

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

info@are.admin.ch

Bern, 18. Oktober 2013

Vernehmlassung: Bundesgesetz sowie Verordnung über Zweitwohnungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit, uns zum Gesetzes- und Verordnungsentwurf über Zweitwohnungen vernehmen zu lassen. Mit Annahme der Initiative hat das Stimmvolk den klaren Willen geäussert, bisher praktizierte Raumnutzungsmodelle, Tourismus- und Wirtschaftskonzepte in Berggebieten und Tourismuszentren zu ändern. Mit Gesetz und Verordnung soll der neue Verfassungsauftrag zur Einschränkung des Baus von Zweitwohnungen präzisiert und umgesetzt werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht interessiert, inwieweit die Vorlage den Volkswillen respektiert und Optionen für die regionalen Arbeitsmärkte eröffnet, die bisher stark auf die Bautätigkeit abstützten. Dass der Bau von Zweitwohnungen für Gemeinden kurzfristig wirtschaftlich attraktiv ist, gleichzeitig aber auch eine erhebliche ökologische und wirtschaftliche Belastung darstellen kann, ist erkannt. Folgende Fragen stellen sich anhand der Vorlage:

Fördert der Gesetzesentwurf eine nachhaltige Regionalpolitik?

Eröffnen sich für regionale Arbeitsmärkte Chancen? Konkret: für mehr Nachhaltigkeit im Bauen und im Tourismus?

Grundsätzliche Bemerkungen

Es ist unklar, wie hoch der Anteil von Zweitwohnungen in der Schweiz ist. In der Volkszählung von 2000 wurden 420'000 Zweitwohnungen gezählt. Heute rechnet das UVEK mit rund 500'000 Wohnungen, indem angenommen wird, dass sich die Bautätigkeit zwischen 2000 und 2010 ähnlich entwickelt habe wie in den Jahrzehnten zuvor¹. Diese statistische Unsicherheit erschwert eine Beurteilung der Dynamik bei den Zweitwohnungen und macht die Einschätzung dieser Vorlage nicht einfacher. Nach Einschätzung des SGB wird mit dieser Vorlage der Bau von Zweitwohnungen nicht massgeblich limitiert:

Die Nutzungsbeschränkung, wie sie in Artikel 7 definiert ist, legt die Schwelle sehr tief. Demnach dürfen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent neue Wohnungen noch immer bewilligt werden, wenn sie touristisch genutzt werden. Als „touristisch genutzt“

¹ Faktenblatt UVEK. Zweitwohnungen in der Schweiz. 2013

gilt eine Wohnung bereits dann, wenn sie „auf einer auf den internationalen Markt ausgerichteten, kommerziellen Vertriebsplattform angeboten wird.“ (Art. 7 Abs. 2c)

Auch der Bau von Zweitwohnungen zum wirtschaftlichen Betrieb von Hotels respektive die Umnutzung von Hotels in Zweitwohnungen ist praktisch unbeschränkt möglich (Art. 9). Und Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent können mittels Sondernutzungsplänen den Bau von Zweitwohnungen bis 10 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes weiterhin bewilligen (Art. 11). Auch eine Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen soll weitestgehend möglich bleiben (Art. 12).

Die Tourismusbranche ist gerade in Bergregionen der grösste Arbeitgeber. Es ist eine wertschöpfungsarme Branche und sie hat ein Nachfrageproblem, das sich durch den starken Schweizer Franken in den letzten Jahren akzentuiert hat. Durch den Bau von Zweitwohnungen verliert die Hotellerie in den Berggebieten zusehends an Boden. Notwendige Investitionen in die Substanzerhaltung und energetische Sanierung bestehender Hotelbauten werden nicht getätigt und innovative Gastronomiekonzepte nur zögerlich oder gar nicht umgesetzt. Grob geschätzt wird beim aktuellen Preis-Kosten Verhältnis in der Schweizer Hotellerie davon ausgegangen, dass eine durchschnittliche Auslastung von 60% nötig wäre, um genügend Spielraum für Investitionen zu haben. Im Wallis liegt die Auslastung der Hotelbetten aktuell bei 30%.²

Das Konzept der grossen Aparthotels aus den 80er-Jahren hat sich wirtschaftlich nicht bewährt³. Der SGB sieht in der Verknüpfung von Zweitwohnungen mit Hotelleriebetrieb durchaus Chancen, wenn nun aber aus nicht rentablen Hotels einfach Zweitwohnungen gemacht werden, löst dies keinen innovativen Schub für den Tourismus aus. Es verschärft im Gegenteil das bestehende Problem der kalten Betten für die Gemeinden, da die jährlich anfallenden Infrastrukturkosten für Zweitwohnungen von denselben nicht gedeckt werden. Die kurzfristig positive Auswirkung, die der Bau von Zweitwohnungen auf die regionale Wirtschaft hat, wird durch deren schwache Auslastung zunichte gemacht: In Gemeinden mit einem hohen Anteil von Zweitwohnungen sind enorme saisonale Schwankungen der Einwohnerzahlen zu bewältigen. Die Infrastrukturen (Entsorgung, Energieversorgung, Strassennetz, öffentlicher Verkehr, Kanalisation etc.) müssen grosse Kapazitäten aufweisen, um die Spitzenbelastung in der Hochsaison zu bewältigen. Die durchschnittliche jährliche Belegung von Zweitwohnungen beträgt nur gerade sechs Wochen. Während der restlichen Zeit des Jahres müssen die Kosten der Infrastrukturen allein von der einheimischen Bevölkerung getragen werden⁴.

Zu einzelnen Bestimmungen im Gesetzesentwurf

Art. 7 Nutzungsbeschränkung

Die Definition einer touristisch bewirtschafteten Wohnung lehnen wir ab, da sie keine Vorgabe zur Auslastung beinhaltet. Insbesondere ist die Bedingung in Buchstabe c (Angebot auf einer Vertriebsplattform) ungenügend.

² Hanser und Partner AG. Entwicklungsstrategie für die touristische Beherbergung. Juni 2013:

<http://www.hanserconsulting.ch/upload/public/0/377/ANN%20Strategie%20Touristische%20Beherbergung%20100613%0d.pdf>

³ Hingegen scheinen sich neue Konzepte wie z.B. das rocksresort in Laax Falera/GR mit 70% Jahresauslastung zu bewähren: Beschränkung der Eigenbelegung in der Hochsaison und zentrale Vermietung; Konzept mit Energieeffizienz und Nutzung bestehender touristischer Infrastruktur.

⁴ <http://www.dievolkswirtschaft.ch/editions/200805/pdf/Arpagaus.pdf>

Jedes „kalte Bett“ belastet die Gemeinde Zermatt beispielsweise mit jährlich Fr. 1400.-

Art. 9 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben

Die dermassen weitgehende und komplette Umnutzung bestehender Hotels in Zweitwohnungen ist nicht zielführend. Wenigstens ein Teil des Betriebs muss als Hotel weitergeführt werden.

Art. 11 Projektbezogene Sondernutzungspläne der Gemeinden

Die Kompetenz zur Bewilligung solcher Sondernutzungspläne müsste unbedingt beim Kanton liegen, damit eine Gemeindevillkür verhindert wird, eine ganzheitliche regionale Raumplanung möglich bleibt und eine einheitliche Bewilligungspraxis gewährleistet ist.

Art. 12 Bauliche und nutzungsmässige Änderungen

Der SGB lehnt Variante 1 klar ab. Eine solch unbeschränkte Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen wird eine Preissteigerung bei Erstwohnungen bewirken und kann im Extremfall dazu führen, dass Einheimische sich keine Wohnung mehr leisten können. Oder aber, dass Erstwohnungen in Dorfzentren verkauft werden zwecks Umnutzung, die Dorfzentren mit schlecht genutzten Zweitwohnungen in der Folge veröden, während am Dorfrand neue Erstwohnungen entstehen. Diese Bestimmung leistet tendenziell der Zersiedelung Vorschub. Variante 2 schränkt die Umnutzung ein auf familiäre Umstände. Dies wird vom SGB unterstützt.

Art. 15 Sistierung der Nutzungsbeschränkung

Der SGB lehnt die Bestimmung in Absatz 2 ab. Es dürfte je nach Region und Gemeinde relativ einfach sein, „erfolglos“ nach permanenten Mietern zu suchen um dann die Wohnung als Zweitwohnung vermieten oder verkaufen zu dürfen. Die Ersatzabgabe, wie in Art. 16 vorgesehen, würde vermutlich schlicht auf den Miet- oder Verkaufspreis umgelegt. Sie könnte so noch einen zusätzlichen Anreiz für Gemeinden bieten um solche Sistierungen relativ bereitwillig vorzunehmen.

Der SGB plädiert dafür, den Verfassungsauftrag als Chance für einen nachhaltigen Tourismus in Berggebieten zu nutzen. Die Eindämmung von Zweitwohnungen in Tourismuszentren, aber auch klar definierte Ausnahmestimmungen in peripheren Gebieten könnten einer nachhaltigen, gemeindeübergreifenden Regionalpolitik den Weg ebnen und Arbeitsplätze schaffen, die weniger stark saisonalen Schwankungen unterliegen⁵.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Dore Heim
Geschäftsführende Sekretärin

⁵ Ein innovativer Ansatz wird seit 5 Jahren im Engadiner Dorf Vnà erprobt. Hotel mit Zweitwohnungen im Paket mit Kultur und Landwirtschaftsprodukten sollen dörfliche Arbeitsplätze sichern: www.hotelvna.ch