

Herr
Bundesrat Moritz Leuenberger
Vorsteher des Eidg. Departements für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Frau
Maria Lezzi
Direktorin
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Postfach
3003 Bern

Bern, 12. August 2009 sgv-Sa

Zweitwohnungen, Planungshilfe für die kantonale Richtplanung Antwort auf Anhörung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Direktorin

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 2. April 2009 haben Sie den sgv eingeladen, zur Planungshilfe für die kantonale Richtplanung im Bereich der Zweitwohnungsthematik bis zum 31. Juli 2009 Stellung zu beziehen. Für die Fristverlängerung bis zum 12. August 2009 danken wir Ihnen und nehmen hiermit die Gelegenheit zur Meinungsäusserung wahr.

1. Einleitende Bemerkungen

1.1 Haltung des sgv: politische Ziele und Strategie 2008-2010

In seinem am Gewerbekongress vom 30. Mai 2008 in Freiburg genehmigten Programm 2008-2010 hat sich der sgv als Kernthema die generelle Reduktion der gesetzlichen Normen und Vorschriften und die administrative Entlastung der KMU gesetzt.

In seinem Programm 2008-2010 hält der sgv fest, dass die Raumentwicklung eine Schlüsselgrösse für die Standortgunst der Schweiz und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ist. Der sgv setzt sich für eine nachhaltige, kohärente Raumentwicklungspolitik ein, die neben der Berücksichtigung der

gesellschaftlichen Bedürfnisse, der Respektierung des Privateigentums und der ökologischen Verantwortung optimale Rahmenbedingungen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftsentwicklung gewährleistet. Mit einer Straffung der Verfahren, einer Deregulierung innerhalb der Bauzonen und einer Anpassung der Umweltgesetzgebung ist die Verdichtung nach innen anzustreben. Wohneigentum ist insbesondere mit fiskalischen Erleichterungen – beispielsweise der Ablehnung der Dumont-Praxis oder dem Bausparen – zu fördern. Der sgV widersetzt sich im Bereich des Raumplanungsrechts starren Begrenzungen und der Einführung grundsätzlich neuer Instrumentarien. Hingegen unterstützt er die raumplanerische Zusammenarbeit über die institutionellen Grenzen hinaus.

1.2 Grundsätzliche Problematik

Seit vielen Jahren werden verschiedene raumplanerische Instrumente zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus eingesetzt. Mehr und mehr stellt sich jedoch heraus, dass Modelle der Einschränkung alleine zu keinen befriedigenden Lösungen führen, wenn nicht zusätzlich aktive, auf die vorhandenen wirtschaftlichen Chancen ausgerichtete Massnahmen eingesetzt werden.

Die Zweitwohnungsproblematik präsentiert sich in den verschiedenen Regionen der Schweiz sehr unterschiedlich. Im Mindesten müssten die Kantone in ihren Richtplänen Gebiete mit Zweitwohnungsproblematik festlegen und diese nach Bedarf regional differenzieren. Für die Kantone und die Gemeinden bedeutet dies, den Zweitwohnungsbaubau mit der Kombination eines differenzierten, auf die örtliche Situation angepassten Instrumentariums zu lenken. Die Massnahmen sollen im Weiteren regional differenziert und Vorstellungen über die Entwicklung von Zweitwohnungen formuliert werden. Den Gemeinden muss eine breite Palette von Instrumenten - im Sinne eines Werkzeugkastens - zur Verfügung gestellt werden, damit diese eine ihren Bedürfnissen entsprechende Auswahl treffen können. Unbestritten ist, dass die betroffenen Gemeinden handeln müssen.

Parallel zu raumplanerischen und abgaberechtlichen Massnahmen sollten indirekt wirkende Strategien ins Auge gefasst werden. Dazu gehört die Hilfestellung der Gemeinde bei der Vermietung von Ferienwohnungen aber auch generell die Förderung des touristischen Angebots, um die Frequentierung der häufig leer stehenden Wohnungen zu erhöhen.

1.3 Kantonale Wertschöpfung dank Zweitwohnungen

Zweitwohnungen sind wichtiger Teil der touristischen Beherbergung und damit des Tourismus. Betrachtet man den Tourismus als Teil der Exportwirtschaft, so ist der Tourismus neben der Metall- und Maschinenindustrie sowie der chemischen Industrie die dritt wichtigste Exportbranche der Schweiz.

Im Alpenraum hat der Tourismus eine ausgesprochen hohe - teilweise herausragende - Bedeutung für die Volkswirtschaft. ZW sind Teil des Beherbergungsangebotes im Tourismus. In GR werden rund die Hälfte der Logiernächte (6 Mio) in der Parahotellerie generiert. Es ist auch ein Ziel der Raumplanung, „die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten“ (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).

Auch wenn im Bereiche der Zweitwohnungen zu Recht Handlungsbedarf geortet wird – verstärkt durch die auf nationaler Ebene hängigen Initiativen „Weber“ sowie die Landschaftsschutzinitiative – so darf die grosse wirtschaftliche Bedeutung der Zweitwohnungen nicht ausser Acht gelassen werden. Nicht nur die Bauwirtschaft als solche profitiert vom Zweitwohnungsbaubau, sondern verschiedene Wirtschaftszweige generieren aus dem Bau und Betrieb von Zweitwohnungen Wertschöpfung. So neben der Immobilienwirtschaft auch die Tourismuswirtschaft sowie die öffentliche Hand.

Dazu einige Beispiele aus Graubünden (vgl. „Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik, Studie Wirtschaftsforum Graubünden“, September 2006, S. 21 f.):

- Aus dem Bau der Zweitwohnungen wird eine Wertschöpfung von ca. CHF 197 Mio. jährlich generiert, dabei werden zwischen 1771 bis 2239 Personen beschäftigt.
- In Zusammenhang mit dem Besitz und Betrieb werden weitere ca. CHF 366 Mio. an Wertschöpfung generiert.

- Hinzu kommt die Wertschöpfung aus Konsumausgaben der Zweitwohnungseigentümer von ca. CHF 201 Mio. sowie jene der Drittmieten von Ferienwohnungen von CHF 189 Mio. pro Jahr.
- Die geschätzte Wertschöpfung von ungefähr CHF 563 Mio. aus dem Betrieb und Bau von Zweitwohnungen entspricht einem Anteil von ca. 5,5 % am BIP des Kantons Graubünden bzw. 14 % der Bruttowertschöpfung der Exportbranchen. Werden die Konsumausgaben der Wohnungseigentümer und Drittmieten hinzugerechnet, erhöht sich der Anteil am BIP gar auf CHF 1'136 Mio. (11 % des BIP GR und 28 % der Bruttowertschöpfung des Bündner Exports).
- Die Gemeinden könnten angesichts dieser Erkenntnisse Mehreinnahmen generieren, wenn das Potential der Vermietung von Zweitwohnungen besser genutzt würde. Studien zeigen, dass heute nur ein Drittel vermietet wird, jedoch immerhin ein Fünftel der übrigen Eigentümer zur Vermietung bereit sein könnten.

Die im Jahr 1995 publizierte Studie "Tourismus im Kanton Bern: Wirtschaftsstruktur, Reiseverhalten, Wertschöpfung" hat aufgezeigt, dass rund 30 Prozent der Übernachtungen auf Ferienwohnungen fallen. Gäste in Ferienwohnungen lösten eine touristische Gesamtnachfrage von gegen CHF 500 Millionen aus. Ein Drittel der Zweitwohnungen wurde weitervermietet und durchschnittlich an 150 Tagen pro Jahr genutzt.

Eine Studie für das Wallis ("Der Tourismus im Wallis", Rütter + Partner Rüschi in Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum der Schweizerischen Tourismusfachschule STF, Siders, 2001) stellte ebenfalls fest, dass die Zweitwohnungen knapp 30 Prozent aller Übernachtungen generieren.

1.4 Stellungnahmen des sgv betreffend „Raumentwicklungsprojekte“

1.4.1 Teilrevision des RPG

In seiner Antwort vom 16. April 2009 zum Entwurf einer formellen Totalrevision des Raumplanungsgesetzes beantragt der sgv die Ablehnung des Entwurfs eines neuen Raumentwicklungsgesetzes REG. Dieser schlägt die Aufhebung des aktuellen Gesetzes RPG und die Einführung des REG mit u.a. folgenden kritischen Elementen vor:

- Expandierung der planerischen Leitplanken auf Bundesebene und Verletzung der Zuständigkeit der Kantone als Raumplaner;
- Ausdehnung einer nötigen Revision weit über die Korrektur der von kantonalen und kommunalen wie von der Wirtschaft anerkannten Schwächen des geltenden Rechtes hinaus;
- massive Verletzung der Eigentumsgarantie mit der entschädigungslosen Rückzonung der Bauzonen in die Reservebauzone;
- keine Berücksichtigung der politischen und volkswirtschaftlichen Anliegen.

Hingegen fordert der sgv eine grundlegende Neubearbeitung des Entwurfs im Sinne einer Teilrevision des RPG, die sich auf eine punktuelle Überarbeitung des RPG beschränkt, unter anderem auf folgenden Punkten:

- Stärkung der kantonalen Richtplanung als strategisches Steuerungsinstrument;
- Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen – insbesondere mittels Deregulierung, Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen durch Kooperation sowie Anreize und ohne weitgehenden Bundeszwang;
- Optimierung der Bestimmungen über die Dimensionierung der Bauzonen;
- massvolle und eigentumsverträgliche Förderung der Verfügbarkeit von Bauland;
- Flexibilisierung und Vereinfachung der Bestimmungen über das Bauen im Nichtbaugelände und Erweiterung der diesbezüglichen kantonalen Kompetenzen unter Wahrung strikter

Wettbewerbsneutralität von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben und unter Vorbehalt einer restriktiven Bewilligungspraxis;

- Stärkung der Raumplanung als räumliches Steuerungsmittel gegenüber der sektoriellen Umweltschutz-, Wald- und Landwirtschaftsgesetzgebung.

Am 15. Mai 2009 konnte der sgv mit einem ersten Erfolg rechnen, da der Bundesrat sich zur Revision seines ersten Entwurfes entschieden hatte (siehe Medienmitteilung unter: www.sgv-usam.ch → News-Medien → Archiv).

1.4.2 Aufhebung des Lex Koller (07.052) und flankierende Massnahmen (07.062)

Die (bereits mehrfach gelockerte) Lex Koller ist nach Auffassung des SGV aufzuheben. Die Gefahr einer überhöhten ausländischen Nachfrage nach einheimischem Boden besteht höchstens punktuell. Unerwünschten Auswirkungen der Aufhebung kann, soweit überhaupt erforderlich, mit differenzierten Lösungen des Wirtschafts- und Steuerrechts, der Raumplanung und des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes sachgerechter begegnet werden. Wo ein „Zweitwohnungsproblem“ existiert, ist dieses nicht auf den Verkauf an Ausländer, sondern auf eine massive Nachfrage nach Zweitwohnungen generell zurückzuführen.

Das „Duopack“ zur Abschaffung der Lex Koller (07.052) mit den flankierenden Massnahmen (07.062) muss weiter zusammen betrachtet werden. Es lohnt sich, seine Komponente klar darzustellen:

- Die Aufhebung generiert Deregulierung und administrative Entlastung und lässt volkswirtschaftlich erwünschte Impulse erwarten, vor allem im Baubereich (Renovierung und Sanierung).
- Spezifisch gegen Ausländerinnen und Ausländer gerichtete Massnahmen widersprechen einer global ausgerichteten Wirtschaftspolitik; in der Gegenrichtung erwerben denn durchaus auch Schweizerinnen und Schweizer im Ausland Liegenschaften.
- Um die Bautätigkeit von Zweitwohnungen (und dadurch die Problematik der „kalten Betten“) in Grenzen zu halten, hat der Bundesrat flankierende raumplanerische Massnahmen zur Abschaffung der Lex Koller vorgeschlagen.

Entgegen der landläufigen Auffassung bringt nicht nur die Hotellerie Wertschöpfung in die Tourismusregionen, sondern ebenso die Zweitwohnungen, z.B. für Bahnen, für Restaurants, für Dienstleister sowie für lokale Geschäfte und das Baugewerbe. Das Problem der "kalten Betten" lässt sich durch die Lex Koller nicht lösen. Neben den Zweitwohnungen könnten nach einer Aufhebung des Gesetzes Personen im Ausland Wohnbauland und Wohnliegenschaften auch uneingeschränkt als blosse Kapitalanlage erwerben. Ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau können wichtige volkswirtschaftliche Impulse auslösen und Arbeitsplätze schaffen, dies insbesondere auch ausserhalb der grossen Agglomerationen. Sie werden deshalb vom sgv begrüsst, zumal damit auch das vielerorts knappe Angebot an Mietwohnungen vergrössert werden kann. Zuverlässige Prognosen über mögliche Preisentwicklungen sind schwierig. Es muss nach Ansicht des sgv auch hier der Grundsatz gelten, im Zweifel die Marktkräfte spielen zu lassen und auf diese zu vertrauen.

Unerwünschten räumlichen Auswirkungen, die sich im Einzelfall bei Aufhebung der Lex Koller ergeben mögen, ist vorab mit den bestehenden raumplanerischen Instrumentarien zu begegnen. In erster Linie ist die kommunale und kantonale Ebene gefordert. Unverhältnismässige Ersatzmassnahmen, die über das Ziel hinausschiessen und letztlich die angestrebte Liberalisierung wieder in Frage stellen oder sogar ins Gegenteil verkehren, werden abgelehnt. Dies gilt beispielsweise bezüglich der Einführung einer Mindestwohnsitzfrist in der Schweiz als Voraussetzung zum Erwerb von Grundeigentum, wie sie gemäss den eidg. Räten in ihrem Rückweisungsbeschluss zur Vorlage 07.052 (Aufhebung Lex Koller) vom Bundesrat zu prüfen ist. Hingegen erachtet der sgv die Vorschläge des Bundesrates in seiner Botschaft zur Vorlage 07.062 (flan-

kierende Massnahmen im RPG) als akzeptabel. Danach sollen die Kantone verpflichtet werden, in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, für welche besondere Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen notwendig sind. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend soll sich der Bund dabei auf den Erlass von Rahmenvorschriften beschränken, welche die Kantone verpflichten, sich in ihrer Richtplanung der Zweitwohnungsproblematik anzunehmen. Soweit Handlungsbedarf besteht bleibt es den Kantonen überlassen, welche Massnahmen sie vorsehen (Quoten oder Kontingente, Erst- oder Zweitwohnanteilpläne, Mindestwohnflächenregelungen, Ersatzabgaben oder fiskalische und bodenpolitische Ansätze) und wie weit sie diese an die Gemeinden delegieren.

Bis zur Aufhebung der Lex Koller ist darauf hinzuwirken, dass seitens der Behörden die Auslegung des Begriffs der "Betriebsstätte" (ihr Erwerb ist von der Bewilligungspflicht der Lex Koller ausgenommen) so flexibilisiert wird, dass die Verwirklichung innovativer, nachhaltiger touristischer Angebote durch Ferienressorts/Ferienanlagen mit der dadurch verbundenen Wertschöpfung bzw. den Beschäftigungsmöglichkeiten durch ausländische Personen nicht verunmöglicht wird (vgl. Fall "Feriendorf in Champéry"). Allfällige negative Auswirkungen sind durch raumplanerische und andere nicht ausländer-spezifische Vorkehren zu unterbinden oder zu minimieren.

1.4.3 Tandem-Initiativen „Rettet den Schweizer Boden“

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, beantragt die beiden Volksinitiativen „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ und „Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen“ abzulehnen. Beide Initiativen sind unausgereift und zu radikal.

Der Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen" ist zu bekämpfen. Sie fordert eine verfassungsmässige Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche auf 20%, obwohl bereits heute der Zweitwohnungsanteil in den bedeutenden Tourismusdestinationen bereits beträchtlich über dieser Grenze liegt. Die schematische Initiative würde in diesen touristisch bedeutenden Regionen deshalb faktisch einen Baustopp bewirken und in jenen Gemeinden, die einen tieferen Zweitwohnungsanteil haben, gerade diejenigen Entwicklungen hervorrufen, sie sie zu unterbinden sucht. Sie nimmt überhaupt keine Rücksicht auf die regionalen Gegebenheiten und trägt mit der Fokussierung auf die Gemeindegrenzen der regionalen Ausdehnung von Tourismusdestinationen nicht Rechnung.

2. Generelle Beurteilung der Planungshilfe „Zweitwohnungen“

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv verlangt eine Sistierung des Projekts einer Planungshilfe „Zweitwohnungen“.

Einerseits anerkennt der sgv den Grundsatz, dass das Bundesamt für Raumentwicklung ARE unter anderem mit Vertretern der kantonalen Fachstellen der direkt betroffenen Kantone (BE, GR, JU, TI, VD, VS) eine nicht verbindliche und freiwillige Planungshilfe für die kantonale Richtplanung im Bereich Zweitwohnungen erarbeitet, welche aufzeigt, wie mit der kantonalen Richtplanung eine Grundlage zur Steuerung der Zweitwohnungsentwicklung freiwillig geschaffen werden könnte.

Andererseits stellt sich die Frage der Kompetenzverteilung oder –verletzung. Die ungewisse Natur der Planungshilfe könnte zu einem Zwangsinstrument führen. Gewisse Vorschläge basieren auf keinen kantonalen Erfahrungen; Sie berücksichtigen zu wenig die Kritik der Kantone, welche als direkt Betroffene schon experimentiert haben. Schlussendlich gibt es eine zeitliche Diskrepanz zwischen der baldmöglichen Herausgabe einer solchen Planungshilfe und der aktuellen parlamentarischen Arbeit der UVEK des Nationalrates.

2.1 Koordination der Raumplanung und des Umweltschutzes als Muster eines Mindeststandards?

In seinen Vorschlägen zur rechtlichen Umsetzung der Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung (Mo. 04.3664) bewertet R. Muggli die Raumplanung als Koordinationsinstrument und stellt fest, dass „die Koordination unterschiedlicher, ja divergierender Interessen zu den Kernaufgaben der Raumplanung gehört“. Koordinationsprobleme erweisen sich damit als Vollzugsprobleme, welche ihren Grund wahrscheinlich bei von der Komplexität der Aufgabe überforderten Behörden etwa in der kommunalen Nutzungsplanung sowie bei den methodischen Schwierigkeiten und den Lücken des Abstimmungsinstrumentariums für strategische Raumpläne (Sachpläne des Bundes und Richtpläne der Kantone) haben. Wichtig erscheint es ihm, dass die Plangenehmigungsbehörden sowie die Gerichte die Einhaltung von Mindeststandards bei der raumplanerischen Interessenabwägung überprüfen. Mit der Durchsetzung von Mindeststandards bei der raumplanerischen Interessenabwägung wird ein zentraler Beitrag zur Koordination mit dem Umweltschutz geleistet.

Planungshilfen könnten in der Folge dieser Koordinationsentwicklung zwischen Raumplanung und Umweltschutz von kantonalen Behörden wie von Richtern als Mindeststandard angewendet werden und somit als obligatorische „Normen“ gelten, was der sgV dezidiert ablehnt.

2.2 Kompetenzverteilung oder Kompetenzverletzung?

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

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

2.2.1 Raumplanungsrecht-Grundsätze

Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen, im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung, eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung (Art. 1 Abs. 1 RPG). Gesteuert wird die räumliche Entwicklung durch eine weitgehende Planungspflicht (Art. 2 Abs. 1 RPG) sowie durch eine umfassende Interessenabwägung vor dem Planungsentscheid. Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) sowie sämtliche übrigen direkt oder indirekt raumrelevanten öffentlichrechtlichen Normen dienen als Leitlinien für die Interessenermittlung und -gewichtung. Dazu gehören auch die umweltrechtlichen Bestimmungen. Planungsinstrumente. Bei den Planungsinstrumenten unterscheidet man grundsätzlich zwischen Sachplänen des Bundes (Art. 13 RPG), Richtplänen der Kantone (Art. 6 ff. RPG) sowie Nutzungsplänen der Gemeinden oder der Kantone (Art. 14 ff. RPG).

- Mit Sachplänen kommt der Bund seiner Planungspflicht bei der Erfüllung der ihm von der Bundesverfassung zugewiesenen raumwirksamen Sachaufgaben nach. Sachpläne werden vom Bundesrat genehmigt und sind behördenverbindlich.

- Die kantonalen Richtpläne werden von den Kantonen erlassen und vom Bundesrat genehmigt. Sie koordinieren die raumwirksamen Tätigkeiten im gesamten Gebiet eines Kantons und steuern diese über längere Zeit, wobei die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen (Teilrevision), wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder gesamthaft eine bessere Lösung möglich ist (Art. 9 Abs. 2 RPG). Sie sind ebenfalls behördenverbindlich.

2.2.2 Kantonale Richtplanung

In Anbetracht der Bedeutung von Zweitwohnungen kann die Richtplanrelevanz nicht verneint werden. Der Richtplan hat jedoch nur sehr beschränkte Möglichkeiten und kann rückwirkend keine Entwicklungen „heilen“. Er kann jedoch dazu beitragen, dass sich Entwicklungen, die sich als unerwünscht herausgestellt haben, nicht mehr wiederholen.

Dans un arrêt de principe du 26 mai 2009 (1C_469/2008, Chermignon), le Tribunal fédéral approuve le règlement adopté par six communes du Haut-Plateau de Crans-Montagna (VS) pour limiter la prolifération des résidences secondaires. Il rappelle qu'en droit valaisan, la fixation de contingents de logements secondaires, ou l'obligation de réserver un minimum de surfaces brutes de plancher aux résidences principales ressortissent aux autorités communales, dans le cadre de la définition du mode et du degré d'utilisation du sol (art. 13 al. 1 let. a LcAT). Le TF mentionne les mesures particulières permettant de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et secondaires cité par le Conseil fédéral dans son message concernant la modification de la LAT (FF 2007 5477). Parmi les solutions préconisées, dont le choix revient aux cantons, figurent les quotas et contingentements, la délimitation de zones spécialement destinées aux résidences principales ou secondaires, des coefficients minimum d'utilisation du sol, soit autant d'instruments relevant de l'aménagement du territoire et nécessitant une adaptation des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation, y compris communaux (FF 2007 5485), en fonction des circonstances régionales et locales (idem, p.5488). La lutte contre le développement excessif des résidences secondaires et ses effets constitue une obligation des autorités de planification qui trouve son fondement dans les dispositions générales des art. 1 à 3 LAT, et ne nécessite pas de base légale plus spécifique en droit fédéral ou cantonal (FF 2007 5492). Finalement, le TF renvoie aux fiches de coordination du plan directeur cantonal consacrées au tourisme intégrée pour mentionner qu'il appartient aux communes de contrôler et de maîtriser la construction des résidences secondaires notamment lors de l'adaptation des plans d'affectation. Cela confirme que les mesures mises en œuvre par le « Règlement des quotas de contingentement des résidences secondaires » relèvent de l'aménagement du territoire et que les communes sont bien compétentes en la matière, conformément à l'art. 13 LcAT.

Ainsi, en ce qui concerne les plans directeurs, la seule prérogative fédérale est une compétence de contrôle de la légalité. Il faut s'en tenir à ce principe et l'aménagiste fédéral n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle des cantons, ni à inciter ces derniers à prendre telle ou telle option. L'actuelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne contient qu'une disposition générale relative au contenu matériel des plans directeurs cantonaux. La Confédération ne peut pas, dans un «guide pour la planification», aller au-delà en prévoyant d'autres prescriptions ou en posant des exigences en matière de contenu minimum.

2.3 Natur der Planungshilfe: Zwangsinstrument für die Richtplanung?

Als Impressum zur „Planungshilfe für die kantonale Richtplanung. Zweitwohnungen (April 2009)“ kann man lesen, dass „Planungshilfen Vorgehen vorschlagen, wie bestimmte Problematiken konkret angegangen und rechtskonform vollzogen werden können. Andere Lösungen sind aber auch zulässig, sofern sie rechtskonform sind“. Wenn man aber die schon herausgegebenen Planungshilfen analysiert, kann man die Natur, den juristischen Anwendungsgrad dieser Art *soft law* in Frage stellen: Bei der Publikation „Publikumsintensive Einrichtungen Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-

Massnahmenplanung mit der kantonalen Richtplanung“ (2004), ist der rechtliche Stellenwert je nach Herausgeber differenziert: für das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL gilt die Publikation als eine „Vollzugshilfe des BUWAL als Aufsichtsbehörde und richtet sich primär an die Vollzugsbehörden. Sie konkretisiert unbestimmte Rechtsbegriffe von Gesetzen und Verordnungen und soll eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen“. Das BUWAL veröffentlicht solche Vollzugshilfen (oft auch als Richtlinien, Wegleitungen, Empfehlungen, Handbücher, Praxishilfen u.ä. bezeichnet) in seiner Reihe «Vollzug Umwelt». Das ARE erlässt Richtlinien für die Richtplanung. Die Vollzugshilfen gewährleisten einerseits ein grosses Mass an Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit; andererseits ermöglichen sie im Einzelfall flexible und angepasste Lösungen. Idem bei der Publikation „Verkehrsentensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan“ (2006) oder der Publikation „Planungshilfe Koordination Raumplanung und Störfallvorsorge“ (2009).

Die rechtliche Unverbindlichkeit der Planungshilfen wird eher vermutet anstatt begründet; die Rechtskonformität ist wie folgt garantiert: „Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfen, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen“.

Eine einzige Publikation erwähnt klar die Kompetenzverteilung durch ihre rechtliche Unverbindlichkeit: Bei der Publikation „Planungshilfe für Hartsteinbrüche“ (2006) kann man lesen: „Die Planungshilfe schafft eine Brücke. Die Herausgeber laden alle Betroffenen dazu ein, diesen Brückenschlag zu nutzen. Die Planungshilfe richtet sich an die Fachstellen des Bundes und der Kantone, namentlich an die Fachstellen für Raumplanung, Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz. Es sind aber auch Unternehmen angesprochen, denen die Planungshilfe bei der Abklärung und der planerischen Sicherung von neuen Standorten oder bei der Erweiterung bestehender Abbaugelände dienen soll. Den Gemeinden und Organisationen kann sie als Grundlage und Orientierungshilfe von Nutzen sein. Die Planungshilfe stützt sich im Wesentlichen auf die Absichtserklärung vom 28.1.03 (s. Anhang) sowie die Fachgrundlagen der Schweizerischen Geotechnischen Kommission (SGTK)“ [...] „Die Inhalte der Planungshilfe stellen eine wichtige Grundlage für die Planung dar, sie sind jedoch rechtlich nicht verbindlich“. Sogar die nötige Umsetzung im kantonalen Richtplan ist deutlich beschrieben: „[...] Die übergeordnete Koordination der Nutzungsinteressen – insbesondere die Abstimmung mit nationalen Interessen und den Interessen der Nachbarkantone – ist nur möglich, wenn das Vorhaben in einem kantonalen Richtplan aufgenommen wird. Kantonale Abbau- und Deponiekonzepte können die Koordinationsaufgabe des kantonalen Richtplans nicht ersetzen. Sie stellen als Sachplanung eine zweckmässige Ergänzung und Grundlage zum kantonalen Richtplan dar“.

Les « guides pour la planification » proposés par la Confédération n'ont ainsi d'autre valeur qu'informative : ils ne peuvent ni poser des exigences en matière de contenu minimum ni prévoir d'autres prescriptions que celles contenues dans les plans directeurs cantonaux.

2.4 Werkzeugskiste als *Panacée* der kantonalen Instrumente ?

Ist der politische Wille vorhanden, die Zweitwohnungspolitik in einer Gemeinde zu ändern, sind nach Auffassung von mehreren kantonalen Regierungsräten die raumplanerischen Massnahmen besser geeignet als fiskalische Instrumente.

Die Zielvorstellungen im Werkzeugkasten müssen mit den Zielvorstellungen des Richtplans abgestimmt sein, sonst ist die Kohärenz zwischen Richtplan und Werkzeugkasten nicht gegeben. Es ist eine erfreuliche Ähnlichkeit zwischen dem Werkzeugkasten der Planungshilfe und dem Werkzeugkasten „Zweitwohnungen und touristische Beherbergung“ des Kantons GR festzustellen.

2.4.1 Raumplanerische Massnahmen

Zudem stehen die raumplanerischen Massnahmen den bernischen Gemeinden nebst anderen Möglichkeiten (kommunale Kausalabgaben) bereits heute zur Verfügung. Im Wesentlichen sind dies die folgenden Instrumente:

- Festlegung eines Mindestanteils an Erstwohnungen für Bauzonen: Gemäss Art. 73 Abs. 1 des Baugesetzes (ktBauG-BE) können die Gemeinden in ihrer baurechtlichen Grundord-

nung – im Interesse eines genügenden Wohnungsangebotes für die ortsansässige Bevölkerung – vorschreiben, dass in bezeichneten Zonen die Wohnbauten einen bestimmten Anteil an Dauerwohnungen (Erstwohnungen) enthalten. Der Kanton Bern überlässt es nach geltendem Recht somit den Gemeinden, die dafür erforderlichen Vorschriften im Baureglement aufzustellen. Der Erlass solcher Bestimmungen setzt voraus, dass in Gemeinden das Angebot an Wohnungen, die nach Ausstattung und Preis den Bedürfnissen und Verhältnissen der ortsansässigen Bevölkerung entsprechen, ungenügend ist.

- Ferienhauszonen: für diese spezifischen Zonen im Sinne von Art. 76 ktBauG-BE können die Gemeinden den Bau von Ferien- und Wochenendhäusern ihren Bedürfnissen entsprechend regeln. Das ktBauG-BE schreibt dazu u.a. vor, dass die Öffentlichkeit durch den Bau, Betrieb und Unterhalt der Erschliessungsanlagen solcher Ferienhauszonen nicht belastet werden darf und diese durch die Eigentümer zu finanzieren sind.

2.4.2 Fiskalischen Massnahmen

Grundsätzlich werden die nachstehend dargestellten abgaberechtlichen oder fiskalischen Instrumente diskutiert. Dabei wird anerkannt, dass solche Instrumente die Nachfrage nach Zweitwohnungen wohl nur indirekt zu bremsen oder zu lenken vermögen.

Angesichts der starken steuerlichen Belastung des Grundeigentums in der Schweiz (Besteuerung der Eigenmiete, Vermögenssteuer, Liegenschaftssteuer) bleibt für eine zusätzliche Belastung mit einer Aufwandsteuer kein Raum. Die Belastung würde nicht mehr der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen. Kann den Inhabern von Zweitwohnungen die Verursachung konkreter Kosten nachgewiesen werden, können diese mittels kommunalen Kausalabgaben gedeckt werden. Die Kosten der allgemeinen Verwaltung und Infrastruktur sind jedoch über die direkten Steuern zu finanzieren. Die Förderung des privaten Grundeigentums ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Eine Differenzierung nach Erst- und Zweitwohnungen wäre grundsätzlich möglich, drängt sich aber nicht auf.

Gegen die Einführung einer Zweitwohnungsabgabe sprechen auch veranlagungstechnische Überlegungen. Je nachdem was als Zweitwohnung gelten soll, müsste eine Differenzierung des gesamten Wohnungsbestandes vorgenommen werden. Das ist kaum praktikabel und wird in der Praxis genau so zu Auslegungstreitigkeiten führen wie die Frage, ob der Inhaber oder der Eigentümer steuerpflichtig werden soll. Ausserdem sind Missbräuche vorprogrammiert, indem etwa Ehegatten pro forma am Ort der Zweitwohnung einen getrennten steuerrechtlichen Wohnsitz begründen, damit beide Wohnungen als Erstwohnungen gelten.

Würde eine Zweitwohnungsabgabe eingeführt, so müsste die zusätzliche Belastung der Grundeigentümer wohl über eine Reduktion oder Aufhebung der Liegenschaftssteuer kompensiert werden.

2.5 Chronologische Diskrepanz

Enfin, s'agissant du calendrier politique, la question des résidences secondaires fait actuellement débat. En particulier, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national examine actuellement un projet de loi concernant le problème des résidences secondaires (07.062 LAT. Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE). Si la volonté de légiférer ainsi manifestée devait se concrétiser, il faudrait à tout le moins attendre de connaître le contenu définitif du texte légal pour envisager des dispositions d'application du genre de celles qui sont mises en consultation avec le projet de «guide pour la planification directrice».

Zu den entsprechenden Vorschlägen ausserhalb der parlamentarischen Debatte über die Aufhebung des Lex Koller und ihre flankierenden Massnahmen wird daher in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort nur eventualiter Stellung bezogen.

3. Detailbemerkungen

Hinweis: Die nachfolgenden Eventualanträge beziehen sich jeweils auf den Kanton Graubünden als Beispiel, da dieser an der Spitze der Forschung betreffend „Zweitwohnungen“ ist und schon auf regionaler Ebene gewisse pragmatische Lösungen experimentiert hat. Bei den Eventualanträgen sind die einzelnen Anträge nur insoweit ausformuliert, als dies für das Verständnis erforderlich ist; bei den übrigen Punkten beantragen wir eine Redaktion entsprechend den angegebenen Stossrichtungen.

3.1 Zusammenfassung des Vorschlages

Die Planungshilfe verfolgt vier Absichten:

1. **Thematik auslegen und fokussieren:** Dieser Absicht wird die Planungshilfe nur zum Teil gerecht. Sie muss dahingehend ergänzt werden, was bezüglich der Zweitwohnungsthematik nicht geregelt und durch die Richtplanung nicht gelöst werden kann.
2. **Auftrag konkretisieren:** Auch dieser Absicht wird die Planungshilfe erst zum Teil gerecht. Es werden wichtige Zusammenhänge ausgeblendet und zu hohe Erwartungen an die Richtplanung formuliert. Eine Antwort darauf, was im Rahmen der Richtplanung erreicht werden kann und was nicht (z.B. Zweitwohnungsbestand), vermag die Planungshilfe nicht zu geben. Es werden durch die Planungshilfe für die Richtplanung unerreichbare Vorstellungen impliziert, deren Erfüllung dann im Rahmen der Genehmigungsverfahren durch den Bund erwartet werden.
3. **Anforderungen an die Richtplanung festlegen:** Aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen zwischen und innerhalb der Kantone, Richtplan-Methoden der Kantone, Richtplan-Kompetenzen (Legislative oder Exekutive) und der unvollständigen Auslegeordnung kann dieser Anspruch aufgrund von sachlichen Überlegungen nicht erfüllt werden. In politischer Hinsicht ist festzuhalten, dass die Richtplanung Sache der Kantone ist und der Bund keine Kompetenz hat, „Anforderungen“ zu stellen.
4. **Gebiete mit möglichem raumplanerischem Handlungsbedarf ermitteln:** Der Verweis auf die Übersichtskarte mit den Daten VZ 2000 ist nicht sinnvoll, da diese keine hinreichenden Hinweise auf den Handlungsbedarf zu geben vermag.

3.2 Gegenstand der Planungshilfe / Auslegeordnung

Die in der Planungshilfe erwähnte Differenzierung der Zweitwohnungsthematik ist in analytischer Hinsicht wertvoll (Zweitwohnungen in Tourismusräumen, bewirtschaftete und unbewirtschaftete Betten). Leider sind keine vergleichbaren Angaben darüber bekannt, welche Zweitwohnungen „touristisch bewirtschaftet“ sind und welche nicht. Es gibt Erfahrungswerte, die aber sehr unterschiedlich sind und spezifische Begründungen haben. Dies schränkt den unmittelbar praktischen Wert der Auslegeordnung ein, macht aber trotzdem Sinn für die Analyse.

Wird die Bedeutung der Zweitwohnungen in einen grösseren Zusammenhang gestellt (Bestand, Entwicklung, nachfrage-steuernde Faktoren, angebots-steuernde Faktoren, Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft, gesetzliche Rahmenbedingungen), nimmt die Planungshilfe zwar einzelne Bereiche sehr detailliert auf, andere Bereiche werden ohne sachliche Gründe ausgeklammert (z.B. Auswirkungen auf altrechtliche Wohnungen, Umgang mit dem Bestand, Überlegungen zu wertbestimmenden Faktoren von Liegenschaften, pekuniäre Zusammenhänge). Die Planungshilfe erhebt andererseits den hohen Anspruch, die Abgrenzung zu anderen räumlich relevanten Politikbereichen aufzuzeigen. Diesem Anspruch vermag die Planungshilfe nicht im Ansatz gerecht zu werden. Die Thematik ist in der Tat auch vielfältig und komplex. Ein Beispiel: Die finanzielle Bewertung von Liegenschaften/Hotels stellt einen wichtigen Punkt im Zusammenhang mit (Sanierungs-)Krediten oder für die Akteure auf dem Immobilienmarkt dar. Die Zuweisung in eine Hotelzone kann zum Beispiel direkte Auswirkungen auf die finanzielle Bewertung der Liegenschaft und damit auf die „Bonität“ eines allfälligen Sanierungskredites haben. Solche Schnittstellen/Mechanismen blendet die Planungshilfe

vollständig aus. Um eine wirksame und erfolgversprechende Raumordnungspolitik zu erarbeiten, ist die Darlegung solcher Zusammenhänge jedoch unerlässlich.

Eine grosse Herausforderung stellt sodann der Umgang mit Zweitwohnungen, die in den 60-er bis 80-er Jahren erstellt wurden. Sie weisen einen erheblichen Erneuerungsbedarf auf, geniessen die Besitzstandsgarantie und stellen ein grosses ungenutztes Betten- und Beherbergungspotenzial dar. Auch diesbezüglich besteht Ergänzungsbedarf in der Planungshilfe. Dabei sind die Grenzen der Richtplanung (und der raumplanerischen Instrumente) aufzuzeigen und die Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Bereichen zu berücksichtigen.

Das Fehlen wichtiger Elemente in der Vorlage führt dazu, dass die Erwartungshaltung gegenüber der Richtplanung mit Blick auf die Gesamthematik nicht erfüllt werden kann. So ist es z.B. mit dem behördenverbindlichen Richtplan nicht möglich, direkt auf das Grundeigentum einzuwirken und die Besitzstands- und Eigentumsgarantie zu respektieren. Die Richtplanung hat zudem keine direkte Wirkung auf private Akteure. Davon ausgehend, dass die Planungshilfe des Bundes bei der Genehmigung der Richtpläne eine Rolle spielen wird und nicht unrealistische Erwartungen bei den Prüfungsbehörden geweckt werden, wird eine „Relativierung“ der richtplanerischen Möglichkeiten gefordert.

3.3 Bedeutung von Zweitwohnungen als Teil der touristischen Infrastruktur/ Einbettung in die Volkswirtschaft

Nur am Rande sei erwähnt, dass Gemeinden und der Kanton Graubünden von Zweitwohnungseigentümern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Graubünden ca. CHF 72 Mio. Steuern einnehmen (ohne Liegenschaftssteuern, Handänderungssteuern, Schenkungs- und Nachlasssteuern in zweistelligen Millionenbeträgen). In typischen Tourismusgemeinden betragen die von den Zweitwohnungseigentümern entrichteten Gemeindesteuern ca. ein Drittel des gesamten Steueraufkommens der entsprechenden Gemeinde (Wirtschaftsforum, S. 27).

Massnahmen zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung sind deshalb mit äusserster Vorsicht zu treffen und es ist das volle Wirkungsspektrum (auch die nicht beabsichtigten Nebenwirkungen) der Massnahmen zu betrachten. Die ökonomischen Auswirkungen sowie die nicht beabsichtigten Nebenwirkungen von Massnahmen im Bereich der Zweitwohnungen kommen in der Planungshilfe zu kurz. In der Einleitung wird zwar auf die Bedeutung von ZW hingewiesen, bei der Ermittlung des Handlungsbedarfes erfährt sie aber eine unzutreffende Gewichtung.

3.4 Räumliche Unterschiede / Bedeutung des Begriffes „Ausgewogenheit“ / Ermittlung des Handlungsbedarfes

Die räumlichen Gegebenheiten sind sehr unterschiedlich. In Graubünden zum Beispiel gibt es touristische Räume,

- in denen die Leitindustrie Graubündens eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung hat und nahezu kein Bettenangebot in der klassischen Hotellerie besteht. Trotz ausreichenden Flächenangeboten für die Erstellung von Hotels finden sich weder Investoren noch Finanzierungsmöglichkeiten für die Schaffung von Hotels. Solche Räume weisen denn auch naturgemäss hohe Zweitwohnungsanteile (60 – 80 %) auf. Vorhandene Bauzonenreserven werden in diesen Räumen oft von Zweitwohnungen „konsumiert“, und dies ohne Konkurrenz zu den Erstwohnungen; für letztere gibt es nämlich kaum eine Nachfrage (Gebiete mit negativen Bevölkerungsperspektiven). In solchen Räumen treffen die in Kapitel 3.2 der Planungshilfe aufgeführten Kriterien teilweise zu, sind aber im räumlichen Kontext und aufgrund der vorhandenen Struktur keineswegs als negativ zu beurteilen – weil sie der räumlichen Ausprägung entsprechen und keine Alternativen vorhanden sind. Typisches Beispiel hierfür ist der Tourismusraum Obersaxen/Lugnez;
- in denen die Hotellerie traditionell verwurzelt ist und das Bettenangebot schwergewichtig in der Hotellerie zu finden ist wie zum Beispiel in Davos. Es gibt Räume und Gemeinden, in denen die

„Unausgewogenheit“ zwischen Erst- und Zweitwohnungen sowie zwischen den Betten in der Hotellerie und der Parahotellerie nicht bestritten wird. Anhand der vom Bund kürzlich erarbeiteten Grundlagen (Studie Rütter+Partner / arcalpin) kann nachgewiesen werden, dass viele Gemeinden auf Ebene Nutzungsplanung bereits Massnahmen ergriffen haben. Man bewegt sich also auch in diesen Regionen längst nicht mehr auf einem völlig „freien“ Feld.

Vor dem Hintergrund dieser Auslegeordnung wird der Inhalt des Begriffes „Ausgewogenheit“ relativ und ist als Massstab nur von beschränktem Nutzen. So ist denn die Aussage „mit einem Anteil über 50% dürfte ein Handlungsbedarf bereits in hohem Masse gegeben sein“ pauschalisierend und unbedarft, die nicht nur am Ziel vorbeischießt sondern schlichtweg falsch ist. Es gibt in touristischen Räumen eine Vielzahl kleiner Gemeinden, die höhere Zweitwohnungsanteile (als 50 Prozent) aufweisen und eine Bautätigkeit von allerhöchstens 1-2 Wohnungen (Erst- und Zweitwohnungen) pro Jahr aufweisen. Diese Gemeinden können wohl nicht gemeint sein. Der in der Planungshilfe dargelegte Begriff des „Handlungsbedarfes“ führt in der Tendenz auf etwas, was nicht wirklich ein Kern der Problemstellung ist. Qualitative und spezifische räumliche Betrachtungen wären für die Planungshilfe zielführender.

3.5 Statistischen Angaben zur Zweitwohnungsthematik

Die statistische Datenlage zu ZW ist unbefriedigend. Es gibt die Daten der Volkszählung 2000; neuere Daten liegen nicht vor. Die statistischen Erhebungen zu den Logiernächten in der Parahotellerie wurden eingestellt. Vor diesem Hintergrund muss festgehalten werden, dass basierend auf einer quantitativen Auslegeordnung, die fast 10 Jahre alt ist, Massnahmen für die Zukunft ergriffen werden, die über die kommunale Nutzungsplanung ihre Wirkung im Bereich ab 2011 entfalten sollen.

Mit der neuen Methodik der Volkszählung und dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) wird die Situation in Bezug auf statistische Angaben noch schlechter: In der Botschaft des Bundesrates zur eidg. Volksinitiative „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“ ist festgehalten, dass sich in Zukunft keine direkten Schlüsse über die Anzahl von Zweitwohnungen ziehen lassen.

Fehlen verlässliche und vergleichbare statistische Grundlagen, ist die Erwähnung von Prozentanteilen zur Ermittlung des Handlungsbedarfes unseriös und deshalb zu streichen. Zutreffend wäre, darauf hinzuweisen, dass es keine verlässlichen Zahlen gibt, auf denen eine tragfähige Auslegeordnung in quantitativer Hinsicht aufgebaut werden kann. Als Folge davon bleibt vernünftigerweise kein anderer Schluss, als vorerst eine solche zuerst zu schaffen. Dies würde zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Die obige Auslegeordnung in Bezug auf statistische Angaben zeigt auch auf, wie wichtig es wäre, in Zusammenarbeit mit den Betroffenen eine Monitoring aufzubauen.

3.6 Bewirtschaftete Betten

Laut dem Bericht gilt ein Bett dann als bewirtschaftet gilt, wenn es mindestens 120 Tage im Jahr belegt ist. Diese Definition ist willkürlich. Denn:

- von welchen Faktoren ist die Anzahl Übernachtungen abhängig und welche Faktoren können mit raumplanerischen oder anderen ordnungspolitischen Massnahmen gesteuert werden?
- weshalb 120 Tage und nicht 100 oder 140 oder ein anderer Wert. Wie kommt dieser Wert zustande?
- wer erhebt diesen Wert und auf welche Weise? – Welches ist die Auswirkung dieser Erhebung auf Eigentümer, Pächter, Gast?
- Was passiert, wenn dieser Wert nur vorübergehend erreicht wird, wer muss handeln?

Die durchschnittliche Bettenauslastung in Hotels betrug im Jahre 2006 je nach Kategorie 35 - 45 % also rund 125 -165 Tage. Weitere Informationen und Angaben in diesem Zusammenhang sind auch

in der Broschüre „gemeinsam Übernachtungsgäste gewinnen“ enthalten (Herausgeber: Hotelierverein GR, AWT GR, Bergbahnen GR, Gastro GR).

3.7 Überkommunale Betrachtung

Eine überkommunale Betrachtung macht Sinn in Bezug auf eine breit abgestützte touristische Strategie innerhalb eines funktionalen (Tourismus)-Raumes. Sie macht aber nicht immer Sinn in Bezug auf die Verlagerung der Zweitwohnungsnachfrage in die umliegenden Gemeinden. Es gibt in der Praxis Beispiele, wo noch verfügbare Bauzonenreserven und billigere Bodenpreise vorhanden sind, aber (über Jahrzehnte) keine Verlagerungseffekte eingetroffen sind (z.B. Raum Oberhalbstein). Für eine solche Verlagerung müssen die umliegenden Gemeinden gewisse Qualitäten erfüllen und weitere Rahmenbedingungen (z.B. touristische Attraktivität) müssen gegeben sein. Festzustellen ist fallweise auch eine Verlagerung der Nachfrage nach Erstwohnungen (z.B. angrenzend an Raum Oberengadin).

3.8 Mindestinhalte / Anforderungen

Die aufgelisteten Punkte machen nur auf den ersten Blick Sinn. Bei der Übertragung auf die im Raum vorhandenen Verhältnisse, können sie aber auch wenig Sinn machen und die Planbeständigkeit / Rechtssicherheit gefährden. Im Sinne einer Auslegeordnung oder „ersten Annäherung“ können die Mindestinhalte akzeptiert werden. Im Sinne eines „Anforderungsprofils“, das zwingend eingehalten werden muss, können die Mindestinhalte aus grundsätzlichen Überlegungen nicht akzeptiert werden.

Unsere Erfahrungen gehen leider dahin, dass sich der Bund bei der Richtplan-Prüfung nicht auf die kantonsspezifischen Verhältnisse abstützt, sondern auf „Mindestanforderungen“ in Dokumenten wie der vorliegenden Planungshilfe. Diesem unzweckmässigen Vorgehen muss mit dieser Vorlage nicht noch zusätzlich „Vorschub“ geleistet werden.

3.9 Gebietsbezeichnung

Gegen die funktionalen und organisatorischen Anhaltspunkte ist nichts einzuwenden. Statistische Anhaltspunkte erweisen sich indessen in der Praxis heute und erst recht in Zukunft als untauglich. Die statistischen Anhaltspunkte, auch wenn sie noch so sehr herbeigewünscht werden und auch wünschbar wären, gibt es nicht.

3.10 Ziele, Grundsätze und Strategien im Richtplan

Problematisch und zu streichen:

- Aussagen zu Umnutzungen von Hotels und von Erstwohnungen zu Zweitwohnungen kann der Richtplan zwar machen, sie werden in der Wirkung aber über den Wert von Grundsätzen nicht hinausgehen können. Sie können aber vor Ort Schaden anrichten. Zu verweisen ist auf das Problem der „altrechtlichen Wohnungen“, der Besitzstandsgarantie und auf die Eigentums-garantie. In der praktischen Wirkung dürften diese Grundsätze die Richtplanung schwächen, weil Aussagen zu Problemstellungen gemacht werden, die mit den Mitteln der Richtplanung nicht beeinflussbar sind (Gesetzgebung, Eigentumsdefinition im ZGB) und in der Wirkung für die zu unterstützende Hotellerie Schaden anrichten können.
- Mit Blick darauf, dass in jedem funktionalen Raum und in jeder Gemeinde im Detail doch sehr spezifische Verhältnisse vorliegen, wäre es unklug, im Richtplan pauschalisierend festzuhalten, welche bestehenden Regelungen und Massnahmen nicht mehr geeignet sind. Das ist Aufgabe der Gemeinden und nicht des kantonalen Richtplans.

3.11 Touristisches Entwicklungskonzept

Der Tourismus in der Schweiz ist im internationalen Vergleich klein strukturiert. Ein von den Regionen/Gemeinden und touristischen Leistungsträgern gemeinsam erarbeitetes Entwicklungskonzept innerhalb eines funktional zusammengehörenden Raumes kann dazu beitragen, dass vermehrt am gleichen Strick und in die gleiche Richtung gezogen wird. Es führt zudem dazu, dass sich die Bevölkerung mit der Zukunft auseinandersetzen muss. Das macht Sinn. Andererseits soll die Abstimmung der TTA mit einem Beschneigungs- und Wasserbezugskonzept nicht Thema eines touristischen Entwicklungskonzeptes sein. Damit wird zu stark von der Beherbergungsfrage abgewichen und diese Thematik ist kantonal sehr unterschiedlich geregelt. Die Thematisierung der Verkehrsflüsse und des ruhenden Verkehrs macht nur dann Sinn, wenn allenfalls neue Anlagen vorgesehen sind oder Probleme bei den bestehenden Anlagen bestehen.

3.12 Grundanforderungen an die Nutzungsplanung

- Zielwerte Zweitwohnungen: Die jährlich Entwicklung im Wohnungsbau ist von vielen Faktoren abhängig und verläuft nicht konstant. Zielwerte machen nicht überall Sinn. Sicher dort, wo der Markt und die Situation überhitzt ist. Was passiert, wenn plötzlich ein erwünschtes Grossprojekt ansteht?
- Umnutzung von Hotels und Erstwohnungen in Zweitwohnungen: Bei altrechtlichen Wohnungen (und Hotels) gelten die bestehenden Zonen- und Baugesetzbestimmungen. Auf Ebene Nutzungsplanung können entsprechende Aussagen auch grossen Schaden anrichten und unerwünschte Auswirkungen haben. In konkreten Fällen entsprechende Umzonungen vorzunehmen, gestaltet sich in der Praxis als nicht immer erwünscht (z.B. Auswirkungen auf Kreditwürdigkeit von Hotels, höhere Zinsen für Kredite aufgrund anderer Bewertung der Liegenschaft und dadurch kontraproduktive Auswirkungen, Besitzstandsgarantie usw.). Diese Problemlösung ist in der Praxis heikel und kann nur fallweise und massgeschneidert angegangen werden, sollen die erwünschten Wirkungen erzielt werden.

3.13 Vollzugsfristen

Ersatzmassnahmen im Falle der Nichteinhaltung der Fristen: Der Richtplan kann lediglich aufzeigen, welche Massnahmen im entsprechenden Kanton aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich sind. Das macht aber wenig Sinn, weil es ja schon gesetzlich geregelt ist. Evtl. andere Mechanismen/Wirkungen in jenen Kantonen, in denen der Richtplan durch die Legislative erlassen wird?

4. Fazit

Der sgV widersetzt sich im Bereich des Raumplanungsrechts starren Begrenzungen und der Einführung grundsätzlich neuer Instrumentarien. Hingegen unterstützt er die raumplanerische Zusammenarbeit über die institutionellen Grenzen hinaus.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV verlangt eine Sistierung des Projekts einer Planungshilfe „Zweitwohnungen“.

Des mesures s'imposent en vue de maîtriser la construction de résidences secondaires sur la base de la situation actuelle et du développement souhaité. De ce fait, l'usam soutient la nécessité de mesures d'accompagnement à l'abrogation de la Lex Koller. Considérant que la situation est différente pour chaque commune et que de telles mesures doivent s'inscrire dans une vision supra-communale coordonnée au niveau cantonal, il importe de respecter la souveraineté des cantons ancrée dans la Constitution fédérale (art. 75) et par conséquent de leur laisser libre choix de désigner dans leurs plans directeurs les régions dans lesquelles une réglementation particulière s'imposerait en la matière.

La Confédération devant se limiter à un strict contrôle de la légalité des plans directeurs cantonaux – faut-il rappeler que la LAT ne contient qu'une disposition générale relative au contenu matériel desdits

plans ? –, elle n'est pas conséquent pas légitimée d'établir un guide pour la planification directrice cantonale en matière de résidences secondaires dont la validité juridique pourrait devenir de force obligatoire et par là même anticonstitutionnelle. Il importe par conséquent de clarifier la portée juridique d'un tel guide et d'ensuite la mentionner expressément.

D'autre part, le projet devrait être revu avec les cantons directement concernés et principalement avec les représentants des milieux économiques, touristiques et immobiliers desdits cantons, afin de mieux tenir compte encore des expériences déjà menées au niveau cantonal quant aux possibles outils de gestion, l'inefficacité des mesures fiscales par exemple étant majoritairement reconnue.

Finalemt, quand bien même soumettre à consultation un tel projet de guide au vu de l'agenda politique actuel pourrait débloquent quelque peu la situation quant aux mesures d'accompagnement à l'abolition de la Lex Koller, il n'est toutefois pas acceptable que l'ARE publie un tel outil tant que les Chambres ne se seront pas déterminées dans les objets cités ci-dessus.

Die Zweitwohnungsproblematik präsentiert sich von Region zu Region, ja selbst von Gemeinde zu Gemeinde völlig unterschiedlich. Während z. B. in den Tourismusregionen Zweitwohnungen vorwiegend im Zusammenhang mit dem Tourismus, dann in einem nicht unwesentlichen Masse aber auch mit der Bevölkerung stehen, dienen Zweitwohnungen in den Agglomerationen vorwiegend der Erwerbstätigkeit. Schon aus dieser Betrachtung erscheint es von vorneherein unmöglich, auf Bundesebene eine für alle Regionen und Zweitwohnungsstrukturen verbindliche Planungshilfe zu geben. Im Übrigen ist die Zweitwohnungsproblematik – soweit eine solche überhaupt besteht und Zweitwohnungen nicht überwiegend Vorteile bringen – erkannt und sind verschiedene Kantone auch bereits tätig geworden, so z. B. der Kanton Graubünden mit der Vorbereitung einer Grundsatzregelung auf Richtplanebene sowie mit der Bereitstellung eines entsprechenden Baukastens für die Gemeinden und Regionen. Bei richtiger Betrachtung besteht somit kein Handlungsbedarf auf Bundesebene. Zudem wäre eine entsprechende Legiferierung auf Bundesebene äusserst gefährlich, weil dies eine gesetzliche Grundlage mit starren Regelungen für die Intervention des Bundes und damit letztlich eine Aushöhlung der kantonalen Planungshoheit brächte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



David Th. Augustin Sansonnens
Politischer Sekretär

Zustellung per Post und elektronisch (moritz.leuenberger@gs-uvek.admin.ch; info@gs-uvek.admin.ch; maria.lezzi@are.admin.ch; martin.vinzens@are.admin.ch)

z.K. an

- Berner KMU, Burgdorf
- Bündner Gewerbeverband, 7002 Chur
- Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianata del Cantone Ticino, 6900 Lugano
- Union valaisanne des arts et métiers UVAM, Sion
- Union vaudoise des arts et métiers, 1001 Lausanne

- Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI, 1001 Lausanne

- Mitglieder der Ständigen sgv-Kommission „Mobilität und Raumentwicklung“
- Mitglieder der Schweizerischen Kommission für Immobilienfragen SKI-CSQI