

08.073

**Botschaft
zur eidgenössischen Volksinitiative
«Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»**

vom 29. Oktober 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen mit der Empfehlung auf Ablehnung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Oktober 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Volksinitiative fordert eine verfassungsmässige Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche (BGF) auf 20 %.

In den bedeutenden Tourismusdestinationen liegt der Zweitwohnungsanteil heute bereits beträchtlich über dieser Grenze. Die Initiative würde in diesen touristisch bedeutenden Regionen deshalb faktisch einen Baustopp bewirken und sowohl bei der Bauwirtschaft wie, zumindest kurzfristig, auch bei der Tourismuswirtschaft zu Einbussen führen. In den Gemeinden, die heute einen Zweitwohnungsanteil von weniger als 20 % haben, würde die Initiative gerade jene Entwicklungen hervorrufen, die sie andernorts zu unterbinden versucht.

Die Initiative fokussiert einseitig auf den Regelungsbedarf innerhalb der Gemeindegrenzen und kann damit der überkommunalen Ausdehnung von Tourismusdestinationen nicht gerecht werden.

Sie nimmt keine Rücksicht auf wirtschaftliche und regionalpolitische Interessen und erweist sich dadurch als Einheitslösung, die den regionalen Unterschieden nicht gerecht wird und für Lösungen, die sich je nach den konkreten Verhältnissen und je nach Problemlage aufdrängen, keinen Raum mehr lässt.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasste Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» wurde am 6. Juni 2006 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 18. Dezember 2007 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Sie hat folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 75a (neu) Zweitwohnungen

¹ Der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde ist auf höchstens zwanzig Prozent beschränkt.

² Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden, ihren Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich zu veröffentlichen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 8 (neu)

8. Übergangsbestimmungen zu Art. 75a (Zweitwohnungen)

¹ Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von Artikel 75a nicht innerhalb von zwei Jahren in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung.

² Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75a folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, sind nichtig.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Mit Verfügung vom 18. Januar 2008² stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» mit 108 497 gültigen von 108 649 eingereichten Unterschriften zustande gekommen ist.

¹ BBl 2006 5229

² BBl 2008 1113

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 18. Dezember 2008 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes bis zum 18. Juni 2010 über die Volksinitiative zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung⁴ (BV):

- Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Die Vorschläge der Initiative beziehen sich direkt auf das in ihrem Titel erwähnte Ziel, d.h. die Beschränkung von Zweitwohnungen. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die offensichtliche Undurchführbarkeit einer Initiative gilt als einzige ungeschriebene materielle Schranke einer Verfassungsrevision. Die vorliegende Volksinitiative ist sowohl rechtlich umsetzbar als auch faktisch durchführbar.

Die Initiative ist somit gültig.

2 Ausgangslage

2.1 Geltende Regelung

Weder die Bundesverfassung noch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979⁵ über die Raumplanung (RPG) enthalten spezifische Regeln zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kantone diesbezüglich untätig bleiben müssen. Nach geltendem Recht sind sie nämlich nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, die zur Sicherstellung einer «zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes» (Art. 75 BV) nötigen Massnahmen zu ergreifen. Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verlangt insbesondere die Ausscheidung von Bauzonen. Dabei sind die Anforderungen nach Artikel 15 RPG sowie die Ziele und Grundsätze nach den Artikeln 1 und 3 RPG massgebend.

Heute ist es Sache der Gemeinden, den Zweitwohnungsbau zu lenken. Die Kantone können über die Genehmigung der baurechtlichen Grundordnungen der Gemeinden (Nutzungsplan und zugehöriges Baureglement) sowie über die kantonale Gesetzgebung und den kantonalen Richtplan Einfluss auf die Ausgestaltung allfälliger Rege-

³ SR 171.10

⁴ SR 101

⁵ SR 700

lungen nehmen. Der Bund seinerseits kann über die Genehmigung der kantonalen Richtpläne einen gewissen Einfluss ausüben.

Die Gemeinden werden in keinem Kanton von Gesetzes wegen verpflichtet, Massnahmen zur Regulierung des Zweitwohnungsbaus zu ergreifen. Gleichwohl verfügen insbesondere die Kantone Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, St. Gallen, Tessin, Neuenburg und Jura über Bestimmungen, welche die Gemeinden ausdrücklich ermächtigen, Vorschriften über die Zweitwohnungen zu erlassen. In einigen Kantonen bestehen Richtlinien und Muster-Reglemente für die Gemeinden (beispielsweise in den Kantonen Graubünden, Tessin, Jura). Diese Anstrengungen, die auf kantonaler Ebene bereits unternommen wurden, sind sicher der Grund dafür, dass die Zahl der Gemeinden, die über Regelungen im Bereich des Zweitwohnungsbaus verfügen, relativ gross ist. Die Gemeinden kennen dabei unterschiedliche Systeme, beispielsweise Erst- und Zweitwohnungsanteilpläne, Bonus-Malus-Systeme, Kontingentierungen oder Ersatzabgaben. Bereits heute gibt es zudem Gemeinden, die zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus neben raumplanerischen Massnahmen auch marktwirtschaftliche Instrumente einsetzen. Die bisher getroffenen Regelungen greifen jedoch nur in den betroffenen Gemeinden, ohne dass sie regional koordiniert wären. Eine Ausnahme bildet hier lediglich die kürzlich im Oberengadin getroffene Regelung. Einzelne Kantone wie Graubünden und Wallis erwägen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus zudem auch steuerliche Massnahmen.

2.2 Die aktuelle Situation

Gemäss eidgenössischer Volkszählung 2000 beträgt der Anteil der sogenannten zeitweise bewohnten Wohnungen gesamtschweizerisch 11.8 % des Gesamtwohnungsbestandes. Dieser Wert variiert von Kanton zu Kanton erheblich und liegt in den Tourismuskantonen Graubünden und Wallis bei 35 %.

In knapp einem Viertel aller Gemeinden liegt der Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen bei über 20 %, in zahlreichen Tourismusgemeinden sogar weit über 50 %. Die meisten der insgesamt rund 650 Gemeinden mit einem Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen von über 20 % liegen in den touristisch geprägten Gebieten der Kantone Graubünden, Wallis, Tessin sowie auch in den Kantonen Bern und Waadt.



Dunkelgrau markiert sind die Gemeinden, in denen der Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen 20 % und mehr des Gesamtwohnungsbestandes beträgt. Quelle: Volkszählung 2000 BFS, GEOSTAT-BFS, INFOPLAN ARE, Berechnungen Rütter + Partner, Stand der Gemeinden vom 1.1.2007.

2.3 Die vom Bundesrat vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen

Die Problematik der Zweitwohnungen war auf Bundesebene im Zeitpunkt der Lancierung der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» bereits seit rund zehn Jahren Gegenstand verschiedener Arbeiten und Studien.

Die zur Prüfung der Folgen einer Aufhebung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983⁶ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) eingesetzte Expertenkommission kam in ihrem Bericht vom April 1995 zum Schluss, dass die Kantone und Gemeinden im Fall der Aufhebung nicht umhin kämen, flankierende raumplanerische Massnahmen zu ergreifen. Nur so könne unerwünschten Entwicklungen im Ferien- und Zweitwohnungsbau wirkungsvoll entgegengetreten werden. Der Bund seinerseits solle Rahmenvorschriften erlassen, welche die Kantone und Gemeinden verpflichten, die nötigen Massnahmen zu treffen. Die Arbeiten im Zusammenhang mit den empfohlenen flankierenden Massnahmen wurden jedoch eingestellt, nachdem ein Gesetzesentwurf zur Lockerung der Lex Koller in der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 abgelehnt worden war. Im Dezember 2003 hat der Bundesrat – durch eine Motion in die Pflicht genommen, mit der die Aufhebung der Lex Koller gefordert wurde – das Bundesamt für Raumentwicklung beauftragt, die Prüfung solcher flankierender Massnahmen wieder aufzu-

⁶ SR 211.412.41

nehmen und ihm Vorschläge für entsprechende Gesetzesänderungen vorzulegen. Am 4. Juli 2007 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament gleichzeitig zwei Gesetzesentwürfe, der eine zur Aufhebung der Lex Koller⁷, der andere zur Aufnahme von flankierenden Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller in das RPG⁸. Obwohl die beiden Vorlagen miteinander verknüpft sind, wurden sie vom Parlament unterschiedlich behandelt. Die erste Vorlage wurde am 11. Juni 2008 an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, neue Vorschläge auszuarbeiten. Auf die beantragte Änderung des RPG ist der Nationalrat indessen eingetreten. Die diesbezüglichen parlamentarischen Beratungen sind im Gang.

In der Botschaft zur Änderung des RPG wird dargelegt, weshalb raumplanerische Massnahmen nötig sind, um der durch die Aufhebung der Lex Koller zu erwartenden Zunahme der Nachfrage nach Zweitwohnungen zu begegnen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Punkte in Erinnerung gerufen werden, mit denen die vorgeschlagene Änderung des RPG begründet wurde. Aus denselben Überlegungen beantragt der Bundesrat auch, die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» abzulehnen.

In der betreffenden Botschaft hält sich der Bundesrat an die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 75 BV) und schlägt eine Änderung des RPG vor, die sich auf bundesrechtliche Rahmenvorschriften beschränkt. Soweit Handlungsbedarf besteht, soll die Wahl der Massnahmen und deren Umsetzung den Kantonen überlassen bleiben. Mit diesen Vorschriften sollen die Kantone verpflichtet werden, sich in ihrer Richtplanung der Zweitwohnungsproblematik anzunehmen und in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen.

Mit einer Lösung über die kantonale Richtplanung lässt sich sicherstellen, dass den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Kantone Rechnung getragen werden kann und die zu ergreifenden Massnahmen auf diesem Weg mit den Zielen der Kantone für die Siedlungs-, Wirtschafts- und Landschaftsentwicklung optimal abgestimmt werden können. Zudem wird sich die Umsetzung einfacher gestalten, wenn auf bewährte raumplanerische Instrumente und Verfahren zurückgegriffen werden kann. Und schliesslich werden die Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus über die Richtplanung regional und überkantonale koordiniert eingeführt. Unerwünschte Konkurrenzsituationen oder die blosser Verlagerung der Probleme von einer Gemeinde auf die andere lassen sich so vermeiden.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Stiftung Helvetia Nostra hat unter dem Motto «Rettet den Schweizer Boden» gleichzeitig zwei Initiativen – genannt Tandem-Initiativen – eingereicht. Zur der Initiative «Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» liegt eine eigenständige Botschaft vor. Das Ziel der zweiten Initiative – «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» – ergibt sich bereits aus dem Titel. Die

⁷ BBI 2007 5743

⁸ BBI 2007 5765

allgemeine Zielsetzung wird überdies aus dem beiden Initiativen übergeordneten Titel «Rettet den Schweizer Boden» ersichtlich. Für die Urheber der Initiative wird unser Land durch die stete Zunahme der Zweitwohnungen massiv gefährdet. Die Zweitwohnungen stünden meistens leer, beeinträchtigten die schönsten Berglandschaften und führten zu einer unkontrollierten Erhöhung der Immobilienpreise. Die beabsichtigte Aufhebung der Lex Koller würde diese Entwicklung, die durch die Raumplanung nicht verhindert werden konnte, noch verschärfen. Es sei deshalb höchste Zeit, griffige Massnahmen zu ergreifen und diese auf Bundesebene rechtlich zu verankern.

3.2 Die durch die Initiative vorgesehene Regelung

Die Urheber der Initiative schlagen für die Bundesverfassung einen neuen Artikel 75a («Zweitwohnungen») vor. Dieser würde unmittelbar nach dem heutigen Artikel 75 BV zur Raumplanung eingefügt werden. Die vorgesehene Bestimmung beschränkt den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 % (Abs. 1). Die Gemeinden müssen ihren Erstwohnungsanteilplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich veröffentlichen (Abs. 2). Im Journal Franz Weber (Nr. 77/2006) wird erklärt, dass die Annahme der Initiative in jenen Gemeinden, in denen dieser Anteil heute bereits überschritten wird, einen Baustopp für Zweitwohnungen bewirken würde.

Gemäss einer Übergangsbestimmung würden die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch zwei Jahre nach Annahme des neuen Verfassungsartikels in Kraft treten. Ein zweiter Absatz sieht vor, dass Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75a folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, nichtig wären.

3.3 Erläuterung des Initiativtextes

Unter den verschiedenen möglichen Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus haben sich die Urheber der Initiative auf eine einzige beschränkt: ein System von Erst- und Zweitwohnungsanteilplänen. Dieses System wäre schweizweit mit einem Einheitssatz von 20 % anwendbar. Da es sich um eine bundesrechtliche Regelung handelt, wäre im Prinzip letztlich der Bund für die Sicherstellung ihrer Anwendung zuständig.

Der vorgeschlagene Text beinhaltet gewisse Auslegungsschwierigkeiten, die gegebenenfalls vom Gesetzgeber zu lösen wären:

- Der Zweitwohnungsanteil wird für jede Gemeinde sowohl im Verhältnis zum Gesamtbestand der Wohneinheiten als auch zu der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche definiert. Vorab müsste der Begriff «Gesamtbestand der Wohneinheiten» definiert werden. Was den Begriff «für Wohnzwecke genutzte Bruttogeschossfläche» anbelangt, müsste dieser wohl

mit dem üblichen Begriff der nutzbaren Bruttogeschossfläche⁹ gleichgesetzt werden.

- Verschiedene Gemeinden verwenden heute ein System, in dem der Wohnanteilsplan mit einer Kontingentierung kombiniert wird. Dies erlaubt es ihnen, die Nachfrage auf einem bestimmten Niveau zu halten und die Siedlungsentwicklung besser beeinflussen zu können. Auch hier müsste sichergestellt werden, dass diese Möglichkeit weiter bestünde und dass andere, gegebenenfalls ergänzende Arten von Massnahmen eingeführt werden könnten.
- Die Gemeinden wären gesetzlich verpflichtet, alljährlich ihren Erstwohnungsanteilsplan zu «veröffentlichen». Der Initiative sagt jedoch nichts über die Art und die Funktion dieser Veröffentlichung sowie über ihre Adressaten aus. Handelt es sich um die Öffentlichkeit, damit eine Form der demokratischen Kontrolle oder gar ein gut funktionierender Immobilienmarkt sichergestellt werden kann? Oder ist die Veröffentlichung für das Gemeindeparlament oder für eine Aufsichtsbehörde des Kantons oder des Bundes bestimmt?
- Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg erlassen werden, wenn die entsprechende Gesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme des vorgeschlagenen Verfassungsartikels in Kraft treten kann. Da die Frist von zwei Jahren äusserst kurz ist, scheint allein der Verordnungsweg möglich.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Anliegen der Initiative

Der Bundesrat teilt die Bedenken und Anliegen der Initianten und hat den Handlungsbedarf erkannt. Die Auslastung der Ferienwohnungen ist sehr tief. Sie werden – über das ganze Jahr betrachtet – nur für eine kurze Zeit genutzt und stehen die restliche Zeit leer, was die Attraktivität von Tourismusorten ausserhalb der Hauptsaison beeinträchtigt. Da die ganze Infrastruktur auf eine Vollauslastung ausgerichtet werden muss, entstehen für die Gemeinwesen ungünstige Ertrags-Kosten-Verhältnisse. Eine hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen führt zu überhöhten Boden- und Immobilienpreisen. Für die lokale Bevölkerung wird es dadurch schwierig, angemessenen und zahlbaren Wohnraum zu finden. Der Bau von Ferienwohnungen trägt auch zu einer hohen Siedlungsflächenbeanspruchung und einer Zersiedelung der Landschaft bei, was im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Gebot der haushälterischen Bodennutzung steht.

Bisher haben die Gemeinden und Kantone noch zu wenig getan, um den Zweitwohnungsbau zu lenken. Angesichts der volks- und regionalwirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus in der Schweiz muss es jedoch von gesamtschweizerischem Interesse sein, mit dem Kapital einer attraktiven Landschaft – sorgfältig umzugehen. In diesem Zusammenhang braucht es sicher auch Massnahmen, um den Zweitwohnungsbau zu lenken.

⁹ Vgl. ORL-Norm 514.420, Ziff. 1.1

Die Anliegen der Initiative sind mit dem Gleichbehandlungsgebot insofern vereinbar, als inländische und ausländische Nachfragerinnen und Nachfrager gleich behandelt würden.

4.2 Auswirkungen der Initiative

Die Initiative äussert sich nicht darüber, was genau als Zweitwohnung gelten soll. In Baugesetzen von Gemeinden, die Regelungen zum Zweitwohnungsbau haben, finden sich unterschiedliche Definitionen. In Studien zum Zweitwohnungsbau wird in der Regel von den in der Volkszählung 2000 statistisch erfassten zeitweise bewohnten Wohnungen ausgegangen, welche auch für die verschiedenen Abklärungen des Bundes beigezogen wurden. Um die Initiative umsetzen zu können, müsste daher zunächst der Begriff der Zweitwohnung präzisiert werden. Dabei müsste geprüft werden, ob beispielsweise auch Hotels in Kombination mit Appartements oder Reka-Dörfer («warme» Betten) unter den Begriff Zweitwohnungen fallen. Die Auswirkungen einer Annahme der Initiative wären dabei umso gravierender, je breiter der Begriff verstanden würde. Die folgenden Ausführungen gehen von der Annahme aus, dass mit Zweitwohnung die zeitweise bewohnten Wohnungen gemeint sind, die in der Volkszählung 2000 erhoben wurden.

Bei Annahme der Initiative bestünde in rund 650 Gemeinden ein konkreter Regelungsbedarf (siehe auch Ziff. 2.2). Betroffen wären vorwiegend Tourismusgemeinden, vor allem in den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin, wo rund zwei Drittel bis drei Viertel der Gemeinden betroffen wären. Auch in den Kantonen Bern und Waadt wären zusammen noch rund 100 Gemeinden betroffen.

Um die Initiative wirksam umzusetzen, müssten die betroffenen Gemeinden den Bestand an Zweitwohnungen differenziert nach ihrer aktuellen Nutzung und entsprechend einer einheitlichen Definition des Begriffs «Zweitwohnung» neu aufnehmen. Die Neukonzeption der Volkszählung sieht zwar ab 2010 jährliche Auswertungen der Personenregister von Bund, Kantonen und Gemeinden und des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) vor (anstelle des bisherigen 10-Jahresrhythmus), doch lassen sich aus der Kombination des GWR mit den harmonisierten kommunalen Einwohnerregistern keine direkten Schlüsse über die Anzahl Zweitwohnungen pro Gemeinde ziehen. Aus heutiger Sicht sind keine ergänzenden registerbasierten Informationen verfügbar, um die notwendigen Informationen für eine aktuelle Statistik zu den Zweitwohnungen zu liefern. Eingeführt werden müsste dazu ein Meldeverfahren bei den Einwohnerkontrollen oder eine Zusatzbefragung bei Eigentümern und Verwaltungen zur Erhebung der aktuellen Nutzung der Wohnungen. Der Aufwand für die Erfassung der Zweitwohnungen würde bei den Gemeinden – gemäss Erfahrungen aus der Umsetzung des «Tiroler Modells» in Österreich – ca. 1 Personen-Jahr pro 1000 Zweitwohnungen betragen. Das Land Tirol beschränkt den Anteil von «Freizeitwohnsitzen» am Gesamtwohnungsbestand einer Gemeinde auf 8 %.

Für Tourismusorte, die einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % aufweisen, hätte die Initiative einen Baustopp für Zweitwohnungen über Jahrzehnte hinweg zur Folge. Betroffen wären hauptsächlich das Baugewerbe und andere mit dem Zweitwohnungsbau verbundene Branchen. Ein Rückgang des Bauvolumens und der Beschäftigten dürfte vor allem Betriebe betreffen, die nicht in der Region ansässig

sind, da bei kleineren Bauvolumen und Renovationen in der Tendenz mehr Arbeiten durch ortsansässige und regionale Firmen ausgeführt werden.

Eine Beschränkung des Zweitwohnungsanteils auf 20 % hätte im Weiteren zur Folge, dass in den Tourismusorten das Angebot nicht mehr zunehmen würde und bei anhaltender hoher Nachfrage der Wert respektive der Preis der Zweitwohnungen ansteigen würde. Hingegen würde die Nachfrage nach Bauland zurückgehen, da keine Zweitwohnungen mehr erstellt werden könnten. Der Neubau von Erstwohnungen würde bei der Baulandbeschaffung nicht mehr durch den Zweitwohnungsbau konkurrenziert. Bei den bestehenden Erstwohnungen würde die Perspektive wegfallen, diese einmal in lukrativere Zweitwohnungen umnutzen zu können. Dies hätte zur Folge, dass bei den Erstwohnungen und beim unbebauten Bauland die Preise stagnieren oder abnehmen würden. Tendenziell würde durch einen Anstieg der Zweitwohnungspreise und ein Sinken der Bauland- und Erstwohnungspreise die Verschiebung von Werten weg von der einheimischen Bevölkerung und hin zu den meist auswärtigen Zweitwohnungsbesitzern stattfinden.

Die Auswirkungen, welche die Initiative im Falle einer Annahme auf die Tourismuswirtschaft zeitigen würden, wären relativ gering, vor allem dann, wenn andere Beherbergungsformen profitieren würden. Der Wegfall von Logiernächten, hervorgerufen durch den Baustopp von Zweitwohnungen, würde für die Tourismuswirtschaft – zumindest kurzfristig – zu Einbussen führen. Langfristig könnten diese Einbussen allenfalls durch eine höhere Auslastung bei anderen Beherbergungsformen (z.B. Hotellerie, Agrotourismus), die erfahrungsgemäss auch mit höheren Tagesausgaben der Gäste verbunden sind, kompensiert oder gar überkompensiert werden.

In Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil von 20 % noch nicht ausgeschöpft ist und die in der Nähe einer Tourismusdestination liegen, würde die Nachfrage nach Zweitwohnungen zunehmen. Die Bautätigkeit und somit auch die Bodenbeanspruchung dürften sich vermehrt dorthin verlagern, bis die Limite von 20 % erreicht würde. Dies wäre mit einem generellen Preisanstieg für Liegenschaften verbunden, was wiederum Mieten und Liegenschaftspreise für die Ortsansässigen ansteigen liesse. In diesen Gemeinden dürfte insbesondere die lokale Bauwirtschaft von der Bautätigkeit profitieren und in geringerem Umfange die Tourismuswirtschaft durch die Zunahme der Logiernächte der Zweitwohnungsbesitzer.

In strukturschwachen ländlichen Gemeinden, die aufgrund der Abwanderung und nicht aufgrund ihrer touristischen Attraktivität einen hohen Zweitwohnungsanteil haben, würde die Initiative zu einer weiteren Abschwächung der wirtschaftlichen Tätigkeiten führen und hätte den Verlust einer wichtigen wirtschaftlichen Perspektive zur Folge. Der Bau von Zweitwohnungen und der Umbau und die Renovation der alten Gebäude zu Ferienzwecken gehören dort nämlich zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten, die Einkommen von ausserhalb der Region generieren.

4.3 Vorzüge und Mängel

Verschiedene Gemeinden haben den Zweitwohnungsbau bereits beschränkt, indem sie einen Erst- respektive Zweitwohnungsanteil festgelegt haben (z.B. Brusino Arsizio, Grindelwald, Saas Fee, Vaz/Obervaz). Für die Umsetzung der Initiative könnte daher bereits auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden. In hochtouristi-

schen Regionen würde sich die Begrenzung des Zweitwohnungsanteils, wie von der Initiative vorgeschlagen, eher positiv auf die Umwelt und das damit verbundene Image der Destination auswirken. Die Siedlungen würden begrenzt und die Landschaft geschont werden. Sinkende Grundstückspreise bei den Erstwohnungen würden der lokalen Bevölkerung eher den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen und tiefere Mietpreise bewirken.

Längerfristig dürfte die Beschränkung des Zweitwohnungsanteils zu mehr Übernachtungen im wertschöpfungsstärkeren Übernachtungstourismus führen (z.B. Hotels, Apart-Hotels). Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die (tiefe) Auslastung der vorhandenen Zweitwohnungen vermehrt zu verbessern versucht würde (Problematik der «kalten Betten»).

Die Initiative will auch dem Bund Kompetenz für die Regelung des Zweitwohnungsbaus übertragen. Der Bund wäre wohl gehalten, die Einhaltung der Kontingente zu kontrollieren und müsste Aufgaben übernehmen, die der Sache nach auf einer anderen bundesstaatlichen Ebene erfüllt werden sollten. Die Kontrolle der Kontingente wäre mit erheblichem personellem und organisatorischem Aufwand verbunden, der in diesem Umfang vom Bund allein nicht geleistet werden könnte. Ebenso verhält es sich mit der Aufarbeitung und Aktualisierung von Angaben zur Nutzung der Wohnungen im GWR.

Der tiefe Zweitwohnungsanteil von 20 % wäre für viele Regionen und Gemeinden zu starr und den lokalen Gegebenheiten schlecht angepasst. Insbesondere ist es problematisch, einen Zweitwohnungsanteil pro Gemeinde festzulegen. Tourismusdestinationen entwickeln sich oft über die kommunalen Grenzen hinweg und die Beschränkung des Zweitwohnungsanteils pro Gemeinde würde eine regionale Betrachtungsweise und darauf abstellende Lösungsansätze verunmöglichern. Bei der Beschränkung pro Gemeinde ist ausserdem zu erwarten, dass beim Zweitwohnungsbau auf Gemeinden ausgewichen würde, in welchen der Anteil von 20 % noch nicht erreicht ist.

In strukturschwachen ländlichen Gemeinden, in denen die Bevölkerung stagniert oder abnimmt, ist die Festsetzung eines Zweitwohnungsanteils nicht sachgerecht¹⁰. Für solche Gemeinden ist der Anteil an Zweitwohnungen eher durch Abwanderung und den Wandel in der Landwirtschaft bedingt und die negativen Wirkungen überwiegen. Ein moderater Neubau von Zweitwohnungen und ein Umbau von leer stehenden Wohnungen und Gebäuden für touristische Zwecke könnten eher wünschenswerte Ergänzungen zu Massnahmen in den Bereichen sanfter Tourismus, sowie Land- und Forstwirtschaft sein und sollten daher möglich bleiben.

Die Zweitwohnungen haben auch für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eine grosse Bedeutung. Sie geben ihnen die Möglichkeit, den Kontakt zu ihrer Heimat aufrecht zu erhalten und die sozialen Kontakte in ihrer Herkunftsgemeinde unmittelbar zu pflegen. Da die Initiative auch solche Zweitwohnungen einschliesst, würde sie vielen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern diese Möglichkeit nehmen. Das Gleiche gilt auch für Personen, die beispielsweise aus beruflichen Gründen innerhalb der Schweiz umgezogen sind, den Kontakt zu ihren Wurzeln in einem Kanton oder einer Gemeinde aber gleichwohl behalten möchten,

¹⁰ Vgl. Zweitwohnungsbau im Kanton Graubünden, Studie zur Regelung der Zweitwohnungen, Amt für Raumplanung Graubünden, 1997, S. IV und 26 f., 47 ff.

sowie für Personen, die aus Verbundenheit zum Herkunftsort oder zum Elternhaus (z.B. infolge Erbschaft) eine Zweitwohnung besitzen.

Durch die Initiative würde der Wert von Erstwohnungen sinken, jener von Zweitwohnungen hingegen ansteigen. Dies würde neue Gewinner und Verlierer schaffen und damit zu gewissen Ungerechtigkeiten führen.

Die Auswirkungen der Initiative auf die Niederlassungsfreiheit liessen sich zudem erst nach vertieften Abklärungen zuverlässig abschätzen, so dass diesbezüglich eine unerwünschte Rechtsunsicherheit entstünde.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat erachtet den in der Volksinitiative vorgeschriebenen Zweitwohnungsanteil von 20 % pro Gemeinde als zu starr. Er trägt weder wirtschaftlichen noch regionalpolitischen Interessen Rechnung und erweist sich damit als Einheitslösung, die den regionalen Unterschieden nicht gerecht wird. Für den Fall einer Annahme wäre es äusserst schwierig, die Initiative umzusetzen, und es müssten Massnahmen geprüft werden, um die schwerwiegende Auswirkungen auf strukturschwache Regionen abzufedern.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die negativen Auswirkungen der Initiative die allfälligen Vorteile weit überwiegen. Ausserdem würden die beim Zweitwohnungsbau bestehenden Probleme mit der vorgeschlagenen Regelung wohl nicht abschliessend gelöst, sondern vielmehr verlagert auf Gemeinden, die heute noch tiefe Zweitwohnungsanteile haben. Mit einer Planungshilfe, die derzeit in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und Experten erarbeitet wird, sollen praxistaugliche Lösungen aufgezeigt werden. Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsbau stellen, sollten der Sache entsprechend im Rahmen der beim Parlament bereits hängigen Änderung des Raumplanungsgesetzes (Flankierende Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller), allenfalls auch bei der nächsten Revision des Raumplanungsgesetzes angegangen werden.

Die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» ist aus all diesen Gründen abzulehnen.

