

Zweitwohnungsbau: Starres Bundesdiktat hemmt Entwicklung

dossierpolitik

6. Februar 2012 Nummer 1

Volksabstimmung Am 11. März 2012 entscheiden Volk und Stände über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!». Das Volksbegehren will den Zweitwohnungsanteil in allen Gemeinden der Schweiz auf maximal 20 Prozent beschränken. Wo dieser Plafond bereits erreicht ist, gilt ein sofortiger Baustopp. Rückbauten werden jedoch nicht gefordert. Konkret sollen in Zukunft höchstens 20 Prozent der am Gesamtbestand aller Wohneinheiten gemessenen und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche als Zweitwohnungen dienen dürfen. Die Volksinitiative wurde lanciert, um die Zersiedelung zu stoppen, als Massnahme gegen «kalte Betten» und erhöhte Immobilienpreise. Bundesrat und Parlament lehnen sie ab. Sie haben als indirekten Gegenvorschlag das Raumplanungsgesetz revidiert. Es ist seit 1. Juli 2011 in Kraft und zwingt die Kantone, in ihren Gebieten für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitbauten zu sorgen. Die Umsetzung läuft.

Position economiessuisse

- ▶ Unberührte Naturlandschaften sind ein Kapital der Schweiz. Das revidierte Raumplanungsgesetz schützt betroffene Regionen. Es fordert Massnahmen gegen den ausufernden Zweitwohnungsbau. Kantone und Gemeinden haben bereits reagiert und ihre Vorschriften verschärft. Das Volksbegehren schiesst daher völlig über das Ziel hinaus.
- ▶ Die Initiative führt in einem Fünftel aller Schweizer Gemeinden zu einem sofortigen Baustopp. Das lähmt die wirtschaftliche Entwicklung. Viele Arbeitsplätze sind bedroht. Gerade im heutigen wirtschaftlichen Umfeld ist das verantwortungslos.
- ▶ Das Volksanliegen untergräbt den Föderalismus. Die Initiative zwingt die Schweiz zu einer Einheitslösung und trägt den regional und lokal unterschiedlichen Verhältnissen nicht Rechnung. Ausserdem löst sie das Problem nicht, sondern verlagert es.
- ▶ Die Initiative ist schwer umzusetzen, bläht den Beamtenstaat auf und kostet viel.

Volksinitiative will Zweitwohnungsbau schweizweit einheitlich einschränken

► Inhalt der Volksinitiative: maximal 20 Prozent Zweitwohnungen pro Gemeinde.

Am 11. März 2012 entscheiden Volk und Stände über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!». Das Volksbegehren fordert eine verfassungsmässige Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche (BGF) auf 20 Prozent. In vielen Gemeinden – allen voran den Tourismusdestinationen – ist der Plafond bereits erreicht. In diesen Gebieten kommt es faktisch zu einem Baustopp während mehrerer Jahrzehnte. In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsbauteil von über 20 Prozent dürfen die bestehenden Bauten erhalten bleiben – Rückbauten werden also nicht gefordert. Allerdings dürfen in diesen Gebieten Erstbauten nicht mehr in Zweitbauten umgewandelt werden. Der Bund erhält die Kompetenz, den Zweitwohnungsbau zu regeln und hat die Pflicht, ihn zu kontrollieren. Die Gemeinden müssen jährlich über den Vollzug berichten.

► Ein und dieselbe Lösung für alle Gemeinden der Schweiz.

Die Initianten wollen die Heimat und den Schweizer Boden retten. Sie sehen die intakte Landschaft vor allem in den Tourismusgebieten durch den Zweitwohnungsbau bedroht. Dieser sei besonders unsinnig, weil Zweitwohnungen die meiste Zeit des Jahres leer stünden. Ausserdem würden dadurch die Immobilienpreise kontinuierlich steigen. Bevölkerung und Tourismus würden darunter leiden. Gegen diese Entwicklungen seien Massnahmen angezeigt. Ein neuer Verfassungsartikel soll es richten (Art. 75a BV) – schweizweit einheitlich.

Situation der Zweitwohnungen in der Schweiz

Die Initiative fordert eine Begrenzung des Zweitwohnungsbaus, äussert sich aber nicht darüber, was unter dem Begriff zu verstehen ist. Gemäss Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wird der Begriff weder gesetzlich definiert noch in den Statistiken verwendet. Studien sprechen daher in der Regel von zeitweise bewohnten Wohnungen. Dabei handelt es sich um Zweitwohnungen, die zu Ferienzwecken oder vorwiegend aus beruflichen Gründen benutzt werden (Wochenaufenthalts- und Firmenwohnungen). Als Erstwohnungen gelten hingegen Wohnungen, die dauerhaft von Ortsansässigen (Eigentümer oder Mieter) bewohnt werden.¹

► In der Schweiz gibt es rund 500 000 Zweitwohnungen.

Rechnet man die Ergebnisse der Volkszählung von 2000 hoch, so werden heute gemäss ARE 13 Prozent der Wohnungen in der Schweiz nur zeitweise genutzt. In Zahlen sind dies rund 500 000 Wohnungen. Etwa 40 Prozent davon befinden sich in den klassischen Tourismuskantonen Graubünden, Wallis, Tessin, Bern und Waadt.²

¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE; Zweitwohnungen; Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Bern, Juni 2010, S. 8.

² Bundesamt für Raumentwicklung ARE; Zweitwohnungen; Planungshilfe für die kantonale Richtplanung, Bern, Juni 2010, S. 37.

Indirekter Gegenvorschlag: revidiertes Raumplanungsgesetz ist in Kraft und greift

► Griffiger Gegenvorschlag fordert ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen.

Bundesrat und Parlament waren sich einig, dass die Schweiz Massnahmen gegen die negativen Folgen eines ausufernden Zweitwohnungsbaus braucht. Sie haben deshalb das Raumplanungsgesetz geändert. Die Vorlage war ursprünglich als Begleitmassnahme zur inzwischen sistierten Aufhebung der «Lex Koller» gedacht, wurde in der Folge aber als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative verabschiedet. Die Regelung ist seit dem 1. Juli 2011 in Kraft. Ihr Ziel ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen zu sichern. Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, bis zum 1. Juli 2014 Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus in ihren Richt- und Nutzungsplänen zu verankern. Konkret soll die Zahl der Zweitwohnungen begrenzt werden. Zudem müssen preisgünstige Erstwohnungen sowie die Hotellerie gefördert und bestehende Zweitwohnungen besser ausgelastet werden. Kantone, die untätig bleiben, dürfen nach Ablauf der Frist keine Zweitwohnungen mehr bewilligen.

► Kantone und Gemeinden haben ihre Vorschriften bereits verschärft.

Im Gegensatz zur Initiative greift der Gegenvorschlag schon heute. Verschiedene Kantone haben ihn längst umgesetzt. So befinden sich die Richtpläne der Kantone Bern, Graubünden, Tessin, Waadt und Uri bereits im Genehmigungs- oder Vorprüfungsverfahren.³ Auch viele Gemeinden haben ihre kommunalen Bestimmungen inzwischen verschärft. Zu nennen wären hier etwa Bellwald, Klosters, Scuol oder Zermatt. Im Jahr 2007 haben von 95 befragten Tourismusgemeinden deren 42 (44 Prozent) raumplanerische Massnahmen ergriffen. 32 Prozent der Gemeinden verfügen demnach teilweise oder generell über Erstwohnungsquoten, zwölf Prozent über Kontingente und 14 Prozent über Spezialzonen (Einheimischenzonen oder Hotel- und Touristikzonen).⁴ Der Gegenvorschlag ist sinnvoll, respektiert den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, überlässt die Umsetzung den betroffenen Körperschaften und belässt ihnen wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten.

► Die Wirtschaft wünscht sich innovative Lösungen.

Abgesehen von den bereits getroffenen Vorkehrungen braucht eine sinnvolle Raumplanung bzw. -entwicklung aus Sicht der Wirtschaft innovative Lösungen. Dazu gehören Vorschläge und Massnahmen, die auf marktwirtschaftliche Instrumente fokussieren. Mit Bezug auf Zweitwohnungsbauten könnten dies beispielsweise die Versteigerung von Zweitwohnungszertifikaten oder das Etablieren einer Zweitwohnungsbörse sein. Wichtig ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung in allen Gebieten der Schweiz möglich ist und bleibt – unter Berücksichtigung der enormen Bedeutung unberührter Naturlandschaften für die Schweiz.

Entwicklungsbremse, die ihr Ziel verfehlt

► Die Initiative führt zu einem Baustopp in weiten Teilen der Schweiz – das ist vor allem für Tourismusgebiete verheerend.

Die Schweiz punktet im internationalen Standortwettbewerb durch attraktive Rahmenbedingungen. Die intakte Umwelt spielt dabei eine wichtige Rolle – vor allem für den bedeutsamen Tourismussektor. Um erfolgreich zu sein, braucht diese Branche Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» blockiert diese Chancen mit ihrem starren Limit von maximal 20 Prozent Zweitwohnungsbauten. Das ist unverhältnismässig – nicht zuletzt, weil die Tourismusdestinationen durch die Frankenstärke schon heute stark unter Druck stehen.

³ Faktenblatt zur Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», S. 1, unter www.uvek.admin.ch (besucht am 20. Januar 2012).

⁴ Rütter+Partner, Wirkung der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», Rüschtikon, August 2008, S. 39, unter www.are.admin.ch (besucht am 20. Januar 2012).

► 650 Gemeinden sind von den Einschränkungen betroffen.

Die geforderte Plafonierung der Anzahl Zweitwohnungen pro Gemeinde würde in etwa 650 Kommunen einen sofortigen Bau- und damit Entwicklungsstopp für mehrere Jahrzehnte bewirken.⁵ In der Folge würde die Bautätigkeit in jenen Orten zunehmen, die diese Schwelle noch nicht erreicht haben. Das fördert die Zersiedelung in Gebieten, die bisher davon verschont geblieben sind. Dem Anliegen der Initianten – die Zersiedelung zu stoppen und die Landschaft zu schützen – würde damit ein Bärendienst erwiesen. Das Volksbegehren löst deshalb keine Probleme, es verlagert sie nur.

Grafik 1

► Die rot markierten Gemeinden weisen einen Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen von mindestens 20 Prozent auf.

Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mindestens 20 Prozent



Quelle: Volkszählung 2000 BFS, INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo, Berechnungen ARE, Stand der Gemeinden.

Tabelle 1

► Diese Tabelle gibt einen Überblick über den Anteil von zeitweise bewohnten Wohnungen in den Kantonen.

Zeitweise bewohnte Wohnungen in den Kantonen

Kanton	Anzahl	Anteil in %	Kanton	Anzahl	Anteil in %
Graubünden	47 902	37,1	Bern	45 623	9,8
Wallis	61 614	35,7	Zug	3 979	9,3
Tessin	45 175	24,4	St. Gallen	18 965	9,2
Obwalden	3 606	22,4	Jura	2 742	8,8
Glarus	2 916	15,2	Basel-Stadt	8 395	7,9
Waadt	43 481	13,4	Neuenburg	6 431	7,9
Nidwalden	2 113	12,5	Thurgau	7 983	7,9
Uri	1 978	12,5	Luzern	11 441	7,5
Genf	22 912	11,2	Schaffhausen	2 611	7,4
Appenzell AR	2 790	11,1	Solothurn	6 729	6,0
Appenzell IR	668	11,0	Zürich	33 861	5,7
Schwyz	5 526	10,0	Aargau	13 435	5,6
Freiburg	10 454	9,9	Baselland	6 489	5,5
			Schweiz	419 819	11,8

Quelle: Volkszählung 2000, BFS; Berechnungen ARE

⁵ 08.073 Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», S. 8761.

Zeitweise bewohnte Wohnungen in Gemeinden mit höchsten Anteilen**Tabelle 2**

► Die durch die Initiative am meisten betroffenen Gemeinden im Überblick.

Gemeinde	Anzahl	Anteil in %	Gemeinde	Anzahl	Anteil in %
Saint Luc VS	845	82,8	Betten VS	742	72,1
Grimenz VS	856	81,8	Randogne VS	2 406	70,7
Laax GR	2 307	80,9	Gryon VS	1 231	69,7
Falera GR	872	78,8	Savognin GR	880	68,2
Silvaplana GR	1 531	77,4	Vex VS	1 186	67,7
Ayer VS	871	74,0	Celerina GR	1 201	67,5
Obersaxen GR	993	72,7	Flims GR	2 225	66,3
Vaz/Obervaz GR	3 083	72,6	Mollens VS	655	66,2
Leukerbad VS	2 108	72,5	Champéry VS	1 008	65,8
Bellwald VS	570	72,2	San Nazzaro TI	531	65,1

Quelle: Volkszählung 2000, BFS; Berechnungen ARE, Gemeindefusionen seit 2000 nicht berücksichtigt.

► Kleines Feld von Befürwortern: Umweltschützer, EVP, Grüne und SP.

Gut gemeint ist nicht gleich gut gemacht

Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» schadet nicht nur den Tourismuskantonen, sondern der gesamten Volkswirtschaft. Das Anliegen wird denn auch einzig von Umweltverbänden, den Grünen, der EVP und der SP unterstützt. Urheberin der Initiative ist die Stiftung «Helvetia Nostra», eine Tochtervereinigung der «Fondation Franz Weber». Deren Gründer Franz Weber setzt sich seit mehreren Jahrzehnten für den Umweltschutz ein. Seinem ungebrochenen Einsatz für die Natur gebührt Respekt. Eine gut gemeinte Idee verdient aber eine gute Lösung – die Volksinitiative bietet diese leider nicht. Der indirekte Gegenvorschlag schon.

► Breite Allianz der Gegner: Die Wirtschaft, Bundesrat, Parlament, Kantone und die meisten Parteien lehnen die Initiative als zu starr deutlich ab.

Die Wirtschaft lehnt die Initiative ab. Ihre Umsetzung würde in den klassischen Tourismusgebieten zum Entwicklungsstopp und zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Das ist gerade in der heutigen Zeit unverantwortlich. Ausserdem verhindert die Volksinitiative durch ihre unflexible Zweitwohnungsgrenze eine sinnvolle Raumentwicklung. Auch Bundesrat, Parlament, die Kantone und die politischen Parteien CVP, GLP, FDP sowie SVP lehnen das Volksbegehren als zu starr ab. Sie setzen auf die bereits 2011 in Kraft getretene Verschärfung des Raumplanungsgesetzes und auf freiwillige Massnahmen der betroffenen Gebiete.

► Die Wertschöpfung von Zweitwohnungen ist hoch. In wirtschaftlich schlechten Zeiten dienen sie ausserdem als sichere Sachanlage.

Zweitwohnungen sind ein bedeutender Wirtschaftsfaktor

Auf 9,1 Milliarden Franken jährlich beziffert das Bundesamt für Raumentwicklung die direkten Auswirkungen durch Bau (3,8 Milliarden), Unterhalt (2,5 Milliarden) und Nutzung (2,8 Milliarden) von Zweitwohnungen auf die lokale und regionale Wirtschaft – die Hotelbranche generiert einen Gesamtumsatz von 6,2 Milliarden Franken.

▶ Die Initiative bedroht Arbeitsplätze.

Volksinitiative wirkt als Entwicklungsbremse in einem Fünftel der Gemeinden

Weil sich Zweitwohnungen nicht nur in Tourismuszentren befinden, würde die Annahme der Initiative zu Verlusten in 20 Prozent aller Schweizer Gemeinden führen. Dies nicht nur wegen Ausfällen in der Bauwirtschaft und Immobilienbranche. Sondern auch, weil Feriengäste, die heute in Zweitwohnungen logieren, nach Abnahme des Angebots nicht in Hotels wechseln, sondern ihr Bedürfnis nach einer Zweitwohnung im Ausland stillen würden. Folglich reduzieren sich die durch die Nutzung von Zweitwohnungen generierten Umsätze markant – zum Beispiel beim lokalen Bäcker, dem Metzger, den Restaurationsbetrieben, den Bergbahnen, weiteren touristischen Leistungsträgern und auch in der Hotellerie. Unter Einschränkungen leiden würden aber nicht nur einheimische, sondern auch national operierende Unternehmen. Letztere sind oft bei Grossprojekten und Spezialaufträgen engagiert.

▶ Die Initiative führt schweizweit zu Umsatzeinbussen.

Nach Schätzungen des Bundesrats würden in den klassischen Tourismuskantonen Graubünden, Wallis und Tessin etwa zwei Drittel bis drei Viertel aller Gemeinden diese Einbussen zu spüren bekommen. In den Kantonen Bern und Waadt wären etwa 100 Gemeinden tangiert. Viele Arbeitsplätze gingen verloren. Tourismusdestinationen trifft dies besonders schwer, denn sie sind schon durch die Auswirkungen des hohen Frankens stark gebeutelt. Weitere Einschränkungen, wie sie die Annahme der Initiative bedeuten würde, sind unverantwortlich.

Von den direkten Auswirkungen abgesehen, dienen Zweitwohnungen in wirtschaftlich unstillen Zeiten als sichere Sachanlagen – vor allem für Schweizerinnen und Schweizer. Mit ihrem Vorhaben berauben die Initianten die Bevölkerung dieser Möglichkeiten.

Wegen der Bedeutung von Zweitwohnungen für die Bauwirtschaft befürchten Befürworter der Initiative, dass in Tourismusgebieten eine Verlagerung der wirtschaftlichen Kernkompetenz weg von der Tourismuswirtschaft hin zur Bauwirtschaft erfolgt. Diese Ängste sind unbegründet, denn das revidierte Raumplanungsgesetz zwingt Kantone und Gemeinden bereits heute, die Hotellerie zu fördern und für eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen zu sorgen.

▶ Besonders strukturschwache Gemeinden verlieren Entwicklungsmöglichkeiten.

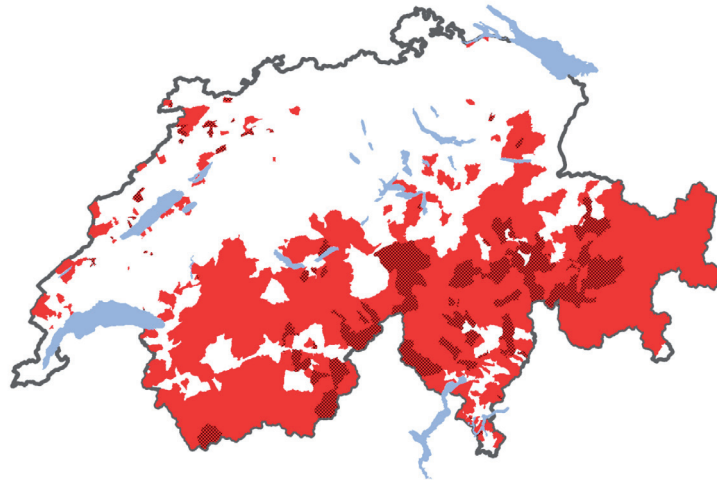
Strukturschwache Gemeinden leiden besonders

Zur existenziellen Bedrohung wird die Initiative für strukturschwache Kommunen: Für Gemeinden nämlich, in denen die Bevölkerung abnimmt oder stagniert und wo nur wenige Arbeitsplätze vorhanden sind. Weil ihr Zweitwohnungsanteil aufgrund der Abwanderung – und nicht wegen der regen Bautätigkeit – hoch ist, würden sie besonders geschwächt, da wichtige wirtschaftliche Tätigkeiten ausblieben. Nach Annahme der Initiative dürften ausserdem verlassene bzw. frei gewordene Erstwohnungen nicht mehr in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Nicht nur würden diese Immobilien massiv an Wert verlieren, sondern sie müssten von ihren Eigentümern allenfalls aufgegeben oder schlimmstenfalls dem Zerfall überlassen werden, wenn sie nicht als Erstwohnung benutzt oder vermietet werden können. Das wäre für strukturschwache Gemeinden verheerend. Sie brauchen zumindest moderate wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten. Eine starre Zweitwohnungsbaugrenze würde diese komplett verhindern.⁶

⁶ 08.073 Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», S. 8767.

Grafik 2

► Die rot markierten Gemeinden weisen einen Zweitwohnungsanteil von mindestens zwanzig Prozent auf. Innerhalb dieser Gebiete gibt es zahlreiche strukturschwache Gemeinden (dunkelrot schraffiert). Dazu zählen Gemeinden, deren Bevölkerung abnimmt und die nicht mehr als 500 Einwohner haben sowie Gemeinden mit abnehmender Bevölkerung, die zwischen 2000 und 2010 nur eine sehr geringe Wohnbautätigkeit verzeichneten.

Strukturschwache Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil

Quelle: Volkszählung 2000 und GWS 2010 des BFS, INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo, Berechnungen ARE, Stand der Gemeinden 1. Januar 2011.

Zweitwohnungen als Verbindung zur Wurzel

Die Initianten sehen die Heimat durch zu viele Zweitwohnungen bedroht. Dabei vergessen sie, dass gerade diese Immobilien für viele Menschen den Bezug zur Heimat garantieren. Denn Zweitwohnungen entstehen nicht nur als Feriendomizile. Auch Personen, die aus Berggebieten abwandern oder innerhalb der Schweiz aus anderen Gründen umziehen, behalten ihr ursprüngliches Domizil als Verbindung zu ihren Wurzeln. Auslandschweizer können dank der Liegenschaften den Kontakt zum Herkunftsland bewahren.

► Die Initiative verlagert das Problem, sie löst es nicht. Der indirekte Gegenvorschlag setzt hingegen am richtigen Ort an.

Umverteilung statt Problemlösung

Durch den abrupten Baustopp würde in Gemeinden, in denen der 20-Prozent-Zweitwohnungsanteil bereits erreicht ist, die Nachfrage nach solchen Immobilien steigen. Diese gewinnen – bei anhaltender Nachfrage – bedeutend an Wert. Weil nur Erstwohnungen weiterhin gebaut werden können, sinkt der Wert von bestehenden Erstwohnungen und von Bauland. Das trifft vor allem die einheimische Bevölkerung. Ausserdem würden die Erstwohnungsbesitzer der Möglichkeiten beraubt, ihre Immobilien in Zweitwohnungen umzuwandeln. Auch das wirkt sich negativ auf den Wert solcher Immobilien aus. Weiter würde damit in die verfassungsrechtlich verankerte Eigentumsgarantie eingegriffen. Das könnte Fragen nach einer Entschädigung aufwerfen.⁷

Das Umgekehrte ist der Fall in Gemeinden, in denen heute die 20-Prozent-Marke noch nicht überschritten ist: Hier nimmt die Bautätigkeit zu, bis das Limit erreicht ist. Die Liegenschaftspreise steigen generell, das heisst auch die Preise für Liegenschaften und Mieten für die lokale Bevölkerung. Eine im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung durchgeführte Studie kommt denn auch zum Schluss, dass ein grosses Problem der Initiative die durch sie ausgelösten starken Vermögensumverteilungseffekte sind.⁸

⁷ Rütter+Partner, Wirkung der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», Rüschtikon, August 2008, S. 51, unter www.aren.admin.ch (besucht am 20. Januar 2012).

⁸ Rütter+Partner, Wirkung der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», Rüschtikon, August 2008, S. 82, unter www.aren.admin.ch (besucht am 20. Januar 2012).

▶ Ein starres Bundesdiktat untergräbt den Föderalismus und lässt keinen Raum für eine regionale Zusammenarbeit. Der indirekte Gegenvorschlag respektiert die Autonomie der Kantone und Gemeinden.

▶ Hohe Kosten und administrativer Mehraufwand für den Staat durch Umsetzung der Initiative. Der Gegenvorschlag belastet den Staatshaushalt nicht zusätzlich.

Die Volksinitiative untergräbt den Föderalismus

Das Volksbegehren greift zu stark in die Autonomie der Kantone und Gemeinden ein und widerspricht damit dem Föderalismus, einer der tragenden Säulen des schweizerischen Bundesstaats. Dessen Ziel ist – und muss es auch weiterhin bleiben –, die Vielfalt der Schweiz zu bewahren.

Eine schweizweit einheitliche Regelung, wie sie die Volksinitiative fordert, nimmt auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Eigenheiten der Kantone, ihrer Regionen und Gemeinden keine Rücksicht. Sie orientiert sich stur an Gemeindegrenzen und verunmöglicht damit eine zweckmässige regionale Raumplanung. Eine solche ist für eine sinnvolle Entwicklung der Tourismusgebiete aber nötig. Wichtiger als gesetzliche Regelungen ist deshalb die überregionale Zusammenarbeit der Kantone, Regionen und Gemeinden. Im Gegensatz zur Volksinitiative überlässt der indirekte Gegenvorschlag den Kantonen beim Entscheid über und der Umsetzung von Massnahmen Spielraum.

Die Initiative bläht den Beamtenstaat auf

Die Umsetzung der Volksinitiative bringt einen enorm hohen administrativen Mehraufwand und entsprechende Kosten für den Staat mit sich. Nicht nur müsste in einem aufwendigen Verfahren festgelegt werden, welche Wohnungen als Erst- und welche als Zweitbauten gelten, auch allfällige Umgehungen müssten kontrolliert bzw. aufgedeckt werden. Weil mit der Annahme der Volksinitiative der Bund die Regelungskompetenz für den Zweitwohnungsbau erhielte, müsste er auch für deren Einhaltung sorgen. Zusätzliche Strukturen müssten geschaffen werden. Ausserdem müssten die Gemeinden eine Zweitwohnungsstatistik und einen jährlichen Bericht erstellen. Auch hier würde ein administrativer Mehraufwand anfallen. Der indirekte Gegenvorschlag verlangt zwar auch Massnahmen, sie sind aber einfach umzusetzen und belasten den Bundeshaushalt nicht zusätzlich.

Fazit: Die Initiative schiesst über das Ziel hinaus

► Haltung von *economiesuisse*: Nein zur Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!».

Intakte Naturlandschaften sind ein wichtiges Kapital der Schweiz. Sie steigern die Attraktivität des Landes im internationalen Standortwettbewerb. Zum Schutz vor negativen Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus auf die Umwelt zwingt der Bund die Kantone und Gemeinden bereits heute, Massnahmen zu ergreifen. So steht es im revidierten Raumplanungsgesetz. Die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» schiesst deshalb völlig über das Ziel hinaus.

► Die Initiative führt zu einem Baustopp in vielen Gemeinden, kostet Arbeitsplätze und verlagert das Problem, statt es zu lösen.

Das Begehren will den Anteil an Zweitwohnungen – gemessen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche – in jeder Gemeinde der Schweiz auf 20 Prozent beschränken. In einem Fünftel aller Kommunen ist diese tiefe Grenze bereits überschritten. Die Annahme der Initiative würde hier einen sofortigen Baustopp bewirken – in Gegenden, die das Limit noch nicht ausgeschöpft haben, einen Bauboom. Das Problem Zweitwohnungsbaus würde nicht gelöst, sondern verlagert. Anstatt lokal verdichteter zu bauen, würde – andernorts – weiter zersiedelt.

Unter dem Bau- und Entwicklungsstopp am meisten zu leiden hätten die klassischen Tourismusdestinationen. Diese Gebiete stehen aber heute schon durch den teuren Franken enorm unter Druck. Eine starre Zweitwohnungsbaugrenze wäre eine verantwortungslose Zusatzbelastung und gefährdet unzählige Arbeitsplätze. Ausserdem würden bereits strukturschwache Gemeinden durch Annahme der Initiative ihrer wenigen Entwicklungsmöglichkeiten beraubt.

► Die Initiative beschneidet die Autonomie der Kantone und Gemeinden – der indirekte Gegenvorschlag respektiert den Föderalismus.

Mit ihrer sturen Einheitslösung untergräbt die Volksinitiative das Föderalismusprinzip. Sie unterwirft die Kantone einem Diktat des Bundes. Der Bund hat in der Raumplanung – und um die geht es hier letztlich – lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz. Die Kantone sind für den Vollzug verantwortlich. Sie sollen es auch bleiben. So lassen sich die besten Lösungen finden.

► Dank indirektem Gegenvorschlag haben Kantone und Gemeinden ihre Vorschriften bereits verschärft.

Wirkungsvoll gegen die Zweitwohnungsproblematik ist der indirekte Gegenvorschlag. Er zwingt die Kantone seit dem 1. Juli 2011 zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen, überlässt den Ständen aber die Umsetzung. Sie müssen zwar Reformen einleiten, können aber selbst entscheiden, welche Massnahmen sie zur Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen, zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen und zur besseren Auslastung der Zweitwohnungen ergreifen wollen. Diese Regelung ist im Gegensatz zur Initiative leicht umsetzbar, berücksichtigt das Föderalismus- und Subsidiaritätsprinzip und lässt den betroffenen Regionen ihre wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Viele Kantone haben ihre Richtpläne bereits angepasst, und auch Gemeinden haben ihre Vorschriften verschärft. Der indirekte Gegenvorschlag wirkt bereits.

► Eine bundesweite Einheitslösung bewältigt kein lokales Problem. Der indirekte Gegenvorschlag berücksichtigt kantonale und regionale Unterschiede.

Das Volksbegehren will die Auswüchse im Zweitwohnungsbaus und die hohen Liegenschaftspreise bekämpfen sowie den Landschaftskonsum durch Zweitwohnungen bremsen. Das Anliegen ist verständlich. In einzelnen Gebieten haben Zweitwohnungen zu unerwünschten Nebeneffekten geführt. So sind Quartiere mit «kalten Betten» weder für die Bevölkerung noch den Tourismus attraktiv. Ausserdem müssen solche Gemeinden für eine – gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung – überdimensionierte Infrastruktur aufkommen. Die betroffenen Gemeinden und Regionen haben ein ureigenes Interesse daran,

ihre Gebiete attraktiv zu gestalten. Es ist deshalb ihnen zu überlassen, mit welchen Mitteln sie die Ziele des Raumplanungsgesetzes erreichen. Eine gesamtschweizerische Einheitslösung bietet hier nicht Hand. Der indirekte Gegenvorschlag bzw. das revidierte Raumplanungsgesetz überlassen hingegen den Kantonen und Gemeinden Spielraum beim Entscheid über und der Umsetzung von Massnahmen. Viel besser noch als jedes Gesetz sind aber Vereinbarungen unter Kantonen, Regionen und Gemeinden über die überregional gewünschte Entwicklung.

► Die Initiative führt zu personellem und finanziellem Mehraufwand auf allen drei Staatsebenen. Der indirekte Gegenvorschlag belastet den Staatshaushalt nicht zusätzlich.

Ein Nein zur Volksinitiative ist schliesslich auch angezeigt, weil sie sich nur schwer umsetzen lässt. Die Einordnung der einzelnen Immobilien als Erst- oder Zweitwohnung wäre kompliziert und sehr aufwendig. Wo Erstwohnungen nicht mehr in Zweitwohnungen umgewandelt werden können, stellt sich unter Umständen die Frage nach einer Entschädigung. Zusätzlich müssten jährlich Kontrollen durchgeführt werden, um Missbräuche aufzudecken. Solche Massnahmen sind mit unverantwortlichem Mehraufwand verbunden: in personeller und finanzieller Hinsicht und für alle drei Staatsebenen. Alles in allem schadet die Initiative mehr als sie nützt.

Rückfragen:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch

sandra.spieser@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

www.economiesuisse.ch