Zeitschrift: Bündner Monatsblatt : Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur

Herausgeber: Verein für Bündner Kulturforschung

Band: - (2007)

Heft: 2

Artikel: Wie Zweitwohnungsbau steuern? : Sicht der Umweltverbände

Autor: Rodewald, Raimund

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-398890

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

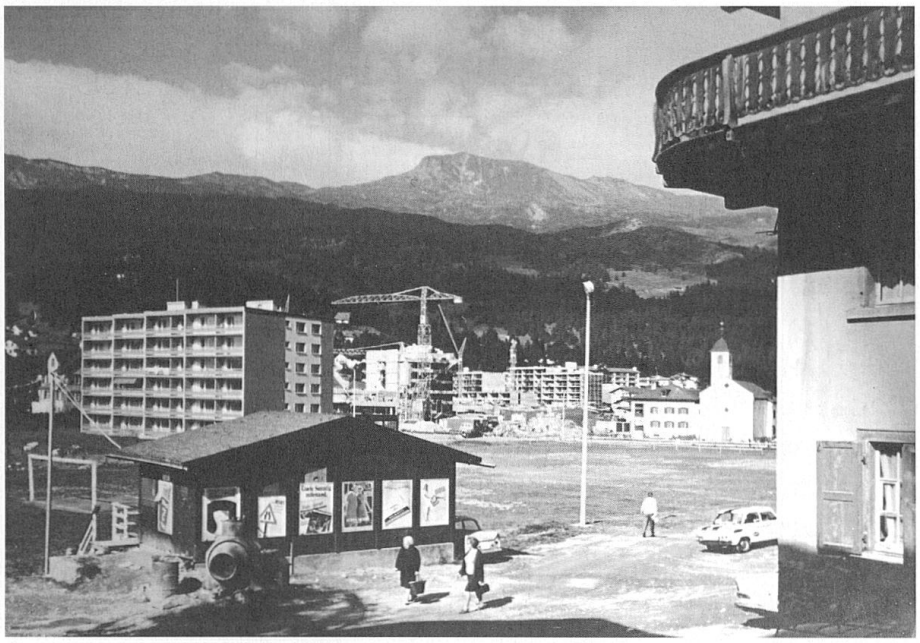
Wie Zweitwohnungsbau steuern? Sicht der Umweltverbände

Raimund Rodewald

1. Wo ist das Problem? Beispiele Graubünden und Wallis

Innert 20 Jahren hat sich die Fläche der Zweitwohnungen in der Schweiz verdoppelt. In vielen Tourismusgegenden wurden und werden gewaltige Kapitalanlagen in Zweit- und Drittwohnungen «parkiert». Diese stehen zudem monatelang leer und belasten das Landschafts- und Ortsbild. Parallel dazu darbt die Hotellerie. Die Tourismusorte und -fachleute schlagen seit einiger Zeit Alarm.

Ferienwohnungen gab es allerdings schon in früherer Zeit, doch waren sie dem Adel und den Reichen vorbehalten. Plinius der Jüngere oder auch die Medici hatten ihre Zweitwohnsitze in Umbrien respektive der Toskana, die churrhätischen Bischöfe im Münstertal und Vinschgau. Doch dies ist selbstverständlich nicht zu vergleichen mit dem Zweitwohnungsboom neueren Datums. Grund dafür ist die seit dem 20 Jahrhundert sukzessive verstärkte Stellung des Grundeigentümers, der über weitreichende Nutzungsrechte verfügt, und die erst spät einsetzende und wenig griffige Raumplanung, die zudem auf der Gemeindeautonomie fusst.



Zweitwohnungsbau auf der Lenzerheide in den 70er-Jahren.

Seit den 1950er-Jahren ist in den bevorzugten Tourismusgebieten eine massive Zunahme von Zweitwohnungen erfolgt. Bis 1966 waren es vorwiegend Ferienhäuser, die verstreut oft an den schönsten Stellen der Landschaft gebaut wurden. Mit der gesetzlichen Verankerung des Stockwerkeigentums ab 1. Januar 1965 trat eine deutliche Wende ein. Statt der kleinen Ferienhäuser wuchsen oft überdimensionierte und unansehnliche Betonkolosse oder sogenannte «Jumbochalets» in grosser Zahl aus dem Boden. Diese Entwicklung erreichte anfangs der 1970er-Jahre ihren ersten Höhepunkt. Sie wurde verstärkt durch die steigende Nachfrage nach Wohneigentum aus dem Ausland. Diese Entwicklung verlief völlig unkontrolliert, einzig die Grundstückverkäufe an Ausländer wurden seit 1961 genau registriert. Seit 1970 erhob sich zum Teil massive Kritik aus Landschaftsschutz- und auch aus Tourismuskreisen. Erste Zahlen dazu stammten aus dem Jahr 1970 (Volkszählung). Seither hat sich die Zahl der Zweitwohnungen verdreineinhalbfacht (Tab. 1). Jährlich kommen rund 9000 neue Zweitwohnungen hinzu.

Jahr	Anzahl Zweitwohnungen
1970	131 000
1975	ca. 175 000
1980	240 000
2000	420 000
2005	ca. 450 000 (eigene Hochrechnung)

Tab. 1: Entwicklung der Zweitwohnungen (Quelle: Bundesamt für Statistik)

Die Entwicklung des Zweitwohnungsbaus in den Tourismusgebieten – seither haben die städtischen Gebiete ebenfalls zugelegt – geht einher mit einer massiven Ausdehnung der Bauzonen. So befinden sich gemäss Raumentwicklungsbericht des Bundes (2005) mehr als doppelt soviele Bauzonenreserven in Tourismusgebieten (Abb. 2). An einzelnen Orten droht gar ein weiterer Einzonungsschub, beispielsweise für grosse Zweitwohnungsresorts. Die Situation ist stellenweise so krass, dass die Ortskerne mit den historischen Bauten aus leerstehenden Zweitwohnungen bestehen, die sich die Einheimischen nicht mehr leisten können. Deswegen richtet man nun ausserhalb der Dörfer neue «Bauzonen für Einheimische» in ghettoartiger Weise ein und treibt damit die Zersiedelung weiter voran.

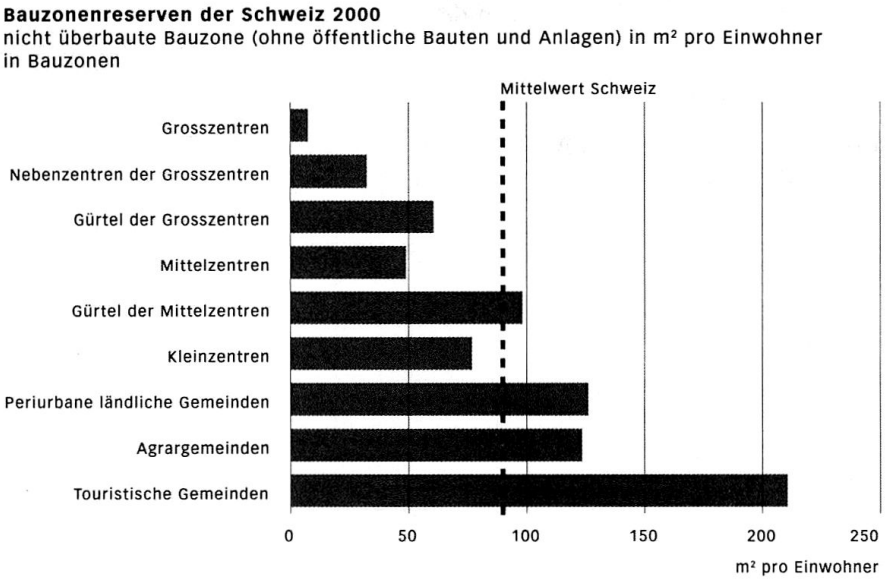


Abb. 2: Räumliche Verteilung der Bauzonenreserven (aus ARE 2005. Raumentwicklungsbericht, Bern)

Die Kantone Wallis und Graubünden haben den schweizweit grössten Anteil von Zweitwohnungen und liegen etwa dreimal über dem Durchschnitt von 11,8 Prozent (Tab. 2).

Kanton	Zweitwohnungen 2000		Veränderung 1980-2000	
	Absolut	In % des Gesamtwohnungsbestandes	Zweitwohnungen	Gesamtwohnungsbestand
ZH	33'861	5.7 %	314.9 %	28.3 %
BE	45'623	9.8 %	49.6 %	23.4 %
LU	11'441	7.5 %	130.7 %	44.3 %
UR	1'978	12.5 %	31.3 %	29.6 %
SZ	5'526	10.0 %	30.9 %	55.6 %
OW	3'606	22.4 %	16.4 %	41.5 %
NW	2'113	12.5 %	45.8 %	55.9 %
GL	2'916	15.2 %	34.4 %	20.2 %
ZG	3'979	9.3 %	304.8 %	62.8 %
FR	10'454	9.9 %	100.9 %	56.0 %
SO	6'729	6.0 %	280.6 %	34.2 %
BS	8'395	7.9 %	208.0 %	8.2 %
BL	6'489	5.5 %	270.2 %	33.5 %
SH	2'611	7.5 %	228.4 %	23.6 %
AR	2'790	11.1 %	14.7 %	22.9 %
AI	668	11.0 %	9.5 %	29.1 %
SG	18'965	9.2 %	79.1 %	35.8 %
GR	47'902	37.1 %	41.5 %	41.4 %
AG	13'435	5.6 %	379.0 %	44.5 %
TG	7'983	7.9 %	256.5 %	46.4 %
TI	45'175	24.4 %	42.3 %	33.5 %
VD	43'481	13.4 %	104. 0 %	33.7 %
VS	61'614	35.7 %	27.3 %	38.9 %
NE	6'431	7.9 %	71.7 %	14.5 %
GE	22'912	11.2 %	118.9 %	23.7 %
JU	2'742	8.8 %	42.3 %	23.5 %
CH	**419'819**	**11.8 %**	**75.3 %**	**32.2 %**

Quelle: Eidg. Volkszählung 1980 und 2000; eigene Berechnungen

Tab.2: Die Zweitwohnungsanteile in der Schweiz (Quelle: ARE 2005. Änderung des Raumplanungsgesetzes, erläuternder Bericht, Bern)

Die Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus bestehen aus eher kurzfristigen Gewinnen für die Bauwirtschaft und längerfristig sich anhäufenden Kosten auf der Seite der Umwelt und der Siedlungsqualität. Zweitwohnungen weisen für die Umwelt erhebliche Nachteile auf, die sich im Vergleich zur Hotellerie verdeutlichen lassen (Abb. 3).

Kriterium	**Bewertung**
Fläche BGF	120 m² Erstwohnung, 155 m² Zweitwohnung (aus einer Oberengadiner Studie), generell höherer Bodenbedarf für Zweitwohnungen
Jährliche Belegung	Durchschnittlich knapp 6 Wochen, Belegungsgrad kleiner als 15 Prozent
Rendite	Stark verschuldete Hotellerie, volkswirtschaftliche Rendite der Zweitwohnungen gering
Wertschöpfung	Ausländischer Hotelgast: Fr. 301 pro Nacht, ausländischer Ferienwohnungsgast: Fr. 158 (Beispiel Oberengadin)
Energieverbrauch	Die kalten Betten werden beheizt auf durchschnittlich über 15 °C (Fallbeispiel Vaz/Obervaz), Zweitwohnungen beanspruchen 10 % des Heizenergiebedarfs aller Haushalte (www.energiestadt.ethz.ch)

Abb. 3: Vergleich Zweitwohnungen und Hotel

Die Folgen des Zweitwohnungsbaues sind:

- Hoher Bodenverbrauch, Belastung des Orts- und Landschaftsbildes.
- Hoher Infrastrukturbedarf.
- Dimensionierung auf Höchstbelegungszeit.
- Niedrige Auslastung, damit verstärkter Ausbau der touristischen Lockangebote.
- Verteuerung und Einschränkung des Lebens für die Einheimischen (neue Einheimischen-Wohnzonen da und dort nötig)
- Ungedeckte Kosten der Ver- und Entsorgung (Wasser und Abwasser).
- Ethisch bedenkliche, spekulative Bodenmarktsituation mit einseitigen Gewinnen für die Privateigentümer.

Das Beispiel Graubünden

Im Kanton Graubünden ist die Zweitwohnungsfrage dank des Oberengadins ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit getreten. Seit 1990 sind im Oberengadin doppelt soviele Zweitwohnungen wie Erstwohnungen entstanden (Abb. 4). Hält der Bauboom unvermindert an, so werden die Baulandreserven 2009 erschöpft sein, wie der Grundlagenbericht zur Siedlungsentwicklung im Oberengadin vom Dezember 2004 zeigte. Erst die 2005 angenommene Zweitwohnungsinitiative auf Kreisebene brachte Bewegung. Damit sollte die Bruttogeschossfläche der neu zugelassenen (oder durch Umnutzung entstehenden) Zweitwohnungen auf jährlich 12 000 m², das heisst gegenüber den Vorjahren etwa halbiert werden. Die jüngste Ablehnung des entsprechenden Richtplanvorschlages zur Umsetzung der Volksinitiative durch die Celeriner Bevölkerung (April 2007) führte (zwischenzeitlich?) zu einem Scherbenhaufen.

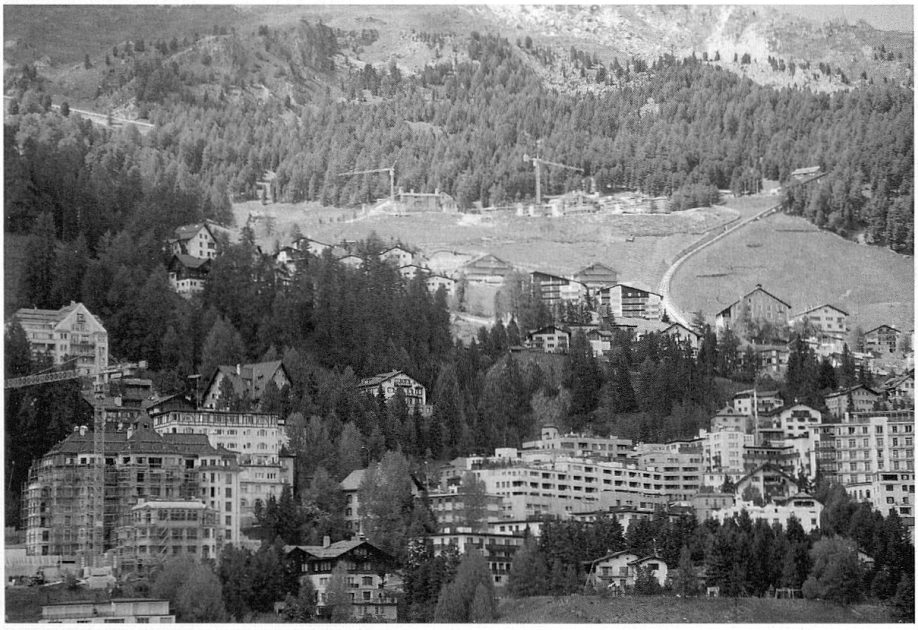


Abb. 4: Bauboom in der Gemeinde St. Moritz (2005)

Neue Zweitwohnungen belasten die Siedlungsqualität, sei es durch eine globalisierte und oft wenig regionaltypische Architektur, sei es durch eine auf Abzäunung ausgerichtete Aussenraumgestaltung. An manchen Orten fragt man sich als Aussenstehender, was nun wirklich ortstypisch ist und was einen Fremdkörper darstellt (Abb. 5 und 6).
Die im Jahr 2006 erarbeitete Zweitwohnungsstudie des Wirtschaftsforums Graubünden («Neue Wege in der Zweit-

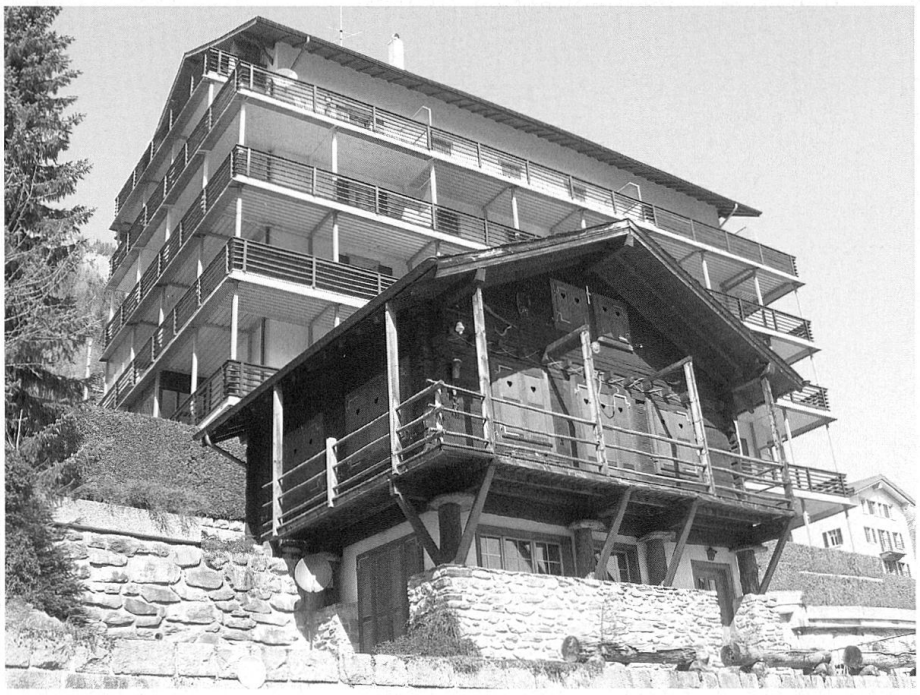


Abb. 5 und 6: «Ausländerkontingents-Bauzone» oberhalb von La Punt (oben) und ein Walliser Beispiel (Salvan, unten)

wohnungspolitik») dreht nun den Spiess um und möchte primär die Nachfrage nach Zweitwohnungen, die mit der künftigen Aufhebung der Lex Koller ansteigen dürfte, mit einer aktiven Ansiedlung von Feriendörfern, Hotels und Resorts verbunden mit einer geringfügigen Lenkungsabgabe nutzen. Dies löst aber die bestehende Problematik in keiner Weise, sondern beschönt diese. Der Ruf nach neuen Anlagen von Resorts führt vielmehr zu weiterem Bodenverbrauch und zu raumplanerisch fragwürdi-

gen Grossprojekten, wie zum Beispiel in den Fällen «Arosa/Prätschli» und «Savognin/Castle Radons».

Beispiel Wallis

Der Zweitwohnungsbau boomt im Wallis wie noch nie. In Bezug auf die Lex Koller stehen in gewissen Gemeinden im Unter- und Mittelwallis über 1000 hängige Gesuche für den Verkauf von Immobilien an Ausländer an (Jahreskontingent 176!), eine Zahl, die weit über den jährlich erlaubten Einheiten liegt.[1] Als Folge dieser Entwicklung hat der Walliser Staatsrat sieben Unterwalliser Gemeinden ein befristetes Veräusserungsverbot von Immobilien an Personen aus dem Ausland auferlegt. Davon betroffen sind auch die Gemeinden Bagnes mit Verbier (Wartefrist: 4 ½ Jahre) und Nendaz (6 ½ Jahre), die in den vergangenen Jahren einen sehr hohen Bauboom verzeichneten. Auch Leukerbad hat eine Wartefrist von drei Jahren. Es zeigt sich, dass im Wallis das Grundübel in den viel zu grossen Bauzonen liegt. Zudem ist dort auch die sogenannte Maiensässzone eine Art Bauzone, was bundesrechtlich höchst fragwürdig ist.
Die Walliser Mischung von übergrossen Bauzonenreserven, den grössten Lex-Koller-Kontingenten und dem höchsten Anteil von Zweitwohnungen ist explosiv und verheisst für die Zukunft nichts Gutes.

Dazu ein paar Fakten:

- 2005 gab es 174 000 kalte Betten, 70 000 mehr als zwanzig Jahre zuvor.[2]
- Es bestehen enorme Bauzonenreserven; die Maiensässzone ist eine Teil-Bauzone, zudem wurden und werden freistehende Heuställe nach und nach in Ferienhäuser verwandelt.
- In Crans-Montana gab es 1985 5500 Hotelbetten, 2006 noch 2000 Hotelbetten; die Zahl der kalten Zweitwohnungsbetten stieg in dieser Zeit von 17 000 auf 37 000; Moratorium der sechs Gemeinden Ende 2005; Abstimmung über eine eher schwache Kontingentsregelung mit Erstwohnanteilen im März 2007 (8000 m² gegenüber 13 500 m² Bruttogeschossfläche heute).
- Kontingentsregelung in Saas Fee, Moratorium und Kontingentsausarbeitung in Zermatt und Anzère.
- Projekte für rund 10 000 zusätzliche Betten im Unter-/Zentralwallis.

Das Beispiel der Kontingentsregelung in Crans-Montana zeigt, dass solche Massnahmen nur als erste Schritte betrachtet werden dürfen. Die Kontingente sind nach wie vor zu hoch und werden wohl die Probleme nur etwas hinausschieben.

Abbildung 6: In Verbier fand eine beispiellose Verbauung der ehemaligen Alp statt (Bild vorher1943/nachher 2006). Die Einheimischen finden dort kaum bezahlbaren Wohnraum und die Infrastruktur ist ausserhalb der Saison weitgehend auf Eis gelegt.

2. Vom Zweitwohnungskoller zur Lex Koller

Wer im Ausland wohnhaft ist, braucht seit 1961 eine Bewilligung für den Erwerb von Grundeigentum in der Schweiz. Man betrachtete dies staatspolitisch im Prinzip als unerwünscht. Es

galt die Meinung, dass die Summe aller privaten und öffentlichen Grundstücke letztlich das nationale Territorium ausmache. Der Schweizer Boden sollte daher soweit wie möglich in Schweizer Händen bleiben. 1961 ging es vor allem um ein ideelles Anliegen: Man wollte den Boden unseres Landes in schweizerischen Händen wissen. Da die Lex von Moos sich einerseits als zu wenig wirksam erwies, andererseits Immobilienkreise gar eine gänzliche Abschaffung der Einschränkungen wollten, kam es anfangs der 70er-Jahre zu Revisionsbestrebungen. Nationalrat Rudolf Schatz, der damalige Präsident der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, unterstützte eine griffige Einschränkung des Erwerbs von Zweitwohnungen durch Ausländer und schrieb im Dezember 1972: «Darf ich noch beifügen, dass es beim ganzen Problem nicht um die Frage der Ausländerfreundlichkeit, bzw. -feindlichkeit geht. Es ist klar, dass ein hässliches Haus an unpassendem Ort störend ist, ob es einem Schweizer oder einem Ausländer gehört.» Da das Aktienrecht damals kaum Kontrollen möglich machte, wurden anfangs der 70er-Jahre viele Missbräuche bekannt (unter anderem in Lenzerheide-Valbella, Vevey und im Tessin). Im ersten Halbjahr seit Inkrafttreten der Lex Furgler intervenierte das damalige EJPD mit über 100 Rekursen gegen kantonale Bewilligungsentscheide. Die Bewilligungen stiegen von 1026 (1961) bis 4849 (1971) an; mit dem Notrechtsbeschluss wurde 1972 die Zahl auf 2774 reduziert. Zwischen 1975 und 1977 wurden insgesamt rund 7000 Bewilligungen erteilt. Der Kontingentsgedanke tauchte 1979 in der Verordnung auf. Es kam bereits im Vorfeld zu heftigen Reaktionen der Tourismuskantone. Die Lex Friedrich von 1983 setzte das Ziel, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern. Die Zahl der Bewilligungen betrug 1980 5950, 1982 3094. Im Rahmen des Eurolex-Paketes zur EWR-Abstimmung 1992 wurde auch die Lex Friedrich revidiert. Nach der Abstimmung wurden diese Änderungen wieder fallengelassen und aufgrund der Standesinitiative des Kantons Genf sowie einer Motion eine Teilrevision der Lex Friedrich vorgenommen. In Bezug auf die Kontingentierung und das Bewilligungssystem von Zweitwohnungen änderte sich hingegen nicht viel. Diese Vorlage wurde 1995 in der Referendumsabstimmung abgelehnt. In der Folge kam es zu weiteren Revisionen von Gesetz (inzwischen Lex Koller genannt) und Verordnung, ohne dass das Kontingentsystem angetastet wurde. Die ausgeschöpften Kontingente sanken kontinuierlich bis Mitte der 90er-Jahre und stiegen dann langsam wieder an. Die Kontingente wurden nur zu etwa 70 Prozent seit

den 90er-Jahren genützt. Die Tourismuskantone Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis haben ihre Kontingente jedoch in den letzten Jahren zu 100 Prozent und mehr ausgeschöpft, das heisst in diesen Gebieten besteht eine grosse ausländische Nachfrage. Eine Motion der FDP 2002 verlangte die Aufhebung der verbliebenen Bestandteile der ehemaligen Lex Friedrich, die allerdings 2004 unbehandelt abgeschrieben wurde. Der Bundesrat beantragte im Januar 2005 als Bestandteil seiner Wachstumspolitik dennoch die Aufhebung der Lex Koller, wollte aber zuvor die lenkenden Raumplanungsmassnahmen für den Zweitwohnungsbau prüfen. Im Herbst 2005 wurde ein entsprechender Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Flankierende Massnahmen wurden beispielsweise vom Kanton Graubünden vehement abgelehnt.

Datum	Gesetz(esänderung)	Inhalt
1961	Lex von Moos	Bewilligungspflicht des Kaufes von Immobilien durch Ausländer.
1972/1973	Notrechtsbeschluss (Lex Celio)	Kreditrestriktionen.
1973/1974	Lex Furgler	Verbot der Anlage ausländischer Gelder in Grundstücken mit Ausnahmeregelungen (in Fremdenverkehrsorten, die auf den ausländischen Eigenheimtourismus angewiesen sind).
1979	Verordnungsänderung	Es wurden Kontingente festgelegt (Plafonierung der 1975 bis 1977 durchschnittlich erteilten Bewilligungen).
1983/1985	Lex Friedrich	Einführung des gesamtschweizerischen Kontingentssystems auf Gesetzesstufe, das in allen Fremdenverkehrsorten und für alle Verkäufe von Zweitwohnungen gilt. Der Bundesrat setzte ab 1985 die Höchstzahl (2000 pro Jahr) schrittweise hinunter (auf heute 1500 Einheiten).
1979/1984	Volksinitiative der Nationalen Aktion (NA) gegen den Ausverkauf der Heimat	Stopp des Verkaufes von Grundstücken an Ausländer; knappe Ablehnung.

1993	Standesinitiative des Kantons Genf; Motion der Rechtskommission des Ständerates	Abschaffung der Lex Friedrich; Motion des Ständerates verlangte Teilrevision. Der Bundesrat hielt fest, dass «eine Aufhebung der Lex Friedrich (...) auf die Bodenrechts-, Raumplanungs- und Wohnungspolitik abgestimmt sein muss.»
1994	Revisionsvorlage	Gewisse Liberalisierungen im Bereich der Zweitwohnungen.
1995	Referendumsabstimmung	Die Gesetzesnovelle wird verworfen.
1996	Revision der BewV	Übertragbarkeit der nicht ausgeschöpften Kontingente auf das folgende Jahr.
1997	Revision des BewG (Lex Koller)	Ferienwohnungen nicht angetastet.
1999/2002	Parl. Initiative Epiney für Teilrevision; Gesetzesänderung	Modifikation betr. Verkauf von Ferienwohnungen unter Ausländern.
2002/2003	Revision des BewV	Erhöhung der max. Nettowohnfläche von 100 m^2 auf 200 m^2.
2002	Motion der FDP (Fulvio Pelli)	Aufhebung der Lex Koller, Bundesrat nimmt Motion an, Motion wird im Dezember 2004 abgeschrieben.
2005	Bundesrat gibt Aufhebung der Lex Koller bekannt als Bestandteil seiner Wachstumspolitik	Es soll geprüft werden, ob der Zweitwohnungsbau künftig über das Raumplanungsrecht in geordnete Bahnen gelenkt werden kann.
November 2005	Botschaft des Bundesrates über die möglichen flankierenden Massnahmen	Planungspflicht via Richtplanung (Schwelle 30 Prozent)

In der Geschichte der Lex Koller (von den Anfängen der Lex von Moos) sind drei Argumentationslinien Pro und Kontra zu erkennen: (1) die emotionale konservative Seite (Ängste), (2) die Seite des Landschaftsschutzes (Schutz vor Zersiedlung) und (3) die Immobilien- und Tourismusseite (Baubranche und Tourismusförderung). Noch 1995 lehnte das Volk eine Liberalisierung der Lex Friedrich ab. Dennoch könnte man der Ansicht verfallen, dass sich seit 1961 die Bedeutung der verschiedentlich revidierten Lex Koller in einem sich wandelnden internationalen

Umfeld stark verändert hätte (der ausländerdiskriminierende Aspekt ist in der Tat und zu Recht nicht mehr haltbar). Dem ist aber im Bereich der Zweitwohnungen nicht so und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Raumplanung hat sich zwar seit 1961 etabliert, und es bestehen seit den 80er-Jahren verschiedene kommunale Modelle zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus (namentlich Erst-/Zweitwohnanteilregelungen), kommunale Kontingente (aktuell Oberengadin) und Abgaben oder fiskalische Regelungen.
→ Das Siedlungswachstum und der Bestand der Bauzonenreserven in Tourismusgebieten sind dennoch überproportional hoch. In diesen Gebieten befinden sich aber auch herausragende Landschaften.

2. Der Boom von Zweitwohnungen erfuhr gerade Ende der 90er-Jahre bis in die jüngste Zeit einen enormen Aufschwung. Der Zweitwohnungsboom trägt in hohem Masse spekulative Züge in sich. Auch die Gemeinden profitieren davon massiv (St. Moritz: bis zu 6 Mio. Franken Einnahmen pro Jahr aus Handänderung, Grundstücksgewinnsteuer unter anderem). Das «Parkieren» von Kapital im Sinne von schlecht genutzten, Landschaft und Energie verbrauchenden Zweitwohnungen hat sich als touristischer Bumerang entpuppt: Die Bodenpreise explodierten, Wohnungen für Einheimische waren und sind kaum zu finden, gleich reihenweise wurden Hotels in lukrative Eigentumswohnungen umgebaut, das Landschaftsbild wird belastet und die Wertschöpfung sinkt.
→ Die Lex Koller konnte also eine Beschränkung des Zweitwohnungsbaus nicht erreichen.

Dennoch: Ohne Lex Koller wäre die Situation mit Sicherheit noch viel schlimmer. Obwohl im Durchschnitt rund jede zehnte neu erstellte Ferienwohnung einer Lex-Koller-Bewilligung unterliegt, ist der Ausländeranteil in einigen Tourismusgebieten deutlich höher. Zudem wirkt das Ausländerkontingent auch als Motor für den Bau neuer Feriendorfsiedlungen (z.B. Orascom Resort in Andermatt).

Seit einiger Zeit ist aber eine deutliche Trendwendung in der öffentlichen Diskussion spürbar. Der Appell der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz an den Bundesrat betreffend Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus im Oberengadin im Juli 2003

und das überwältigende Ja von 72 Prozent zur Kontingentsinitiative am 5. Juni 2005 sowie Bestrebungen unter anderem in Saas Fee, Zermatt und Crans-Montana (VS) zeigen, dass sich der Wind gedreht hat. Dennoch werden die initiativen Gemeinden noch kaum vom Kanton und noch weniger vom Bund unterstützt. Es ist daher jetzt an der Zeit, das Kontingentsmodell Oberengadin (oder auch Vaz/Obervaz) als Anlass zu nehmen, um auch für andere Regionen, die in Zweitwohnungshalden zu ersticken drohen, Unterstützung zu bieten. Es müsste aber dringend auch über ein Verbot gesprochen, das heisst eine maximal erträgliche Obergrenze von Zweitwohnungen je Region muss definiert werden, im Interesse der Volkswirtschaft und des sozialen Klimas.

Revisionsvorlage RPG (Aufhebung Lex Koller und flankierende Massnahmen) vom 10. November 2005

Art. 8 Abs. 2 RPG; Sie bezeichnen die Gebiete, in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen.

Übergangsbestimmungen

1 Die betroffenen Kantone passen ihre Richtpläne innerhalb einer Frist von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes an dessen Anforderungen an und sorgen dafür, dass die betroffenen Gemeinden innerhalb der gleiche Frist geeignete Massnahmen treffen.

2 Solange die Kantone und Gemeinden die nötigen Vorkehrungen nicht getroffen haben, dürfen keine Zweitwohnungen bewilligt werden.

Mit der vom Bundesrat im Januar 2005 vorgeschlagenen Aufhebung der Lex Koller – mit dem fragwürdigen Hinweis auf seine Wachstumspolitik – und den von den Tourismuskantonen kritisierten flankierenden raumplanerischen Massnahmen (siehe Kasten) droht nun aber ein wichtiges Ventil zu platzen. Würde der Bundesrat ohne griffige Massnahmen die Lex Koller tatsächlich aufheben, so würde er damit den nun sensibilisierten Regionen einen Bärendienst erweisen. Die Nachfrage würde explodieren, Preise von weit über 10 000 Franken pro Quadratmeter lockten. Bereits rüsten sich einige Investoren auf die Zeit nach der Lex Koller: In Locarno werden Hotels umgebaut und in Eigentumswohnungen verwandelt. Auch im Raum Lugano-Agno-Caslano

ist der Boom bereits spürbar. Im Oberengadin dürften bald neue Bauzonen gefordert werden.

Abb. 7: Beispiel für aktuelle Zersiedelung (Gemeinde Mollens VS)

3. Lösungsvorschläge zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus

Zur Problemlösung kommen in erster Linie raumplanerische und fiskalische Massnahmen in Frage:[3]

- Bei den raumplanerischen Massnahmen steht der Erstwohnanteilplan im Vordergrund. Er legt für die einzelnen Nutzungszonen prozentmässig einen für die ortsansässige Bevölkerung reservierten Wohnraum fest (Erstwohnanteil) und erlaubt differenzierte und den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragende Lösungen. Das Instrument ist in den Tourismusgemeinden relativ stark verbreitet und hat sich in der Praxis bewährt. In Gemeinden mit stagnierender Bevölkerung und rückläufiger Nachfrage nach Erstwohnungen macht der Erstwohnanteilplan jedoch wenig Sinn.
- Eine weitere Lösung zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus sind Vorschriften über Mindestwohnflächen. Dahinter steht der Gedanke, dass grossflächige Wohnungen vorab von der ortsansässigen Bevölkerung und nicht als Ferien- und Zweitwohnungen genutzt werden. Die Massnahme trägt den heutigen Lebens- und Haushaltsformen (Zunahme der Einpersonen- und Kleinhaushalte) und dem Umstand, dass auch

im Ferienwohnungsbereich grossflächige Wohnungen gefragt sind, zu wenig Rechnung und dürfte weitgehend überholt sein.

- Als Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus kaum mehr anzutreffen sind Bonus- oder Malussysteme. Bei ihnen entscheidet die Erstellung von Erstwohnungen darüber, in welchem Mass von der Ausnützungsziffer Gebrauch gemacht werden kann.
- Eine weitere Möglichkeit zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus ist das «Tiroler Modell». Dieses enthält in Gemeinden mit mehr als acht Prozent Zweitwohnungen ein grundsätzliches Zweitwohnungsverbot für Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde und erlaubt den Ortsansässigen bis zu drei Ferienwohnungen zur Vermietung zu erstellen.
- Neben planerischen Vorkehrungen kommen zur Lösung des Zweitwohnungsproblems auch fiskalische Massnahmen wie Abgaben und Steuern in Frage. Gebühren sind – infolge des Kostendeckungsprinzips (Gesamtertrag darf Gesamtkosten nicht übersteigen) und des Äquivalenzprinzips (Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert) – in ihrer Höhe begrenzt und daher vielerorts kaum geeignet, einen nennenswerten Lenkungseffekt herbeizuführen.
- Vermietung(szwang) von Ferienhäusern: Wurde bereits von Jost Krippendorf (Die Landschaftsfresser, 1975) mittels steuerlichen und organisatorischen Anreizen vorgeschlagen.
- Die Kontingentierung von Zweitwohnungen kann sich insbesondere für Gemeinden mit knappen Baulandreserven und hohem Baudruck, aber auch für solche mit geringer oder fehlender Nachfrage nach Erstwohnraum als sinnvolle und zweckmässige Lösung erweisen. Sie ermöglicht eine langfristige und zielgerichtete Steuerung des Angebotes, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, der vorhandenen Baulandreserven, der Ausrichtung auf Infrastruktur und das touristische Angebot usw. Kantonalen und kommunalen Kontingentierungen steht das Bundesrecht nicht entgegen. Kontingentierungen sorgen dafür, dass das Bauland gestaffelt innerhalb des 15-jährigen Planungshorizonts einer Überbauung zugeführt wird. Neben den rechtlichen stellen sich auch methodische Fragen. So sind neben der Höhe des (jährlichen) Kontingents die Modalitäten der Freigabe zu regeln. Nahe liegend ist, die Baugesuche in der Reihenfolge ihres Eingangs zu berücksichtigen. Die Kontingente müssen aber auf eine Plafonierung hinauslaufen (absolute Belastungsgrenze des Ortes) und daher nach und nach verkleinert werden!

- Resorts mit «served Appartments» stellen eine neue Tendenz dar; sie sind oft mit neuen Einzonungen verbunden. Falls die Resortbetreiber aber irgendwann beschliessen können, Wohnungen privat zu verkaufen, dürfte über kurz oder lang ein weiterer Berg von schlecht genutzten Zweitwohnungen entstehen.

All diese Massnahmen haben daher höchstens begrenzenden Charakter und hängen stark vom kommunalen Willen ab. Eine echte Trendwende ist letztlich nur mit einem Verbot von Zweitwohnungen zu erreichen, wie dies faktisch auch im Tirol gilt. Daher fordert die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz ein deutlich stärkeres Engagement von Bund und Kanton zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus und zum Schutz unserer Landschaft vor Verbauung.

Eine Aufhebung der Lex Koller soll an klare griffige Massnahmen des Bundes zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaues (unabhängig von der Nationalität des Eigentümers) geknüpft werden. Hierfür sind Praxis- und Gesetzesänderungen nötig. Aber auch unabhängig von der Lex Koller sind heute Interventionen dringend nötig. Wir schlagen daher folgendes vor:

1. Übergrosse Bauzonenreserven sind in den Tourismusgebieten zurückzuzonen.
2. Keine Bauzonenerweiterung ausserhalb von kantonalen Entwicklungsschwerpunkten. Dies ist auch das Ziel der Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» der Umweltverbände.
3. Planerischer Schutz vor Zweitwohnungen durch Richt- und Nutzungspläne (z. B. keine Zweitwohnungen in für das Ortsbild sensiblen Gebieten und für das soziale Leben wichtigen Ortsteilen, Verbot von Stockwerkeigentum in bestimmten Zonen, planerischer Schutz der Hotellerie). Auch der Rückbau «toter» Zweitwohnungen muss ein Thema werden!
4. Kontingentierungspflicht (wichtig: regressive Ausgestaltung!), Verbot von Zweitwohnungen an bestimmten Orten.
5. Vermietungszwang und -anreize (Achtung! Auch zuviele warme Betten schaden der Hotellerie, Grundproblem sind oft nicht die kalten, sondern die zu vielen Betten).
6. Mehrwertabschöpfung auf Zweitwohnungen und Energieverbrauchsvorschriften.
7. Institutionelle Einbindung der Zweitwohnungsbesitzer in bestehende/neue lokale Tourismusträgerschaften und in die politische Verantwortung.

Fazit

Die Lex Koller darf nur aufgehoben werden, wenn griffige flankierende Massnahmen ergriffen werden. Es muss nebst Beschränkungsmassnahmen auch über ein Verbot von Zweitwohnungen gesprochen werden! Der Zweitwohnungsbau hat ein Ausmass angenommen, das sich weit von jeder sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit entfernt hat. Der Bodenverbrauch und die Verunstaltung des Landschafts- und Ortsbildes, aber auch die touristische Qualität des Landes leiden vermehrt darunter. Die Politik muss bei der Zweitwohnungsfrage nun endlich hinschauen und Verantwortung übernehmen! Nebst den betroffenen Gemeinden ist von den Kantonen und dem Bund ein deutlich stärkeres Engagement einzufordern.

Raimund Rodewald ist Biologe und Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL
Adresse des Autors:
Dr. phil. Raimund Rodewald, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz,
Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Bern

1 Walliser Bote, 21.12.06.

2 Tages Anzeiger, 26.1.07.

3 Quelle: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP