

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16  
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: [info@sab.ch](mailto:info@sab.ch) Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 8. Juli 2009  
TE / E164

Bundesamt für  
Raumentwicklung ARE

3003 Bern

## **Stellungnahme der SAB zur Planungshilfe Zweitwohnungen für die kantonale Richtplanung**

Sehr geehrte Frau Direktorin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **A. Einleitende Bemerkungen**

Der Zweitwohnungsbau ist für die SAB schon lange ein wichtiges Thema. Die SAB hat dazu u.a. im Jahr 2005 eine Fachtagung in Flühli-Sörenberg durchgeführt. Die administrativ der SAB angeschlossene Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet hat ergänzend dazu im November 2005 in einem Bericht dargestellt, welche Massnahmen die Mitgliedsgemeinden der Konferenz bereits vorsehen, um den Zweitwohnungsbau zu reglementieren. Dabei hat sich deutlich gezeigt, dass zahlreiche Gemeinden die Problematik erfasst haben und schon seit längerem aktiv sind.

Leider hat sich die öffentliche Diskussion um den Bau von Zweitwohnungen in den vergangenen Jahr(zehnt)en immer nur um die Lex Koller gedreht. Die Lex Koller regelt aber einzig den Verkauf von Grundstücken an Personen im Ausland. Der Anteil von Zweitwohnungen im Besitz von Ausländern macht aber lediglich 17% aus.

83% der Zweitwohnungen sind im Besitz von Schweizern. Damit ist klar, dass die Zweitwohnungsproblematik nicht auf die Frage der Nationalität reduziert werden kann, sondern dass eine umfassende, raumplanerische und volkswirtschaftliche Sichtweise erforderlich ist. Die SAB ist deshalb auch der Überzeugung, dass die Lex Koller aufgehoben werden kann. Gleichzeitig sind flankierende Massnahmen erforderlich. Die SAB hat dementsprechend in ihrer Vernehmlassungsantwort vom 20. Dezember 2005 dem Vorschlag des Bundesrates für flankierende Massnahmen zugestimmt. Der Vorschlag sah vor, dass die Kantone die Gebiete mit einem hohen Zweitwohnungsanteil bezeichnen und zusammen mit den Gemeinden geeignete Massnahmen ergreifen sollten. Diese Formulierung entspricht der geltenden Kompetenzverteilung in der Raumplanung. Die Raumplanung ist Angelegenheit der Kantone und Gemeinden. Dies führt unmittelbar zur Frage der Rechtsverbindlichkeit der nun vorgeschlagenen Planungshilfe. Die Planungshilfe kann unseres Erachtens keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen. Sie kann nur Hinweise geben zu Handen der kantonalen Richtplanung. In diesem Sinne verstehen wir die Planungshilfe mit ihrem Werkzeugkasten. Das bedeutet aber auch, dass der Bund bei der Richtplangenehmigung zwar auf die Planungshilfe verweisen, die Genehmigung eines Richtplanes aber nicht von der Erfüllung der Planungshilfe abhängig machen kann.

Wir haben unsere Stellungnahme mit verschiedenen besonders betroffenen Gemeinden und Kantonen aus dem Berggebiet abgesprochen. Die Planungshilfe wurde von dieser Seite mehrheitlich begrüsst. Kritische Stimmen kamen insbesondere aus dem Kanton Graubünden. Es gilt zu beachten, dass der Kanton Graubünden mit seinem eigenen Richtplan „Zweitwohnungen und touristische Beherbergungen“ sowie zahlreiche weitere Gemeinden im Berggebiet bereits weiter fortgeschritten sind als der Bund. Die Planungshilfe des ARE muss diesem Umstand Rechnung tragen.

## **B. Beantwortung der gestellten Fragen**

### ***1. Gibt die Planungshilfe auf wichtige und aktuelle Fragen zum Thema Zweitwohnungen Antworten, die Ihnen in Ihrer praktischen Arbeit von Nutzen sind?***

Betrachtet man die Zuwachsraten beim Zweitwohnungsbestand, so zeigt sich, dass die höchsten Wachstumsraten heute in den Metropolitanräumen zu verzeichnen sind. Die Frage der Zweitwohnungen muss also in Zukunft auch die städtischen Gebiete beschäftigen. In diesem Sinne verstehen wir nicht, wieso sich die nun vorliegende Planungshilfe einzig auf die touristischen Zweitwohnungen beschränkt und nicht auch die **nicht-touristischen Zweitwohnungen** einbezieht (vgl. Schema S. 6 der Planungshilfe). Diese zweite Kategorie der Zweitwohnungen hat durchaus eine erhebliche raumplanerische Relevanz, da sie mit zur Zersiedelung des Mittellandes beiträgt. Das Bundesamt für Raumentwicklung sollte also diesen Teilbereich entweder ebenfalls in die nun vorliegende Planungshilfe integrieren oder dann eine zweite, separate Planungshilfe erarbeiten.

Seitens der Gemeinde St. Moritz wurde in unserer Umfrage bei den Mitgliedern das Problem der **altrechtlichen Erstwohnungen** aufgegriffen. St. Moritz weist einen Erstwohnanteil von 44% auf. Nur 14% dieser Erstwohnungen sind aber rechtlich

gesichert, Die übrigen 30% stellen sogenannte altrechtliche Wohnungen dar und können durch einen Verkauf jederzeit in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Der Umnutzungsdruck auf solche altrechtliche Wohnungen wird umso grösser, je einschneidender Massnahmen ausfallen, wie sie mit der Planungshilfe vorgeschlagen werden. Die Planungshilfe könnte im Extremfall also sogar das Gegenteil von dem bewirken, was beabsichtigt ist. Es ist nicht einfach, dieses Dilemma zu lösen, zumal es sowohl rechtlich wie faktisch heikel ist, auch solche Umnutzungsvorgänge ohne bauliche Massnahmen einer verschärften Regelung zu unterstellen. Eine Möglichkeit bestünde darin, wenigstens auch die Umbaumasnahmen zu erfassen, welche mit solchen Umnutzungen vielfach verbunden sind. Hier wären einige weiterführende Hinweise und Beispiele in der Planungshilfe hilfreich für die betroffenen Gemeinden.

Hinweis zu Kapitel 3.3 Überkommunale Betrachtung: Wir erachten diesen Grundsatz als sehr richtig. Die Frage der Zweitwohnungen soll nicht nur bezogen auf die je einzelne Gemeinde betrachtet werden, sondern immer in Zusammenhang mit einem funktionalen, in diesem Fall touristischen Raum. Die zweckmässige Abgrenzung dieser Räume muss richtigerweise von den Kantonen vorgenommen werden. Dies bedingt aber nicht nur eine überkommunale sondern auch eine **überkantonale Zusammenarbeit** wie es beispielsweise der Fall Engelberg deutlich aufzeigt. Die Planungshilfe ist also in diesem Punkt um die überkantonale Zusammenarbeit zu ergänzen. Dies hat auch Auswirkungen auf Kapitel 4 der Planungshilfe.

Bei den verschiedenen Massnahmen die im Werkzeugkasten dargestellt werden ist wichtig zu betonen, dass meistens nur eine Kombination verschiedener Massnahmen wirksam sein wird.

## ***2. Sind Sie mit den Empfehlungen zur Richtplanung und zur Zonenplanung einverstanden? Fehlen wichtige Inhalte und wo halten Sie Präzisierungen für notwendig?***

In Kapitel 3.2 wird der Handlungsbedarf identifiziert. Dabei wird auf die Festlegung eines fixen Schwellenwertes zwar verzichtet, erwähnt wird aber ein Schwellenwert von 30% Zweitwohnungsanteil. Dieser Wert liegt auch der Hinweiskarte im Anhang der Planungshilfe zu Grunde. Wir erachten es als wichtig, an dieser Stelle festzuhalten, dass das Überschreiten eines auf kommunaler Ebene festgelegten Schwellenwertes von 30% alleine noch keinen Handlungsbedarf auslösen kann. Viel wichtiger sind die in Kapitel 3.2 aufgeführten qualitativen Elemente. Es muss den Kantonen obliegen, die funktionalen Gebiete mit einem Handlungsbedarf in ihrer Richtplanung zu bezeichnen (wie in Kapitel 3.3 richtig ausgeführt wird).

Die Planungshilfe fordert die Kantone in Kapitel 4.5 dazu auf, für die Gebiete mit einem hohen Zweitwohnungsbestand **touristische Entwicklungskonzepte** zu erarbeiten. Wir erachten es als falsch, wenn isoliert nur für Gebiete mit starkem Zweitwohnungsanteil derartige Konzepte erarbeitet werden. Die Zweitwohnungen sind ein Bestandteil des touristischen Angebotes neben vielen anderen Angeboten. Derartige Tourismuskonzepte müssen deshalb immer die gesamte touristische Entwicklung vor Augen haben und nicht nur einen Teilbereich. Dass die Tourismusentwicklung geplant wird ist hingegen unbestritten. In der Planungshilfe muss deshalb der Grundsatz verankert werden, dass die Kantone und Regionen bei

der Erarbeitung ihrer Tourismuskonzepte die Problematik der Zweitwohnungen integrieren. Die auf S. 14 der Planungshilfe aufgelisteten Stichworte haben dabei durchaus ihre Berechtigung. **Tourismuskonzepte nur für den Zweitwohnungsbereich müssten aber abgelehnt werden.**

***3. Erachten Sie weitere Massnahmen als wichtig, die erwähnt werden sollten? Sind Ihnen Beispiele bekannt, die im Internet bekannt gemacht werden könnten?***

Heute muss festgestellt werden, dass viele Ferienwohnungen während der meisten Zeit leer stehen („Kalte Betten“). Die SAB ist überzeugt, dass in der **besseren Bewirtschaftung der bestehenden Ferienwohnungen** ein grosses Potenzial liegt. Darunter verstehen wir nicht nur die Zusammenarbeit mit einem Hotel vor Ort. Sondern auch die Schaffung eines gemeinsamen Marketingpools, die Bereitstellung von Abwärtsdiensten, zentraler Gästeeingang und Schlüsselabgabe etc. Die Kantone und Gemeinden sind gefordert, entsprechende Bestrebungen aktiv zu unterstützen. Dazu kann u.U. auch die Sanierung älterer Zweitwohnungen erforderlich sein (z.B. alte Gebäude in Dorfkernen) damit diese wieder auf ein vermietbares Niveau gehoben werden. Durch eine bessere Bewirtschaftung des bestehenden Immobilienparkes kann ein wesentlicher Beitrag zur Eindämmung des Neubaus von Ferienwohnungen geleistet werden. Die Planungshilfe sollte dieses Thema aufgreifen und ein paar gute Beispiele aufzeigen.

## **C. Zusammenfassung**

Die SAB begrüsst es grundsätzlich, dass der Bund mit seiner Planungshilfe den Kantonen und Gemeinden die Arbeit im Umgang mit der Problematik der Zweitwohnungen erleichtern will. Nur kommt diese Planungshilfe für viele Kantone und Gemeinden reichlich spät. Vor allem auf kommunaler Ebene gibt es bereits eine Vielzahl von Massnahmen. Die Planungshilfe muss diesem Umstand Rechnung tragen und kann deshalb auch keine Rechtsverbindlichkeit entfalten. Wir verstehen die Planungshilfe vielmehr als eine Art Ideenkatalog.

Zur Planungshilfe haben wir folgende weitere Bemerkungen:

1. In der Planungshilfe müsste unseres Erachtens der Bereich der Zweitwohnungen im urbanen Raum integriert oder sonst in einer separaten Planungshilfe abgehandelt werden.
2. Die Frage der Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen sollte geklärt werden.
3. Die Erarbeitung von Tourismuskonzepten nur für den Bereich Zweitwohnungen lehnen wir ab. Die Thematik der Zweitwohnungen muss in eine gesamtheitliche Tourismusstrategie integriert werden.
4. Neben der überkommunalen Zusammenarbeit muss auch die überkantonale Zusammenarbeit aufgenommen werden. Dies ist insbesondere dort wichtig, wo funktionale Tourismusräume Kantonsgrenzen überschreiten.
5. Beim Werkzeugkasten sollte der besseren Bewirtschaftung bestehender Zweitwohnungen ein deutlich höherer Stellenwert beigemessen werden.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung und sind gerne bereit, unser Fachwissen und Netzwerk in die weitere Bearbeitung der Thematik der Zweitwohnungen einzubringen.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger