

Änderung des Raumplanungsgesetzes
(Flankierende Massnahmen zur Aufhebung des
Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland)

**ERLÄUTERNDER
BERICHT**

1. Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Raumplanerischer Handlungsbedarf

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41; im Folgenden: Lex Koller) soll gemäss Vernehmlassungsvorlage zur Aufhebung des BewG aufgehoben werden. Als Folge davon ist in verschiedenen Regionen mit einer spürbaren Steigerung des Zweitwohnungsbaus zu rechnen. Weil dies aus raumordnungspolitischen, aber auch aus tourismus- und wirtschaftspolitischen Gründen problematisch erscheint, ist auch der Bund im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsfrage gefordert (siehe Ziff. 1.2.2 und 1.3.2.3): Eine übermässige Zunahme der Zweitwohnungen steht einerseits im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Gebot der haushälterischen Bodennutzung. Andererseits beeinträchtigt eine zunehmende Zersiedelung durch Zweitwohnungen das Landschafts- und Ortsbild von Tourismusregionen. Angesichts der volks- und regionalwirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus in der Schweiz muss es von gesamtschweizerischem Interesse sein, mit dessen Kapital - der attraktiven Landschaft - sorgfältig umzugehen, wozu Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus gehören.

Heute stellt die Lex Koller für den Bund die einzige Möglichkeit zur direkten Einflussnahme im Bereich der Zweitwohnungen dar. Das aktuelle Raumplanungsrecht sieht diesbezüglich keine direkten Regelungen vor. Deshalb wird eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vorgeschlagen, welche es erlauben soll, die erwarteten Entwicklungen in geordnete und raumordnungspolitisch zweckmässige Bahnen zu lenken. Eine Regelung der Zweitwohnungsfrage über das Raumplanungsrecht an Stelle der aktuellen Regelung über die Lex Koller erscheint zweckmässig, weil bei einer solchen inländische und ausländische Nachfragerinnen und Nachfrager gleich behandelt würden.

1.1.2 Vorgeschichte

Nach Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 wurde von verschiedener Seite die Abschaffung oder zumindest eine Lockerung des BewG gefordert, weshalb eine Expertenkommission eingesetzt worden ist¹. Diese ist in ihrem Bericht² zum Schluss gekommen, dass Kantone und Gemeinden bei der Aufhebung des BewG flankierende Massnahmen in der Raumplanung und allenfalls im Steuerrecht ergreifen sollten, um unerwünschte Entwicklungen im Ferien- und Zweitwohnungsbau aufzufangen. Der Bund sollte Rahmenvorschriften erlassen, welche Gewähr bieten, dass Kantone und Gemeinden die nötigen Massnahmen treffen.

¹ Siehe dazu auch Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Bericht zum Vorentwurf und Vernehmlassungsvorlage. Oktober 2005, Kap. 1.4.

² Bericht der Expertenkommission für die Prüfung der Folgen einer Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Erstattet dem EJPD April 1995.

Parallel zu den Arbeiten dieser Expertenkommission schlug der Bundesrat damals eine Lockerung des Gesetzes vor, ohne dessen harten Kern (u.a. die Kontingentierung von Ferienwohnungen für Personen im Ausland) anzutasten. Diese Vorlage wurde in der Referendumsabstimmung vom 25. Juni 1995 mit 53.6 % der Stimmen verworfen. Infolge dieses Abstimmungsergebnisses wurden die vorgeschlagenen Massnahmen des Expertenberichts damals nicht weiterverfolgt. Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um die Aufhebung der Lex Koller sind diese Vorschläge nun wieder geprüft worden.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Problemlage

1.2.1.1 Zweitwohnungen in der Schweiz

Gemäss Eidgenössischer Volkszählung 2000 beträgt der Anteil der Zweitwohnungen³ gesamtschweizerisch 11.8 % des Gesamtwohnungsbestandes. Dieser Wert variiert zwischen den Kantonen erheblich und liegt in Tourismuskantonen bei über 30 %. In vielen Kantonen ist zudem die Anzahl Zweitwohnungen seit 1980 prozentual deutlich stärker gewachsen als die Anzahl Erstwohnungen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Zweitwohnungsanteile 1980 und 2000

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

³ In der Eidg. Volkszählung wird der Begriff „zeitweise bewohnte Wohnungen“ verwendet, welcher hier den Zweitwohnungen gleichgesetzt wird.

Über die ausländischen Besitzanteile am Zweitwohnungsbestand existieren keine Daten. Einen Hinweis auf die ausländische Nachfrage geben lediglich die Angaben zu den im Rahmen der Lex Koller erteilten Bewilligungen und zur Ausschöpfung der Kontingente⁴. Die Kontingente sind gesamtschweizerisch seit 1985 nicht voll ausgeschöpft worden, der Grad der Ausschöpfung ist aber seit 1994 tendenziell angestiegen. Die Tourismuskantone Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis haben ihre Kontingente in den letzten fünf Jahren zu 100 % und mehr ausgeschöpft, d.h. in diesen besteht eine beträchtliche ausländische Nachfrage⁵.

Bei Aufhebung der Lex Koller ist damit zu rechnen, dass der Nachfragedruck in den Kantonen und Gemeinden mit bereits heute hoher ausländischer Nachfrage zunehmen wird. Darauf deutet die hohe Ausschöpfung der Kontingente in den touristischen Kantonen hin. Zahlreiche Gemeinden kennen zudem, gestützt auf Artikel 13 BewG, weitergehende Einschränkungen des ausländischen Erwerbs. So gelten in vielen touristischen Gemeinden heute, unabhängig von der Kontingentierung auf Bundesebene, Maximalquoten für den Verkauf von Grundstücken und Wohnungen an Personen im Ausland. Diese Regelungen werden bei Aufhebung der Lex Koller wegen fehlender Rechtsgrundlage hinfällig, so dass in diesen Gemeinden mit einem zusätzlichen Nachfragedruck durch Personen im Ausland zu rechnen ist. Nicht abzuschätzen ist zudem, wie sich die Nachfrage in Kantonen und Gemeinden entwickeln wird, in denen der Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland heute nicht zugelassen ist, weil sie nicht als Tourismusregionen gelten.

Mit oder ohne Aufhebung der Lex Koller ist in Zukunft mit einer Zunahme der Zweitwohnungen zu rechnen, und zwar sowohl in Tourismusregionen als auch in städtischen Gebieten. In Tourismusregionen ist eine Konzentration der Nachfrage auf die grösseren und bekannteren Destinationen zu erwarten. Dies hängt einerseits mit der Klimaänderung zusammen, welche zu einer Verlagerung der Nachfrage in höher gelegene, schneesichere Ferienregionen führen wird. Andererseits ist im Tourismus mit einem verschärften internationalen Wettbewerb zu rechnen, in welchem sich in erster Linie die grossen Destinationen mit gut ausgebauten touristischen Angeboten behaupten können.

In städtischen Gebieten ist die Zahl der Zweitwohnungen zwischen 1980 und 2000 markant gestiegen (siehe Tabelle 1). Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Der wirtschaftliche Strukturwandel wird weiterhin dazu führen, dass Beschäftigte häufiger die Arbeitsstelle wechseln, Wohn- und Arbeitsort immer weiter auseinander liegen sowie in Haushalten beide Partner an verschiedenen Orten berufstätig sind. Trotz des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur und der Verkürzung von Reisezeiten dürfte dies in Zukunft zu einer wachsenden Nachfrage nach Zweitwohnungen in Städten führen.

1.2.1.2 Konsequenzen der wachsenden Zweitwohnungsbestände

Zweitwohnungen kommt eine gewisse regionalwirtschaftliche Bedeutung zu. Gesamtschweizerisch entfallen gemäss Bundesamt für Statistik rund ein Viertel aller Logiernächte auf Ferienwohnungen. Die Auslastung von Ferienwohnungen - dies gilt insbesondere für jene, die

⁴ Siehe dazu auch Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Bericht zum Vorentwurf und Vernehmlassungsvorlage. Oktober 2005, Kap. 1.3.

⁵ Eine Ausschöpfung von über 100% geht auf die 1996 eingeführte Pool-Lösung zurück. Nicht gebrauchte Kontingente gehen gemäss dieser Regelung an einen Pool, aus welchem Kantone auf Gesuch hin zusätzliche Kontingente im Umfang von maximal 50 % ihres ordentlichen Kontingentes beziehen können.

von ihren Besitzern nicht an Dritte vermietet werden - ist indessen oft tief. Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Ferienwohnungen darf deshalb nicht überschätzt werden.

Unabhängig von der effektiven Belegung der Zweitwohnungen bringt deren Bau und Unterhalt einen gewissen Umsatz für das Bau- und Baunebengewerbe. Dies entspricht jedoch einem kurzfristigen und punktuellen Nutzen, welcher auch nur teilweise regional anfällt. In peripheren Regionen mit schwacher oder rückläufiger Bevölkerungsentwicklung können Zweitwohnungen zudem zum Erhalt bestehender Bausubstanz beitragen, sofern sie nicht in Neubauten eingerichtet werden.

Den positiven regionalwirtschaftlichen Auswirkungen ist entgegenzustellen, dass die Zweitwohnungen vielerorts in direkter Konkurrenz zur Hotellerie stehen. Ferienwohnungsgäste geben in der Regel weniger aus als Hotelgäste und die Parahotellerie schafft weniger regionale Arbeitsplätze als die Hotellerie. Ferienwohnungen sind zudem in aller Regel grösser als Hotelzimmer. Selbst wenn bei der Beurteilung der Frage, wie gross der Siedlungsflächenverbrauch pro Bett in der Hotellerie ist, Anlagen wie Parks, Konferenzräume oder Personalhäuser mit berücksichtigt werden müssen, dürfte der Siedlungsflächenverbrauch von Zweitwohnungen pro Bett gleichwohl höher sein als jener in der Hotellerie. Ein steigender Anteil an Betten in Zweitwohnungen führt demzufolge zu einer tendenziell verminderten Wertschöpfung pro Gast bei gleichzeitig höherem Siedlungsflächenverbrauch. Dieser Zusammenhang ist sowohl aus regionalwirtschaftlicher als auch aus raumplanerischer Sicht kritisch zu beurteilen.

Hohe Zweitwohnungsbestände gefährden zudem die Qualität der Landschaft, welche das Kapital des Schweizer Tourismus darstellt. Auch die Ortsbilder und die Siedlungsqualität werden durch viele, oft leer stehende Wohnungen beeinträchtigt. Mittelfristig wird sich dies negativ auf die Attraktivität der Tourismusregionen und auf die Konkurrenzfähigkeit des Schweizer Tourismus im internationalen Wettbewerb auswirken.

Eine hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen führt zu steigenden Immobilien- und Mietpreisen, was es für die Einheimischen erschwert, attraktiven und erschwinglichen Wohnraum vor Ort zu finden. Die Einheimischen werden von den meist sehr zahlungskräftigen Zweitwohnungsnachfragern vom Wohnungsmarkt verdrängt. Hinzu kommt, dass die Gemeinden die Infrastruktur auf die theoretische Maximalbelegung ausrichten müssen, welche - wenn überhaupt - nur während eines Teils des Jahres erreicht wird. Dies kann zu überhöhten Infrastrukturkosten für die Gemeinden und damit zu einer Benachteiligung der lokalen Bevölkerung und Wirtschaft durch eine erhöhte Steuerbelastung führen.

Das vor allem in touristischen Regionen zu beobachtende Überhandnehmen der Zweitwohnungen führt folglich zu einer Reihe von unerwünschten Wirkungen. Die Lex Koller hat diese Entwicklungen zwar in Vergangenheit nicht stoppen können, weil sie nur für ein beschränktes Nachfragesegment - die Personen im Ausland - gilt. Die Aufhebung der Lex Koller wird aber den Problemdruck merklich verschärfen.

1.2.2 Ziel der Neuregelung

Die Neuregelung über die Anpassung des Raumplanungsgesetzes soll negative Auswirkungen der geplanten Aufhebung der Lex Koller verhindern. Da sich insbesondere der Bereich der Zweitwohnungen als problematisch herausgestellt hat, zielt der vorgeschlagene Lö-

sungsansatz darauf ab, Voraussetzungen zu schaffen, damit Kantone und Gemeinden den Zweitwohnungsbau in geordnete Bahnen lenken können.

Die vorgeschlagene Lösung des Bundes gewährleistet, dass sich die Kantone und Gemeinden der Thematik in einer koordinierten Weise annehmen. Sie schreibt diesen nicht vor, wie sie das Problem im Einzelfall zu lösen haben. Damit soll gewährleistet werden, dass der jeweils regional unterschiedliche Problemdruck berücksichtigt werden kann, und dass regional angepasste Lösungen getroffen werden können.

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung über die Lex Koller wird die angestrebte Neuregelung die diskriminierende Unterscheidung in aus- und inländische Nachfrager aufheben.

1.2.3 Stossrichtung der Neuregelung

Der Zweitwohnungsbau soll über das bestehende Instrument des kantonalen Richtplans gesteuert werden. Als Grundlage für eine solche Regelung wird eine Anpassung des Raumplanungsgesetzes vorgeschlagen, mit der die Kantone dazu verpflichtet werden sollen, in ihren Richtplänen Gemeinden oder Regionen mit besonderem Regelungsbedarf zu bestimmen und für diese Gebiete Strategien und Massnahmen zu entwickeln. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Entwicklung in diesen Gebieten im Einklang mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit erfolgt.

Dieser Lösungsansatz macht es in den betroffenen Kantonen notwendig, die kantonalen Richtpläne entsprechend anzupassen sowie - auf kommunaler Ebene - die als Ziel führend erachteten Massnahmen zu treffen. Hierfür soll den Kantonen und Gemeinden eine Frist von drei Jahren ab In-Kraft-Treten dieser Gesetzesrevision eingeräumt werden. Die Aufhebung der Lex Koller soll dabei erst in Kraft treten, wenn die flankierenden raumplanerischen Massnahmen getroffen sind.

Inwieweit die vorgeschlagenen Ergänzungen des RPG der Konkretisierung auf Verordnungsstufe bedürfen, wird im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse noch vertieft zu prüfen sein. Auf dieser Stufe wird allenfalls auch zu präzisieren sein, welche statistischen Grundlagen künftig nötig sein werden, um die Entwicklung des Zweitwohnungsbaus zuverlässig beurteilen zu können. Dies dürfte vor allem deshalb nötig werden, weil das Gebäude- und Wohnungsregister in seiner heutigen Ausprägung nicht alle Informationen enthält, die ein aussagekräftiges Monitoring erlauben.

Ergänzend zur vorgeschlagenen Neuregelung soll der Bund - in Zusammenarbeit mit den Kantonen - zudem eine Vollzugshilfe erarbeiten. In dieser sollen - im Sinne von Empfehlungen - für die Bestimmung jener Gebiete, in denen mit Bezug auf den Zweitwohnungsbau ein besonderer Regelungsbedarf besteht, Schwellenwerte bestimmt werden. Es erscheint sinnvoll, die Schwellenwerte in traditionell touristischen und gut erschlossenen Gebieten höher anzusetzen als in peripheren und weniger gut erschlossenen Gebieten. Anzustreben sind Schwellenwerte zwischen 30 % und 50 %. Um die Einhaltung dieser Schwellenwerte sicherzustellen, werden die Gemeinden - um gegebenenfalls die geeigneten Massnahmen treffen zu können - die Entwicklung des Zweitwohnungsbaus sorgfältig analysieren müssen. Um eine ausgewogene Entwicklung zwischen Erst- und Zweitwohnungen zu ermöglichen, dürfte es sinnvoll sein, diese Massnahmen in Abhängigkeit des Anteils der Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand zu treffen.

1.3. Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Argumente für die vorgeschlagene Lösung

Ein entscheidender Vorteil der vorgeschlagenen Lösung besteht darin, dass im Gegensatz zur geltenden Regelung der Lex Koller In- und Ausländer künftig gleich behandelt würden; die bisherige Diskriminierung der Ausländer würde mithin wegfallen. Der vorgeschlagene Lösungsansatz fügt sich in die bestehenden und bewährten raumplanerischen Instrumente und Verfahren ein und lässt sich so mit einem verhältnismässig geringen Aufwand und ohne zusätzliche Bürokratie umsetzen.

Die vorgeschlagene Lösung stellt sicher, dass die Zweitwohnungsthematik in eine gesamt-heitliche Betrachtung der Entwicklungsmöglichkeiten und -perspektiven der Kantone integriert und mit den Vorstellungen der Kantone über Siedlungs-, Wirtschafts- und Landschafts-entwicklung koordiniert wird. Die Integration der Massnahmen in die kantonale Richtplanung schafft die Voraussetzungen für regional und überkantonale koordinierte Regelungen. Es kann so vermieden werden, dass jede Gemeinde allein nach kommunalen Interessen handelt und so innerhalb der touristischen Regionen unerwünschte Verlagerungs- und Konkurrenzsituationen entstehen.

Der richtplanerische Lösungsansatz baut auf der Kompetenzverteilung der Raumplanung auf, wie sie Artikel 75 BV vorschreibt. Der Bund beschränkt sich darauf, Rahmenvorschriften zu erlassen, welche die Kantone dazu verpflichten, sich der Problematik anzunehmen. Die konkrete Umsetzung obliegt den Kantonen. Diese erhalten grossen Handlungsspielraum, was den lokalen Gegebenheiten angepasste Lösungen ermöglicht. Über die Genehmigung der Richtpläne und die Berichterstattung über den Stand der Richtplanung gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) hat der Bund ausreichende Möglichkeiten, die Umsetzung der Massnahmen in den Kantonen zu koordinieren und die Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnungspolitik des Bundes sicherzustellen.

Der vorgeschlagene Ansatz bringt weiter den Vorteil, dass er nur dort raumplanerische Aktivitäten auslöst, wo diese tatsächlich notwendig sind. Da im Rahmen der periodischen Überarbeitungen der Richtpläne der Handlungsbedarf in Bezug auf die Zweitwohnungsfrage jeweils überprüft werden muss, stellt der Ansatz dennoch sicher, dass auch eine zukünftige Problemsituation vom Kanton erkannt wird und die nötigen Regelungen getroffen werden.

1.3.2 Geprüfte Alternativen

1.3.2.1 Fiskalische Massnahmen

Eine weitere Möglichkeit für flankierende Massnahmen bei Aufhebung der Lex Koller wäre die Einführung einer Zweitwohnungssteuer oder einer erhöhten Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen. Im Zusammenhang mit dem Steuerpaket, welches am 16. Mai 2004 vom Volk verworfen worden ist, sind jedoch verschiedene Gutachten zum Schluss gekommen, dass die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer durch den Bund nicht verfassungskonform

wäre⁶. Zudem ist die lenkende Wirkung einer Zweitwohnungssteuer fraglich. Insbesondere in touristischen Prestigeorten, in welchen ein erhöhter Nachfragedruck zu erwarten ist, handelt es sich in der Regel um eine sehr zahlungskräftige Käuferschaft. Diese wird sich von einer solchen Steuer kaum vom Kauf einer Zweitwohnung abhalten lassen.

Unter Vorbehalt des verfassungsmässigen Verbots der interkantonalen Doppelbesteuerung (Art. 127 Abs. 3 BV) steht jedoch der Einführung einer Zweitwohnungssteuer auf kantonaler Ebene grundsätzlich nichts im Wege. Der vorgeschlagene richtplanerische Ansatz schliesst nicht aus, dass Kantone auch eine solche Massnahme zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus vorsehen. Diese Massnahme dürfte die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beim allfälligen Erwerb einer Zweitwohnung in der Schweiz am wenigsten einschränken.

Auch von Gebühren, Kostenanlastungssteuern und Kurtaxen ist kaum eine lenkende Wirkung zu erwarten, weil sie auf Grund des Kostendeckungsprinzips nicht hoch genug angesetzt werden können. Es steht den Gemeinden aber frei, solche flankierenden fiskalischen Instrumente beizuziehen, um die durch die Zweitwohnungen verursachten Infrastrukturkosten zu decken.

1.3.2.2 Kontingentierung der Zweitwohnungen durch den Bund

Die heutige Kontingentierung des Verkaufs von Grundstücken an Personen im Ausland könnte durch eine Kontingentierung des Baus und Verkaufs von Zweitwohnungen ersetzt werden. Dies wäre eine wirksame Lösung, die der Bund sehr direkt steuern und kontrollieren könnte. Dem Bund fehlt jedoch die Kompetenz für ein solches Vorgehen.

Ein entscheidender Nachteil dieser Lösung im Vergleich zum vorgeschlagenen richtplanerischen Ansatz besteht darin, dass sie den Handlungsspielraum der Kantone und Gemeinden stark einschränken würde. Da die Zweitwohnungsproblematik jedoch je nach lokaler bzw. regionaler Ausgangslage eine unterschiedliche Ausprägung aufweist, sind individuell angepasste Lösungsansätze von Vorteil.

Zudem müssten für eine Kontingentslösung neue Verfahrensabläufe beim Bund und in den Kantonen aufgebaut werden, weil es sich im Gegensatz zur vorgeschlagenen richtplanerischen Lösung um ein neues Instrument handelt. Eine Kontingentierung von Zweitwohnungen durch den Bund brächte einen beträchtlichen bürokratischen Mehraufwand mit sich.

Den Kantonen und Gemeinden steht es jedoch frei, im Rahmen des vorgeschlagenen richtplanerischen Lösungsansatzes eine Kontingentierung der Zweitwohnungen auf kommunaler oder regionaler Stufe vorzusehen. Das Bundesrecht steht dem nicht entgegen.

1.3.2.3 Aufhebung der Lex Koller ohne flankierende Massnahmen

Denkbar wäre eine Aufhebung der Lex Koller ohne flankierende Massnahmen. Die Regelung der Zweitwohnungsfrage würde dann gänzlich den Kantonen und Gemeinden überlassen.

⁶ Prof. Dr. Francis Cagianut / Dr. Ulrich Cavelti; Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003; Bundesamt für Justiz; Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14. Januar 2000; Prof. Dr. Peter Athanas / Dominik Bürgy, Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001, April 2004.

Aus nachfolgenden raumordnungs-, tourismus- und wirtschaftspolitischen Gründen kommt dem Bund jedoch im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsfrage eine Verantwortung zu:

- Viele touristische Gemeinden weisen Zweitwohnungsanteile von über 50 % auf. Die Tendenz ist steigend. Angesichts der geringen Auslastung der Zweitwohnungen sind diese Entwicklungen nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der behälterischen Bodennutzung. Gemäss einer Erhebung des Bundesamtes für Raumentwicklung weisen touristische Gemeinden zudem überdurchschnittlich grosse Anteile noch unüberbauter Bauzonen auf. Ohne Gegenmassnahmen ist folglich in diesen Regionen in einem relativ kurzen Zeitraum von einer erheblichen Ausdehnung der Siedlungsgebiete durch den Zweitwohnungsbau auszugehen.
- Das Überhandnehmen von Zweitwohnungen beeinträchtigt das Landschafts- und Ortsbild in Tourismusregionen. Dem Tourismus kommt als wichtiger Wirtschafts- und Exportsektor gesamt- und regionalwirtschaftlich eine grosse Bedeutung zu, weshalb er vom Bund mit verschiedenen Massnahmen unterstützt wird (Hotelkredit, Innotour, reduzierter Mehrwertsteuersatz für die Hotellerie). Folglich muss es in gesamt- und regionalwirtschaftlichem Interesse liegen, mit dessen Kapital - der landschaftlichen Attraktivität des Alpenraumes – sorgfältig umzugehen. Dazu gehört eine Lenkung des Zweitwohnungsbaus.
- Die touristische Attraktivität einer Destination ist in der Regel nicht von der Attraktivität einer einzelnen Gemeinde, sondern von derjenigen einer ganzen Region abhängig. Dies widerspiegelt sich auch im Ansatz des Destinationsmanagements, auf welchem das Tourismusmarketing von Schweiz Tourismus basiert. Eine einzelne Gemeinde profitiert folglich nur begrenzt, wenn sie restriktive Massnahmen ergreift, während die Nachbargemeinden darauf verzichten. Zudem führt es nicht zu einer Lösung, sondern lediglich zu einer Verlagerung des Problems, wenn einzelne Gemeinden oder auch Kantone im Alleingang restriktive Massnahmen ergreifen. Eine regionale und überkantonale Abstimmung von Massnahmen ist unabdingbar.
- Eine hohe Zweitwohnungsnachfrage führt zu hohen Immobilien- und Mietpreisen, insbesondere in prestigeträchtigen Tourismusorten mit kaufkräftiger internationaler Nachfrage. Als Folge davon wird es für die einheimische Bevölkerung schwierig, angemessenen und erschwinglichen Wohnraum zu finden. Im Extremfall wird sie vom lokalen bzw. regionalen Wohnungsmarkt verdrängt. Dies ist aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen fragwürdig.

Ein Verzicht auf flankierende Massnahmen würde folglich im Widerspruch zu verschiedenen Bundespolitiken stehen. Strebt der Bund eine kohärente und koordinierte Politik an, so darf er folglich nicht auf flankierende Massnahmen verzichten. Ein Verzicht wäre nicht nur kontraproduktiv, sondern mittelfristig auch wirtschaftsfeindlich, weil das Überhandnehmen des Zweitwohnungsbaus die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismuslandes Schweiz gefährdet, namentlich die attraktive Landschaft und die Hotellerie.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Änderung des Raumplanungsgesetzes; Artikel 8 Absatz 2 (neu)

Die Kantone sollen von Bundesrechts wegen verpflichtet werden, in ihren Richtplänen jene Gebiete zu bezeichnen, in denen die Anzahl Zweitwohnungen geeignet erscheint, eine ausgewogene Raumentwicklung zu gefährden. Angesichts des Umstandes, dass es sich beim Raumplanungsgesetz um ein Rahmengesetz handelt und es überdies die Autonomie der Kantone zu respektieren gilt, beschränkt sich die vorgeschlagene Bestimmung darauf, die Kantone in genereller aber verbindlicher Weise dazu anzuhalten, sich im Richtplan mit der Thematik der Zweitwohnungen auseinanderzusetzen. Die Wahl jener Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Problematik der Zweitwohnungen am besten geeignet erscheinen, obliegt - in Abhängigkeit von den unterschiedlichen regionalen und lokalen Verhältnissen - den Kantonen bzw. den Gemeinden. Denkbar sind beispielsweise die Festlegung von Quoten oder Kontingenten, die Einführung von Erst- oder Zweitwohnanteilplänen, Mindestwohnflächenregelungen, Ersatzabgaben oder fiskalische und bodenpolitische Ansätze. Im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne (vgl. Art. 11 RPG) wird der Bund sicherzustellen haben, dass die Kantone, die sich mit derartigen Problemen konfrontiert sehen, die nötigen Massnahmen auch tatsächlich getroffen haben.

Die vorgeschlagene Änderung des RPG wird bei den Kantonen folgende Massnahmen auslösen:

- a. Alle Kantone haben im Rahmen ihrer raumplanerischen Aufgaben das Erfordernis flankierender Massnahmen zu prüfen.
- b. Nur in jenen Kantonen, die Gebiete mit einem hohen Zweitwohnungsanteil (ab ca. 30%) am Gesamtwohnungsbestand haben, entsteht raumplanerischer Abklärungsbedarf. In Gebieten mit einem Zweitwohnungsanteil zwischen 30 und 50% werden vertiefte Überlegungen zur erwünschten weiteren Entwicklung durch den Kanton erforderlich sein.
- c. Die allenfalls erforderlichen besonderen Massnahmen der Raumplanung werden im kantonalen Richtplan verankert. In der Ausgestaltung der Richtplanfestlegungen sind die Kantone frei. In der Regel werden dies Vorgaben und Anweisungen des kantonalen Richtplans an die Gemeinden und Regionen zur Nutzungsplanung und zum Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sein.
 - Z.B. können die Kantone in den Richtplänen festhalten, dass in Gemeinden oder Regionen mit einem Zweitwohnungsanteil über 30% Prozent bei Neubauten nicht mehr als ein bestimmter Anteil Wohnfläche für Zweitwohnungen vorgesehen werden darf oder dass beispielsweise pro Jahr nicht mehr als eine festgesetzte Zahl an Bewilligungen für Zweitwohnungsbauten erteilt werden darf.
 - Die elf Gemeinden des Kreises Oberengadin (Bever, Celerina, La Punt, Madulain, Pontresina, Samedan, S-chanf, Sils, Silvaplana, St. Moritz und Zuoz) haben am 5. Juni 2005 eine Volksinitiative mit 72 Prozent Ja angenommen, wonach im Oberengadin, das wegen einem Zweitwohnungsanteil von 57% mit grossen Problemen im Bereich der Wohnungsangebote und -preise für Einheimische und mit zu vielen "kalten Betten"

während 10 - 11 Monaten im Jahr zu kämpfen hat, pro Jahr nicht mehr 12'000 Quadratmeter Wohnfläche für Zweitwohnungen, das entspricht etwa 100 Wohnungen, gebaut werden dürfen.

- d. Diese Richtplanfestlegungen der Kantone erfolgen unter Mitwirkung der betroffenen Regionen und Gemeinden, wo nötig in Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen sowie auf der Grundlage der Information und Mitwirkung der Bevölkerung.
- e. Die konkrete, eigentümerverbindliche Umsetzung der flankierenden raumplanerischen Massnahmen des kantonalen Richtplans erfolgt durch die Gemeinden im Rahmen ihrer Nutzungsplanung, Baureglemente und allenfalls weiterer Instrumente. Die Genehmigung der kommunalen Nutzungspläne liegt bei den Kantonen.

2.2 Übergangsbestimmungen zur Änderung des Raumplanungsgesetzes

Die gegebenenfalls nötigen Anpassungen der kantonalen Richtpläne sowie das In-Kraft-Setzen allfälliger weiterer Massnahmen - sei dies auf kantonaler, sei dies auf kommunaler Stufe - werden fraglos einige Zeit in Anspruch nehmen. Um die nötigen Massnahmen treffen zu können, soll den betroffenen Kantonen und Gemeinden daher eine Frist von drei Jahren ab In-Kraft-Treten der Anpassungen im Raumplanungsrecht eingeräumt werden. Um eine Regelungslücke zu vermeiden, die zur Folge haben könnte, dass die Zahl der Zweitwohnungen - insbesondere in prestigeträchtigen Tourismusregionen - in unerwünschter Weise zunimmt, muss überdies sichergestellt werden, dass die flankierenden raumplanerischen Massnahmen ihre Wirkung ab In-Kraft-Treten der Aufhebung des BewG entfalten können. Die Lex Koller soll daher erst rund drei Jahre nach In-Kraft-Treten dieser Gesetzesrevision aufgehoben werden. Auf diese Weise wird die Aufhebung der Lex Koller auch in zeitlicher Hinsicht mit der vorliegenden Änderung des RPG koordiniert.

Um einen Anreiz zu schaffen, diese Frist einzuhalten und mangels anderer Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass die Kantone und Gemeinden die flankierenden raumplanerischen Massnahmen nicht fristgerecht getroffen haben, sollen der Bau von Zweitwohnungen und die Umwandlung von Erstwohnungen oder Hotels in Zweitwohnungen solange nicht bewilligt werden dürfen, als die sich aus dem Bundesrecht ergebenden Verpflichtungen noch nicht erfüllt wurden. Angesichts der Bedeutung des öffentlichen Interesses, den Zweitwohnungsbau in geordnete Bahnen zu lenken, und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass diese Einschränkung nur solange gilt, bis die bundesrechtlichen Verpflichtungen erfüllt wurden, erscheint der mit der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung verbundene Eingriff in die Autonomie der Kantone und Gemeinden nicht übermässig.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Da die Neuregelung integriert in bestehende und bewährte Instrumente und Verfahren erfolgt, sind keine namhaften personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten. Ein geringfügiger Zusatzaufwand könnte allenfalls daraus entstehen, dass das bestehende Gebäude- und Wohnungsregister punktuell zu ergänzen sein wird.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone müssen aufgrund der Neuregelung ihre kantonalen Richtpläne anpassen. Dies kann in die periodisch stattfindenden Richtplananpassungen integriert werden, weshalb sich der Mehraufwand in Grenzen halten sollte. Zudem entfällt der Aufwand der Kantone für den Vollzug der Lex Koller.

Dasselbe gilt für die Gemeinden. Je nach vom Kanton gewähltem Lösungsansatz wird die Anpassung der kantonalen Richtpläne eine Anpassung der Nutzungspläne nach sich ziehen. Auch dies bedingt aber nur einen beschränkten und zeitlich befristeten Mehraufwand. Zudem ist zu berücksichtigen, dass den Gemeinden auch ohne die vorgeschlagene Lösung durch die Aufhebung der Lex Koller Aufwand entstehen würde. Gemeinden, welche bisherige Regelungen gestützt auf Artikel 13 BewG gekannt haben (siehe Ziff. 1.2.1.1), müssten alternative Lösungen suchen. Auch Gemeinden, welche sich auf Grund des erhöhten Problemdrucks zum Handeln veranlasst sehen, müssten individuell nach Lösungen suchen. Schliesslich dürfte eine koordinierte und gelenkte Einführung solcher kommunaler Lösungsansätze effizienter und vor allem wirksamer sein, als wenn jede Gemeinde individuell vorgeht.

Der Vollzug der Massnahmen würde einen gewissen Aufwand für Kantone und Gemeinden bedeuten. Die Kantone müssten überprüfen, inwiefern die erforderlichen Massnahmen in den betroffenen Regionen und Gemeinden ergriffen werden. Da die kommunalen Massnahmen in der Regel in die kommunale Nutzungsplanung integriert sein werden und diese von den Kantonen ohnehin genehmigt werden müssen, kann diese Überprüfung in bestehende Verfahren integriert und daher mit vernachlässigbarem Zusatzaufwand erfolgen.

Der konkrete Vollzug der Massnahmen auf lokaler Ebene erfolgt durch die Gemeinden. 2004 wurde eine Umfrage in Gemeinden durchgeführt, welche bereits heute Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus kennen wie Erstwohnanteilpläne, Mindestwohnflächen, Bonus-/Malussysteme, Ersatzabgaben, Kontingentierungen oder bodenpolitische Massnahmen. Diese hat gezeigt, dass der Vollzug keine grösseren Probleme bereitet, wenn die Gemeinden gewisse Begleitmassnahmen ergreifen, wie die Führung eines Erstwohnungskatasters bei Erstwohnanteilplänen oder periodische Stichprobenkontrollen⁷.

Schliesslich könnte ein geringfügiger Zusatzaufwand auch daraus resultieren, dass die Gemeinden der betroffenen Regionen zuhanden des Gebäude- und Wohnungsregisters allenfalls zusätzliche Daten erheben müssen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine Zweitwohnungsregelung über das Raumplanungsgesetz wäre ein Beitrag zu einer nachhaltigen Wachstumspolitik. Insbesondere würde sie zum Erhalt der Konkurrenzfähigkeit des Schweizer Tourismus beitragen, indem attraktive Landschaften und Ortsbilder bewahrt und die Konkurrenzfähigkeit der Hotellerie gegenüber den Zweitwohnungen verbessert würden. Zudem ist eine höhere Auslastung der bestehenden Zweitwohnungen zu erwarten, wenn der Bau von neuen Zweitwohnungen beschränkt wird.

⁷ Bühlmann, L. und Perregaux Du Pasquier, Ch. (2004): Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller): Notwendigkeit und Wirkung raumplanerischer Ersatzmassnahmen. Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung.

Gewisse negative Auswirkungen auf die regionalen Volkswirtschaften sind von einem Rückgang der Bautätigkeit in den Zweitwohnungsgebieten und von Einbussen im Baunebengewerbe und im Immobilienhandel in Tourismusregionen zu erwarten. Letztere könnten zumindest teilweise wettgemacht werden durch die zu erwartende vermehrte Nutzung der bestehenden Zweitwohnungen.

3.4 Andere Auswirkungen

3.4.1 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Von der Vorlage sind positive Auswirkungen auf die Aussenpolitik zu erwarten, weil die Diskriminierung von ausländischen gegenüber inländischen Nachfragern wegfällt.

3.4.2 Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft

Auf Umwelt und Landschaft sind positive Auswirkungen zu erwarten, weil eine unerwünschte Ausdehnung der Siedlungsflächen verhindert werden kann und somit wertvolle und attraktive Landschaften erhalten werden.

3.4.3 Auswirkungen auf die Raumplanung

Die Vorlage steht im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung. Sie trägt bei zu einer haushälterischen Bodennutzung, dem Erhalt wohnlicher Siedlungen und der Schaffung räumlicher Voraussetzungen für die Wirtschaft. Die Vorlage steht ebenfalls in Übereinstimmung mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates.

3.4.4 Auswirkungen auf Städte, Agglomerationen und Berggebiete

Von der Vorlage wären in erster Linie die Tourismusregionen in den Berggebieten betroffen. Da die Anzahl Zweitwohnungen in städtischen Regionen seit 1980 sehr stark angestiegen ist, ist nicht auszuschliessen, dass mittelfristig auch in diesen ein Handlungsbedarf entsteht. Die vorgeschlagene Lösung über die kantonale Richtplanung bietet eine Grundlage, bei Bedarf auch städtische Gebiete miteinzubeziehen.

3.4.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Insbesondere auf die einheimische Bevölkerung in Tourismusregionen mit hoher Zweitwohnungsnachfrage hat die Vorlage positive Auswirkungen, indem sie die Bereitstellung von attraktivem und erschwinglichem Wohnraum für Einheimische fördert.