Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2014)

Heft: 1

Artikel: Die Zweitwohnungsinitiative als Auslöser für eine Neupositionierung der Berggebiete

Autor: Egger, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957587

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: 10.12.2025

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

THEMA

Die Zweitwohnungsinitiative als Auslöser für eine Neupositionierung der Berggebiete

THOMAS EGGER
Direktor Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete.

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat weitreichendere Konsequenzen als gemeinhin angenommen. In Zusammenspiel mit dem revidierten Raumplanungsgesetz kann das Zweitwohnungsgesetz zu einer Wiederbelebung der Ortskerne im Alpenraum beitragen. Die Initiative ist zudem auslösender Faktor für eine Neupositionierung des alpinen Tourismus. Letztlich geht es aber auch darum, den Stellenwert der Berggebiete in der Schweiz neu zu definieren.

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen» mit 50.6% knapp angenommen. Dieses Verdikt kam für viele überraschend. Das in weiten Teilen des Volkes verbreitete Unbehagen gegenüber dem Zweitwohnungsbau und der damit einhergehenden Zersiedlung wurde offensichtlich unterschätzt. Diese Volksabstimmung passt auch in das Bild der hohen Zustimmung zum revidierten Raumplanungsgesetz genau ein Jahr später. In der Tat bestehen zwischen diesen beiden Vorlagen sogar etliche Querbeziehungen, die bisher in der Öffentlichkeit noch kaum thematisiert wurden. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat aber auch andere Konsequenzen die weit über reine Umsetzungsfragen hinausgehen. Diese weiterführenden Konsequenzen sollen nachfolgend erläutert werden.

Revitalisierung der Ortskerne dank Zweitwohnungsgesetz?

Die Grundidee des neuen Verfassungsartikels tönt verlockend einfach: die Zahl der Zweitwohnungen wird auf maximal 20% pro Gemeinde beschränkt. In Gemeinden, in denen dieser Wert überschritten wird, ist der Neubau von Zweitwohnungen untersagt. Doch einfach ist diese Bestimmung nur bei einer oberflächlichen Betrachtung. Die Umsetzung ist hoch komplex und führt zu zahlreichen Fragestellungen. Die möglichst rasch erlassene Zweitwohnungsverordnung konnte nur ein paar wenige dringende Punkte regeln, weitergehende Elemente finden sich im Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes.

Gemäss der Zweitwohnungsverordnung dürfen Maiensässe und Rustici ausserhalb der Bauzonen in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Dies selbstverständlich nur unter den restriktiven Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung. Doch nicht mehr genutzte Ställe innerhalb der Bauzone sind von dieser Umnutzung ausgeschlossen, denn die Verordnung erlaubt nur die Umwandlung von altrechtlichen Erstwohnungen in Zweitwohnungen. Nun sind aber zahlreiche Ortsbilder im Alpenraum geprägt von alten landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden. Man denke etwa an die Gemeinden im Goms oder im Lötschental. Verursacht durch den intensiven Strukturwandel werden diese Gebäude schon lange nicht mehr von der Landwirtschaft genutzt und drohen zu zerfallen. Damit würden auch die Ortsbilder ihren prägenden Charakter verlieren. Eine der wenigen Möglichkeiten, diese Ortsbilder zu erhalten, ist die Umnutzung der Gebäude in Zweitwohnungen. Für Erstwohnungen besteht in den betreffenden Gemeinden kaum eine Nachfrage, zudem entsprechen die Gebäude nicht modernen Nutzungsansprüchen für eine dauerhafte Nutzung zu Wohnzwecken. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes sieht den nun auch vor, dass diese Gebäude zu Zweitwohnungen umgenutzt werden dürfen. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde die Gebäude als ortsbildprägend und damit erhaltenswert einstuft. Die Umnutzung muss also im allgemeinen Interesse liegen. Mit dieser neuen Bestimmung soll die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt und die Ortskerne wieder belebt werden. Die Ausschöpfung des Umnutzungspotenzials in den Ortskernen ist gleichzeitig Voraussetzung dafür, dass neue bewirtschaftete Zweitwohnungen erstellt werden können. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes steht somit in Einklang mit den Bestimmungen des revidierten Raumplanungsgesetzes. Das revidierte Raumplanungsgesetz und das Zweitwohnungsgesetz können so zu einer Siedlungsentwicklung nach innen in ländlichen Gemeinden des Alpenraumes beitragen.

Den alpinen Tourismus neu erfinden

Die Zweitwohnungsinitiative hat erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen. Im Extremfall droht der Verlust von bis zu 13'000 Arbeitsplätzen und das in Regionen, die ohnehin nicht reich mit Arbeitsplätzen gesegnet sind. Direkt betroffen ist insbesondere der Tourismus als eine der Leitbranchen der Berggebiete. Die tief greifende strukturelle Krise des alpinen Tourismus wird durch die Zweitwohnungsinitiative weiter verschärft. Dies muss nun Anlass sein zu einer Neupositionierung des alpinen Tourismus. Dazu braucht es einerseits tourismusfreundliche Bestimmungen im Zweitwohnungsgesetz und andererseits flankierende tourismuspolitische Massnahmen. Die SAB hatte mit verschiedenen politischen Vorstössen im eidgenössischen Parlament derartige flankierende Massnahmen gefordert. Das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco hat im Juni 2013 mit seinem Tourismusbericht reagiert und wird über die Regionalpolitik und die Tourismusförderung ab 2016 finanzielle Mittel zur Bewältigung des Strukturwandels bereitstellen.

Wettbewerbsfähigkeit durch Kooperationen

Damit wären bundesseitig die Voraussetzungen geschaffen, damit der Tourismus sich neu positionieren kann. Nun hängt es von den Akteuren ab. Wie die SAB im Juli 2013 in ihrer «Road map für den alpinen Tourismus» aufzeigte braucht es im alpinen Tourismus mehr grössere unternehmerische Einheiten, das Stichwort lautet Kooperationen. Horizontale Kooperationen wie

unter den Hotels in Grächen ermöglichen erhebliche Synergieeffekte und damit Kostenreduktionen. Diese Kooperationen könnten auch auf Zweitwohnungen ausgedehnt werden. Hotels würden zentrale Dienste wie den Gästeempfang und das Catering übernehmen und so zu einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen beitragen. Ferner drängt sich auch eine vertikale Kooperation zwischen Seilbahnen, Hotellerie, Restaurants, Sportartikelhändlern usw. auf. Die Weisse Arena hat diesen Weg beschritten, die RigiPlus AG folgt. Durch die Kooperationen entstehen grössere unternehmerische Einheiten, die auf dem Markt sichtbar sind. Diesen Wandel müssen auch die Vermarktungsorganisationen vollziehen. Lokale Tourismusbüros sollten sich auf die Gästebetreuung und Angebotsgestaltung fokussieren, während das Marketing von übergeordneten Organisationen wie der sektorübergreifend angelegten Wallis Promotion übernommen wird.

Strukturwandel in der Hotellerie ermöglichen

Der neue Verfassungsartikel hat auch Auswirkungen auf die Hotellerie. Durch den Verkauf von Zweitwohnungen konnte in der Vergangenheit rund ein Viertel des Investitionsvolumens in der Hotellerie sichergestellt werden. Bei einer engen Auslegung des Verfassungsartikels wäre das nicht mehr möglich. Das Finanzierungsproblem der Hotellerie würde dermassen verschärft, dass Neubauten kaum mehr möglich wären. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes trägt dem nun Rechnung. Hotels, die nach 25 Jahren nicht mehr rentabel betrieben werden können, sollen aus dem Markt ausscheiden. Denn derartige Hotels schaden dem Ruf des alpinen Tourismus oft mehr als dass sie nutzen. Umgekehrt sollen neue, moderne Hotels entstehen können. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes ermöglicht deshalb die Querfinanzierung von Hotels durch den Verkauf von Zweitwohnungen.

Grundlegende Rolle der Berggebiete

Das Abstimmungsergebnis vom 11. März 2012 wirft aber auch grundsätzliche Fragen zum Stellenwert der Berggebiete auf. Offenbar sieht eine zunehmend urbane Schweizer Bevölkerung in den Berggebieten vor allem einen Natur- und Kompensationsraum als Gegenpol zum hektischen urbanen Raum. Während das Mittelland zersiedelt, soll der Alpenraum möglichst naturnah erhalten bleiben. Die Berggebiete verstehen sich selber demgegenüber als Wohnstandort und Wirtschaftsraum. Innensicht und Aussensicht stehen einander diametral gegenüber. Die Debatte um den Wolf ist Sinnbild dieser divergierenden Sichtweisen. Die verzerrte Wahrnehmung schlägt sich letztlich auch in politischen Entscheidungen wie in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 nieder. Wie kaum zuvor hat sich an dieser Abstimmung ein mentaler Graben zwischen Stadt und Land gezeigt. Damit diese Bilder korrigiert und das Verständnis für die Anliegen der Berggebiete wieder geweckt werden können, braucht es einerseits entsprechende Signale seitens der Politik und andererseits einen Dialog zwischen Stadt und Land.

Eine Strategie für die Berggebiete

Die SAB hatte bereits im Jahr 2011 mittels einer Motion des damaligen Präsidenten Ständerat Theo Maissen gefordert, das der Bundesrat eine kohärente Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume entwickeln müsse. Diese Motion wurde vom Parlament mit überwältigender Mehrheit überwiesen. Zwar gibt es zahlreiche Massnahmen zu Gunsten der Berggebiete in den einzelnen Sektoralpolitiken wie der Landwirtschaft oder dem Verkehr, doch fehlt eine übergeordnete Strategie. Mit der Strategie soll in diesem Sinne ein Dach über die bestehenden sektorapolitischen Bestimmungen gelegt und so quasi eine gemeinsame Marschrichtung festgelegt werden. Die Strategie ist in Erarbeitung und soll im Frühling 2014 vorliegen.

Ein wesentliches Element der Strategie wird eine bessere vertikale Koordination über alle Ebenen sein. Während die Agglomerationen seit 2001 mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK über ein vertikales Koordinationsinstrument zwischen Agglomerationen, Kantonen und Bund verfügen, fehlt ein derartiges Instrumentarium für die Berggebiete. Mit einem Postulat von Ständerat Hansruedi Stadler hatten die Berggebiete schon 2003 die Errichtung einer vergleichbaren Konferenz gefordert. Statt zweier paralleler Konferenzen wäre aber eigentlich sinnvoll nur eine Tripartite Konferenz zu bilden. Das bedingt, dass sich die TAK erweitert um den Einbezug der ländlichen Räume. Die TAK prüft derzeit entsprechende Optionen, erste Gespräche lassen aber aus Sicht der Berggebiete erhebliche Zweifel aufkommen, ob die TAK wirklich zu einem ernsthaften Einbezug der ländlichen Räume bereit ist. Sollte die TAK weiterhin so zurückhaltend operieren, würde dies den Dialog zwischen Stadt und Land eher gefährden als fördern.

Das Korsett lockern

Für die Zukunft der Berggebiete braucht es vor allem eins: Arbeitsplätze! Auch dieser Grundgedanke sollte in der erwähnten Strategie des Bundes Eingang finden. Vorhandene Potenziale müssen besser genutzt werden. Allzu oft werden die Berggebiete aber in ihrer Entwicklung eingeschränkt. Ein Beispiel ist die anstehende Energiewende. Die Energiewende stellt für die Berggebiete eine Chance dar. Durch die Stilllegung der Kernkraftwerke müssen 40 % der Stromproduktion ersetzt werden. Die Wasserkraft aber auch die neuen erneuerbaren Energien können einen substanziellen Beitrag zur Schliessung dieser Lücke leisten. Gerade bei der Energieproduktion zeigt sich jedoch, dass sich die Schweiz in der Vergangenheit ein Korsett umgeschnürt hat, das langsam aber sicher zu eng wird. Die Gemeinde Blatten im Lötschental möchte beispielsweise die Wasserkraft ausbauen, so zur Energiewende beitragen und neue Arbeitsplätze schaffen. Doch 96 % der Gemeindefläche stehen unter Schutz. Jedes Projekt wird mit Einsprachen belegt und verunmöglicht. Hier muss ein Umdenken statt finden. Das Korsett muss gelockert, die Nutzenaspekte bei der Interessensabwägung gleichwertig berücksichtigt werden. Dazu braucht es nicht unbedingt mehr Bundessubventionen, sondern ein anderes Verständnis des Stellenwertes und der Funktionen der Berggebiete.

Schlussbetrachtung

Wie aufgezeigt werden konnte hat die Annahme der Zweitwohnungsinitiative eine weitaus grössere Tragweite als gemeinhin angenommen. Dabei bietet der neue Verfassungsartikel durchaus auch Chancen, beispielsweise für die Siedlungsentwicklung nach innen. Mit einer entsprechenden Ausgestaltung des Zweitwohnungsgesetzes und zusätzlichen flankierenden Massnahmen seitens der Regional- und Tourismuspolitik kann der volkswirtschaftliche Schaden in Grenzen gehalten werden und der Verfassungsartikel wäre dann eine Chance für die ohnehin dringend nötige Neupositionierung des alpinen Tourismus. Letztlich ist der Verfassungsartikel aber auch Auslöser für ein neues Rollenverständnis der Berggebiete und ländliche Räume in der Schweiz. Hier steht aber noch viel Knochenarbeit an, damit der Dialog Stadt – Land nicht toter Buchstabe bleibt.

[ABB. 1]

[ABB. 1] Heisse Diskussionen um kalte Betten. (Foto: Henri Leuzinger)

RÉSUMÉ

L'initiative sur les résidences secondaires appelle les régions de montagne à se repositionner

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires se révèle avoir des incidences bien plus importantes qu'on ne l'avait généralement imaginé. Jusqu'ici, les débats les plus virulents portaient sur les conséquences économiques de l'initiative et les pertes d'emplois qu'elle entraînerait. Or, à cet égard, le nouvel article constitutionnel offre aussi des perspectives, par exemple en termes de développement du milieu bâti vers l'intérieur. Si la nouvelle loi sur les résidences secondaires est adéquatement conçue et que des mesures d'accompagnement sont prises en matière de politique régionale et touristique, les dégâts économiques pourront être limités et les nouvelles dispositions donneront au tourisme alpin l'occasion de se repositionner – ce qui représente de toute manière une nécessité. En fin de compte, le nouvel article constitutionnel amènera les régions rurales et de montagne à repenser leur rôle. Il reste cependant un grand travail à fournir, notamment en ce qui concerne le dialogue entre villes et campagnes ou, plus précisément: entre Plateau et régions de montagne.

ÜBER DEN AUTOR

Thomas Egger ist diplomierter Geograph. Er ist in Visp aufgewachsen und lebt auch heute noch dort. Seit 2002 ist er Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB in Bern. In dieser Funktion befasst er sich seit Jahren mit der Zweitwohnungsthematik und war auch Mitglied der Arbeitsgruppe des Bundes für die Ausarbeitung der Zweitwohnungsverordnung und des Zweitwohnungsgesetzes.

KONTAKT

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Seilerstrasse 4, 3001 Bern