieben, Ansteigen der Gästezahl, warme Betten

Negativ:

- Wegfallen der Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen, weniger Spielraum für Investitionen
- Zurückhaltung der Bauwirtschaft im Sponsoring von Events

- Überhöhte Preise für Zweitwohnungen. Familien – treue Gäste über Generationen – können sich die Wohnung nicht mehr leisten (keine neuen Gäste sowie erschwerte Erbteilung).
- Ausbleiben der gewünschten positiven Wirkung auf die Landschaft, da der Siedlungsraum überbaut ist und Resorts am Dorfrand entstehen werden.

Hotellerie

- Ausstieg aus der Hotellerie wird erschwert
- Finanzierung von Renovationen werden erschwert.

Gemeinde

- Schliessen von Baulücken innerhalb der Siedlungen wird erschwert.
- Bau von Resorts auf der grünen Wiese wird gefördert, da keine Baureserven im Siedlungsgebiet.
- Höhere Preise für bislang als Erstwohnungen genutzte altrechtliche Wohnungen.
- Vermehrte Verdrängung der Ortsansässigen, vermehrte Abwanderung.
- Kaum Wirkungen auf die Gemeindefinanzen

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG aus Sicht der Interviewpartner in Arosa

- Keine zusätzlichen Erschwernisse für die Hotellerie (Gutachten etc.).
- Neue Beherbergungsmodelle dürfen durch das ZWG nicht verhindert werden. Hotel, Gastro und Handel in Kombination mit bewirtschafteten Wohnungen sind anzustreben.
- Heute im Markt bestehende Modelle von Beherbergung müssen abgebildet sein (automatisierte/digitalisierte Beherbergungsformen, B-Smart-Hotel etc.).
- Erhalt von ortsbild- und landschaftsprägenden Bauten darf nicht erschwert werden.
- Bei Ersatzneubauten oder grösseren Umbauten altrechtlicher Gebäude sollte die durch den Zonenplan gegebenen Ausnutzungsreserven ohne Einschränkung realisiert werden können.

Massnahmen

- Unterstützung bei der Finanzierung von Miet(erst)wohnungen kombiniert mit Ladenflächen im Erdgeschoss. Mieten tief halten, wenn eine Ladenfläche betrieben wird. Belebung des Dorfkerns.

Unterstützung der Gemeinde im Vollzug

- Unterstützung bei Kontrolle der effektiven Nutzung einer Erstwohnung.
- Finanzielle Abgeltungen der Leistungen der Gemeinden durch den Bund oder die Kantone (z.B. übernehmen von Anwaltskosten).

9.5.2 Anniviers (VS)

Die Gemeinde Anniviers (Fusion aller Talgemeinden 2009) besteht aus verschiedenen Ortschaften. Wichtig zu unterscheiden sind: St. Luc und Chandolin (gemeinsames Skigebiet, mittelschwere Pisten, legen Wert auf eher sanften Tourismus), Grimmentz (sehr viele Zweitwohnungen, viele Ausländer, schwierige Pisten), Zinal (kleine

Ortschaft, seit kurzem mit Grimentz via Luftseilbahn im Skigebiet verbunden) und Vissoie (Hauptort).

Grimentz hat einen intakten autofreien alten Ortskern mit zahlreichen geschützten Bauten. Der Zweitwohnungsanteil der Gemeinde liegt bei 76%⁴⁷.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Stetige *Bevölkerungszunahme*, 2010-2018: +154, +6%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 2'732. Die Bevölkerung entwickelte sich parallel zu den ZWG-Gemeinden des Kantons Wallis und leicht stärker als in den ZWG-Gemeinden des gesamten Alpenraums. Trotz der Bevölkerungszunahme geht die Schülerzahl zurück (z.B. weniger Portugiesen). Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt. Es wird vermutet, dass Zweitwohnungseigentümer im Pensionsalter ihre Schriften nach Anniviers verlegen (Aussagen aus Interviews).

Leichte Zunahme der *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: +6 VZÄ, +1%. Gesamtbeschäftigung 2017: 1'133 VZÄ. Die Anzahl Beschäftigte entwickelte sich in Anniviers schwächer als in den ZWG-Gemeinden des Wallis (+3%), aber leicht stärker als in den ZWG-Gemeinden des Alpenraums (-1%) mit einem ausgeprägten Minimum 2012. Das Minimum ist vor allem auf Rückgänge im Bau- und im Gastgewerbe zurückzuführen.

Beschäftigung 2011-2017: Bau, -41 VZÄ, -22%; Gastro -8 VZÄ, -3%; Anderes +55 VZÄ, +9%. Die beschäftigungsstärkste Branche ist das Gastgewerbe mit 288 VZÄ (2017). Insbesondere das Baugewerbe entwickelte sich gegenläufig zur Bevölkerung. Hier ist ein deutlicher Einfluss des abnehmenden Zweitwohnungsbaus zu vermuten.

Tourismus: Rückgang der geöffneten Hotelbetriebe zwischen 2005 und 2018 von 22 auf 19 (-14%). Die Hotellogiernächte schwanken in dieser Zeitperiode stark mit einem Minimum von 82% in 2010. Sie erreichen aber 2018 wieder dieselbe Höhe wie 2005 (ca. 160'000 LN).

Branchenstruktur 2017: Das Gastgewerbe ist mit 25% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 13% auf.

Regionale Verknüpfung der Bauwirtschaft: Das Val d'Anniviers ist weniger gut erreichbar als z.B. Bagnes. Aus diesem Grund gibt es nicht viele Baufirmen von ausserhalb, die hier tätig sind. Umgekehrt ist es auch die die lokalen Baufirmen schwierig, im Rhonetal Fuss zu fassen.

Treiber der genannten Entwicklungen

In Anniviers hatte der Bau von Zweitwohnungen eine erhebliche Wirkung auf die sozio-ökonomische Entwicklung in Anniviers der letzten Jahrzehnte. Demzufolge hatten Einflüsse wie die Finanzkrise sowie die ZW-Initiative und die resultierenden Nachfrageschwankungen einen erheblichen Einfluss auf die festgestellten Entwicklungen in der Beschäftigung (Bausektor, Tourismus) sowie der Bevölkerung.

Weitere Aussagen aus Interviews:

Es wird vermutet, dass der Beschäftigungsrückgang im Bausektors auch andere Bereiche tangiert (soziale Folgen, Rückgang im Detailhandel, viele Leerstände, Gastronomie, geringere Dynamik im Tal, Rückgang Schülerzahlen).

⁴⁷ ARE 2020.

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Es gibt ungefähr 4'500 Zweitwohnungen im Val d'Anniviers. In den Nullerjahren erlebte Anniviers einen Bauboom, der 2008 mit der Finanzkrise vorübergehend gestoppt wurde. Nach Annahme der Initiative wurden erneut viele Zweitwohnungen gebaut. Der Zweitwohnungsbau verlief in den verschiedenen Ortschaften jedoch unterschiedlich.

In St. Luc - Chandolin hat der ZW-Bau vor mehreren Jahrzehnten eingesetzt und verlief kontinuierlich.

Grimentz verzeichnete mehrere Perioden starken Zweitwohnungsbaus, so zuletzt zwischen 2010 und 2015. Käufer waren häufig gut situierte Personen aus England. Aktuell sind viele Objekte zum Verkauf ausgeschrieben. Aufgrund der hohen Preise und des geringen Verkaufsdrucks der Eigentümer kommen aber nur wenige Handänderungen zu Stande. Heutige Interessenten sind häufiger Schweizer. Ausländer seien tendenziell eher auf der Suche nach neuen Objekten.

Kommunale Regulierungen

In Anniviers gab es vor dem ZWG keine kommunale Regulierung, um den Zweitwohnungsbau einzuschränken. Als einzige Massnahme, um den Flächenverbrauch in Grenzen zu halten, mussten die Bauherren die Erschliessungskosten selber bezahlen. Nach Zustandekommen der Zweitwohnungsinitiative fasste die Gemeinde ein Kontingentierungssystem ins Auge, setzte dieses jedoch nicht um. In einzelnen Ortschaften bestanden zudem entsprechende Bestrebungen auf organisatorischer Ebene. In St. Luc – Chandolin wird seit einigen Jahren durch den bewussten Verzicht auf Maximierung der Nachfrage das Ziel einer nachhaltigen Tourismusentwicklung verfolgt. Unter anderem wurde eine AG unter Beteiligung der Bergbahnen und von Privaten gegründet, mit dem Ziel, Hotelrenovationen zu finanzieren. Dieser Prozess wird als «developpement en orbite (Umlaufbahn)» bezeichnet.

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

- Grimentz: Grosszügig ausgebaute Zweitwohnungen. Bis 2015 eher reiche Ausländer, seit 2015 vermehrt Schweizer.
- St- Luc - Chandolin: Traditionell eher gemischt. Es wurden viele relativ günstige Chalets mit kleinen Wohnflächen (25m²) gebaut.

Treibende Faktoren des Zweitwohnungsbaus

Die ausländische Nachfrage beeinflusst den Zweitwohnungsbau in Anniviers seit geraumer Zeit. Diese war schon immer erheblichen Schwankungen unterworfen. In den letzten 15 Jahren beeinflussten die ZW-Initiative, die Finanzkrise sowie die Weissgeldstrategie des Bundes die Nachfrage.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die Anzahl bewilligte Wohnungen und die Investitionen in den Wohnungsbau zeigen in Anniviers einen Zusammenhang mit der Initiative. 2012 ist die Zahl an bewilligten Wohnungen stark angestiegen und nach 2013 wieder abgefallen. Im Jahr der Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012 erreichte die Anzahl bewilligter Wohnungen einen Höchststand (237) und blieb auch 2013 (130) deutlich erhöht. Im Mittel wurden zwischen 2006 und 2011 82 Wohnungen bewilligt, von 2014 bis 2018 noch 25. Der

Bewilligungsspeak ist in Anniviers 2012 und 2013 deutlich höher als in den ZWG-Gemeinden des Kantons Wallis und des Alpenraums.

In Anniviers wurde real (indexiert auf 2010) zwischen 1994 und 2017 rund 18 Mio. CHF pro Jahr in den Wohnungsbau investiert. Während der Laufzeit der Initiative bis zum Erlass der ZWV (2007-2012) war das mittlere Investitionsvolumen bereits höher (23 Mio. CHF pro Jahr). Der Maximalwert lag mit 32 Mio. CHF im Jahre 2015. Das durchschnittliche Investitionsvolumen in den Wohnungsbau lag zwischen 2013 und 2017 bei 25 Mio. CHF und somit über demjenigen von vor 2012.

Gemäss Aussagen der Gesprächspartner wurden nach 2013 nahezu keine Wohnungen für Einheimische erstellt. Die meisten Bauinvestitionen bis 2015 flossen somit in den Bau von ZW, für welche bis 2012 die Bewilligung erteilt worden war.

Wirkungen auf die Baubranche

Von 2011-2017 hat die Beschäftigung in der Baubranche um 22% abgenommen. 2011 umfasste das Baugewerbe 191 VZÄ, 2017 waren es noch 150 VZÄ (-41 VZÄ).

Der Bausektor in der Gemeinde Anniviers ist von der ZWGG stark betroffen. Dazu gehören nebst dem Bauhauptgewerbe, sämtliche Handwerker aber auch Architekten und Zulieferbetriebe, welche im Zweitwohnungsbau engagiert waren.

- Ein befragter Bauunternehmer stellte dem Projektteam eine detaillierte Statistik seiner Aufträge zur Verfügung. Diese zeigt einen Rückgang beim Neubau von Erst- und Zweitwohnungen. Bis 2011 machte der ZW-Neubau mehr als 50% seiner Aufträge aus, jetzt 0%.
- Bei den befragten Bauunternehmen gibt es bis Ende 2019 generell keine Aufträge im Zusammenhang mit dem Neubau von Wohnungen für das Jahr 2020.
- Das Renovationsgeschäft mit altrechtlichen Wohnungen ist noch nicht richtig in Gang gekommen.
- Die vergleichsweise schlechte Strassen-Anbindung ans Rhonetal verschärft die Lage. Die Bauunternehmen können kaum in andere Regionen ausweichen.
- Die Gründe für den Stillstand beim Erstwohnungsbau liegt nach Ansicht der Interviewpartner an den höheren Baukosten im Vergleich zum Rhonetal. Auch die Nutzungsbeschränkung wird als Argument ins Feld geführt.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise, Mieten)

Erstwohnungsmarkt: Die Nachfrage nach Erstwohnungen ist in Anniviers gering. Dies hängt mit der generellen Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung im Tal zusammen sowie mit der Tatsache, dass neu gebaute Erstwohnungen nicht mehr ohne Nutzungsbeschränkung verkauft werden dürfen. Zur Preisentwicklung können keine quantitativen Aussagen gemacht werden.

Zweitwohnungen: Die Nachfrage nach Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen ist noch gering. Es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kurorten. In Grimontz sind zwar viele Objekte auf dem Markt, die reiche Eigentümerschaft hat aber keinen Verkaufsdruck und daher keinen Anlass, die Preise zu senken. In St. Luc - Chandolin besteht ein Problem mit der Wohnfläche vieler altrechtlichen Chalets. Es gibt eine grosse Zahl an kleinen Chalets, welche auch nach Vergrößerung um 30% immer noch zu klein für die heutigen Bedürfnisse der ZW-Besitzer wären.

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Nachfrage: Dem ZWG wird seitens des Tourismus wenig bis keine direkte Wirkung auf die aktuelle Entwicklung der Nachfrage zugeschrieben.

Angebotsseitig kann die Planung von Hotelneubauten sowie vermehrte Renovations-tätigkeit bei Hotels, insbesondere auf der Seite von St. Luc -Chandolin als eine Folge der ZWGg bezeichnet werden.

Wirkungen auf die Steuererträge

Es sind keine erheblichen Wirkungen der ZWGg festzustellen. Bei den grundstück-bezogenen Steuern (Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer) wurden in den letzten Jahren einigermassen konstante Einnahmen in Höhe von je CHF 350'000.-- budgetiert. Diese Einnahmen können auch bei Handänderungen beste-hender Gebäude resultieren. Die Einnahmen aus Gebühren (Baubewilligungen, Er-schliessungen etc.) gingen jedoch zurück. Insgesamt die die Gemeindeeinnahmen von Anniviers nur leicht rückläufig und insgesamt ausreichend. Wichtige Einnahme-quellen entstehen auch im Zusammenhang mit dem Stausee/Kraftwerk Moiry, wobei daraus in den letzten Jahren schrumpfende Einnahmen aus Beteiligungen und ge-ringere Gewinnsteuern zu verzeichnen waren. Es existiert eine spezielle Tourismus-abgabe der in der Gemeinde ansässigen Betriebe (taxe de promotion touristique TPT).

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Tourismus: im Tourismus herrscht eine gewisse Aufbruchsstimmung, dies aufgrund verschiedener Initiativen, die z.T. mit der ZWGg in Verbindung stehen:

- Gründung einer AG unter Beteiligung der Bergbahnen und von Privaten, mit dem Ziel, Hotelrenovationen zu finanzieren.
- Bestrebungen nach besserer Verteilung des Tourismus über das ganze Jahr.
- Die Bergbahnen (v.a. St.-Luc-Chandolin) haben das Ziel formuliert, Hotels zu kau-fen und zu renovieren (vertikale Integration). Dies insbesondere in der Nähe der Bergbahnen.
- In allen Ortschaften Bestrebungen für Vermietungen (warme Betten).
- Im Jahr 2015/2016 wurde eine neue Kurtaxe eingeführt. Besitzer von ZW bezahlen eine Pauschale, ohne Lenkungsfunktion (kein Anreiz zur Vermietung).
- Gründung Anniviers Tourisme S.A. mit Vertretung aller Stakeholder inkl. Ge-meinde (2019).
- Die Investitions- und Wachstumsstrategien sind unterschiedlich in den Ortschaften St-Luc - Chandolin und Grimentz/Zinal. Während St. Luc – Chandolin eher auf nachhaltigen Tourismus setzt, verfolgt Grimentz/Zinal eine Wachstumstrategie (u.a. mit der neuen Bergbahn Grimentz-Zinal).
- Magic Pass (seit 2019) ist ein Jahresabonnement, das ab der Sommereröffnung der Gebiete im Mai bis zum Ende der folgenden Wintersaison für alle Bergbahnen gültig ist, u.a. im Val d'Anniviers.

Bauwirtschaft

Die Baubranche hat sich noch nicht vollständig arrangiert mit der Situation. Als erste Anpassung wurde – wie im Rahmen der Interviews gezeigt worden ist – Personal abgebaut.

Als zweiter Schritt wurde ein Konsortium gegründet, welches recht viele Aufträge, insbesondere im Tiefbau, gemeinsam realisiert.

Es gibt keine Indizien dafür, dass die lokale Bauwirtschaft selbst als Investor beim Bau von Beherbergungsbetrieben, Erstwohnungen oder bei der Umnutzung altrechtlicher Wohnungen auftritt.

Gemeinde

Unabhängig von der ZWGg fusionierten die 6 Gemeinden der Talschaft (2009). Unter der Leitung des Gemeindepräsidenten Simon Epiney wurden verschiedene Massnahmen zur wirtschaftlichen Stärkung des Tales getroffen.

Zu den Massnahmen zählten die bereits unter dem Abschnitt Tourismus genannten Initiativen, verschiedene Bauinvestitionen der Kommune (z.B. Gemeindezentrum in Vissoie), Darlehen an Bergbahnen (z.B. für neue Bahn Grimentz-Zinal), Sonderzonen für die Hotellerie und eine bewusste Stärkung der Landwirtschaft (z.B. Unterstützung von Käsereien).

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg

Bauwirtschaft und Immobilienwirtschaft

- Die ZWGg wird zu weiteren strukturellen Veränderungen in der lokalen Bau- und Immobilienwirtschaft führen.
- Die Branchen hoffen, beim Bau von Resorts eingebunden zu werden.
- Im Bereich Immobilienbewirtschaftung werden Dienstleistungen für abwesende ZW-Besitzer als Chance bezeichnet.

Tourismus

- Die Prognosen für den Tourismus sind unabhängig von der ZWGg gut, aufgrund der beschriebenen vielfältigen Massnahmen. Es werden kaum negativen Wirkungen ausgelöst durch die ZWGg erwartet
- Aus Sicht Bergbahnen St. Luc - Chandolin: Dank dem Stopp des Zweitwohnungsbaus sind heute genügend attraktive Parzellen in der Nähe der Bergbahnen vorhanden, welche für den Bau kleiner Resorts genutzt werden können.
- Projekte, welche die vermehrte Bewirtschaftung und Vermietung von Zweitwohnungen bezwecken, kommen jedoch bisher erst zögerlich in Gang.

Gemeinde

- Es werden kaum Veränderung der Gemeindefinanzen aufgrund der ZWGg erwartet.

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG aus Sicht der Interviewpartner in Anniviers

- In St. Luc - Chandolin sind viele Chalets und Parzellen zu klein, so dass auch bei einem Ausbau um 30% die Objekte immer noch zu wenig attraktiv für den Wiederverkauf sind.

- Art.8 c. Die Berechnung der 20% Wohnungen beim Bau neuer Hotels sollte vereinfacht werden. Es sollte zudem mehr als 20% möglich sein.
- Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass die Auslegung des ZWG sehr restriktiv erfolgt, und dass mehr Flexibilität bei der Auslegung wünschenswert wäre.

Massnahmen

- Die Gemeinde hat bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt.
- Es sind keine zusätzlichen Wünsche eingebracht worden zuhanden Bund und Kanton.

9.5.3 Bagnes (VS)

Die Gemeinde Bagnes besteht aus verschiedenen Ortschaften: Le Châble liegt im Tal, mit Gemeindehaus und Bergbahnstation nach Verbier. Oberhalb von Le Châble befindet sich auf einem Hochplateau das Skiresort Verbier (1'500 m.ü.M.). Dieses gehört zum Skigebiet «Les 4 Vallées» mit internationaler Ausstrahlung. Die Ortschaft Bruson liegt auf der Verbier gegenüberliegenden Seite und verfügt über ein kleines Skigebiet, das Les 4 Vallées angeschlossen ist. Zudem gibt es verschiedene kleinere Ortschaften (Vollèges, Champsec etc.). In Bagnes leben etwas über 8'000 Einwohner, davon in Verbier ca. 3'000. Der Zweitwohnungsanteil liegt aktuell bei 58%⁴⁸.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Stetige *Bevölkerungszunahme*, 2010-2018: +309, +4%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 8'096. Die Bevölkerung entwickelte sich leicht schwächer als in den ZWG-Gemeinden des Kantons Wallis und leicht stärker als in den ZWG-Gemeinden des gesamten Alpenraums. Die Bevölkerungszunahme erfolgte hauptsächlich im Ortsteil Le Châble, der in Pendeldistanz zu Martigny bzw. dem Rhonetal liegt.

Zunahme der *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: +340 VZÄ, +8%. Gesamtbeschäftigung 2017: 4'414 VZÄ. Die Gesamtbeschäftigung stieg in Bagnes deutlich stärker als in den ZWG-Gemeinden des Kantons Wallis und des Alpenraums und ist somit stärker als die Bevölkerungsentwicklung.

Beschäftigung 2011-2017: Baugewerbe -154 VZÄ, -23%, Gastgewerbe +279 VZÄ +31%, Anderes +215 VZÄ, +8%. Während die Beschäftigung im Gastgewerbe deutlich zunahm, ging sie im Baugewerbe deutlich zurück. Nach dem Baustopp für Zweitwohnungen sind Alternativen wie z.B. Renovationen noch nicht richtig in Gang gekommen. Das Potenzial wird jedoch als gross eingestuft, da der Tourismus floriert und die Kaufkraft der ZW-Besitzer hoch ist.

Tourismus: 2010-2018: Drei zusätzliche Hotelbetriebe (+14%), deutlicher Anstieg der Logiernächte um 28% (+37'000 LN). Die Hotellerie ist im Vergleich zu den Zweit- und Ferienwohnungen in Verbier weniger bedeutend (22 Betriebe mit 1'231 Betten gegenüber 22'500 Betten in Chalets).

Branchenstruktur 2017: Das Gastgewerbe ist mit 27% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 11% auf.

⁴⁸ ARE 2020.

Regionale Verknüpfung der Bauwirtschaft: Die Baubranche vernetzt sich zunehmend regional. Eine grössere Baufirma hat jetzt auch einen Sitz in Martigny (Farquet), andererseits ist die Konkurrenz durch national agierende Baufirmen gross, weil Bagnes ab Martigny gut erreichbar ist.

Treiber der genannten Entwicklungen

Der Tourismus zeigt nach wie vor viel Dynamik, aufgrund der internationalen Positionierung, hoher Kaufkraft der Gäste sowie dem grossen und hoch gelegenen Skigebiet. Der tiefe Eurokurs hat die Nachfrage von Ausländern zwar etwas gedämpft. Heute ist rund die Hälfte der Gäste Schweizer. Viele stammen aus den Kantonen VD und GE.

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Bagnes verfügt über rund 6'100 Zweit- und Ferienwohnungen mit ca. 22'500 Betten. Die meisten davon befinden sich im Ortsteil Verbier. Der Zweitwohnungsbau setzte in den 1960er-Jahren ein. Es bestand - allerdings mit Schwankungen zwischen den Jahren - eine grosse Nachfrage insbesondere nach luxuriös ausgebauten Objekten mit Parkgaragen, Wellness-Anlagen etc. Zur Zeit der Annahme der Initiative waren die verfügbaren Flächen in Verbier zu mindestens 80% überbaut. Die Bautätigkeit wäre somit in den nächsten Jahren langsam zu Ende gegangen, zumal es auch Anzeichen für einen Rückgang der Nachfrage gab.

Kommunale Regulierungen

Bagnes verfügte über keine kommunale Regulierung.

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

Die Käufer waren in vielen Fällen vermögende Personen aus dem englischsprachigen Raum. Noch heute sind viele Einwohner von Verbier englischsprachig, es gibt dort auch eine englischsprachige Schule. Es gibt aber auch viele Besitzer von Chalets z.B. aus Belgien und Asien. Etliche ausländische Chaletbesitzer haben in Verbier ihren Wohnsitz und unterliegen der Pauschalbesteuerung. Seit dem Jahr 2000 haben die Steuererträge aus Pauschalbesteuerung um ein Mehrfaches zugenommen.

Treibende Faktoren des Zweitwohnungsbaus

Der internationale Tourismus durch Zweitwohnungsgäste ist für den grossen Kurort Verbier wirtschaftlich und sozial massgeblich. Auch wenn in den 1930er Jahren zunächst Hotels errichtet wurden, hatte die Hotellerie in den folgenden Jahrzehnten eine vergleichsweise geringere Bedeutung.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die Anzahl bewilligte Wohnungen zeigen in Bagnes einen deutlichen Zusammenhang mit der Initiative.

2012 ist die Zahl an *bewilligten Wohnungen* stark angestiegen und nach 2013 wieder abgefallen. Im Jahr der Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012 erreichte die Anzahl bewilligter Wohnungen einen Höchststand (151) und blieb auch 2013 (147) deutlich erhöht. Im Mittel wurden zwischen 2006 und 2011 82 Wohnungen bewilligt, von 2014 bis 2018 noch 25. Der Bewilligungsspeak ist in Bagnes 2012 und 2013 deutlich höher als in den ZWG-Gemeinden des Kantons Wallis und des Alpenraums. Der

Rückgang nach 2013 war zudem geringer als in den ZWG-Gemeinden des Wallis und des Alpenraums.

Ein Zusammenhang der Wohnbauinvestitionen mit der ZWGg ist anhand der statistischen Daten ebenfalls evident, aber weniger deutlich als bei den Baubewilligungen.

Während der Laufzeit der Initiative bis zum Erlass der ersten ZWV (2007-2012) lag das mittlere Investitionsvolumen in den Wohnungsbau bei 47 Mio. CHF pro Jahr. 2015 und 2016 wurde deutlich mehr, nämlich 63 bzw. 65 Mio. CHF investiert und auch 2017 lagen die Investitionen mit 45 Mio. CHF nur wenig unter der Periode vor der Annahme der Initiative.

Wirkungen auf die Baubranche

Die Zweitwohnungsinitiative hat zu einem Beschäftigungsrückgang in der lokalen Bauwirtschaft geführt. Rückgang zwischen 2011 und 2017 um 23% bei steigender Bevölkerungszahl. Zu welchem Teil dieser Rückgang der ZWGg anzulasten ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist zu vermuten, dass vermehrt grosse Bauunternehmen mit Sitz im Rhonetal in Bagnes Bauaufträge realisierten was die Marktposition der lokalen Betriebe erschwert. Generell (unabhängig von der ZWGg) ist festzuhalten, dass die Preise in der Baubranche unter Druck sind. Der Wohnungsbau in Bagnes wäre in den nächsten Jahren zudem auch ohne ZWG limitiert gewesen, aufgrund der nur noch geringen Anzahl verfügbarer Parzellen.

Für die Bauwirtschaft in Bagnes ist mit der ZWGg ein wichtiges Geschäftsfeld weggebrochen. Im Renovationsgeschäft besteht zwar viel Potential, zumal die Eigentümerschaft immer noch kaufkräftig ist. Zurzeit konnte dieses Potential jedoch noch nicht aktiviert werden.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise)

Zweitwohnungen:

In Bagnes sind viele Zweitwohnungen auf dem Markt, da einige Besitzer den Markt sondieren möchten. Dies wird sich jedoch nicht auf die (hohen) Preise aus, da die Verkäufer keinen «Verkaufsdruck» haben.

Erstwohnungen:

Es gibt keine Anzeichen, dass die Preise von Erstwohnungen als Folge der ZWGg gesunken wären. In Bagnes ist der Markt für Erstwohnungen weitgehend unabhängig vom Markt für Zweitwohnungen. Jedes Jahr werden einige Erstwohnungen in Le Châble neu erstellt. Diese Nachfrage besteht einerseits aufgrund der relativ guten Diversifikation der Wirtschaft und einer insgesamt wachsenden Anzahl Arbeitsplätze im Val de Bagnes. Andererseits gibt es viele Einheimische, welche die guten Verkehrsverbindungen in das dynamische Rhonetal (Martigny) zum Pendeln nutzen.

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Es sind keine direkten Wirkungen der ZWGg auf den Tourismus festzustellen.

Nachfrage: Es sind keine Wirkungen der ZWGg auf die touristische Nachfrage zu erkennen. Die Nachfrage in der Hotellerie hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt.

Angebotsentwicklung: Unabhängig von der ZWGg expandieren die Bergbahnen Téléverbier und erweitern ihre Geschäftsfelder (vertikale Integration). In den letzten Jahren investierte Téléverbier auch in die Hotellerie (Kauf und Renovation von Hotelbetrieben an strategisch guter Lage, z.B. in der Nähe der Bergbahnstationen). Zudem betreibt Téléverbier auch Gastronomie-Betriebe im Skigebiet Les 4 Vallées. Für

die Bergbahnen ist die Investition in die Hotellerie Neuland und das entsprechende Know-How muss noch aufgebaut werden. Im neuen Bahnhof in Le Châble (2018) gibt es von den Perrons eine bequeme direkte Anbindung an die Bergbahnen von Téléverbier (Verbier, Les 4 Vallées). Für Skifahrer gibt es Doppelstockzüge ab An-nemasse-Genf-Lausanne.

Wirkungen auf die Steuererträge

Die ZWGg hat für die Gemeindefinanzen keine oder höchstens eine marginale Wirkung. Bagnes ist eine finanziell erfolgreiche Gemeinde und bezahlt mit mehr als 7 Mio. am meisten aller Walliser Gemeinden in den kantonalen Finanzausgleich.

Die jährlichen Einnahmen bewegen sich seit 2010 im Bereich von 120 Mio. CHF. Die Steuereinnahmen basieren einerseits auf den Einkommen- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen. In Verbier leben viele pauschalbesteuerte Ausländer. Die Einnahmen aus der Pauschalbesteuerung sind seit dem Jahr 2000 um ein Mehrfaches gestiegen. Andererseits bringt das Kraftwerk Mouvoisin hohe Erträge aus Beteiligungen, Gewinnsteuern und Wasserzins.

Die ZWGg wirkte sich jedoch temporär auf die Grundstückgewinnsteuer aus. Diese sank nach einem Peak zwischen 2010 und 2015 wieder auf das ursprüngliche Niveau ab. Rückgänge sind auch bei den Gebühren für Bewilligungen und bei den Anschlussgebühren zu verzeichnen.

Es existiert zudem eine spezielle Tourismusabgabe der in der Gemeinde ansässigen Betriebe (taxe de promotion touristique TPT).

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Der Tourismussektor in Bagnes-Verbier ist sehr dynamisch:

- Um die Vermietung von Zweitwohnungen zu fördern, wurde ein neues Kurtaxenmodell mit Lenkungsanreizen eingeführt: Wenn die ZW-Besitzer das Chalet vermieten, können sie im nächsten Jahr die durch die Mieter bezahlten Kurtaxen von der Pauschale abziehen. Dieses Modell wurde im Jahr 2016 eingeführt und kann als Anpassungsprozess im Zusammenhang mit dem ZWG gewertet werden.
- Vgl. vorangehender Abschnitt «Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)». Diversifikation der Bergbahnen.

Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft reagierte auf die Folgen der Zweitwohnungsinitiative mit einem Abbau der Beschäftigten. Sie konnte zwar noch von Investitionen der Gemeinde, von Tiefbauprojekten (Bahnhof Le Châble) und vom steigenden Erstwohnungsbau in Le Châble profitieren. Dieser Aktivitäten vermögen den frühere Zweitwohnungsbau jedoch nicht zu kompensieren.

Einige Baufirmen versuchen, ihre Aktivitäten ins Rhonetal auszudehnen. Dort ist jedoch die Konkurrenz gross und die Preise tief. Bei viele Bauprojekten stehen die Firmen in Konkurrenz mit grossen national operierenden Baufirmen.

Bislang tritt die lokale Bauwirtschaft von Bagnes weder als Investor bei Beherbergungsprojekten noch als Investor im Rahmen von Umnutzungen altrechtlicher Gebäude auf.

Immobilienwirtschaft

Der Immobilienhandel hat beginnt zögerlich, die Geschäftsmodelle anzupassen. Das frühere Geschäftsmodell (Verkauf) ist weggebrochen und muss durch neue Ideen ersetzt werden. Es wird vermehrt auf Wiederverkäufe sowie Ersatzneubau von alt-rechtlichen Wohnungen gesetzt. Für diesen Aktivitäten besteht ein grosses Potential in Verbier.

Gemeinde

Die Gemeinde unterstützt seit 2019 Investitionen in die Hotellerie mit Darlehen sowie à-fonds-perdu-Beiträgen im Umfang von total maximal CHF 750'000.– pro Jahr.

Auch energetische Sanierungen sowie Erschliessungen werden durch die Gemeinde unterstützt (indirekte Stützung der Bauwirtschaft).

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg**Wirtschaft generell**

Die ZWGg hat sich zwar negativ auf die Bauwirtschaft ausgewirkt, es werden jedoch in Zukunft keine gravierenden negativen Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft erwartet.

- Dank der Nähe zu Martigny, dem unteren Rhonetal und somit dem ganzen Bassin Lémanique sind die Chancen für eine vielfältige Wirtschaftstätigkeit, auch ausserhalb des Tourismussektors, sehr gut.
- Es ist nicht davon auszugehen, dass Abwanderung einsetzen wird.
- Die Gemeindefinanzen sind sehr gut.

Bauwirtschaft

- Die Bauwirtschaft erwartet weitere Rückgänge, was sich auf die Umsätze und die Beschäftigung auswirken wird.
- Ein grosses, noch nicht angegangenes Potenzial wird dem Renovationsgeschäft zugewiesen: Aufwändige Renovationen könnten vor allem im mondänen Verbier ein neuer Geschäftszweig werden.

Immobilienwirtschaft

- Weiter Umorientierung Richtung Handel/Umbau/Sanierungen im Bestand.

Tourismus

Die Tourismuswirtschaft erwartet keine zukünftigen negativen Wirkungen der ZWGg auf die Nachfrage. Im Wintertourismus sichert die internationale Ausstrahlung des Skigebiets Les 4 Vallées eine konstante bis zunehmende Nachfrage.

Hotellerie

- Vermehrter Bau von strukturierten Beherbergungsbetrieben sowie von Renovationen

Gemeinde

- Es werden Veränderung der Struktur der Gemeindefinanzen aufgrund der ZWGg erwartet.
- Die Grundstückgewinnsteuer wird auch in Zukunft Einkünfte generieren. Erwartet werden etliche Transaktionen auch von luxuriösen Bauten in Verbier mit entsprechend hohem Verkaufswert.

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG aus Sicht der Interviewpartner in Arosa

- Kein Anpassungsbedarf genannt

Massnahmen

- Keine unterstützenden Massnahmen genannt

9.5.4 Grindelwald (BE)

Der Zweitwohnungsanteil liegt aktuell (2020) bei 63%⁴⁹.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Annähernd konstante *Bevölkerung*: 2018, 2010-2018: -24, -0.6%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 3'802.

Abnahme der *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: -138 VZÄ, -6%. Gesamtbeschäftigung 2017: 2'288 VZÄ.

Die Bevölkerung entwickelte sich in Grindelwald zwischen 2005 und 2018 parallel zu den ZWG-Gemeinden in den Berner Alpen. Der Verlauf war aber unterdurchschnittlich im Vergleich zu den nicht ZWG-Gemeinden in den Berner Alpen und den ZWG-Gemeinden im Alpenraum.

Der Beschäftigungsrückgang insgesamt ist stärker als in den ZWG-Gemeinden der Berner Alpen und auch stärker als in den ZWG-Gemeinden des gesamten Alpenraums. Trotz nur minimalem Bevölkerungsschwund ist die demografische Entwicklung eine Sorge in Grindelwald, da vor allem junge Familien wegziehen, was der Rückgang an Schulkindern zeigt.

Die Abnahme der Beschäftigung im Baugewerbe ist zwischen 2011 und 2017 stärker als in den übrigen Branchen -26 VZÄ, -9%. Das Gastgewerbe verlor in derselben Zeit 40 VZÄ, -4% und die übrigen Branchen -73VZÄ, -6%. Seit 2015 steigt die Beschäftigung im Gastgewerbe wieder.

Tourismus: 2010-2018: Starker Anstieg der Logiernächte in der Hotellerie (+23%). Leichter Anstieg der LN in vermieteten Ferienwohnungen (+4%)⁵⁰. Die Anzahl Hotelbetriebe nahm in dieser Zeit von 45 auf 43 ab.

Trotz Beschäftigungsrückgang wird die wirtschaftliche Entwicklung in Grindelwald von den Interviewpartnern als erfreulich bezeichnet. Der Tourismus stehe auf stabilen Beinen; insbesondere die Bergbahnen. Grindelwald ist sowohl eine Sommer- wie auch eine Winterdestination und strebt an eine Ganzjahresdestination zu werden (erster Schritt, Öffnung von Hotels und Betrieb der Firstbahn auch im Frühling zeigt positives Ergebnis da Alleinstellungsmerkmal im alpinen Tourismus). Das Magnet Jungfraubahn wirkt sich auf die Gästeherkunft aus (Asiaten, Gäste aus der Golfregion) und stärkt die Auslastung der Beherbergungsbetriebe.

Branchenstruktur 2017: Das Gastgewerbe ist mit 37% der Gesamtbeschäftigung die stärkste Branche. Das Baugewerbe weist einen Anteil von 11% auf.

⁴⁹ ARE 2020.

⁵⁰ Grindelwald Tourismus, 2015 ff.

Regionale Verknüpfung der Bauwirtschaft: Grindelwald ist wirtschaftlich stark mit dem übrigen Berner Oberland verknüpft. Insbesondere grössere Bauvorhaben werden schwergewichtig von Baufirmen aus dem Raum Interlaken, Oberhasli umgesetzt (Gehlma, Frutiger).

Treiber der genannten Entwicklungen

Die Entwicklung des Eurokurses hatte in Grindelwald zwar ebenfalls eine Wirkung auf die Übernachtungszahlen. Der Einbruch war aber weniger stark als z.B. in Graubünden. Dies ist auf den hohen Anteil an Gästen von ausserhalb Europas zurückzuführen.

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Grindelwald ist ein Zweitwohnungs-hotspot mit 3'000 Zweitwohnungen bei total ca. 4'000 Wohnungen. Der Bau der Zweitwohnungen führte zu grossen Veränderungen des Dorfes bereits ab 1950 vor allem aber seit den 1970er-Jahren. Das Ausmass der Veränderung wird von den verschiedenen Interviewpartnern nicht gleichermassen als gravierend, die vergangene bauliche Entwicklung jedoch mehrheitlich als überdimensioniert eingestuft.

Die ZWGg hat nochmals einen erheblichen Peak ausgelöst, der in Grindelwald, im Gegensatz zu den Vergleichsregionen jedoch bereits 2011 zu einer Erhöhung der Anzahl Baubewilligungen führte.

Kommunale Regulierungen

Grindelwald verfügt seit 1989 über den Erstwohnungsanteilplan (EWAP)⁵¹. 30% der Bruttogeschossfläche in einem Wohnungsneubau müssen Erstwohnungen sein. Der EWAP gilt heute auch bei Ersatzneubauten oder wesentlichen Umbauten von altrechtlichen Wohnungen. Damit ist die Regulierung in Grindelwald strenger als es das ZWG vorsieht. Trotzdem biete gemäss Interviews der EWAP (nach anfänglichem Missmanagement, sog. «EWAP-Skandal») weniger Probleme als das ZWG. Da er nach 25 Jahren erlischt, behindere er den Generationenwechsel nicht. Der EWAP führte jedoch nicht zu einer substantiellen Verbilligung der Erstwohnungen.

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

Ursprünglich wurden die Chalets für den Eigengebrauch erstellt, mehrheitlich von Schweizern. Später haben Entwickler - insbesondere die Griwagruppe - Grundstücke gekauft, überbaut und verkauft. Die Käufer waren oftmals vermögende Ausländer.

In Grindelwald wurden jedoch auch viele Familienwohnungen von Einheimischen in Kombination mit bewirtschafteten Ferienwohnungen erstellt. Daher gibt es ein grosses Angebot an vermieteten Ferienwohnungen.

Heute ist die jüngere Generation innerhalb der Eigentümerschaft untervertreten. Junge Familien können sich keine Zweitwohnungen mehr leisten.

Treibende Faktoren des Zweitwohnungsbaus

Nebst dem Wunsch, in Grindelwald eine Ferienwohnung zu besitzen wurden Flucht-gelder sowie die Tätigkeit der Investoren (Griwaplan) als treibende Faktoren des Zweitwohnungsbaus genannt. Die Weissgeldstrategie des Bundes habe sich hingegen deutlich bremsend auf die Nachfrage nach Zweitwohnungen ausgewirkt.

⁵¹ Gemeinde Grindelwald, 2009 (aktuelle Fassung).

Die tiefen Zinsen werden als ein «Faktor unter anderen» eingestuft, der den Zweitwohnungsbau förderte und ab 2012 den Bau von einzelnen EFH für Einheimische ermöglichte.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die Anzahl bewilligte Wohnungen und die Investitionen in den Wohnungsbau zeigt in Grindelwald einen Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative: Ein Jahr vor der Abstimmung stiegen die Baubewilligungen sprunghaft an, blieben bis 2013 hoch um dann im gleichen Masse wie in den anderen ZWG-Regionen abzufallen.

Die Gesprächspartner aus Grindelwald bezeichnen den Peak an Baubewilligungen bzw. den damit verbundenen Bauboom als eine deutliche unerwünschte Wirkung der Initiative. Ein Teil dieser Neubauten sei noch nicht verkauft (auf der Halde).

In Grindelwald wurde real (indexiert auf 2010) zwischen 1994 und 2017 rund 26 Mio. CHF pro Jahr in den Wohnungsbau investiert. Während der Laufzeit der Initiative bis zum Erlass der ZWV war das mittlere Investitionsvolumen nur unwesentlich höher (28.5 Mio. CHF pro Jahr). Maximalwerte um die 50 Mio. CHF wurden während dreier Jahre, 2012/13 und 14 erreicht. Die Investitionen sanken ab 2015 leicht ab waren 2017 mit 41 Mio. CHF aber immer noch höher als vor der Lancierung der Initiative.

Wirkungen auf die Baubranche

Von 2011-2017 haben die Beschäftigten in der Baubranche um 9% abgenommen. Die Abnahme begann 2012 und erreichte den Tiefpunkt 2016 (-11%). 2011 umfasste das Baugewerbe 286 VZÄ, 2017 waren es noch 260 VZÄ (-26 VZÄ).

Da in Grindelwald häufig Firmen aus übrigen Berner Oberland tätig sind und waren, bilden die Zahlen nicht den ganzen Umfang des Rückgangs ab.

Ein deutlicher Rückgang dürfte im Bereich Architektur/Bauentwicklung eingetreten sein. So hat z.B. die Firma Griwaplan ihre Hauptaktivität von Grindelwald nach Interlaken transferiert. Dies zeigt sich auch in den Zahlen: Im Bereich «sonstige Dienstleistungen» sind die Beschäftigten 2001-2017 von 275 VZÄ auf 194 VZÄ gesunken (-81 VZÄ, -29%).

Die Wirkungen der ZWGg auf die Bautätigkeit und die Bauwirtschaft werden von den interviewten Personen ähnlich beschrieben und relativiert: «Die Angst vor den Folgen war im Baugewerbe am Anfang sehr gross. Die Prognose ist nicht vollumfänglich eingetroffen.» Es wird aber betont, dass die zukünftigen Wirkungen auf die Bauwirtschaft noch nicht abzusehen sind.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise, Mieten)

Für *Zweitwohnungen* besteht in Grindelwald ein Angebotsüberhang, der infolge der hohen Preise nur langsam abgebaut wird. Die Preise steigen zurzeit nicht weiter an, weil noch so viele Wohnungen «auf der Halde liegen». Diese werden aber nicht unter dem erwarteten Preis verkauft.

Erstwohnungen: Vor der ZWGg war ein Kauf von Land durch Ortsansässige kaum möglich, da eine Konkurrenz mit Zweitwohnungen bestand. Dank der ZWGg sind die Preise für nicht überbautes Land, auf der weniger gesuchten «Schattseite», deutlich

gesunken. In der Folge konnten 10-15 EFH für Ortsansässige (mit Einliegerwohnung zur Vermietung an Gäste) erstellt werden.

Es sind hingegen kaum Erstwohnungen im Stockwerkeigentum realisiert worden. Institutionelle Anleger / Investoren engagieren sich nicht im Wohnungsmarkt in Grindelwald, da sie infolge der hohen Baukosten im Tourismusort kaum eine Rendite für ihre Objekte erwarten. Der Bau von Erstwohnungen ist zusätzlich erschwert, da die Quersubventionierung durch den Verkauf von Zweitwohnungen nicht mehr möglich ist. Das Angebot an Erstwohnungen ist somit trotz EWAP und ZWG ungenügend.

Die Preise für altrechtliche Zweitwohnungen sind gestiegen und die Tendenz ist nach wie vor steigend.

Bei bestehenden Mietobjekten für Einheimische sind verschiedene z.T. gegenläufige Trends zu beobachten, die nur z.T. mit der ZWGg in Zusammenhang stehen.

Kein Zusammenhang zum ZWG:

- Die bessere Vermarktbarkeit über Internet führt zu einer Verknappung des Angebots. Die Objekte werden an Gäste vermietet.
- Die kürzere Aufenthaltsdauer der Gäste führt bei Vermietern, die finanziell nicht mehr auf einen Zusatzverdienst angewiesen sind, dazu, dass Dauermieter präferiert werden (Gäste oder Ortsansässige).

Zusammenhang zum ZWG:

- Altrechtliche Wohnungen, die an Ortsansässige vermietet waren, werden aufgekauft, renoviert und als Zweitwohnungen verkauft oder als Ferienwohnungen vermietet. Damit nimmt das Angebot an Erstwohnungen – insbesondere an günstigen – ab.

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Nachfrage generell: Es sind bisher keine Wirkungen der ZWGg auf die Nachfrage in der Beherbergung zu beobachten.

Angebotsentwicklung: Die ZWGg wirkt sich in Grindelwald bislang nicht positiv auf den Bau oder die Renovation von Beherbergungsbetrieben aus. Verschiedene Hotels – auch an guter Lage in der Nähe des Bahnhofs - stehen leer oder zum Verkauf, obschon die Hotellerie in Grindelwald Potenzial hätte. Die Investoren sind jedoch zurückhaltend, da die Preise für die leerstehenden Hotels zu hoch sind. Die Preisvorstellungen der Verkäufer stammen noch aus der Zeit, als Hotels vollständig in Zweitwohnungen umgewandelt werden konnten. Vor der ZWGg hatte die Querfinanzierung von Hotels über den Zweitwohnungsbau in Grindelwald eine grosse Bedeutung. Seit der ZWGg sind Kreditgeber vorsichtiger, so steigen auch die Risikoprämien, respektive ein Kredit wird unter Umständen gar nicht erst gewährt. Diese Verunsicherung hält Investoren ab, in die sanierungsbedürftige Objekte zu investieren.

Zurzeit ist ein Hotel im Bau, das noch vor 2012 bewilligt worden ist. Seit 10 Jahren ist dies der erste Hotelneubau.

Wirkungen auf die Steuererträge

Die ZWGg hat keinen Einfluss auf die *unternehmensbezogenen Steuern*, da die hauptbetroffene Bauwirtschaft für Grindelwald nicht steuerrelevant ist. Für die Wirkungen auf die Gewinn- und Kapitalsteuern müsste man zudem eine grössere Region betrachten. Das Baugewerbe kommt in Grindelwald oft von auswärts und zahlt auch dort Steuern.

Die Steuern der *natürlichen Personen* sind durch die ZWGg nicht betroffen. Dies wäre auch bei einer Abschaffung des Eigenmietwertes so, weil die Zweitwohnungen weiterhin via Eigenmietwert versteuert werden.

Liegenschaftsbezogene Steuern:

Grindelwald verfügt über 4'000 Liegenschaften mit einem Wert von ca. 1.6 Mia. CHF (Schätzwerte, Verkehrswert gut das Doppelte). Mit 1.5 Promille auf dem amtlichen Schätzwert ist die Liegenschaftssteuer daher für Grindelwald sehr wichtig. Sie steigt noch weiter an, da die Gebäude zurzeit neu eingeschätzt werden, was zu Mehreinnahmen in der Höhe von +75% führen wird.

Die Entwicklung der Grundstückgewinnsteuer zeigt je einen Peak in den Jahren 2011, sowie 2013-2014. 2011 ist möglicherweise eine Folge der Initiative für eine Erbschaftssteuer, 2013 und 2014 handelt es sich um Gewinnmitnahmen infolge der überhöhten Preise. Heute wird weniger umgesetzt und die Preise für nicht überbautes Land sind gefallen. Dieser Rückgang könnte eine Folge der ZWGg sein.

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Es werden keine Innovationen genannt, die ihren Ursprung beim ZWG hätten. Alle Neuerungen wären auch ohne ZWG erfolgt. Dies gilt sowohl für die wichtigste Investition, die V-Bahn, als auch für die bereits erwähnte Verlängerung der Saisons mit dem Ziel, eine Ganzjahresdestination zu werden.

Vgl. zudem Abschnitt «Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)».

Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft hat auf die ZWGg tendenziell mit einem Abbau der Beschäftigung reagiert. Zusätzlich ist ein – durch den Rückgang des Zweitwohnungsbaus in Grindelwald bedingter – Personalabbau in Firmen ausserhalb von Grindelwald zu vermuten. Da das Bauvolumen nicht ganz im befürchteten Masse abgenommen hat, sind die Firmen jedoch gut ausgelastet. Heute arbeiten Firmen aus Grindelwald zudem vermehrt auch im Tal. Ein weiteres Standbein sind Renovationen. Bei einem Gebäudebestand im Wert von gegen 4 Mia. (Verkehrswert) ist der Renovationsbedarf beträchtlich.

Grindelwald verfügt über eine innovative Firma im Holzbau, die in der ganzen Schweiz erfolgreich wirtschaftet (vgl. Interview HSLU). Die Innovationen stehen nicht in direktem Zusammenhang zum ZWG. Indirekt kann es aber sein, dass der Rückgang im Zweitwohnungsmarkt diese Innovationen gefördert hat.

Eine Umorientierung in Richtung Tiefbau fand nicht in grossem Stil statt. Mit Fernwärme, Fernwärmenetz und Ausbau der Entwässerung (GEP) sind zwar viele Vorhaben der öffentlichen Hand realisiert worden. Diese stehen jedoch nicht in Zusammenhang mit der ZWGg.

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg

Bauwirtschaft

- Rückgang des Auftragsvolumens.

Immobilienwirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> ■ Überhöhte Preise für Zweitwohnungen. ■ Höhere Preise für bislang als Erstwohnungen genutzte altrechtliche Wohnungen.
Hotellerie
<ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzierung von Renovationen werden erschwert.
Gemeinde
<ul style="list-style-type: none"> ■ Quersubventionierung von Eigentumswohnungen für Einheimische wird verhindert. ■ Bessere Verfügbarkeit von Bauland für Einheimische. ■ Kaum Wirkungen auf die Gemeindefinanzen.
Weitere Aussagen
<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Positiv:</i> «Langfristig gesehen schont das ZWG die Landschaft indem es eine weitere Überbauung verhindert. Bewirtschaftete Wohnungen kann man nicht überall bauen. Dafür sorgen andere Gesetze. Der Rückgang der Bautätigkeit war ein Ziel der Initiative. Insofern erreicht sie ihr Ziel». ■ <i>Skeptisch:</i> «Die Wirkung auf die Landschaft ist vor allem von Zonenplan abhängig. Dieser steht jetzt. Da hat das ZWG kaum noch Wirkungen».

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG
<ul style="list-style-type: none"> ■ Das ZWG darf nicht zu einer Behinderung des Erstwohnungsbaus führen. ■ Erweiterungen von Erstwohnungen, insbesondere bei Familienzuwachs dürfen nicht mit einem Erstwohneintrag belastet werden. ■ Generell wird zudem die Abstimmung der verschiedenen Gesetze im Baubereich als ungenügend betrachtet (ZWG, RPG1, Regulierungen im Zusammenhang mit Streusiedlungen, Regulierungen im Zusammenhang mit Gebietsveränderungen etc.).
Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> ■ In Grindelwald wurden keine unterstützenden Massnahmen genannt.

9.5.5 District des Franches-Montagnes (JU)

Der district des Franches-Montagnes setzt sich aus den folgenden Gemeinden mit aktuell unterschiedlichen Zweitwohnungsanteilen⁵² zusammen: Le Bémont 22%, Les Bois 12%, Les Breuleux 13%, La Chaux-des-Breuleux 27%, Les Enfers 28%, Les Genevez 15%, Lajoux 15%, Montfaucon 26%, Muriaux 17%, Le Noirmont 13%, Saignelégier 14%, Saint-Brais 33%, Soubey 64%. Saignelégier ist regionales Zentrum mit entsprechender Infrastruktur für die Nahversorgung und den Tourismus

⁵² [ARE 2020](#). Die «den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen» sind nicht in allen Gemeinden aus-
geschieden.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Deutliche Zunahme der *Bevölkerung*, 2010-2018: +410, +4%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 10'309.

Steigende *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: +373 VZÄ, +8%. Gesamtbeschäftigung 2017: 5'210 VZÄ.

Beschäftigungsanstieg in der Baubranche und den «übrigen Branchen», Rückgang beim Gastgewerbe: Bau, +17 VZÄ, +7%; Gastro, -16 VZÄ, -6%; Anderes, +371 VZÄ, +9%.

Die Bevölkerung nahm im gleichen Umfange zu wie in den ZWG und nicht ZWG-Gemeinden des Jurabogens. Die positive Bevölkerungsentwicklung ist eine Folge der wachsenden Industrie.

Die Beschäftigungsentwicklung entspricht derjenigen in den nicht ZWG-Gemeinden und ist deutlich positiver als in den ZWG-Gemeinden des Jurabogens.

Tourismus: 2012-2018: Starker Anstieg der Logiernächte in der Hotellerie (+21%) sowie auch Anstieg der Logiernächte in Ferienwohnungen und BnB.

Die Industrie (Uhren, Hightech) hat sich stark entwickelt. Der Tourismus verzeichnet ebenfalls eine Zunahme, wobei die Hotellerie sowohl vom Geschäfts- wie auch Freizeittouristen profitiert. Einen starken Zuwachs verzeichnen die Übernachtungen in Ferienwohnungen und Privatzimmern. Der Tourismus ist jedoch in Bezug auf den Anteil am BIP nicht von grosser Bedeutung.

*Branchenstruktur 2017*⁵³: Bau: 5%; Gastro: 5%; Anderes: 90%; (Industrie: 50%).

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Zweitwohnungen haben in den Franches-Montagnes generell eine sehr geringe Bedeutung. Es gibt vereinzelte Objekte (Häuschen). Die Anzahl blieb über viele Jahre konstant. Zum Teil handelt es sich auch um ehemalige Bauernhöfe, die Mitte der 80er-Jahre verlassen und von Deutschschweizern aus dem Raum Basel gekauft worden sind. Die Zweitwohnungsanteile sind nach Gemeinden unterschiedlich. Es sind vor allem die kleinen Gemeinden, die Anteile über 20% haben.

Kommunale Regulierungen

Einzelne Gemeinden der Franches-Montagnes haben Zweitwohnungsanteile definiert zum Schutz der historischen Gebäude vor der Veräusserung an Auswärtige. So hat Les Breuleux einen Zweitwohnungsanteil von 5% in der Gemeindeordnung verankert⁵⁴. In der Region besteht ein starker Wille zum Schutz der Landschaft und der Ortsbilder. Ferienhaussiedlungen sind nur in sehr geringem Umfange bewilligt worden. So z.B. das Reka Feriendorf in Montfaucon.

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

Eigentümer von Zweitwohnungen kommen mehrheitlich aus dem Raum Basel oder der übrigen Deutschschweiz. Das Interesse, insbesondere an historischen Zweitwohnungen ist abnehmend. Einige werden verkauft und als Erstwohnungen genutzt.

⁵³ Bezogen auf den Anteil an der Beschäftigung.

⁵⁴ Commune Des Breuleux, 1994.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die Zahl der Baubewilligungen und die Wohnbauinvestitionen schwanken zwischen den Jahren stark. Sie bilden die Überbauungen mit Erstwohnungen ab und haben keinen Zusammenhang zum ZWG. Es werden kaum Zweitwohnungen neu erstellt.

Wirkungen auf die Baubranche

Die ZWGg hat keine Wirkung auf die Baubranche in den Franches-Montagnes. Auch vor der Initiative waren Zweitwohnungen für die Branche nicht relevant. Es sind zudem vor allem die kleinen Gemeinden, die Anteile über 20% Zweitwohnungen haben.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise, Mieten)

Für *Zweitwohnungen* besteht in den Franches-Montagnes kein Markt (nur ganz vereinzelte Handänderungen).

Erstwohnungen: Infolge der tiefen Zinsen und der günstigen Entwicklung der Beschäftigung in den Franches-Montagnes sind vermehrt Eigentumswohnungen erstellt worden. Dies hat dazu geführt, dass Leute aus Mietwohnungen auszogen und sich Eigentum leisteten. Ältere, nicht mehr zeitgemässe Mietwohnungen standen in der Folge leer (temporär höherer Zweitwohnungsanteil, wenn die Gemeinde die Leerwohnungen nicht abgrenzt).

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Nachfrage: Die Entwicklung der Nachfrage hat keinen Zusammenhang mit der ZWGg. Sie widerspiegelt die generelle touristische Entwicklung sowie die positive Entwicklung der ansässigen Industrie (Geschäftstourismus).

Angebot: Unabhängig von ZWG entwickelt sich das Angebot an Ferienwohnungen und Gästezimmer, in den Franches-Montagnes sehr dynamisch. Jura Tourismus bietet Eigentümern, die Zimmer oder Wohnungen an Gäste vermieten wollen bei der Vermarktung Unterstützung an.

Einzelne Beherbergungsbetriebe sind in den letzten Jahren renoviert worden und haben die Zahl der Betten erhöht

Wirkungen auf die Steuererträge

Die ZWGg hat keinen Einfluss auf die Gemeindefinanzen. Die Steuererträge der meisten Gemeinden basieren auf den Unternehmenssteuern der Industriebetriebe.

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Innovationen stehen nicht im Zusammenhang mit der ZWGg

Bauwirtschaft

Innovationen stehen nicht im Zusammenhang mit der ZWGg

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg

Generell

Es werden auch in Zukunft keine Wirkungen der ZWGg erwartet

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG

Kein Anpassungsbedarf aus Sicht der Interviewpartner aus den Franches-Montagnes

Massnahmen

Keine Massnahmen genannt.

9.5.6 Saint-Cergue (VD)

Saint-Cergue ist der einzige ZWG-Hotspot im Jurabogen mit einem Zweitwohnungsanteil von 22%⁵⁵. Nachdem sich anhand der Fallstudie Franches-Montagnes (ZWG-Peripherie) keine Wirkungen der ZWGg aufzeigen liessen, beschloss das Projektteam, die Grundlagendaten für Saint-Cergue ebenfalls aufzubereiten und ein Interview mit einem ehemaligen Gemeindepräsidenten und Bauunternehmer zu führen. Damit sollen die Aussagen für den Jurabogen besser abgestützt werden.

Grundlagenanalyse

Entwicklung ausgewählter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Indikatoren

Deutliche Zunahme der *Bevölkerung*, 2010-2018: +506, +24%. Ständige Wohnbevölkerung 2018: 2'575.

Steigende *Gesamtbeschäftigung*, 2011-2017: +68 VZÄ, +30%. Gesamtbeschäftigung 2017: 297 VZÄ.

Beschäftigungsanstieg sowohl in der Baubranche als auch beim Gastgewerbe: Bau, +13 VZÄ, +36%; Gastro, +2 VZÄ, +4%; Anderes, +54 VZÄ, +34%.

Die Bevölkerung nahm deutlich stärker zu als in den ZWG und nicht ZWG-Gemeinden des Jurabogens. Die positive Bevölkerungsentwicklung ist eine Folge der wachsenden Wirtschaft in der nahen Region Morges-Nyon (Côte) und der dort stark gestiegenen Preise für Wohnraum. Saint-Cergue liegt in Pendlerdistanz zu Nyon.

Die Beschäftigungsentwicklung verlief bis 2014 parallel zu derjenigen in den nicht ZWG-Gemeinden des Jurabogens, stieg aber nach 2015 deutlich stärker an.

Tourismus: Saint-Cergue verfügt nur ein Hotel mit wenigen Zimmern. Die Logiernächte sanken zwischen 2005 und 2012 um rund 70% infolge von Betriebsschliessungen und stiegen bis 2018 wieder deutlich an. Zu den LN in vermieteten Ferienwohnungen gibt es keine Angaben. Der Tourismussektor (Zweitwohnungen und Skilift, sowie Naturpark) ist wichtig aber nicht im selben Masse wie in alpinen Destinationen.

*Branchenstruktur 2017*⁵⁶: Bau: 16%; Gastro: 12%; Anderes: 72%.

⁵⁵ [ARE 2020](#).

⁵⁶ Bezogen auf den Anteil an der Beschäftigung.

Entwicklung des Zweitwohnungsbaus und kommunale Regulierung

Saint-Cergue war Anfang des 20. Jahrh. ein Kurort mit internationaler Ausstrahlung. Der Tourismus ging durch die zwei Weltkriege stark zurück. Um den Übernachtungstourismus wieder zu aktivieren, parzellierte die Gemeinde eigenes Land und gab dieses im Baurecht ab für die Erstellung von kleinen Chalets oder Mayens. Diese Entwicklung war jedoch nicht dauerhaft, sondern kam nach einiger Zeit zum Erliegen.

Kommunale Regulierungen

Saint-Cergue verfügt ausserhalb der klassischen Ortsplanungsinstrumente über keine kommunale Regelung zur Beschränkung von Zweitwohnungen. Die bauliche Entwicklung war jedoch an die Verfügbarkeit von Land gebunden und weitgehend in den Händen der Gemeinde. Die Verwaltung der Grundstücke der Gemeinde ist der Hauptfaktor für Veränderungen innerhalb der Zweitwohnungen (gestion du foncier et des droits de superficie).

Veränderung des Profils der Käufer-/Bauherrschaft über den Zeitablauf

Die Besitzer der Ferienhäuser sind mehrheitlich Familien aus der Region Genf. Sie werden als klassische Weekend-Häuser benützt. Die Gäste sind teilweise jedes Wochenende in Saint-Cergue und beteiligen sich auch am Dorfleben. Ein Generationenwechsel hat bereits stattgefunden.

Wirkungen der ZWGg auf die regionale Wirtschaft und den Staatshaushalt

Wirkungen auf die Wohnbautätigkeit: Bewilligungen und Wohnbauinvestitionen

Die Zahl der Baubewilligungen schwankt zwischen den Jahren stark. Sie bilden die Überbauungen mit Erstwohnungen ab und haben keinen Zusammenhang zum ZWG. Die Investitionen in den Wohnungsbau stiegen zwischen 2006 und 2013 stark an, bedingt durch die Erstellung von zwei grösseren Wohnüberbauungen (genutzt als Erstwohnungen).

Wirkungen auf die Baubranche

Die ZWGg hat keine Wirkung auf die Baubranche in Saint-Cergue. Der Zweitwohnungsbau war bereits weit vor der Lancierung der Initiative abgeschlossen.

Die Bauwirtschaft ist gut ausgelastet. Die umliegenden Gemeinden von Saint-Cergue stehen nicht unter dem ZWG. Es werden einerseits einzelne Mayens erstellt, andererseits sind in Saint-Cergue MFH mit Erstwohnungen entstanden und Ferienhäuser werden in Erstwohnungen umgewandelt.

Veränderungen auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt (Angebot, Kaufpreise, Mieten)

Zweitwohnungen: Die Objekte sind nicht einfach verkäuflich, einerseits da das Land im Baurecht ist und andererseits wegen der eher dürftigen Qualität. Trotzdem haben sie stolze Preise. Heute wird ein Teil der damals erstellten Ferienhäuschen als Erstwohnungen benützt und nach und nach saniert. Die Zahl der Zweitwohnungen ist abnehmend. Erste Mutationen von ZW-Objekten in Erstwohnungen haben in den 1990er Jahren begonnen

Erstwohnungen: Erstwohnungen sind in Saint-Cergue erschwinglich für junge Familien. Sie sind etwa halb so teuer wie in der Region Nyon.

Wirkungen auf den Tourismussektor (Angebot und Nachfrage im Beherbergungsgewerbe, neue Beherbergungsformen)

Nachfrage generell: Keine Wirkung der ZWGg.

Angebotsentwicklung: In Saint-Cergue fördert die Gemeinde die Vermietung der Zweitwohnungen (Rückzahlung eines Teils der Taxe de séjour). Dies geschieht unabhängig von der ZWGg.

Wirkungen auf die Steuererträge

Die Steuereinnahmen basieren auf den Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen. Diese entwickeln sich entsprechend der Bevölkerungszunahme positiv. Die Steuern der Zweitwohnungseigentümer sind wichtig für die Gemeinde (Einkommen via Eigenmietwert und über Vermietung sowie Liegenschaftssteuer). Da diese auf dem Bestand erhoben werden hat die ZWGg keinen Einfluss.

Die Unternehmenssteuern fallen weniger ins Gewicht und die Bauwirtschaft hat daran nur einen kleinen Anteil.

Anpassungsprozesse und Innovationen

Tourismus

Innovationen stehen nicht im Zusammenhang mit der ZWGg

Bauwirtschaft

Innovationen stehen nicht im Zusammenhang mit der ZWGg

Erwartete zukünftige Wirkungen der ZWGg

Generell

Es werden auch in Zukunft keine Wirkungen der ZWGg erwartet.

Das RPG wird hingegen vom Interviewpartner in Saint-Cergue als stark hemmend auf die bauliche Entwicklung bezeichnet.

Anpassungsbedarf am ZWG und unterstützende Massnahmen

Anpassungsbedarf am ZWG

Kein Anpassungsbedarf

Massnahmen

Keine Massnahmen genannt.

9.6 Liste der Interviewpartner/-innen

Fallstudie Arosa (GR)

- Pascal Jenny, Tourismusdirektor Arosa
- Yvonne Altmann, Gemeinderätin (Bauvorstand) und Mitinhaberin Malerbetrieb
- Lorenzo Schmid, Gemeindepräsident, Anwalt, Verwaltungsrat Bergbahnen, Verwaltungsrat eines Hotels
- Hanspeter Gadiant, Bauunternehmer, Präsident Gewerbeverein
- Anian Beck, Architekt, Immobilienhändler,
- Andrea Däscher, Leiter Grundbuch, Arosa

Workshop (aufgrund Corona-Virus auf dem Korrespondenzweg sowie teilweise telefonisch durchgeführt)

Fallstudie Anniviers (VS)

- Alain Savioz, génie civil et construction
- François Salamin, construction batiments
- Vincent Theytaz, Gemeinderat, zuständig für Tourismus
- Thierry Quinten, CEO Anniviers-Immobilier (Grimentz)
- Simon Epiney, ehemaliger Ständerat und erster Gemeinderat der fusionierten Gemeinde Anniviers bis 2006
- Olivier Salamin, Geschäftsführer Bergbahnen St-Luc/ Chandolin

Fallstudie Bagnes (VS)

- Eloi Rossier, président de la commune
- Milko Picchio, Domus Agence Immobilière, Verbier
- Frédéric Farquet, construction
- Vincent Michellod, Gemeinderat, zuständig für Tourismus
- Laurent Vaucher, CEO Téléverbier
- Gaetan Rossier, construction

Fallstudie Grindelwald (BE)

- Beat Bucher, Gemeindepräsident
- Thomas Ruoff, Hochbauvorstand
- Bruno Hauswirth, Tourismusdirektor
- Marco Bomio, Bergführer/Lehrer, WWF-Mitglied
- Andreas Studer, a. Gemeindepräsident, Immobilientreuhänder
- Michael Wyss, Finanzverwalter Gemeinde Grindelwald

Fallstudie district des Franches-Montagnes

- Guillaume Lachat, directeur Jura Tourisme
- Renaud Baume, maire de la commune des Breuleux
- Pascal Faivet, Gemeindesekretär, Les Breuleux
- Vincent Wermeille, maire de Saignelégier
- Daniel Jolidon, Gemeindesekretär Saignelégier

Interview Saint-Cergue

- Stéphane Natalini alt Gemeindepräsident und Bauunternehmer, Saint-Cergue

Übergeordnete Interviews

- Sandro Costa, Verwaltungsrat Costa AG, Bauunternehmung Pontresina
- Josi Battaglia, Notar und Rechtsanwalt, Samedan
- Sascha Ginesta, Ginesta Immobilien, Chur, St. Moritz und Gemeinderat Vaz/Obervaz
- Graubündner Kantonalbank:
 - Martina Müller-Kamp, Dr. oec. publ. Mitglied der Geschäftsleitung, Leiterin Geschäftseinheit Marktleistungen
 - Fritz Beiner, Leiter Geschäftskunden
 - Rico Danuser, Leiter Finanzierungen, Marktleistungen
- Rémy Gröflin, Allianz Zweitwohnungen
- Bruno Maranta, Departementssekretär des Departementes für Volkswirtschaft und Soziales und Mitglied der Begleitgruppe ZWG-Evaluation
- Kanton Wallis:
 - Eric Bianco, Chef du Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation und Mitglied der Begleitgruppe der ZWG-Evaluation
 - Martin Zurwerra, Dienstchef Rechtsdienst für Wirtschaftsangelegenheiten und Leiter des Kompetenzzentrums für Zweitwohnungen CCR2
 - Sergio Biondo, Chef der Dienststelle Grundbuchämter

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung von Wohnbauindikatoren in ZWG-Gemeinden	10
Abbildung 2:	Entwicklung der Preise für Wohnimmobilien im Alpenraum zwischen 2007 und 2019	12
Abbildung 3:	Wirkungsmodell	30
Abbildung 4:	Räumliche Abgrenzung von Alpenraum und Jurabogen	34
Abbildung 5:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in der Schweiz 2005-2018	45
Abbildung 6:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Alpenraum, 2005 - 2018	47
Abbildung 7:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Alpenraum, 2011 und 2017, in % vom Total	50
Abbildung 8:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Jurabogen, 2005-2018	52
Abbildung 9:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Jurabogen, 2011 und 2017, in Prozent	54
Abbildung 10:	Ankünfte an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel, 2019 und 2020	56
Abbildung 11:	Entwicklung der Hotellogiernächte in der Schweiz, 2019 und 2020	57
Abbildung 12:	Beiträge der Herkunftsregionen der Touristen zu den 2020 gegenüber 2019 entgangenen Hotellogiernächten, in Prozentpunkten	57
Abbildung 14:	Rückgang der Hotellogiernächte zwischen 2019 und 2020 nach Regionen (Januar bis August)	58
Abbildung 17:	Entwicklung der Beschäftigung in ausgewählten touristisch relevanten Branchen	59
Abbildung 18:	Entwicklung ausgewählter Wohnbauindikatoren im Alpenraum	63
Abbildung 19:	Entwicklung ausgewählter Indikatoren zum Wohnungsbau in Nicht-ZWG-Gemeinden, 2007 - 2018	65
Abbildung 20:	Entwicklung ausgewählter Indikatoren zum Wohnungsbau in ZWG-Gemeinden, 2007 - 2018	66
Abbildung 21:	Entwicklung der realen Investitionen in den Bau von Beherbergungsbetrieben und Restaurants im Alpenraum und Jurabogen	67
Abbildung 22:	Entwicklung ausgewählter Beschäftigungsindikatoren im Alpenraum	68
Abbildung 23:	Entwicklung der Vermögensverkehrssteuern in ausgewählten Kantonen	70
Abbildung 24:	Entwicklung der Vermögensverkehrssteuern in den Gemeinden im Kanton Graubünden	71
Abbildung 25:	Entwicklung der Vermögensgewinnsteuern in den Gemeinden im Kanton Graubünden	71
Abbildung 26:	Entwicklung der Vermögensgewinnsteuern in den Gemeinden im Kanton Bern	72
Abbildung 27:	Ausgewählte Indikatoren zu Wohnbauaktivitäten in den ZWG-Gemeinden nach Subregionen im Vergleich zur Periode vor Einführung der ZWGg	74
Abbildung 28:	Entwicklung ausgewählter Wohnbauindikatoren im Jurabogen	75
Abbildung 29:	Entwicklung ausgewählter Beschäftigungsindikatoren im Jurabogen	77
Abbildung 30:	Preisentwicklung für Erst- vs. Zweitwohnungen (Eigentumswohnungen) im Alpenraum	80
Abbildung 31:	Preisentwicklung Erstwohnungen Wohneigentum, Alpenraum	80
Abbildung 32:	Entwicklung des Zweitwohnungs-Preiszuschlages für Eigentumswohnungen (Schweiz) zwischen 2007 und 2019	82
Abbildung 33:	Entwicklung Zweitwohnungs-Preiszuschlag für Eigentumswohnungen in den Hotspots	83
Abbildung 34:	Entwicklung der realen Wohnbauinvestitionen zwischen 2005 und 2018 und Schätzung der Entwicklung im Referenzszenario – zweite Variante	100
Abbildung 35:	Entwicklung der Anzahl pro Jahr neu gebauter Wohnungen bis 2023 im Referenzszenario und im ZWG-Szenario ohne Marktreaktion	105
Abbildung 36:	Entwicklung der Angebotslücke an Zweitwohnungen im ZWG-Szenario ohne Marktreaktionen, im Vergleich zum Referenzszenario	106
Abbildung 37:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Kanton Graubünden, 2005-2018	125
Abbildung 38:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Kanton Graubünden, 2011 und 2017	127
Abbildung 39:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Berner Alpenraum, 2005-2018	129
Abbildung 40:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Berner Alpenraum, 2011 und 2017	130
Abbildung 41:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Wallis, 2005-2018	132
Abbildung 42:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Wallis, 2011 und 2017	133

Abbildung 43:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren im Tessin, 2005-2018.....	135
Abbildung 44:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen im Tessin, 2011 und 2017.....	136
Abbildung 45:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Ostschweizer Alpen, 2005-2018	138
Abbildung 46:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Ostschweizer Alpen, 2011 und 2017	139
Abbildung 47:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Waadtländer/ Freiburger Alpen, 2005-2018	141
Abbildung 48:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Waadtländer/Freiburger Alpen, 2011 und 2017	142
Abbildung 49:	Entwicklung wirtschaftlicher Kernindikatoren in den Zentralschweizer Alpen, 2005-2018	144
Abbildung 50:	Beschäftigung und Bruttowertschöpfung nach Branchen in den Zentralschweizer Alpen, 2011 und 2017	145
Abbildung 51:	Entwicklung EWG-Preise Erstwohnungen in den Hotspots	154
Abbildung 52:	Entwicklung EWG-Preise Zweitwohnungen in den Hotspots	154
Abbildung 53:	Entwicklung EWG-Preise Erstwohnungen in mittleren Tourismusorten.....	155
Abbildung 54:	Entwicklung EWG-Preise Zweitwohnungen in mittleren Tourismusorten	155

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wirtschaftliche Auswirkungen der ZWGg im Alpenraum (Modellrechnung; Differenz zum Referenzszenario)	16
Tabelle 2:	Szenarien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ZWGg im Alpenraum, 2023 (Differenz zum Referenzszenario).....	18
Tabelle 3:	Übersicht über Wirkungshypothesen.....	30
Tabelle 4:	Übersicht über den verwendeten Methoden-Mix.....	32
Tabelle 5:	Übersicht über die ausgewerteten Datenbestände	35
Tabelle 6:	Eckwerte zur Charakterisierung der untersuchten Regionen und Gemeindetypen.....	44
Tabelle 7:	Entwicklung der Bauinvestitionen in ausgewählten Gemeindetypen des Alpenraums zwischen 2005 und 2018, in Mio. CHF (Preise von 2010)	49
Tabelle 8:	Veränderung der Anzahl Ersteintritte gegenüber dem Vorjahreszeitraum	58
Tabelle 10:	Zusammenfassung der Regressionsergebnisse	78
Tabelle 11:	Preisauflschlag für Zweitwohnungen nach Wohnungstyp: Durchschnitt 2014-2019.....	82
Tabelle 12:	Preisauflschlag für Zweitwohnungen nach Untersuchungsregionen; Eigentumswohnungen, Durchschnitt 2014-2019.....	82
Tabelle 13:	Einschätzung zu den Wirkungshypothesen.....	98
Tabelle 14:	Reale Wohnbauinvestitionen 2013 – 2018 im Vergleich zu einem hypothetischen Referenzszenario	101
Tabelle 15:	Ergebnisse der Modellrechnungen.....	102
Tabelle 16:	Mögliche Reaktionen der Marktakteure auf die Angebotslücke von Zweitwohnungen, Annahmen zu ihrer Realisierung und Skizzierung ihrer Wirkungen	104
Tabelle 17:	Annahmen zu den aus der ZWGg entstehenden wirtschaftlichen Impulsen in 2023 (Differenz zum Referenzszenario).....	106
Tabelle 18:	Volkswirtschaftliche Auswirkungen der ZWGg im Alpenraum (2023, Differenz zum Referenzszenario)	107
Tabelle 19:	Übersicht über Monitoring-Indikatoren	117
Tabelle 20:	Jährliche Fallzahlen der EFH-Stichproben, aufgegliedert nach Erstwohnungen, Zweitwohnungen und Regionen der Zweitwohnungen.....	121
Tabelle 21:	Jährliche Fallzahlen der EWG-Stichproben, aufgegliedert nach Erstwohnungen, Zweitwohnungen und Region der Zweitwohnungen.....	121
Tabelle 22:	Eckwerte zur Charakterisierung der untersuchten Regionen und Gemeindetypen.....	122
Tabelle 23:	Deskriptive Statistiken (gesamter Datensatz).....	147
Tabelle 24:	Deskriptive Statistiken (Regression).....	148
Tabelle 25:	Ergebnisse der Regressionsanalyse	151
Tabelle 26:	Resultate des Modells für Eigentumswohnungen mit der globalen Dummy-Variablen für das Jahr 2019.....	152
Tabelle 27:	Resultate des Modells für Einfamilienhäuser mit der globalen Dummy-Variablen für das Jahr 2019.....	153

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgericht
BWS	Bruttowertschöpfung
CHF	Schweizer Franken
EFH	Einfamilienhäuser
EW	Erstwohnung
EWG	Eigentumswohnungen
FPRE	Fahrländer Partner Raumentwicklung
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
HESTA	Beherbergungsstatistik
LN	Logiernächte
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PASTA	Parahotelleriestatistik
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
STATENT	Unternehmensstrukturstatistik
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
stBB	strukturierter Beherbergungsbetrieb
tbW	touristisch bewirtschaftete Wohnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZW	Zweitwohnung
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen
ZWGg	Zweitwohnungsgesetzgebung
ZWV	Zweitwohnungsverordnung

Abkürzungen in Grafiken

Alle	Alle Gemeinden in der betrachteten Region
ZWG_ja	ZWG-Gemeinden
ZWG_nein	Nicht-ZWG-Gemeinden
ZWG_hotspot	Hotspot-Gemeinden
ZWG_mittel	Durchschnittliche ZWG-Gemeinden
ZWG_peri	Periphere ZWG-Gemeinden

Literatur

- ARE (2020): Zweitwohnungen. Website. <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/zweitwohnungen.html>. Download April 2020.
- Arosa Tourismus (ab 2013): Jahresberichte.
- BAKBASEL (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung: Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen. Bericht an das SECO. Basel.
- BAKBASEL (2017): Nachfrageanalyse im Schweizer Alpenraum. Bericht an das SECO. Basel.
- Bimonte, S., Stabile, S. (2020) : The impact of introduction of Italian property tax on urban development : a regional regression model. *Housing Studies* 35 (1).
- BHP Hanser und Partner (BHP, 2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen. Schlussbericht an das SECO. Zürich.
- Commune Des Breuleux (1994): Règlement sur la limitation des résidences secondaires.
- FPRE (2020): Fahrländer Partner Raumentwicklung. Monitor Regulierung. Zürich.
- Ginesta Immobilien (2019, 2020): Marktberichte Celerina, Pontresina, Samedan, St. Moritz, Arosa-Lenzerheide, Flims-Laax-Falera.
- Gemeinde Arosa: Jahresrechnung/Jahresbericht (2013 bis 2018).
- Gemeinde Grindelwald (aktuelle Fassung 2009): Ausführungsbestimmungen zu den Vorschriften über den Erstwohnungsanteil (EWAP). Verordnung.
- Grindelwald Tourismus (2015-2018): Geschäftsberichte
- Hilber, C.A.L., Schöni, O. (2018): The economic impacts of constraining second home investments. *CEP Discussion Paper No 1556*.
- IC Infraconsult (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz; Evaluation des Vollzugs. Schlussbericht. Bern.
- Lüthi, S., Cavelti, G., Stuber-Berries, N., Z'Rotz, J., Lienhard, M., Drometer, M. (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit betrieblichem Fokus. Schlussbericht an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern.
- Mak, S., Choy, L., Ho, W. (2012): Region-specific estimates of the determinants of real estate investment in China. *Urban Studies* 49(4): S. 741-755.
- Maranta, B. (2017): Das Zweitwohnungsgesetz im Vollzug und in der Praxis. Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden. ZGRG 1/17.
- Somerville, T., Wang, L., Yang, Y. (2019): Using purchase restrictions to cool housing markets: A within-market analysis. *Journal of Urban Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103189>.
- Steffen, D. (2017): The effect of second home construction ban on real estate prices: evidence from Switzerland using the Synthetic Control Method. *CRED Research Paper No. 18*.
- Schweizerischer Bundesrat (2012): Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes. 19.12.2012
- von Stokar, TH., Zandonella, R., Angst, V. (2019): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz. Vorstudie Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.