



Rat für Raumordnung

B-Post

Herr
Stephan Scheidegger
Vizedirektor
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3007 Bern

Bern, 17.04.2012

Position des ROR zur Zweitwohnungsthematik

Sehr geehrter Herr Scheidegger

Der Rat für Raumordnung (ROR)¹ hat sich aus aktuellem Anlass an seiner Sitzung vom 21. März 2012 mit dem Thema Zweitwohnungen befasst. Gerne übermitteln wir Ihnen anbei unsere Überlegungen.

Ausgangslage

Volk und Stände haben am 11. März 2012 die Initiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ angenommen. Damit wurde der Anteil Zweitwohnungen pro Gemeinde auf verfassungsrechtlich maximal 20 Prozent begrenzt.

Der ROR stuft das Abstimmungsergebnis in erster Linie als Signal der Bevölkerung ein, griffigere raumplanerische Instrumente zu entwickeln. Gestützt auf das Raumplanungsgesetz (RPG) gelang es in den vergangenen 30 Jahren offensichtlich nur in beschränkter Masse, die Siedlungsentwicklung zu steuern. Die in der Revision von 2011 mit Artikel 8 Abs. 2 bereits ins RPG aufgenommenen Grundsätze der Beschränkung der Anzahl neuer Zweitwohnungen und der besseren Auslastung der Zweitwohnungen sind zu neu, als dass sie bereits Wirkung hätten entfalten können.

¹ Der Rat für Raumordnung ist eine ausserparlamentarische Kommission des Bundes. Seine Aufgabe ist es, den Bundesrat und die für raumordnungsrelevante Fragen zuständigen Bundesstellen – insbesondere das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Ressort Regional- und Raumentwicklungspolitik – in raumrelevanten Themen zu beraten.

Der Abstimmungskampf wurde ideologisch geführt; es wird sich zeigen, ob die angestrebten landschaftlichen Ziele mit der Annahme der Initiative erreicht werden können. Der ROR bedauert, dass mit der Annahme insbesondere diejenigen Gemeinden bestraft werden, die in den letzten Jahren bereits Massnahmen zur Kanalisierung des Zweitwohnungsbaus ergriffen haben.

Verfassungskonforme flexible Umsetzung

Der Wille des Volkes und der Stände ist zweifelsohne umzusetzen, auch wenn der ROR es als den falschen Weg erachtet, einen Zweitwohnungsanteil pro Gemeinde festzulegen. Dies erschwert das Planen in funktionalen, gemeindeübergreifenden Räumen erheblich.

Der ROR plädiert bei der Umsetzung für Flexibilität im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und korrekte und pragmatische Lösungen. So müssten Verschiebungen der Zweitwohnungen innerhalb einer Gemeinde möglich sein. Ersatzneubauten müssten auch in Gemeinden gestattet sein, deren Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent liegt. Auch ist zu vermeiden, dass historische Ortskerne, die nur noch als Zweitwohnungen genutzt werden können, durch ein Nutzungsverbot dem Verfall preisgegeben werden.

Begriffsdefinition

Um eine verfassungskonforme Umsetzung zu ermöglichen, ist es von zentraler Bedeutung, dass der Begriff der Zweitwohnungen so rasch als möglich geklärt und definiert wird, wobei einfache Indikatoren verwendet werden sollten. Dabei ist der Situation der Direktbetroffenen Rechnung zu tragen. Der anhaltende Strukturwandel stellt insbesondere Berggebiete vor neue Herausforderungen. Er sollte durch die Definition von Zweitwohnungen nicht infrage gestellt werden. Bei der Begriffsdefinition sind Zweitwohnungen ausserhalb des Berggebiets, so auch städtische, nicht zu vergessen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Bei der Begriffsdefinition und der Umsetzung der Initiative sind die wirtschaftlichen Auswirkungen als wichtiger Faktor zu berücksichtigen. Mit der neuen Bestimmung werden in den betroffenen Gemeinden bestehende Zweitwohnungen tendenziell an Wert gewinnen. Für Bauland ist hingegen mit einer Abwertung zu rechnen. Es ist zu klären, ob und wenn ja, durch wen, eine durch die Verfassungsänderung erfolgte Abwertung entschädigungspflichtig ist und ob es zu Rückzonen kommen muss.

Dabei ist zu bedenken, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen nicht an den Status der Zweitwohnung gebunden sind. Zentrale Herausforderungen sind die schlechte Flächennutzung allgemein und die Monetarisierung der Immobilien, welche in zunehmendem Masse mehr als finanzielle Anlage denn als Wohngelegenheit gehandelt werden.

Die Abstimmung hat gezeigt, dass die urbane Bevölkerung der Schweiz dem Erhalt von intakten Landschaften im Alpen- und im Voralpenraum einen sehr hohen Wert beimisst. Diese müssen vom Druck der Bautätigkeit – nicht nur durch Zweitwohnungen – verschont bleiben. Es stellt sich die Frage, ob Leistungen für Natur- und Landschaftsschutz der peripheren Räume zu Gunsten der urbanen Bevölkerung durch geeignete Instrumente besser zu entschädigen sind.

Umsetzung

Beim Festlegen der Umsetzung sind die möglichen Interpretationen und Umgehungsmöglichkeiten mit einzubeziehen. Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass das Festlegen von Zweitwohnungsquoten allein nicht genügt, um den Zweitwohnungsbau zu bremsen. In der

Praxis überwiegen oft wirtschaftliche Interessen. Auch gibt es zahlreiche Umgehungstaktiken. So werden etwa Teile von Hotelprojekten und Feriendörfern an Private weiterverkauft und dienen de facto als Zweitwohnungen. Im vorarlbergischen Lech wird daher seit Ende 2011 ein Zweitwohnungs-Kontrolleur beschäftigt.

Falls bewirtschaftete Wohnungen von der Regelung ausgenommen werden – was der ROR grundsätzlich begrüsst –, ist zu befürchten, dass eine Industrie der Schattenbewirtschaftung entstehen würde. Hier sind entsprechende Massnahmen zu treffen. Auch die Fusion mit Nachbargemeinden könnte für einzelne touristische Gemeinden als Möglichkeit genutzt werden, der 20%-Begrenzung zu entgehen. Es ist zu klären, wie mit dieser Möglichkeit umzugehen ist und welche Auswirkungen sie haben könnte.

Der ROR schlägt vor, die konkreten Regelungen einem Praxistest zu unterziehen, bevor sie verabschiedet werden. Es ist von hoher Wichtigkeit, dass die auf Verordnungsstufe zu treffenden Regelungen real anwendbar sind.

Eine Herausforderung der Umsetzung wird die Kontrolle sein. Es ist festzulegen, wie und durch wen diese zu geschehen hat. Auch sind entsprechende Indikatoren zu erarbeiten, wofür die Datengrundlage voraussichtlich zuerst ergänzt werden muss.

Die Kommunikation ist beim ganzen Prozess ein wichtiger Punkt. Die Begriffsdefinition und die unmissverständliche Interpretation der Verfassungsgrundlage sind so schnell wie möglich vorzunehmen und zu kommunizieren. Insbesondere die für die Vergabe von Baubewilligungen und für die Raumplanung zuständigen Personen in den Kantonen und Gemeinden sind auf eine baldige Klärung der Situation angewiesen.

Der ROR begrüsst die Bildung einer Task Force zur Begleitung des Prozesses.

Mit freundlichen Grüssen

Rat für Raumordnung (ROR)



Fabio Giacomazzi

Präsident