

Sitzung vom 4. Juli 2012

723. Anfrage (Zweitwohnungen im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Sabine Ziegler, Zürich, Mattea Meyer, Winterthur, und Monika Spring, Zürich, haben am 16. April 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Am 11. März 2011 wurde die Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen» von Ständen und Volk angenommen. Die Mehrheit der Stimmberechtigten will eine nachhaltige und weit-sichtige Nutzung der Landschaft anstreben und den übermässigen Bau an Wohnraum einschränken. Der Kanton Zürich weist in den grösseren Städten in den begehrten Wohnlagen «wie in den Seegemeinden» und in den touristischen Gebieten eine beachtliche Anzahl Zweitwohnun-gen aus.

Zur Umsetzung der Volksinitiative gibt es grundsätzlich zwei Ansätze: Einerseits kann der Richtplan nutzungsplanerisch den Bau von Zweit-wohnungen definieren. Andererseits kann der Kanton via Revision des PBG zonenrechtliche Auflagen formulieren zur Umsetzung der Volks-initiative.

In diesem Zusammenhang stellen wir folgende Fragen:

1. Wie hoch ist der Zweitwohnungsanteil im Kanton Zürich und in den einzelnen Gemeinden?
2. Wie definiert der Regierungsrat den Begriff «Zweitwohnung» und wie ist der Kanton in der nationalen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative eingebunden?
3. Welche Massnahmen sieht der Regierungsrat als zielführend zur Be-schränkung der Zweitwohnungen im Kanton Zürich?
4. Wie definiert der Regierungsrat die anzustrebende 20%-Grenze? Soll eine Obergrenze definiert werden? Ist die Zahl absolut über die Gemeinden gemessen oder gebietsabhängig «z. B. Stadtkreise in der Stadt Zürich»?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Zielkonflikt der haushälterischen Bodennutzung und der wachsenden Nachfrage an Wohnraum und zum zunehmenden Zweitwohnungsraumbestand im Kanton?

6. In der Neuauflage des kantonalen Richtplans sind keine Angaben zu Zweitwohnungen enthalten. Wird eine separate Formulierung als Antrag des Regierungsrats den Kommissionen unterbreitet, oder ist eine weitere Revision vorgesehen?
7. Welche statistischen Grundlagen zu Zweitwohnungen sind beim ARE, AfS und der Stadt Zürich vorliegend und sind diese Zahlen identisch gemessen worden? Wo sind diese Statistiken einsehbar?
8. Wie soll eine Gebietsbeschränkung im PBG definiert werden?
9. Wie ist der Prozess «Richtplan und PBG-Revision» in Bezug auf die Umsetzung der Volksinitiative Zweitwohnungsbau mit den Gemeinden aufgelegt und wann sind erste Zwischenresultate zu erwarten?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sabine Ziegler, Zürich, Mattea Meyer, Winterthur, und Monika Spring, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

In der Schweiz gibt es gemäss eidgenössischer Volkszählung des Jahres 2000 und den somit jüngsten vorhandenen Daten etwa 500 000 Zweitwohnungen. Das sind knapp 13% des gesamten Wohnungsbestandes. Rund 40% bzw. 200 000 dieser Zweitwohnungen befinden sich in den touristischen Gebieten ausserhalb der städtischen Zentren und deren Agglomerationsräumen. Die genaue Definition von Zweitwohnungen ist mit der Globalisierung, der Dynamik auf dem Immobilienmarkt, dem wachsenden Wohnflächenbedarf und der veränderten Gesellschaftsstruktur vor allem im städtischen Umfeld schwieriger geworden.

Zu Frage 1:

Genaue Aussagen zum gegenwärtigen Anteil der Zweitwohnungen im Kanton Zürich sind nicht möglich. Als Quelle für Aussagen zum Zweitwohnungsbestand und -anteil auf kantonomer und kommunaler Ebene steht ausschliesslich die eidgenössische Gebäude- und Wohnungszählung zur Verfügung. Diese wurde bis im Jahr 2000 im Rahmen der Volkszählung als Vollerhebung durchgeführt. Somit stammen die Daten, die dem Statistischen Amt des Kantons Zürich zur Verfügung stehen, aus dem Jahr 2000. Diese Daten sind zudem mutmasslich mit Mängeln behaftet, weil damals alle Wohnungen zu den Zweitwohnungen gezählt wurden, denen nicht eindeutig eine Bewohnerin oder ein Bewohner zugeordnet werden konnte. Damit wurden auch andere

Wohnungstypen ohne Zuordnung zu den Zweitwohnungen gezählt. Auf dem Fragebogen der Volkszählung wurden folgende Wohnungen als Beispiele aufgeführt, die nicht dem dauernden Wohnen dienen:

- Ferien- oder Wochenendhaus (bzw. -wohnung), das (bzw. die) von der Eigentümerin oder dem Eigentümer selbst benutzt bzw. für kürzere oder längere Zeit vermietet wird,
- Wohnung in einem Apparthotel, sofern dort nicht hotelähnliche Dienstleistungen angeboten werden,
- Diplomatenwohnung,
- Wohnung, die eine Unternehmung ihren Angestellten (Kader, Praktikantinnen oder Praktikanten usw.) während eines begrenzten Zeitraums zur Verfügung stellt.

Die nachfolgend ausgewiesenen Zahlen dürften deshalb tendenziell zu hoch sein, wobei das Ausmass der Abweichung unklar ist.

Gemäss den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung 2000 lag der Zweitwohnungsanteil im Kanton Zürich bei 5,6%. Damit gehörte der Kanton Zürich zu den Kantonen mit den tiefsten Zweitwohnungsanteilen. Nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau wurden noch leicht tiefere Quoten ausgewiesen. Die kommunalen Werte schwankten in einer verhältnismässig schmalen Bandbreite. Drei Viertel aller Zürcher Gemeinden wiesen einen Zweitwohnungsanteil von 3–6% auf. In der Stadt Zürich wurden 5,7% und in Winterthur 5% Zweitwohnungen ausgewiesen. Etwas höher als in der Stadt und der Agglomeration war der Zweitwohnungsanteil im ländlichen Raum, vor allem im östlichen Oberland und in Teilen des Unter- und Weinlandes. In Sternenberg wurde mit einem Anteil von 23% das Maximum erreicht, dann folgten Fischenthal mit 19% und Buch a. I. mit 15%. Diese Gemeinden sind sehr ländlich und verfügen über eine geringere Anbindung an übergeordnete Infrastrukturen, sodass dieser hohe Zweitwohnungsanteil hauptsächlich auf Wohnungen zurückzuführen ist, die infolge Abwanderung leer stehen.

Zu Frage 2:

Die von Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzte Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die wichtigsten Fragen zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zum Zweitwohnungsbau zu klären. Die rechtsstaatlich korrekte Umsetzung des Verfassungsartikels sowie die genaue Definition des Begriffs «Zweitwohnungen» haben oberste Priorität. Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und besteht aus Vertretungen des Initiativkomitees, der kantonalen Planungsgremien, des schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) und der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB),

einem Tourismusexperten der Universität St. Gallen und Vertretungen aus der Bundesverwaltung. Der Kanton Zürich ist indirekt über die Kantonsplanerkonferenz in dieser Arbeitsgruppe eingebunden, wo die Kantonsplaner jeweils über den aktuellen Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe informiert werden.

Erste Sitzungen der Arbeitsgruppe haben bereits stattgefunden und es konnte ein erster Verordnungsentwurf zur Klärung der dringendsten Fragen ausgearbeitet werden. Dazu wurde am 18. Juni 2012 eine konferenzielle Anhörung durchgeführt, zu der die Kantone, die im Parlament vertretenen Parteien, gesamtschweizerisch tätige Verbände und weitere Organisationen eingeladen waren. Der Kanton Zürich hat ebenfalls daran teilgenommen. Im Zentrum des Verordnungsentwurfs steht der Umgang mit neuen Zweitwohnungen in Gemeinden, die bereits einen Zweitwohnungsanteil von über 20% aufweisen. Im Grundsatz steht fest, dass der Besitzstand garantiert bleiben soll. Dies bedeutet, dass Bauten, die unter dem bis zum 11. März 2012 geltenden Recht gebaut und genutzt wurden, auch künftig in dem Mass genutzt werden dürfen, wie dies zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative der neuen Verfassungsbestimmungen rechtlich zulässig war. Bestehende Wohnungen sollen frei verkauft und vererbt werden können. Dies bedingt flankierende Massnahmen, damit die Verfassungsbestimmungen nicht durch die Umnutzung von bisherigen Erstwohnungen zu Zweitwohnungen unterlaufen werden und der Zersiedlung durch den Bau neuer «Erstwohnungen» an den Dorfrändern kein Vorschub geleistet wird.

Die Arbeitsgruppe schlägt sodann vor, dass die Gemeinden künftig nur dann neue Zweitwohnungen bewilligen dürfen, wenn es sich um «warme Betten» handelt. Dies kann dadurch geschehen, dass die Bauherrin oder der Bauherr die Wohnung von einer professionellen Vermarktungsorganisation anbieten lässt. Als Zweitwohnungen sollen gemäss Definition des Verordnungsentwurfs all jene Wohnungen gelten, in denen Nutzerinnen und Nutzer keinen Wohnsitz in der Standortgemeinde der Wohnung haben. Der Kanton Zürich wiese gemäss dieser Definition – obwohl nicht stark touristisch geprägt – künftig ebenfalls viele Zweitwohnungen auf, da durch arbeits- oder ausbildungsbedingte Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter bewohnte Wohnungen ebenfalls als Zweitwohnungen gezählt würden. Solche Zweitwohnungen befinden sich grösstenteils in den bevölkerungsstarken Zentren (Städte Zürich, Winterthur und Uster) und sind Teil eines grösseren Wohnungsbestandes. Sie haben in Bezug auf die Siedlungsentwicklung, die Baulandnachfrage und das Wohnungsangebot für Ortsansässige in der Regel nicht dieselben Auswirkungen wie Zweitwohnungen in

Tourismusgebieten. Es besteht bisher kein griffiges Instrumentarium für die Abgrenzung von Zweitwohnsitzen, die Freizeit- bzw. Tourismuszwecken dienen, und solchen, die Arbeits- und Ausbildungszwecken dienen. Dennoch ist die Ausgangslage, ob eine Zweitwohnung für Freizeit oder zu Arbeits- und Ausbildungszwecken gebraucht wird, eine völlig andere, da bei Zweitwohnungen, die zu Arbeits- und Ausbildungszwecken dienen, die Bettenbelegung deutlich höher ist als bei Zweitwohnungen, die touristischen Zwecken dienen. Diese Abgrenzungsfrage zeigt, dass der Zweitwohnungsanteil im Kanton Zürich nicht die gleiche Bedeutung hat wie in einem Berg- und Tourismuskanton, wo Zweitwohnungen überwiegend zu privaten Freizeitzielen genutzt werden.

Bis zum Inkrafttreten der Verordnung wird die genaue Definition des Begriffs «Zweitwohnung» noch nicht endgültig geklärt sein. Der Begriff wird jedoch gesamtschweizerisch einheitlich angewendet werden. Bezüglich des Zeitpunkts des Inkrafttretens stehen zwei Varianten (1. September 2012 bzw. 1. Januar 2013) zur Diskussion.

Zu Frage 3:

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Zweitwohnungen wird auch die Raumplanung im Kanton Zürich beschäftigen. Im Rahmen der für die Legislaturperiode 2011–2015 definierten Legislaturziele des Regierungsrates ist im Legislaturziel 8 «Die raumwirksamen Tätigkeiten sind überkommunal abgestimmt» als Massnahme vorgesehen, dass eine Raumentwicklungsstrategie zur langfristigen Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten erarbeitet werden soll. Die im Bereich der Zweitwohnungsthematik massgeblichen Fragestellungen für den Kanton Zürich werden unter anderem auch im Rahmen dieser langfristigen Raumentwicklungsstrategie zu klären sein. Zunächst ist die Umsetzung der Initiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen» jedoch Sache des Bundes. Eine kantonale Regelung zu treffen, ohne dass die Vorgaben des Bundes bereits bekannt wären, erscheint nicht zweckmässig.

Zu Frage 4:

Die 20%-Grenze für Zweitwohnungen, wie sie gemäss Definition der Volkszählung 2000 erhoben wurden, hat für die Gemeinden im Kanton Zürich keine grosse Bedeutung. Wie bereits in der Beantwortung der Frage 2 dargelegt, weisen drei Viertel aller Zürcher Gemeinden einen Zweitwohnungsanteil von 3–6% auf. Mit der neu ausgearbeiteten Definition des Begriffs Zweitwohnungen gemäss Verordnungsentwurf würde die Zahl der Zweitwohnungen jedoch vor allem in den grösseren Städten ansteigen, da sich dort viele Wohnungen von Wochenaufenthalterinnen und -aufenthaltern befinden. Die Verkehrsströme für Arbeit,

Ausbildung und geschäftliche Zwecke zeigen die grosse Bedeutung des Mittellandes und somit auch des Kantons Zürich, der aufgrund seiner Standort-, Berufs- und Ausbildungsqualitäten viele Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter anzieht. Die Pendlerbewegungen haben in den letzten 30 Jahren stark zugenommen und sich auch auf immer weitere Wegstrecken ausgedehnt. Viele berufstätige Pendlerinnen und Pendler sowie Studierende sind unter der Woche auf eine Wohnmöglichkeit am Wohn- oder Arbeitsort angewiesen.

Angesichts der unklaren Zuordnung und der vielen Grenzfälle (Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter, Studentenwohnungen, «Patchwork»-Haushalte, Business-Apartments usw.) würde sich vor einer endgültigen Bestimmung der von der Zweitwohnungsinitiative betroffenen Objekte eine vertiefte empirische Untersuchung empfehlen. Da alle Schweizer Agglomerationen mit diesem Problem konfrontiert sind, würde eine solche Untersuchung sinnvollerweise auf gesamtschweizerischer Ebene ansetzen und neben dem touristischen auch das städtische Umfeld einbeziehen.

Zu Frage 5:

Der Anteil der Zweitwohnungen, die zu touristischen Zwecken genutzt werden, ist im Kanton Zürich von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr werden Zweitwohnungen im Kanton Zürich zu Arbeits- und Ausbildungszwecken genutzt. Wenn Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter ihren Erstwohnsitz zwar nicht im Kanton Zürich haben, aber dennoch über die Hälfte der Woche in ihrer Zweitwohnung verbringen, sind keine Leerstände von Wohnungen oder sogenannte «kalte Betten» zu verzeichnen. Von der Gefahr, überdimensionierte Infrastrukturen zu erstellen, die in Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil an «kalten Betten» besteht, ist der Kanton Zürich somit nicht betroffen.

Zu Frage 6:

Der kantonale Richtplan bildet das zentrale Instrument zur strategischen Steuerung der räumlichen Entwicklung. Sobald die künftigen Rahmenbedingungen auf Bundesebene zuverlässiger abgeschätzt werden können, wird der Kanton Zürich prüfen, inwiefern mit einer Anpassung des kantonalen Richtplans ein Beitrag zur Steuerung der erwünschten Raumentwicklung geleistet werden könnte. Solange allerdings weder der Anteil der Zweitwohnungen noch deren räumliche Verteilung bekannt sind, wäre es verfrüht, richtplanerische bzw. gesetzgeberische Massnahmen im Kanton Zürich zu treffen. Derzeit definieren jedenfalls weder das Raumplanungsgesetz des Bundes noch das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich verbindliche Kriterien oder Vorgaben zu Zweitwohnungen. Daher wird das Inkrafttreten der neuen Bestimmung

der Bundesverfassung bzw. der Ausführungsbestimmungen bei der Auslegung und Anwendung sämtlicher Vorschriften des kantonalen Rechts abzuwarten sein.

Zu Frage 7:

In Studien zum Zweitwohnungsbau wird häufig von den in der Volkszählung von 1980 und 2000 erfassten zeitweise bewohnten Wohnungen ausgegangen (1990 wurden die zeitweise und nicht bewohnten Wohnungen nicht separat ausgewiesen). Die Erhebungen wurden letztmals im Jahre 2000 durch das Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführt. Die Daten sind auf dem Internet abrufbar (www.statistik.zh.ch/gpzh/zh; Unterkategorien «Bau und Immobilien», «Wohnungen», «Wohnungsbestand VZ2000»). 1998 haben die eidgenössischen Räte beschlossen, ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnregister (GWR) zu schaffen, in dem die wichtigsten Grunddaten zu Gebäuden und Wohnungen der Schweiz für statistische und administrative Zwecke erfasst sind. Da 2010 keine Volkszählung im Stil derjenigen des Jahres 2000 stattgefunden hat, können vonseiten des BFS keine neueren Daten zur Zweitwohnungsthematik zur Verfügung gestellt werden. Mit dem gegenwärtigen GWR des BFS lassen sich keine direkten Schlüsse über die Anzahl Zweitwohnungen in den Gemeinden ziehen. Ab 2013 steht mit dem GWR, das mit den Einwohnerregistern der Gemeinden harmonisiert wird, eine bessere Datengrundlage zur Verfügung. Konkretere Zahlen zum Zweitwohnungsanteil werden daher frühestens im Laufe des Jahres 2013 vorliegen. Dem kantonalen Amt für Raumentwicklung und der Stadt Zürich liegen ausser den BFS-Daten keine zusätzlichen Daten zu den Zweitwohnungen vor.

Zu Fragen 8 und 9:

Ein Prozess «Richtplan und PBG-Revision» in Bezug auf die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative wird frühestens nach Inkrafttreten der Bundesverordnung möglich sein. Im Weiteren ist es wichtig, dass ein Konsens darüber besteht, welche Wohnungen als Zweitwohnungen zu qualifizieren sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi