

# Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik : Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden

Autor(en): **Plaz, Peder**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-398889>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik** Peder Plaz

### **Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden**

Am 5. Juni 2005 wurde im Oberengadin über die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus abgestimmt. Die Abstimmungsergebnisse zeigen, dass sich die Bevölkerung mit grossem Mehr für eine jährliche Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus ausgesprochen hat. Weiter wird die Aufhebung der Lex Koller auf nationaler Ebene diskutiert. Weil die Zweitwohnungsdiskussion in Graubünden – unter anderem aufgrund der erwähnten Politikgeschäfte – eine hohe Aktualität aufweist und wesentliche wirtschaftliche Aspekte des Zweitwohnungsbaus kaum in die Diskussion einfliessen, hat das Wirtschaftsforum Graubünden das Thema Zweitwohnungen aufgenommen. Auf Basis einer eingehenden Analyse wurden Ideen für eine nachhaltige Zweitwohnungspolitik von Bund, Kanton und Gemeinden entwickelt. Als nachhaltig wird eine Zweitwohnungspolitik erachtet, die einerseits der Volkswirtschaft Graubündens die Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsbau weiterhin ermöglicht und gleichzeitig die Attraktivitätsverringering der Destinationen durch den Zweitwohnungsbau eliminiert.

Ziel des Wirtschaftsforums ist es, einen politischen Dialog zu den formulierten Vorschlägen auszulösen und mit dem im Herbst 2006 publizierten Bericht Daten, Fakten und Argumente für die notwendige Diskussion zu unterbreiten.

### **Hohe Bedeutung der Zweitwohnungen im Kanton Graubünden**

Die Tourismusorte des Kantons Graubünden sind stark geprägt durch Zweitwohnungen. In typischen Fremdenverkehrsarten erreicht der Zweitwohnungsanteil 50 Prozent bis 75 Prozent des Wohnungsbestands. Ca. 10 bis 20 Prozent der neu geschaffenen Zweitwohnungen werden durch ausländische Staatsangehörige erworben. Es ist davon auszugehen, dass die bedeutendsten Bündner Tourismusdestinationen auch in Zukunft eine hohe Wettbewerbsstärke im Zweitwohnungsmarkt aufweisen und deshalb weitere Zweitwohnungen in Graubünden gebaut werden (vgl. Abb. 1).

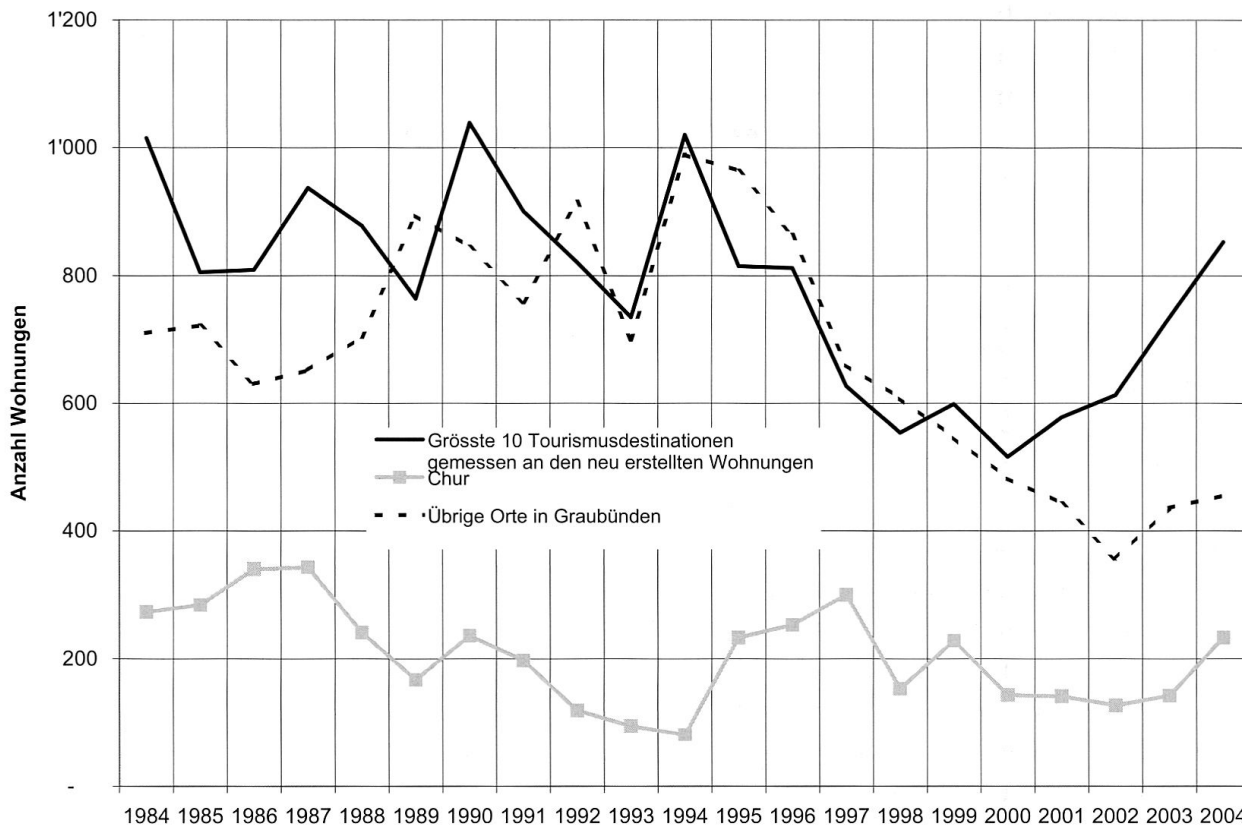


Abb. 1: Anzahl neu erstellter (Erst- und Zweit-)Wohnungen in Graubünden (Quelle: BFS – Baustatistik/ Wirtschaftsforum Graubünden)

Die Entwicklung der Zweitwohnungen wird von der Forschung bereits seit den 70er-Jahren kritisch beobachtet. In den 70er- und 80er-Jahren war insbesondere die Befürchtung des übermässigen Landverbrauchs und der Zersiedelung der Landschaft ausschlaggebend für die Skepsis gegenüber den Zweitwohnungen. Im Laufe der 90er-Jahre kamen weitere Phänomene hinzu, die heute in der Öffentlichkeit hohe Aufmerksamkeit geniessen:

- Trotz anhaltendem Bau von Zweitwohnungen stehen in vielen Destinationen immer weniger Betten für die Drittvermietung zur Verfügung. Dies wirkt sich negativ auf die kommerziellen Tourismusfrequenzen aus.
- Die Zweitwohnungen werden trotz hoher Kaufpreise verhältnismässig wenig benutzt. Entsprechend gering – im Vergleich zu kommerziellen Beherbergungsformen – fällt die Wertschöpfung durch die lokale Wirtschaft pro Wohnung während der Betriebsphase aus.
- Die Wohnungspreise bleiben aufgrund der anhaltend starken Nachfrage im landesweiten Vergleich hoch. Entsprechend teuer sind auch die Wohnungen für Einheimische.
- Die hohen realisierbaren Preise für Zweitwohnungen üben einen starken Druck auf die Umnutzung von wenig rentablen

Hotels in Zweitwohnungen aus. Durch den Verlust der Hotellerie laufen die Tourismusdestinationen Gefahr, an «touristischem Leben» und damit an touristischer Attraktivität zu verlieren.

- Der Verbrauch der (Bau-)Landreserven konnte nach wie vor nicht eingedämmt werden.

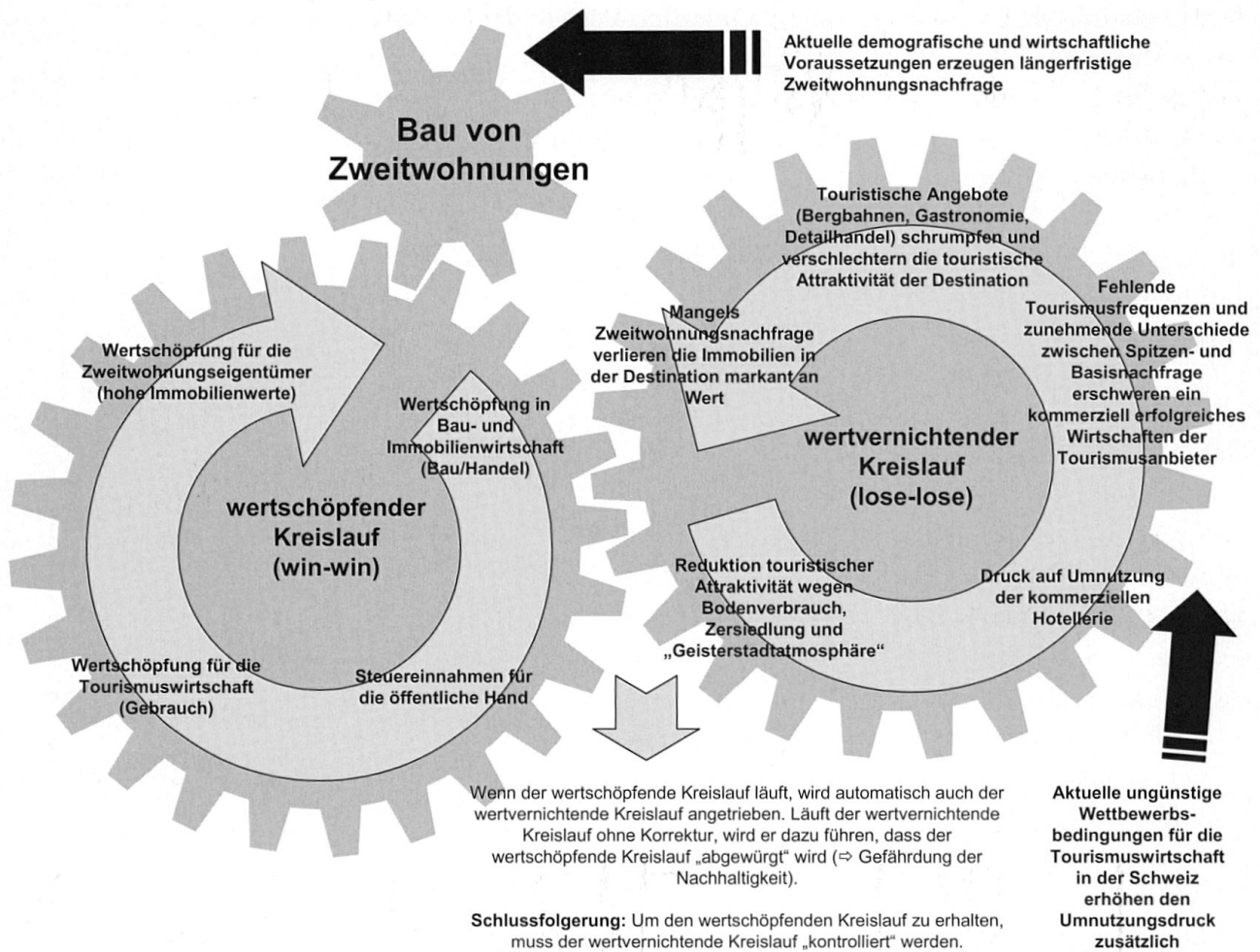
Trotz dieser nach Massgabe der öffentlichen Meinung «unerwünschten» Trends ist darauf hinzuweisen, dass der Bau von Zweitwohnungen für Graubünden zu bedeutendem volkswirtschaftlichem Nutzen führt. Hier gilt es folgende Aspekte aufzuführen:

- Der Bau von Zweitwohnungen führt zu einer beträchtlichen Wertschöpfung und Beschäftigung in verschiedenen Branchen, die eng mit dem Bau verbunden sind (Baugewerbe, Immobilienwesen, Banken, Treuhand usw.). Das Bauvolumen im Zweitwohnungsbau beträgt schätzungsweise 15 bis 20 Prozent des gesamten Bauvolumens in Graubünden.
- Die Zweitwohnungen ermöglichen den Tourismusdestinationen, relativ unabhängig von den Witterungsbedingungen und Nachfrageschwankungen, trotz tiefer Auslastung, eine verlässliche touristische Sockelauslastung und damit Wertschöpfung. Knapp 10 Prozent des gesamten BIP im Kanton Graubünden werden durch die Eigentümer der Zweitwohnungen aufgebracht.
- Die Zweitwohnungen führen zu beachtlichen Steuereinnahmen für Kanton und Gemeinden. In typischen Tourismusdestinationen entsprechen die Steuereinnahmen von den Zweitwohnungseigentümern etwa einem Drittel der Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinde.

Eine erfolgreiche, wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik in Graubünden muss deshalb das Zweitwohnungsgeschäft berücksichtigen.

### **Die Frage der Nachhaltigkeit**

Die aktuelle kritische Diskussion zur Zweitwohnungsentwicklung zeigt, dass der Zweitwohnungsbau – trotz den offensichtlichen volkswirtschaftlichen Vorteilen – verschiedene unerwünschte Effekte nach sich zieht, die insbesondere die Nachhaltigkeit der Wertschöpfungsflüsse in den Destinationen in Frage stellen. In Abb. 2 werden die Wirkungszusammenhänge aus dem Zweitwohnungsbau schematisch vereinfacht dargestellt.



Ein wertschöpfender Kreislauf, der Gästefrequenzen, Wertschöpfung und Investitionen auslöst und damit die touristische Attraktivität der Destination erhöht.

Ein wertvernichtender Kreislauf mit den eingangs erwähnten Effekten von Landschaftsverbrauch, «Geisterorten» und Umnutzung von Hotels.

Der wertschöpfende Kreislauf schafft für alle Akteure der Destination (z. B. Zweitwohnungseigentümer, Gemeinde, Einheimische) Vorteile. Auch der wertvernichtende Kreislauf wirkt sich auf alle Akteure aus. Im Unterschied zum wertschöpfenden Kreislauf schafft dieser langfristig nur Verlierer. Weil der wertvernichtende Kreislauf vom wertschöpfenden angetrieben wird und die relative Bedeutung des wertvernichtenden Kreislaufts im Vergleich zum wertschöpfenden Kreislauf über die Zeit ansteigt, ist die Gefahr systemimmanent, dass – je länger die beiden Räder sich drehen – der wertvernichtende Kreislauf überhand gewinnt. Das bedeutet, dass der unkontrollierte Zweitwohnungsbau,

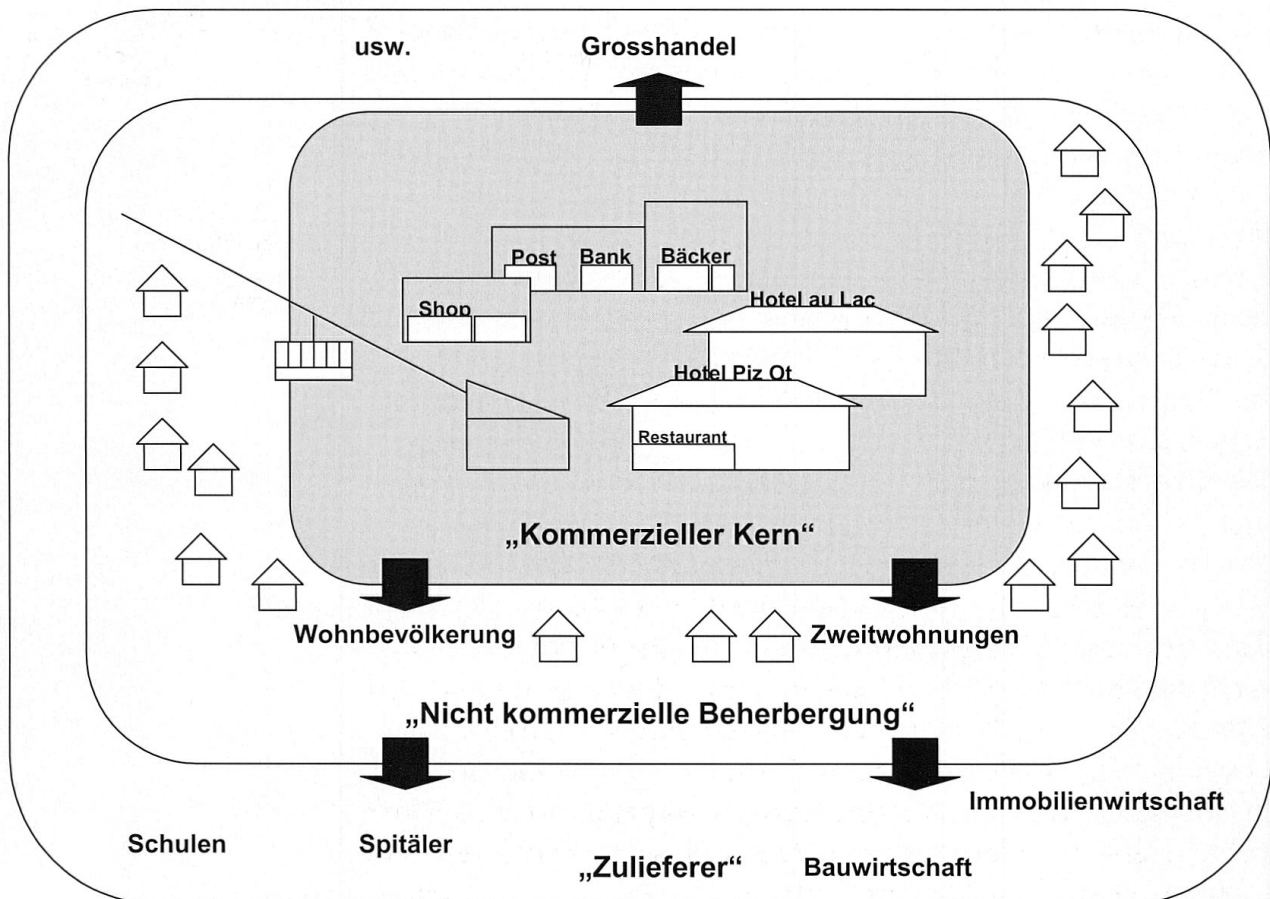
Abb. 2: Hauptkreisläufe aus der Bautätigkeit von Zweitwohnungen (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden)

trotz erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzens, wirtschaftlich nicht nachhaltig ist.

Abgesehen von den notwendigen landschaftlichen Voraussetzungen wird die Entwicklung einer Tourismusdestination primär vom kommerziellen Kern angetrieben. Es handelt sich dabei um die Hotellerie, die Bergbahnen, den Handel usw. Je attraktiver die von diesem Kern angebotenen Dienstleistungen und Infrastrukturen sind, desto attraktiver ist die Tourismusdestination. Auch Zweitwohnungseigentümer suchen sich attraktive Tourismusdestinationen aus und sind bereit, an attraktiven Standorten mit intaktem touristischem Leben deutlich höhere Preise zu bezahlen (vgl. Abb. 3).

Es gilt demnach im Rahmen einer wertschöpfungsorientierten Zweitwohnungspolitik nicht nur die Entwicklung der Zweitwohnungen, sondern die Entwicklung der Gesamtdestination als Zielmasstab anzuwenden.

Abb. 3: Schematische Darstellung einer Tourismusdestination (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden)



## **Ziele einer wertschöpfungsorientierten Zweitwohnungspolitik**

Eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik muss folgende Ziele verfolgen:

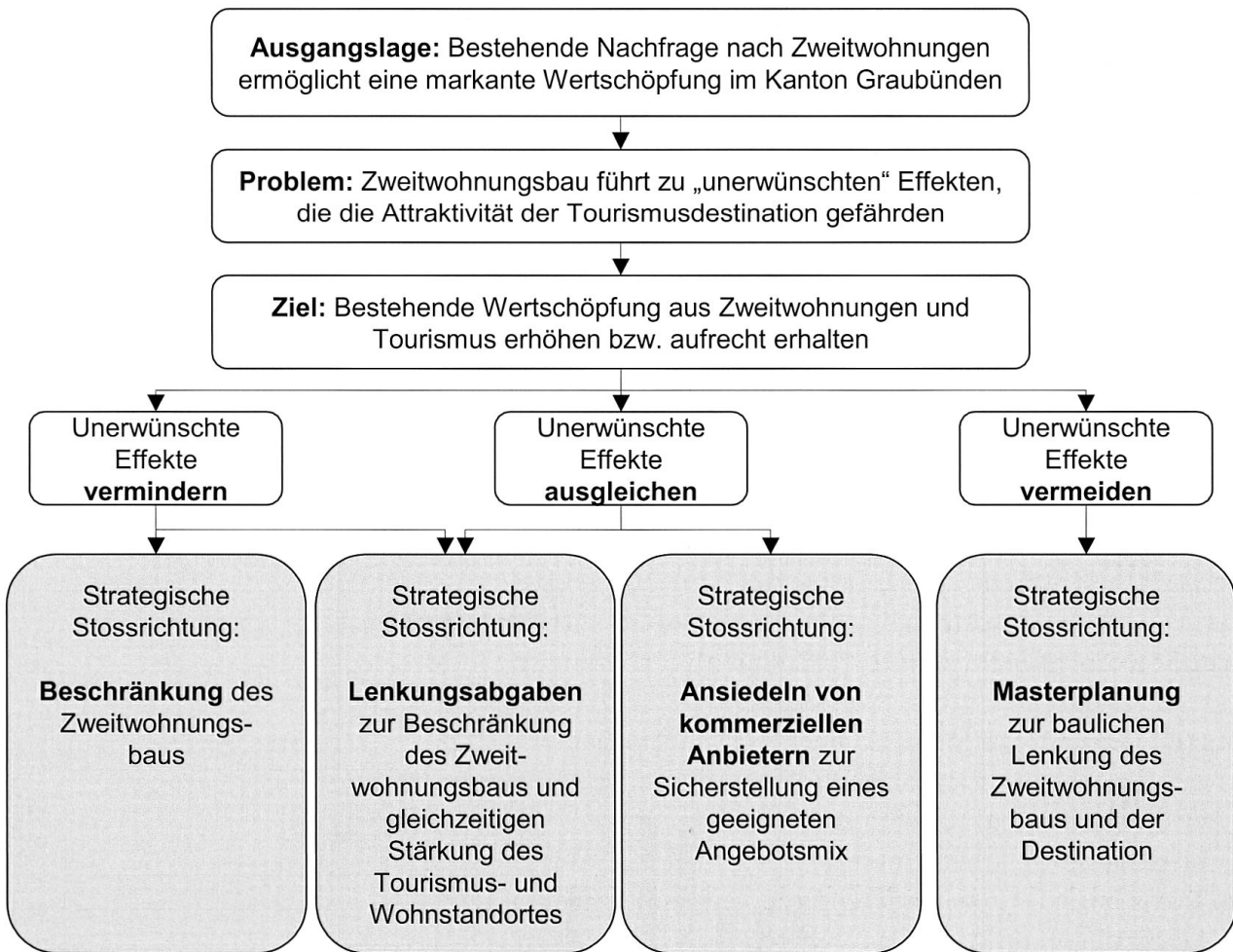
- Nutzen und Beibehalten der volkswirtschaftlichen Vorteile aus dem Bestand und Neubau von Zweitwohnungen (→ wertschöpfenden Kreislauf antreiben).
- Reduzieren der wertvernichtenden Effekte der Zweitwohnungen auf die Attraktivität der Destination, um eine nachhaltige Entwicklung der Zweitwohnungen und Destination zu ermöglichen (→ wertvernichtenden Kreislauf vermeiden).

Die Gemeinden mit ausgeprägten Zweitwohnungsmärkten setzen bereits heute einzelne Steuerungsinstrumente ein. Die am meisten verwendeten Instrumente sind Erstwohnungsquoten, Ausländerkontingente und Mindestwohngrössen.

Die Gemeinden versuchen mit den eingesetzten Instrumenten in erster Linie die sogenannte Überfremdung zu verhindern und/oder die hohen Kosten für Wohneigentum für die einheimische Bevölkerung zu dämpfen. Hingegen bestehen kaum Instrumente, um gezielt den wertschöpfenden Kreislauf anzutreiben. Das Hauptproblem, die Verschlechterung der Attraktivität des Standortes, wird durch die einschränkenden Instrumente höchstens aufgeschoben, aber nicht aufgehoben. Zudem kann in vielen Gemeinden, mangels Nachfrage nach Erstwohnraum, die Erstwohnungsquote mittels einer Zahlung abgegolten werden. Demzufolge bestehen die beschränkenden Instrumente zwar auf dem Papier, entfalten ihre Wirkung aber oft nur marginal.

Im Gegensatz zur bisherigen, auf die Schadensbegrenzung ausgerichteten Politik soll in Zukunft vermehrt auf den Stärken der Destinationen aufgebaut und dementsprechend die Chancen und vorhandenen Potenziale genutzt werden. Konkret heisst das, es sind Strategien zu entwickeln, die auch künftig eine Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsbau ermöglichen, den Wert der bestehenden Immobilien erhalten und gleichzeitig die wertvernichtenden Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus auf die Attraktivität der Destinationen reduzieren.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Ziele, die Problemstellungen und die daraus abgeleiteten möglichen strategischen Stossrichtungen für die Zweitwohnungspolitik in Graubünden.



Wie Abb. 4 zeigt, sind im Umgang mit den unerwünschten Effekten des Zweitwohnungsbaus verschiedene Stossrichtungen denkbar. Die Beschränkung des wertschöpfenden Kreislaufs (vgl. Abb. 2) soll dazu führen, dass auch der wertvernichtende Kreislauf gestoppt wird. Zu diesem Zweck stehen grundsätzlich das Verbot oder eine finanzielle Belastung des Zweitwohnungsbaus als Instrumente zur Auswahl. Eine volkswirtschaftlich attraktivere Lösung – als die Beschränkung des wertschöpfenden Kreislaufs – wäre, gezielt nur die unerwünschten Effekte zu neutralisieren. Dazu stehen Ausgleichs- und Lenkungsstrategien zur Verfügung.

Abb. 4: Übersicht strategischer Stossrichtungen (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden)

### Strategische Stossrichtung «Beschränkung»

Grundsätzlich kann eine Beschränkungsstrategie die Dämpfung des Neubaus, das Beibehalten des Status Quo oder sogar den



Rückbau der Zweitwohnungen anstreben. Dazu sind verschiedene Instrumente denkbar:

- Festlegung jährlicher Kontingente für den Neubau von Zweitwohnungen.
- Festlegung eines absoluten Gesamtplafonds für die Zweitwohnungsflächen in der Destination.
- Festlegung von maximalen Zweitwohnungsquoten bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand.
- Festlegung von hohen Erstwohnungsquoten pro gebautem m<sup>2</sup> BGF.
- Festlegen einer absoluten maximal erstellbaren Zweitwohnungsfläche pro Jahr.
- usw.

Je nach Instrument sind unterschiedliche Wirkungen zu erwarten. Die Vorteile einer Beschränkung des Zweitwohnungsbaus bestehen im Erhalt der Attraktivität der Destination und sind offensichtlich. Nachteile können entstehen, wenn folgende Herausforderungen nicht gemeistert werden können:

- Rückgang des Bauvolumens und des davon profitierenden Wirtschaftssektors (Bauwirtschaft, Banken, Immobilienwirtschaft, Treuhand usw.).
- Vernichtung der Immobilienwerte durch die Beschränkung der Umwandlungsmöglichkeit von bestehenden Immobilien (Hotels, Erstwohnungen, Gewerbeliegenschaften) in Zweitwohnungen.

Sofern eine Destination bereit ist, auf die Wertschöpfung aus dem Neubau von Zweitwohnungen beziehungsweise auf einen Teil davon zu verzichten und sich deshalb für eine rigorose Einschränkung bzw. Quotenregelung auf dem Bestand entschliesst, müsste darauf geachtet werden, dass die einzelnen Immobilienmärkte (Erst- und Zweitwohnungen, Gewerbe) nicht voneinander getrennt werden. Das heisst, die Umnutzung von bestehendem Eigentum (z. B. Erstwohnungen, Hotels) muss weiterhin möglich sein. So kann trotz Zweitwohnungsbeschränkung der Wert der bestehenden Liegenschaften gehalten und aufgrund der Angebotsverknappung tendenziell erhöht werden.

### **Strategische Stossrichtung «Finanzielle Lenkung»**

Mit den in der heutigen Diskussion oft auftretenden Idee von Zweitwohnungsverboten wird das Erfolgsprodukt «Zweitwoh-

nungsverkauf» eingeschränkt. Andererseits wird damit aber kein Beitrag an die Lösung des Grundproblems – die Erhaltung der Attraktivität des kommerziellen Kerns und damit der Destination – geleistet, woran die Zweitwohnungseigentümer und die Leistungsträger einer Destination letztlich ein gemeinsames Interesse haben.

Ein möglicher Beitrag an die Lösung beider Probleme wäre die Einführung von Lenkungsabgaben als Alternative zu Zweitwohnungsverboten. Wenn man statt mit Verboten und Geboten über marktwirtschaftliche Anreize (Lenkungsabgaben) die Zweitwohnungsentwicklung steuern würde, könnte man von einem zumindest teilweise selbst regulierenden System profitieren und mit den durch Lenkungsabgaben generierbaren Mitteln alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die Destination schaffen.

Um mit der Einführung einer Lenkungsabgabe möglichst keinen zusätzlichen administrativen Aufwand auszulösen, empfiehlt es sich, die Lenkungsabgabe auf ein bestehendes System aufzubauen. Zu diesem Zweck bietet sich beispielsweise die bestehende kommunale Liegenschaftssteuer an.

Abbildung 5 zeigt, dass in typischen Tourismusgemeinden mit hohem Anteil Zweitwohnungen mit einer Lenkungsabgabe im Umfang von 3,5 Promille auf Zweitwohnungen finanzielle Mittel im Umfang von ca. 1 bis 4 Mio. Franken je nach Gemeinde generiert werden könnten.

Abb. 5: Einnahmeerwartungen bei Einführung einer Lenkungsabgabe von 3,5 % auf Basis der Liegenschaftssteuer für Zweitwohnungen (=Wohnungen von beschränkt steuerpflichtigen Personen) (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden/ Steuerverwaltung Kanton Graubünden)

	<b>Arosa</b>	<b>Laax</b>	<b>Davos</b>	<b>Klosters</b>	<b>St. Moritz</b>
	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF
<b>Potenzielle Erträge aus einer Lenkungsabgabe</b>					
Steuerwert Zweitwohnungen	505.2	451.6	1'081.3	609.1	962.1
Aktueller Liegenschaftssteuersatz	0.05%	0.10%	0.00%	0.05%	0.05%
Neuer Liegenschaftssteuersatz für Zweitwohnungen (Lenkungsabgabe)	0.35%	0.35%	0.35%	0.35%	0.35%
Zusätzliche Erträge aus einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen	1.52	1.13	3.78	1.83	2.89
<b>Verwendung der Mittel aus der Lenkungsabgabe</b>					
Aktuelle Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer	7.69	3.18	35.33	11.19	25.61
Aktueller Steuersatz Vermögens- und Einkommenssteuer natürliche Personen	90.0%	71.3%	103.0%	90.2%	80.0%
Potenzieller Steuersatz Vermögens- und Einkommenssteuer bei vollständiger Umverteilung der Lenkungseinnahmen	72.3%	46.0%	92.0%	75.5%	71.0%

Die Einführung einer Lenkungsabgabe führt einerseits zu einer Verteuerung der Zweitwohnungen und damit zu einem angestrebten, dämpfenden Effekt auf die Zweitwohnungsnachfrage und einem etwas höheren Druck zur Vermietung von Zweitwohnungen. Andererseits ergeben sich aufgrund der Lenkungseinnahmen verschiedene Spielformen und Potenziale für die Gemeinden bei der Verwendung der Mittel.

Aus einer wachstumsorientierten Sichtweise ist die Umverteilung der Mittel über eine Steuersenkung zu favorisieren. Damit kann die Steuerattraktivität für Pendler und Alterswohnen und die Kaufkraft der Steuerzahler verbessert werden. Auf jeden Fall zu verhindern ist die Zuweisung an den allgemeinen Staatshaushalt ohne besonderen Verwendungszweck. Diese Praxis würde dem Ziel der Destinationsentwicklung nicht gerecht, da zu viele Gefahren für eine «zweckfremde» Verwendung der Mittel beständen.

Selbstverständlich eignet sich die Einführung einer Lenkungsabgabe nur für Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil und stellt nur eines von verschiedenen Instrumenten einer zukunftsorientierten Zweitwohnungspolitik dar. Für diese verspricht sie aber in Kombination mit weiteren Instrumenten interessante Potenziale, die es lohnen, eine vertiefte Diskussion zu Machbarkeit und politischer Akzeptanz eines solchen Instruments zu führen. Langfristig profitieren auch die Zweitwohneigentümer vom Werterhalt der eigenen Immobilien, wenn die Attraktivität der Destination gehalten und verbessert werden kann.

### **Strategische Stossrichtung «Aktive Ansiedlungspolitik»**

Mit der Ansiedlung von kommerziellen Beherbergern sollen grundsätzlich warme Betten geschaffen werden, die die in den Zweitwohnungen weggefallenen Kapazitäten ersetzen beziehungsweise den kommerziellen Kern der Destination stärken. Die Idee der Ansiedlung von kommerziellen Tourismusanbietern entspricht der heute verbreiteten Industrieansiedlung in nicht touristischen Regionen. Tourismusdestinationen können mit gut gewählten Ansiedlungen von internationalen Beherbergern (z. B. Hotels, Feriendörfer) den Zugang zu den internationalen Märkten, den Angebotsmix im Beherbergungsbereich und den «Professionalisierungs- und Industri-

alisierungsgad» der Destination verbessern. Gerade in Graubünden hat sich gezeigt, dass Ansiedlungen durchaus möglich sind (z. B. ArabellaSheraton in Davos, Kempinski in St. Moritz, Hapimag in Flims, Cube in Savognin, REKA in Disentis). Eine erfolgreiche Ansiedlung setzt jedoch verschiedene Faktoren voraus:

- Vorhandenes, eingezontes und zum Verkauf stehendes Bauland an einer aus touristischer Sicht attraktiven Lage.
- Proaktives Zugehen der Promotoren auf internationale Betreibergesellschaften und potenzielle Investoren.
- Akzeptanz des Projekts bei der einheimischen Bevölkerung.
- Professionelles Vorgehen im Ansiedlungsprozess.

Damit Ansiedlungen künftig vermehrt erfolgreich abgeschlossen werden können, gilt es, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Im Zentrum steht dabei der Aufbau von Ansiedlungs-Know-how bei den Gemeindebehörden und die Bereitstellung attraktiver Ansiedlungsflächen, die idealerweise ebenfalls im Eigentum der Gemeinde oder eines Zweckvereins sind.

### **Strategische Stossrichtung «Masterplanung»**

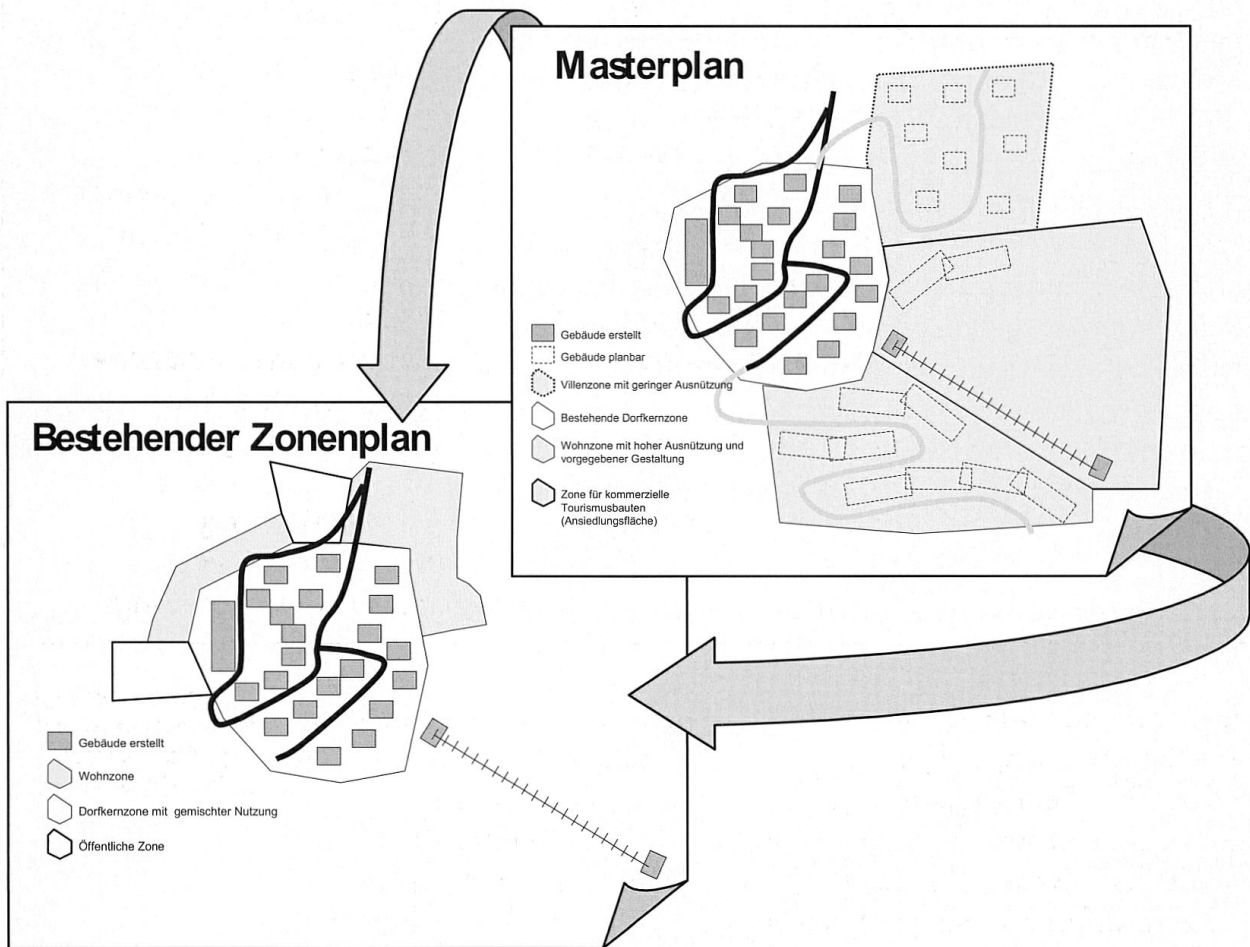
Mit einer Masterplanung sollen die typischen wertvernichtenden Effekte des Zweitwohnungsbaus vermieden werden, indem über gestalterische Vorgaben eine architektonisch attraktive Tourismusdestination entsteht. Gleichzeitig soll der Masterplan die Basis bilden, um weiterhin Zweitwohnungen realisieren und die damit verbundene Wertschöpfung generieren zu können.

Im Gegensatz zur herkömmlichen Zonenplanung beinhaltet der Masterplan ein Bild des Endausbaus der Siedlung. Alle Regeln werden darauf ausgerichtet, dass dieses Siedlungsbild Schritt für Schritt erreicht werden kann. Dabei geht es nicht nur um die Regelung eines Siedlungswachstums, sondern vor allem auch um die Regelung der Umstrukturierung einer Siedlung im Rahmen von Umbauten bestehender Bauobjekte.

Grundsätzlich werden ähnliche Ziele heute bereits durch Bauvorschriften, Zonen- und Nutzungspläne verfolgt. Obwohl auf den ersten Blick die Zonenpläne eine Art Masterplan sein könnten, besteht ein wesentlicher Unterschied: Die Zonenpläne sind oft historisch gewachsen und wurden mit Rücksicht auf Eigentumsverhältnisse und bestehende Strukturen definiert. Beim Masterplan hingegen wird definiert, wie die Siedlung im

Endausbau aussehen müsste, damit es sich um ein attraktives touristisches Gesamtprodukt handelt (vgl. Abb. 6). Der Masterplan wird anschliessend in Form von angepassten Zonenplänen und Bauvorschriften umgesetzt. Dies kann heute auch über das Instrument eines Gestaltungsplans umgesetzt werden.

Abb. 6: Schematischer Abgleich von Masterplan und Zonenplan (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden)



### Vorschläge für eine neue Zweitwohnungspolitik

Im Gegensatz zur bisherigen, eher auf die Schadensbegrenzung ausgerichteten Zweitwohnungspolitik schlägt das Wirtschaftsforum Graubünden aufgrund der durchgeführten Analyse den Gemeinden und dem Kanton Graubünden vor, für die Zukunft eine wertschöpfungsorientierte, auf die Nutzung der vorhandenen Chancen ausgerichtete Zweitwohnungspolitik zu prüfen. Die wesentlichen Unterschiede zwischen der heutigen und der vom Wirtschaftsforum Graubünden zur Diskussion gestellten Zweitwohnungspolitik werden in Abb. 7 dargelegt.

	<b>Bisherige Politik</b>	<b>Vorschlag Wirtschaftsforum Graubünden</b>
Zielrichtung	<b>Schadensbegrenzung</b> durch Beschränkung des Zweitwohnungsmarktes	<b>Chancen</b> → aus der Zweitwohnungsnachfrage nutzen
Hauptakteur	<b>Gemeinde</b>	→ <b>Gemeinde/Destination</b>
Typische Instrumente	<p><b>Kontingentierung</b> von der jährlich gebauten Zweitwohnungsfläche</p> <p><b>Quotenregelungen</b> für Eigentum durch ausländische/Schweizer Staatsangehörige</p> <p><b>Quotenregelungen</b> für den Bau von Erst- und Zweitwohnungen</p>	<p><b>Aktive Ansiedlung</b> kommerziellen Tourismusanbietern (z. B. Hotels, Feriendörfer, Freizeiteinrichtungen)</p> <p>→ <b>Finanzielle Lenkungsmaßnahmen</b> zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus</p> <p><b>Masterplanung</b> für die langfristige Siedlungsentwicklung</p>

Die Gemeinden, der Kanton und der Bund haben unterschiedliche Möglichkeiten, auf die Zweitwohnungsentwicklung einzuwirken. Die Gemeinden sind am direktesten betroffen und haben auch die grösste Verantwortung für die Weiterentwicklung des lokalen Zweitwohnungsmarktes. Teilweise stossen sie an Grenzen, aufgrund von gesetzlichen Rahmenbedingungen, ihres Know-hows, aber auch aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ressourcen.

Daher sind die Gemeinden auf die kantonale oder teilweise nationale Unterstützung angewiesen. Aus diesem Grund schlägt das Wirtschaftsforum Graubünden die folgenden elf Massnahmen zur vertieften Prüfung vor:

Abb. 7: Vergleich bisherige Zweitwohnungspolitik und Vorschlag Wirtschaftsforum Graubünden (Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden)

Nr.	Politikebene	Massnahme
1	Gemeinde	Wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungsstrategie formulieren
2	Gemeinde	«Tourismusmelioration» mittels Masterplan durchführen
3	Gemeinde	Aktivitäten zur Ansiedlung touristischer Unternehmungen verstärken
4	Gemeinde	Wertvernichtende Effekte der Zweitwohnungen durch eine finanzielle Lenkungsabgabe ausgleichen
5	Gemeinde	Kommunale Erbschafts- und Schenkungssteuern aufheben
6	Kanton	Primat der lokalen und regionalen Politik
7	Kanton	Absehbare Aufhebung der Lex Koller flankieren
8	Kanton	Optimale Rahmenbedingungen für Tourismusansiedlungen schaffen
9	Kanton	Gesetzliche Grundlage für die finanzielle Lenkungsabgabe der Gemeinden schaffen
10	Kanton	Kantonale und kommunale Erbschaftssteuern für nahe Verwandte aufheben
11	Bund	Erwerb von Ferienwohnungen und Grundstücken durch Personen im Ausland von Bewilligungspflicht und Kontingentierung befreien

## Zusammenfassung

Die heute in den öffentlichen Diskussionen oft gehörte Forderung nach einer konsequenten Einschränkung des Zweitwohnungsbaus ist denkbar, sofern man bereit ist, auf die Wertschöpfung aus dem Bau von Zweitwohnungen zu verzichten. Solange die Einschränkung sich auf den jährlichen Neubau bezieht, kann diese Massnahme flankierend zu anderen Stossrichtungen angewendet werden und wirkt in der Tendenz Preis und damit werterhöhend auf die bestehenden Immobilien.

Eine konsequente Einschränkung im Sinne eines Plafonds für die Zweitwohnungsfläche birgt jedoch hohe Risiken der Wertvernichtung des Immobilienbestandes der einheimischen Bevölkerung. Zudem handelt es sich dabei um eine Symptombekämpfung, die nicht dazu beiträgt, den kommerziellen Kern weiterzuentwickeln.

Als alternative Möglichkeiten zu den einseitig ausgerichteten Beschränkungsmassnahmen versprechen deshalb eine aktive Ansiedlungspolitik, finanzielle Lenkungsabgaben sowie die Masterplanung neue Perspektiven für die Zweitwohnungs- und Destinationsentwicklung. Aufgrund der komplexen Problemstellung der Zweitwohnungsentwicklung und der unterschiedlichen Vor- und Nachteile einzelner Instrumente empfiehlt es sich, alle drei dargestellten, alternativen Stossrichtungen gleichzeitig einzuschlagen.

Peder Plaz ist Betriebsökonom HWV und Geschäftsführer des Wirtschaftsforums Graubünden.

Adresse des Autors: Peder Plaz, Postfach 3167, 8021 Zürich



