



Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik

Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden



Impressum

Herausgeber	Wirtschaftsforum Graubünden
Veröffentlichung	September 2006
Autoren	Peder Plaz / Christian Hanser BHP – Hanser und Partner AG, www.hanserconsulting.ch
Auflage	1. Auflage 900 Expl., 2. Auflage 800 Expl.
Bezugsquelle	www.wirtschaftsforum-gr.ch , info@wirtschaftsforum-gr.ch

0 Zusammenfassung

0.1 Ziele des vorliegenden Berichts

Mit diesem Bericht werden auf Basis einer eingehenden Analyse **Vorschläge für eine nachhaltige Zweitwohnungspolitik von Bund, Kanton und Gemeinden zur Diskussion gestellt**. 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. Zu diesem Zweck werden folgende Fragen geklärt:

- Welche Bedeutung haben die Zweitwohnungen für die Bündner Volkswirtschaft?
- Welche Möglichkeiten bestehen, um die Zweitwohnungsentwicklung in die gewollte Richtung zu steuern?
- Welche Lösungen soll die Politik im Bereich der Zweitwohnungen zur Umsetzung prüfen?

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

0.2 Zweitwohnungssituation in Graubünden

Die Analyse der Ausgangslage in Kapitel 2 des Berichts kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Typische Tourismusdestinationen in Graubünden weisen heute Anteile von 60% – 75% Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand auf. Von den Zweitwohnungen sind ca. 10% im Eigentum von einheimischen Personen.¹
- Der Wohnungsbestand in Graubünden wuchs 1992 – 2001 gleich schnell wie der Wohnungsbestand in der Schweiz mit knapp 1.2% pro Jahr. Zwischen 2001 und 2005 lag der Zuwachs aufgrund einer Reihe von begünstigenden Faktoren etwas höher. In den touristischen Regionen entfällt nahezu das ganze Wachstum auf das Segment der Zweitwohnungen. Ca. 10 – 20% der neu geschaffenen Zweitwohnungen werden durch ausländische Staatsangehörige erworben.

1

Zegg / Dietz, 1998

- Der Zweitwohnungsmarkt konzentriert sich in Graubünden auf bestimmte Destinationen und weist grosse Marktpreisunterschiede je nach Destination auf. Entsprechend ist die Ausgangslage bezüglich der Zweitwohnungsproblematik je nach Destination sehr unterschiedlich.
- Graubünden bzw. einzelne Destinationen in Graubünden verfügen über eine starke Wettbewerbsfähigkeit im Zweitwohnungsmarkt, was die Erzielung von im internationalen Vergleich hohen Preisen für Wohnfläche und Bauland ermöglicht.
- Szenarien des Bundes gehen von einem mittel- bis langfristigen Wachstum der Zweitwohnungen in der Schweiz von 0.8 – 0.9% pro Jahr aus.
- Das Bauvolumen im Zweitwohnungsbau beträgt schätzungsweise 15 – 20% des gesamten Bauvolumens in Graubünden.
- Knapp 10% des gesamten BIP im Kanton Graubünden werden durch die Eigentümer der Zweitwohnungen aufgebracht.
- Das Steueraufkommen der Zweitwohnungseigentümer mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons ist von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für den Kanton Graubünden. In typischen Tourismusdestinationen entsprechen die Steuereinnahmen von den Zweitwohnungseigentümern etwa einem Drittel der Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinde.

Aus dieser zusammenfassenden Beschreibung der Bedeutung des Zweitwohnungsgeschäfts für Graubünden können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Das Zweitwohnungsgeschäft ist im volkswirtschaftlichen Sinn ein **Exportgeschäft** und ist deshalb zu den Wirtschaftsmotoren Graubündens zu zählen.
- Aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen weist **Graubünden zur Zeit eine hohe Wettbewerbsfähigkeit im Zweitwohnungsgeschäft** auf, die wirtschaftlich interessante Potentiale bieten kann.
- Das Zweitwohnungsgeschäft ist, bezogen auf das wirtschaftliche Volumen, **einer der bedeutendsten Wirtschaftsbereiche** in Graubünden.
- Vom Zweitwohnungsgeschäft **profitieren verschiedene Branchen (z.B. Immobilienwirtschaft, Tourismuswirtschaft) mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen (z.B. Bau, Betrieb).**
- **Eine erfolgreiche wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik in Graubünden muss das Zweitwohnungsgeschäft berücksichtigen.**

0.3 Problem- und Zielformulierung

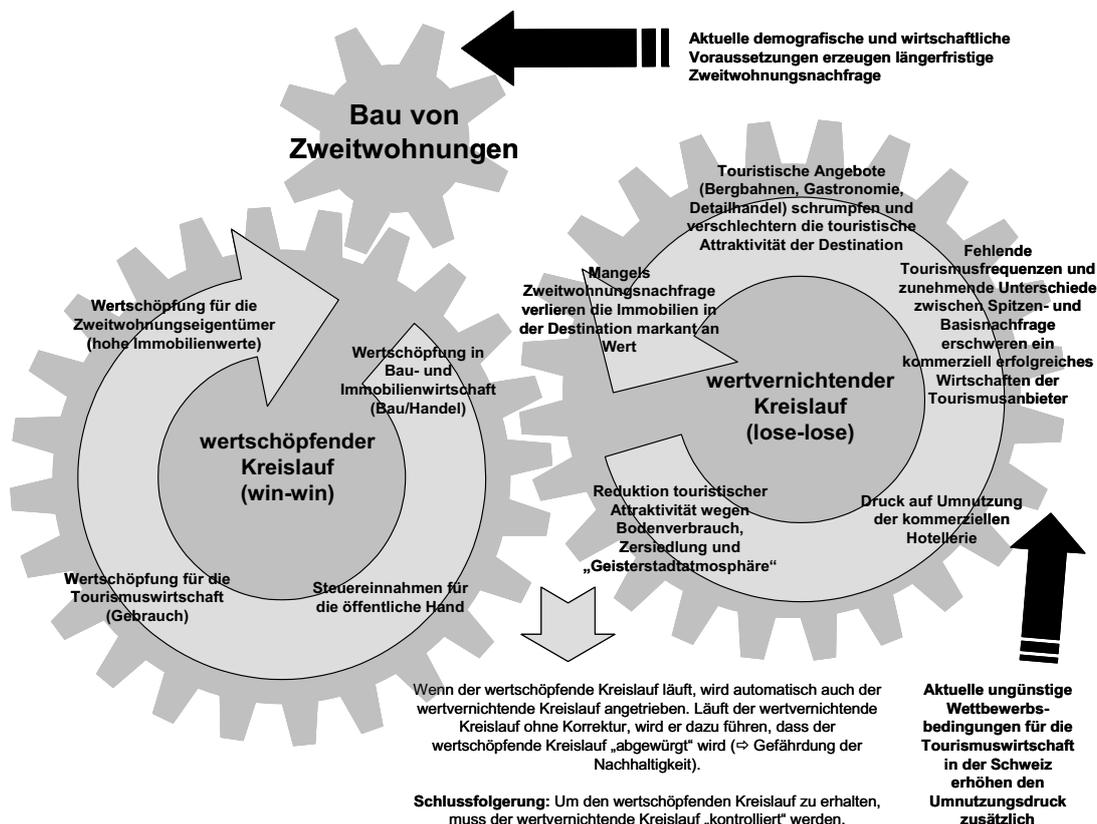
Die aktuelle kritische Diskussion zur Zweitwohnungsentwicklung zeigt, dass der Zweitwohnungsbau (trotz den offensichtlichen volkswirtschaftlichen Vorteilen) verschiedene unerwünschte Effekte (z.B. Abnahme der vermietbaren Betten, hohe Wohnungspreise für Ein-

heimische, Umnutzung von Hotels in Zweitwohnungen, Zersiedelung und Landverbrauch, Geisterort-Atmosphäre) nach sich zieht, die **insbesondere die Nachhaltigkeit der Wertschöpfungsflüsse in den Destinationen in Frage stellen**.

Insgesamt erweist sich die **Gefahr der Verschlechterung der touristischen Attraktivität der Destinationen** aus volkswirtschaftlicher Sicht als das Grundproblem des voranschreitenden Zweitwohnungsbaus. Graubünden hat demnach **nicht ein Zweitwohnungsproblem, sondern vielmehr ein Destinationsproblem**. In Abb. 1 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.

Abb. 1: Hauptkreisläufe aus der Bautätigkeit von Zweitwohnungen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Der wertschöpfende Kreislauf schafft für alle Akteure der Destination (z.B. Zweit Wohnungseigentümer, Gemeinde, Einheimische) Vorteile, also eine Win-win-Situation. Auch der wertvernichtende Kreislauf wirkt sich auf alle Akteure aus. Im Unterschied zum wertschöpfenden Kreislauf schafft dieser langfristig nur Verlierer, also eine Lose-lose-Situation. Weil

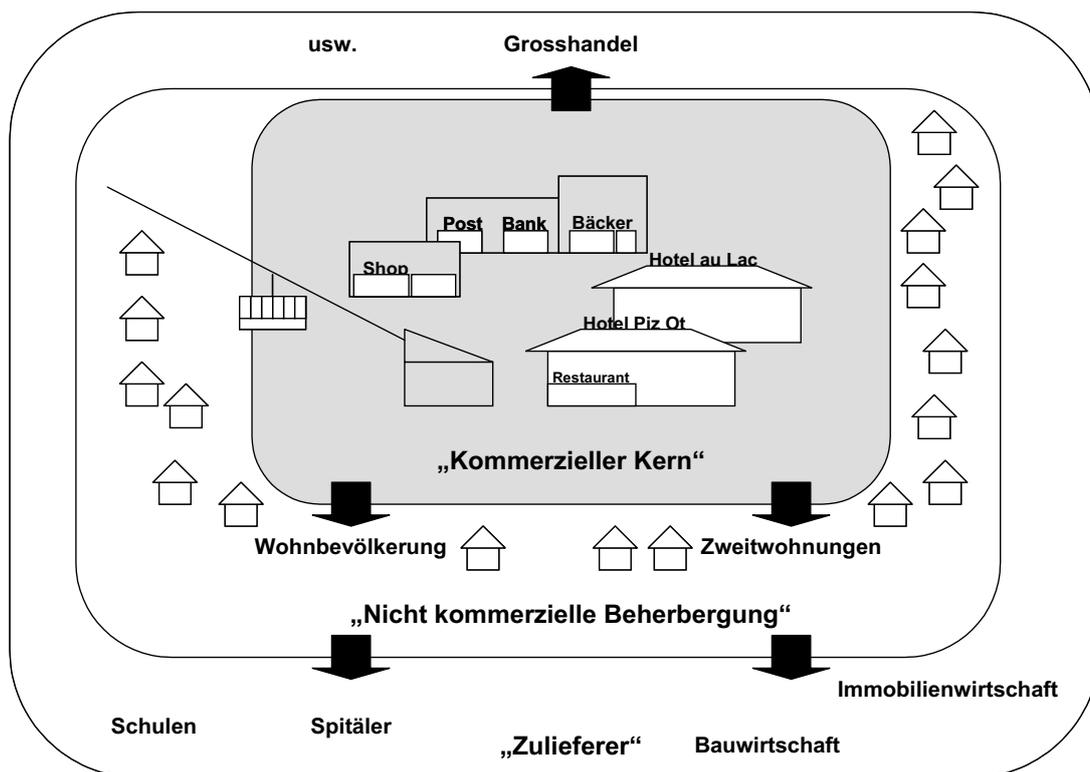
- der wertvernichtende Kreislauf vom wertschöpfenden angetrieben wird und

- die relative Bedeutung des wertvernichtenden Kreislaufs 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 „unkontrollier- te“ Zweitwohnungsbau, trotz erheblichem volkswirtschaftlichem Nutzen, 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 Tourismusdesti- nationen aus und sind bereit, an attraktiven Standorten (mit intaktem touristischen Leben = kommerzieller Kern) deutlich höhere Preise zu bezahlen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Schematische Darstellung einer Tourismusdestination



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

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

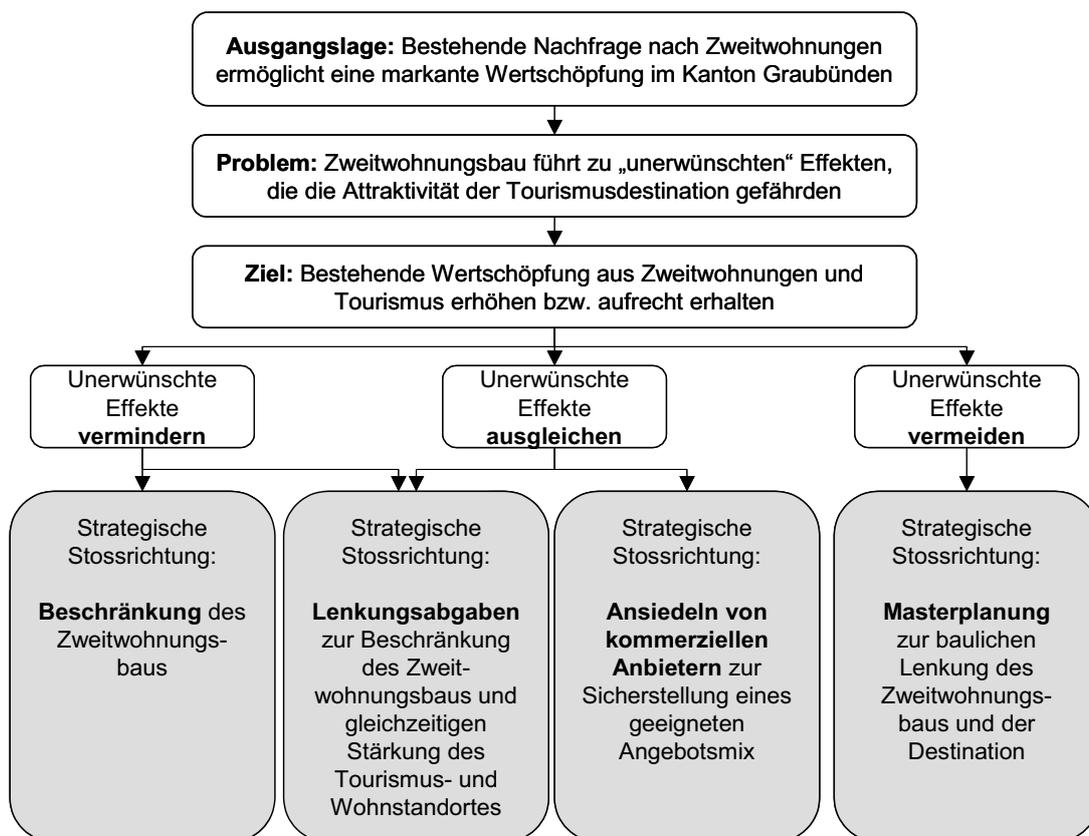
Betrachtet man die Entwicklungstrends in verschiedenen Bündner Destinationen, ist festzustellen, dass diese heute an einem Scheidepunkt zwischen einem „Ausstieg aus dem kommerziellen Tourismus“ (⇒ Konzentration auf Zweitwohnungen) und der „Wiederbelebung der kommerziellen Aktivitäten der Destination“ (⇒ Erstellung und Ansiedlung neuer Hotels) stehen. Beide Wege sind denkbar. Aus einer wertschöpfungsorientierten Sichtweise stellt die Wiederbelebung offensichtlich die attraktivere Variante dar.

Es stellt sich nun die Frage, welche Massnahmen der Destinations- bzw. Zweitwohnungspolitik die Entwicklung in Richtung einer „kommerziell lebensfähigen Destination“ optimal unterstützen.

0.4 Strategische Stossrichtungen für die Zweitwohnungspolitik

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

Abb. 3: Übersicht strategischer Stossrichtungen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Wie Abb. 3 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.

Im Folgenden werden diese denkbaren Stossrichtungen konkretisiert und bezüglich der Anwendbarkeit in den Bündner Destinationen beurteilt.

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:

- Beschränkung Zweitwohnungsbaus, indem der Bau von **Zweitwohnungen bewilligungspflichtig** gemacht und an bestimmte Kriterien geknüpft wird:
 - 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 m² BGF**.
 - Festlegen einer absoluten **maximal erstellbaren Zweitwohnungsfläche pro Jahr**.
 - usw.
- Beschränkung des Zweitwohnungsbaus über **Bauvorschriften und Zonenpläne**.
- Beschränkung des Zweitwohnungsbaus über **finanzielle Anreize**.

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 bzw. 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 Ideen von Zweitwohnungsverboten wird einerseits angestrebt, das Erfolgsprodukt „Zweitwohnungsverkauf“ einzuschränken, andererseits aber kein Beitrag an die Lösung des Grundproblems - die Erhaltung der Attraktivität des kommerziellen Kerns und damit der Destination - geleistet.

Ein möglicher Beitrag an die Lösung beider Probleme wäre allenfalls die Einführung von **„Lenkungsabgaben“ als Alternative zu Zweitwohnungsverboten**. Wenn man statt Verbote und Gebote 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.

Die untenstehende Abbildung 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 – 4 Mio. je nach Gemeinde generiert werden könnten.

Abb. 4: Einnahmeerwartungen bei Einführung einer Lenkungsabgabe von 3.5 ‰ auf Basis der Liegenschaftssteuer für Zweitwohnungen (= Wohnungen von beschränkt steuerpflichtige Personen)

	Arosa	Laax	Davos	Klosters	St. Moritz
	in Mio. CHF				
Potenzielle Erträge aus einer Lenkungsabgabe					
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
Verwendung der Mittel aus der Lenkungsabgabe					
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%

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Steuerverwaltung Kanton Graubünden

Die Einführung einer Lenkungsabgabe führt einerseits zu einer Verteuerung der Zweitwohnungen und damit zu einem angestrebten (zum Teil auch psychologisch bedingten) 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:

- Einsatz der Lenkungseinnahmen für eine **allgemeine Steuersenkung zur**
 - Verbesserung der **Steuerattraktivität** für Pendler und Alterswohnen
 - Verbesserung der **Kaufkraft** der Steuerzahler
- Einsatz der Lenkungseinnahmen in einem **Fonds für die Entwicklung des kommerziellen Kerns**
- Zuweisung der Lenkungseinnahmen an den **allgemeinen Staatshaushalt**

Aus einer wachstumsorientierten Sichtweise ist die **Umverteilung der Mittel über eine Steuersenkung zu favorisieren**. Einerseits wird dadurch sichergestellt, dass die Steuerquote nicht erhöht wird und andererseits können Fehlallokationen möglichst vermieden 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 bestünde.

Aus Sicht der Gemeinden/Destinationen verspricht die Einführung einer Lenkungsabgabe **interessante alternative Standortentwicklungspotenziale**. Insbesondere weist die Lenkungsabgabe auch ein attraktives Potenzial **als Alternative zu drohenden Zweitwohnungsverboten** auf und könnte so ein Mittelweg zwischen einem weitgehenden Verbot und der bisherigen „laissez-faire-Politik“ bezüglich der Zweitwohnungsentwicklung darstellen, der die Interessen aller Akteure einigermaßen vereinen kann.

Selbstverständlich eignet sich die Einführung einer Lenkungsabgabe nur für einzelne Destinationen und stellt nur eines von verschiedenen Instrumenten einer zukunftsorientierten Zweitwohnungspolitik dar. Es verspricht aber in Kombination mit weiteren Instrumenten interessante Potenziale für diejenigen Gemeinden, die über einen besonders hohen Zweitwohnungsanteil verfügen. **Aus diesem Grund lohnt sich aus Sicht der Destinationen eine vertiefte Diskussion zu Machbarkeit und politischer Akzeptanz eines solchen Instruments zu führen.**

Strategische Stossrichtung „Aktive Ansiedlungspolitik“

Mit der Ansiedlung von kommerziellen Beherbergern sollen grundsätzlich warme Betten geschaffen werden, die die in den Zweitwohnungen weggefallenen Kapazitäten ersetzen bzw. den kommerziellen Kern der Destination stärken. Die Idee der Ansiedlung von kommerziellen Tourismusanbietern entspricht grundsätzlich der heute bestehenden 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 Industrialisierungsgrad“ der Destination verbessern. Gerade in Graubünden hat sich gezeigt, dass Ansiedlungen durchaus möglich sind (z.B. Arabella Sheraton 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 potentielle 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 Wert vernichtenden Effekte des Zweitwohnungsbaus vermieden werden, indem über gestalterische Vorgaben (bauliche Gestaltung, Flächennutzungen) 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. Der Masterplan wird anschliessend in Form von angepassten Zonenplänen und Bauvorschriften umgesetzt. Dies kann heute auch über das Instrument eines Gestaltungsplans umgesetzt werden.

Gesamtbeurteilung der strategischen Stossrichtungen

Mit jeder der dargestellten Stossrichtungen können bestimmte Verbesserungen erzielt werden. Um die langfristige Entwicklung der Destinationen und des Zweitwohnungsmarkts in eine nachhaltige Richtung zu steuern, empfiehlt es sich, verschiedene strategische Stossrichtungen (je nach Situation) gleichzeitig anzugehen.

Die heute in den öffentlichen Diskussionen oft gehörte Forderung nach einer konsequenten **Einschränkung des Zweitwohnungsbaus** (z.B. Baustopp für Zweitwohnungen) 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 Wert erhöhend 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.

0.5 Mögliche Elemente einer Zweitwohnungspolitik in Graubünden

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. 5 dargelegt.

Abb. 5: Vergleich bisherige Zweitwohnungspolitik und Vorschlag Wirtschaftsforum Graubünden

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

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

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 (z.B. Vorgaben der Richtplanung, kantonales Steuergesetz, Lex Koller),
- ihres Knowhows,
- der 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 11 Massnahmen zur vertieften Prüfung vor:

Tab. 1: Prüfwerte Massnahmen

Nr.	Politikebene	Massnahme
1	Gemeinde	Wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungsstrategie formulieren
2	Gemeinde	„Tourismusbesserung“ 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

Wie weiter?

Mit den im Bericht „Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik“ formulierten Stossrichtungen soll eine Diskussion angeregt werden, die sich von der einseitigen Sichtweise der Beschränkungsmöglichkeiten der Zweitwohnungen löst. Es sollen die Chancen des Zweitwohnungsbaus in den Vordergrund gerückt und dadurch für den Wirtschaftsstandort Graubünden neue Perspektiven eröffnet werden.

Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik

Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine
wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in
Graubünden

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Zweitwohnungssituation in Graubünden	5
2.1	Typisierung der Ferien- und Zweitwohnungen	5
2.2	Bestand und Entwicklung der Zweitwohnungen	7
2.3	Wohnungsstruktur in den Feriendestinationen	13
2.4	Entwicklung des Zweitwohnungsmarkts	14
2.5	Wertschöpfung durch die Zweitwohnungen in Graubünden	20
2.6	Schlussfolgerungen	31
3	Problem- und Zielformulierung	33
3.1	Problemfelder der Zweitwohnungen	33
3.2	Die Frage der Nachhaltigkeit	37
3.3	Zwei Entwicklungsszenarien	39
3.4	Ziele aus Sicht der Destinationen	41
3.5	Beurteilung der bestehenden Zweitwohnungspolitik	42
4	Strategische Stossrichtungen für die Zweitwohnungspolitik	45
4.1	Strategische Stossrichtung „Beschränkung“	46
4.2	Strategische Stossrichtung „Finanzielle Lenkung“	54
4.3	Strategische Stossrichtung „Aktive Ansiedlungspolitik“	66
4.4	Strategische Stossrichtung „Masterplanung“	69
4.5	Gesamtbeurteilung der strategischen Stossrichtungen	73
5	Mögliche Elemente einer Zweitwohnungspolitik in Graubünden	75
5.1	Kommunale Zweitwohnungspolitik	76
5.2	Kantonale Zweitwohnungspolitik	77
5.3	Nationale Zweitwohnungspolitik	79
6	Literaturverzeichnis	81

1 Einleitung

Ausgangslage

Die Tourismusorte des Kantons Graubünden sind stark geprägt durch Zweitwohnungen. In typischen Fremdenverkehrsorten erreicht der Zweitwohnungsanteil 50% bis 75% des Wohnungsbestands. 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.

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 CH-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.).
- Die Zweitwohnungen ermöglichen den Tourismusdestinationen, relativ unabhängig von den Witterungsbedingungen und Nachfrageschwankungen, trotz tiefer Auslastung, eine **verlässliche touristische Sockelauslastung und damit Wertschöpfung**.

- Die Zweitwohnungen führen zu beachtlichen **Steuereinnahmen für Kanton und Gemeinden.**

Ziele des vorliegenden Berichts

Am 5. Juni 2005 wurde im Oberengadin über die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus abgestimmt. Die Abstimmungsergebnisse zeigen, dass die Bevölkerung sich mit hohem 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. Mit diesem Beitrag werden auf Basis einer eingehenden Analyse **Ideen für eine nachhaltige Zweitwohnungspolitik von Bund, Kanton und Gemeinden zur Diskussion gestellt.** Als nachhaltig wird eine Zweitwohnungspolitik erachtet, die einerseits der Volkswirtschaft Graubündens die Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsbau weiterhin ermöglicht und gleichzeitig die Attraktivitätsverminderung der Destinationen durch den Zweitwohnungsbau eliminiert. Im vorliegenden Bericht werden zu diesem Zweck folgende Fragen geklärt:

- Welche Bedeutung haben die Zweitwohnungen für die Bündner Volkswirtschaft?
- Welche Möglichkeiten bestehen, um die Zweitwohnungsentwicklung in die gewollte Richtung zu steuern?
- Welche Lösungen soll die Politik im Bereich der Zweitwohnungen umsetzen?

Aufbau des Berichts

In **Kapitel 2** werden **Daten und Fakten** beschrieben und analysiert, um die volkswirtschaftliche Bedeutung der Zweitwohnungen in Graubünden zu erkennen und Wesentliches von Unwesentlichem zu trennen.

In **Kapitel 3** wird versucht, die zentralen **Probleme zu beschreiben.** Hierbei nimmt das Wirtschaftsforum Graubünden bewusst eine **volkswirtschaftliche und wachstumsorientierte Betrachtungs- und Bewertungsweise** ein.

In **Kapitel 4** werden **mögliche Lösungen** bzw. Strategien vorgestellt und bewertet.

In Kapitel 5 formuliert das Wirtschaftsforum Graubünden **prüfenswerte Vorschläge für die** künftige Ausrichtung der **Zweitwohnungspolitik in Graubünden.**

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

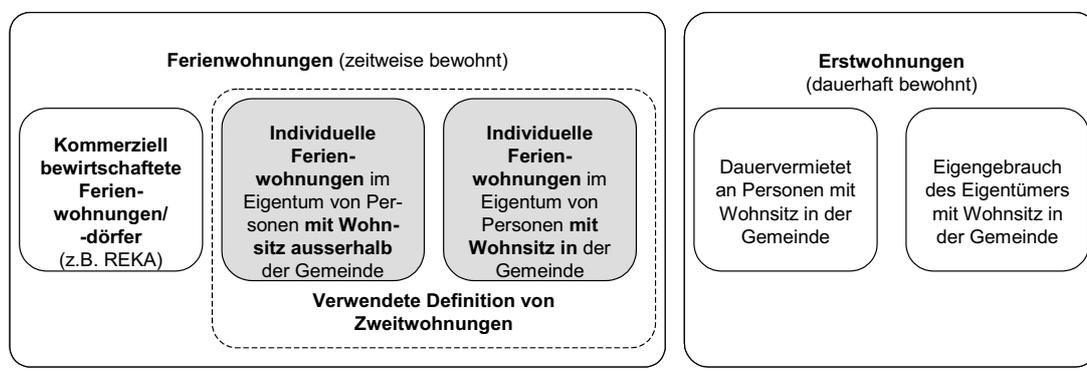
2 Zweitwohnungssituation in Graubünden

Kapitel 2 gibt eine Übersicht über die Eckpunkte und Entwicklungen des Zweitwohnungsmarktes in Graubünden.

2.1 Typisierung der Ferien- und Zweitwohnungen

Um Klarheit über die verwendeten Begriffe zu gewinnen, ist es notwendig, eine grobe Definition und Beschreibung der Wohnungstypen in den Ferienorten vorzunehmen.

Abb. 6: Typisierung der Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsorten in Graubünden



Als Zweitwohnungen gelten in diesem Bericht per Definition

- Wohnungen im Eigentum von natürlichen oder juristischen Personen mit Domizil ausserhalb der Gemeinde (in der die Liegenschaft steht), die primär zum Zweck der Eigennutzung erstellt oder erworben wurden.
- Wohnungen im Eigentum von natürlichen oder juristischen Personen mit Domizil in der Gemeinde (in der die Liegenschaft steht), die Dritten als Ferienwohnung zur Verfügung gestellt werden.

Im Eigentum von einheimischen Personen sind schätzungsweise rund 10% - 20% der Zweitwohnungen.² Die Zweitwohnungen können weiter unterteilt werden in Zweitwohnungen, die an Dritte vermietet werden (vermietete Zweitwohnungen) und solche, die ausschliesslich durch die Eigentümer sowie deren Verwandten und Freunde genutzt werden (nicht vermietete Zweitwohnungen). In der Tab. 2 werden diese beiden Unterkategorien der Zweitwohnungen charakterisiert.

² Im Oberengadin sind ca. 13% der Zweitwohnungen im Besitz von Personen mit Wohnsitz in der Destination (Zegg/Dietz, 1998).

Tab. 2: Typische Merkmale der Zweitwohnungen bezüglich Eigentümer, Auslastung und Wertschöpfung (Beispiel anhand von Untersuchungen im Oberengadin)

Wohnungstyp	Nicht vermietete Zweitwohnungen	Vermietete Zweitwohnungen
<p>Beschreibung</p>	<p>Zweitwohnungen, die ausschliesslich für die Nutzung durch die Eigentümer und deren Freunde und Verwandten bestimmt sind.</p> <p><i>Typisches Beispiel: Familie Müller aus Zürich kauft sich eine Wohnung im Engadin, die sie ausschliesslich selber für Freizeit- und Ferientaufenthalte nutzt.</i></p>	<p>Zweitwohnungen, die ganz oder teilweise (privat oder über einen Vermittler) an Dritte für Ferientaufenthalte vermietet werden.</p> <p><i>Typisches Beispiel: Herr Badrutt aus St. Moritz besitzt infolge Erbschaft mehrere Wohnungen in St. Moritz und vermietet diese an Ferientgäste.</i></p>
<p>Eigentümer</p>	<p>Meistens Privatpersonen aus der Schweiz mit Wohnsitz ausserhalb der betreffenden Ferientdestination. Zum Teil Privatpersonen mit Wohnsitz und Staatsbürgerrecht Deutschland und Italien, seltener andere Staatsangehörige.</p>	<p>Meistens Privatpersonen aus der Schweiz mit Wohnsitz ausserhalb oder innerhalb der Destination (z.B. Wohnungen aus Erbschaften)</p>
<p>Auslastung</p>	<p>50% der Eigentümer verbringen durchschnittlich 6 – 7 Ferientaufenthalte pro Jahr in der Zweitwohnung. Der Durchschnitt über alle Eigentümer beträgt 4 Ferientaufenthalte pro Jahr.</p> <p>Im Durchschnitt sind die nicht vermieteten Zweitwohnungen im Sommer an 30 und im Winter an 36 Tagen mit ca. 3 Personen belegt.</p>	<p>Eigennutzung und Fremdvermietung führen je nach Vertriebskanal und Zustand der Wohnung zu unterschiedlichen durchschnittlichen Auslastungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direktvermietung durch Mund-zu-Mund-Werbung und mittels Hinweisschildern an der Wohnung: Ø Auslastung/Jahr 20 – 30% - Vermietung über lokale Tourismusorganisationen: Ø Auslastung/Jahr 20 – 30% - Regional tätige Immobilienverwaltungsgesellschaften (z.B. Treuhänder): Ø Auslastung/Jahr ca. 30% - International tätige Tour-Operators (z.B. Interhome): Ø Auslastung/Jahr 30 – 50 %
<p>Wertschöpfung</p>	<p>Tagesausgaben pro Person der Eigentümer von Zweitwohnungen (exkl. Beherbergung) in der Destination: Winter CHF 127.00 / Sommer CHF 89.00</p>	<p>Tagesausgaben pro Person der Mieter von Zweitwohnungen (inkl. Beherbergung) in der Destination: Winter CHF 129.00 / Sommer CHF 89.00</p>

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden in Anlehnung an Zegg/Dietz (1998)

Die Trennung der Definition „Hotel“ (bzw. kommerzielle Beherbergung³) und „Zweitwohnung“ (nicht kommerzielle Beherbergung) ist nicht einfach, da verschiedene Mischformen angeboten werden. So zählen beispielsweise Feriendörfer, die ausschliesslich zum Zweck der kommerziellen Drittvermietung gebaut wurden und durch einen Tour-Operator professionell vermarktet und betrieben werden, nicht zu den Zweitwohnungen.⁴ Um die Lesbarkeit nicht unnötig zu erschweren, soll in diesem Bericht auf Spezialfälle nicht vertieft eingegangen werden, da diese mengenmässig kaum von Bedeutung sind.

2.2 Bestand und Entwicklung der Zweitwohnungen

In Graubünden bestanden gemäss Volkszählung im Jahr 2000 etwa 74'000 Erstwohnungen und ca. 55'000 Zweitwohnungen (zeitweise bewohnte und leere Wohnungen), was einem Anteil von 42% an allen Wohnungen entspricht.⁵ Die 48'000 zeitweise benutzten Zweitwohnungen sind schätzungsweise zu 10% im Eigentum von Personen mit Wohnsitz in Graubünden, zu 70% im Eigentum von Personen mit Wohnsitz in der übrigen Schweiz und zu 20% im Eigentum von ausländischen Personen. In manchen Bündner Feriendestinationen liegt der Anteil der Zweitwohnungen weit höher als im kantonalen Durchschnitt. Das Maximum von 76% weist die Destination Flims-Laax-Falera auf, gefolgt von Bivio und der Lenzerheide (vgl. Abb. 7). Überraschend hoch mag der Anteil Zweitwohnungen in Chur erscheinen. Der hohe Anteil ist, im Gegensatz zu den Tourismusdestinationen, durch den Bedarf nach Wohnungen für den Arbeitsaufenthalt (im Gegensatz zum Ferienaufenthalt) bedingt.⁶

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass in der ganzen Schweiz nur das Wallis mit einem Anteil von ca. 41% ähnlich hohe Zweitwohnungsanteile aufweist wie der Kanton Graubünden. Das ebenfalls stark touristisch geprägte Tessin kommt „nur“ auf einen Zweitwohnungsanteil von 27%. Der Stadtkanton Zürich kommt trotz einer wachsenden Anzahl städtischer Zweitwohnungen lediglich auf einen Anteil von 8%.

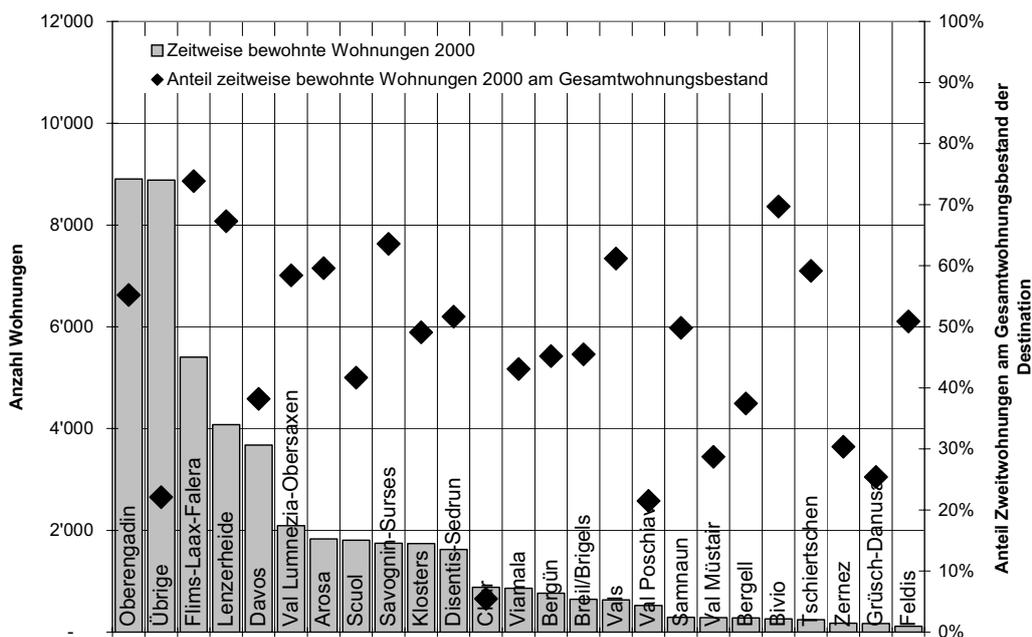
3 Kommerzielle Beherbergung: Bettkapazitäten, die zum primären Zweck der Vermietung an Dritte gegen Bezahlung erstellt werden und üblicherweise nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden.

4 Meistens Überbauungen mit 20 – 60 Wohnungen im Management/Eigentum von kommerziell orientierten Betreibern/Investoren (z.B. REKA, TUI, Hapimag).

5 Die Volkszählung 2000 kennt die Begriffe „zeitweise bewohnte Wohnung“ (=Zweitwohnung im engeren Sinn) sowie „leere Wohnung“ (kann je nach Fragestellung auch als Zweitwohnung angesehen werden). Weil die Volkszählung 1990 keine Unterscheidung zwischen „leeren Wohnungen“ und „zeitweise benutzten Wohnungen“ machte, müssen für Vergleiche zwischen 1990 und 2000 beide Kategorien berücksichtigt werden, während für zeitpunktbezogene Betrachtungen im Jahr 2000 die präzisere Definition der „zeitweise benutzten Wohnungen“ genutzt werden kann.

6 Der Trend zur steigenden Anzahl von Zweitwohnungen in den Städten kann in der ganzen Schweiz beobachtet werden (Wohnungen dienen meist zu Arbeitszwecken).

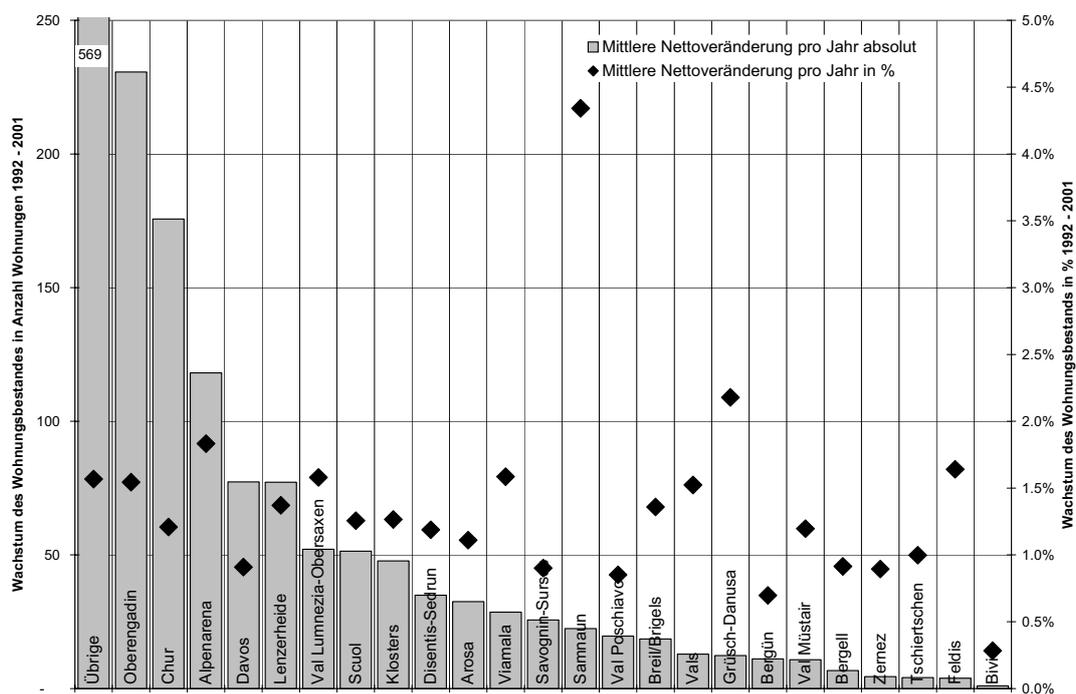
Abb. 7: Anzahl Zweitwohnungen in Graubünden im Jahr 2000



Quelle: BFS – Volkszählung 2000 (nur „zeitweise bewohnte Wohnungen“)

Weil keine präzisen statistischen Daten zum **Wachstum der Zweitwohnungszahl** vorhanden sind, muss das Wachstum aufgrund der Entwicklung des Gesamtwohnungsbestands (Erst- und Zweitwohnungen) beurteilt werden (vgl. Abb. 8).

Abb. 8: Wohnungszuwachs pro Jahr (Zweit- und Erstwohnungen) zwischen 1992 und 2002⁷



Quelle: BFS – Baustatistik

Folgende Befunde können festgehalten werden:

- In allen Tourismusdestinationen im Kanton Graubünden hat die Anzahl der Wohnungen in der Periode von 1992 bis 2002 zugenommen.
- An der Spitze liegt Samnaun mit einem Wachstum von knapp 4% pro Jahr.
- Im Durchschnitt aller Gemeinden hat im Kanton Graubünden in den letzten 10 Jahren ein Wachstum von rund 12% bzw. 1.2% pro Jahr stattgefunden.
- Das Wachstum des Wohnungsbestandes in Graubünden entspricht in etwa dem Wachstum des Wohnungsbestandes der Schweiz.
- Aufgrund der stagnierenden Bevölkerung in vielen Tourismusdestinationen sowie von Stichproben des Wirtschaftsforums Graubünden in einzelnen Gemeinden kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der neu gebauten Zweitwohnungen am Total der neu gebauten Wohnungen mindestens dem Verhältnis der bestehenden Zweit- und Erstwohnungen entspricht.⁸

⁷ In der Baustatistik wird nicht zwischen Erst- und Zweitwohnungen unterschieden. Deshalb können die Wachstumszahlen nur für den gesamten Wohnungsbestand angegeben werden. Aufgrund eines Systemwechsels 2002-2003 muss für die langfristige Analyse des Wohnungsbestandes auf die Daten von 2002 abgestützt werden.

⁸ Verwendet man die Daten der Volkszählung anstatt die Daten der Wohnbaustatistik, beträgt das Wachstum der zeitweise benutzten und leeren Wohnungen in Graubünden zwischen 1990 bis 2000 14% bzw. 1.4% pro Jahr. In der Volkszählung wird jedoch nicht der Bau von Wohnungen, sondern die Nutzung von Wohnungen erhoben. Ein Zuwachs der Zweitwohnungen beinhaltet deshalb nebst den neu gebauten Zweitwohnungen auch die Umnutzung bereits bestehender Wohnungen.

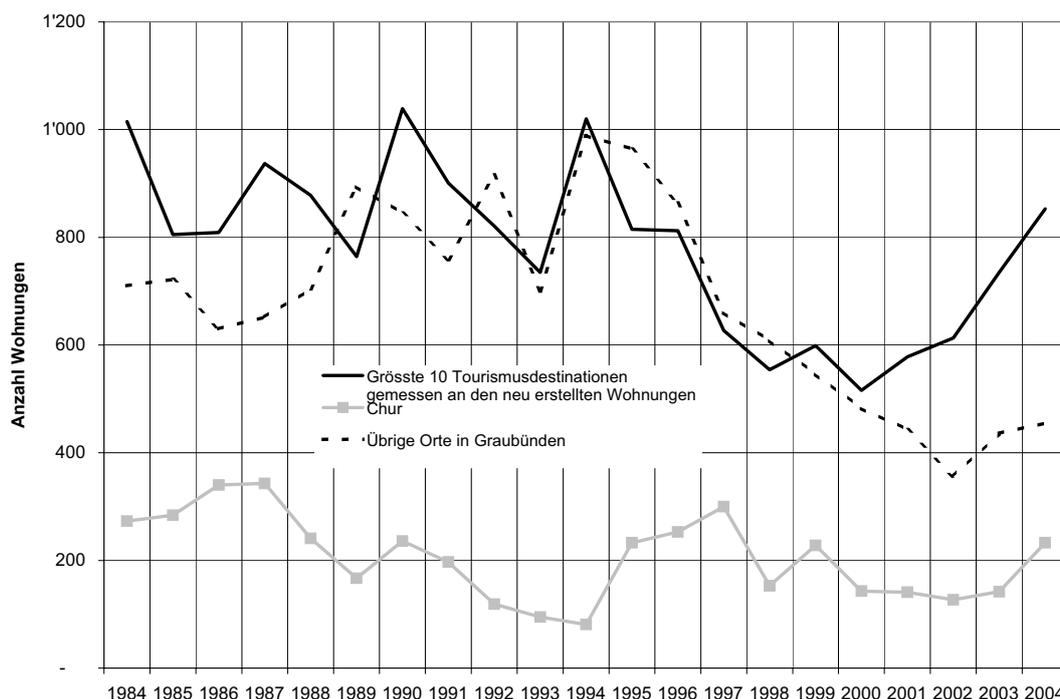
- Von den jährlich zusätzlich gebauten Zweitwohnungen werden ca. 10 - 20% durch ausländische Staatsbürger erworben.⁹
- Bis auf wenige Ausnahmen entspricht das durchschnittliche Wachstum des Zweitwohnungsbestandes in den touristischen Regionen etwa dem durchschnittlichen Wachstum des Wohnungsbestandes nicht touristischer Regionen.
- In den 70er Jahren war das Wachstum wesentlich höher und sehr unterschiedlich je nach Destination. In Arosa beispielsweise lag die Zunahme der Zweitwohnungen von 1970 bis 1980 bei rund 7.4%, in Laax sogar bei 18% pro Jahr.¹⁰ In den 80er Jahren resultierte ein durchschnittliches jährliches Wachstum der Zweitwohnungen von ca. 3% für den gesamten Kanton Graubünden.

Betrachtet man das Wachstum der letzten Jahre etwas präziser, ist festzustellen, dass der Wohnungsbau in den touristischen Orten insbesondere in den Jahren von 2000 – 2004 an Dynamik gewonnen hat (vgl. Abb. 9). Dieses Wachstum kann auch in anderen Landesteilen beobachtet werden und wird von Immobilienfachleuten als mittelfristig anhaltende Entwicklung eingeschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass die Zunahme der Immobilieninvestitionen zwischen 2000 – 2004 in der Schweiz als Reaktion auf das Platzen der Börsenblase und die tiefen Zinsen zurückzuführen ist. Für die Tourismusgebiete wird sich mittelfristig vor allem die Frage stellen, inwiefern sich eine allfällige Aufhebung der Lex Koller auf die ausländische Nachfrage auswirken wird.

9 2003 wuchs die Anzahl Wohnungen im Eigentum von ausländischen Staatsbürgern im Kanton Graubünden beispielsweise um 87 Einheiten.

10 Tremp, Bühlmann (1993)

Abb. 9: Anzahl neu erstellter Wohnungen in Graubünden

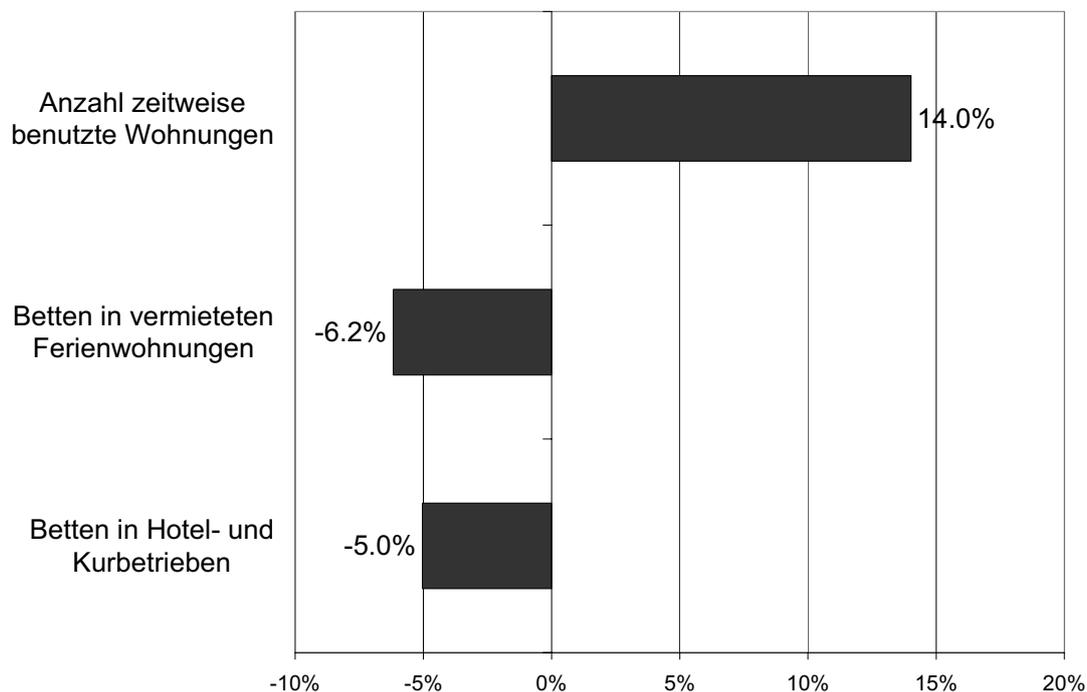


Quelle: BFS – Baustatistik / Wirtschaftsforum Graubünden

In Abb. 10 und 11 wird die Entwicklung des Zweitwohnungsbestandes mit der Veränderung der vermietbaren Betten in Zweitwohnungen verglichen.

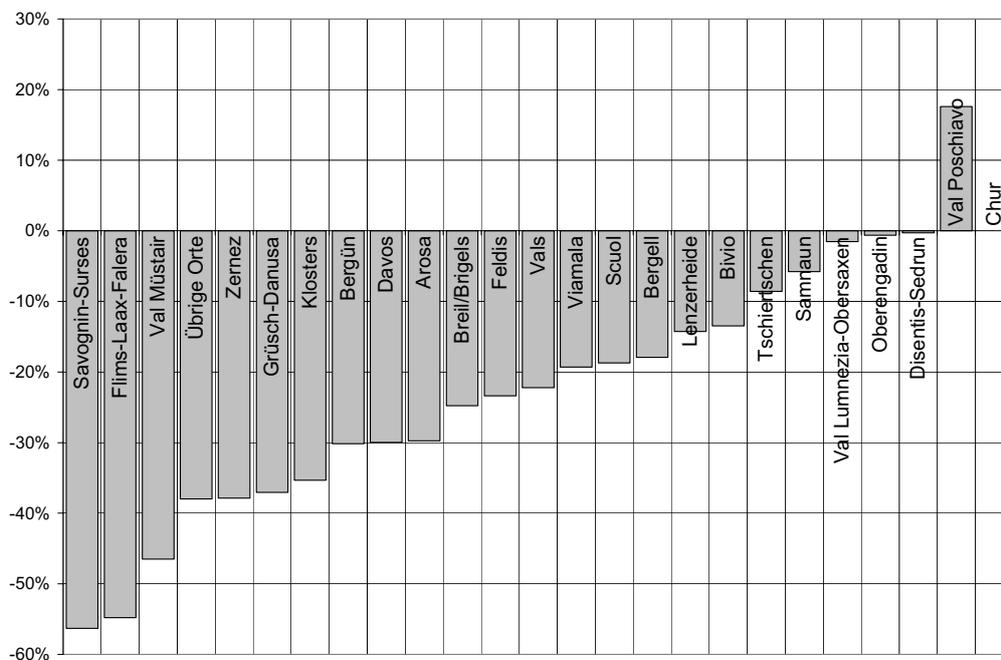
- Im Kanton Graubünden haben trotz einer Zunahme der Anzahl Zweitwohnungen die vermietbaren Betten in Zweitwohnungen abgenommen. Das bedeutet, dass die Zweitwohnungen vermehrt durch die Eigentümer selbst genutzt und nicht (mehr) an Dritte weitervermietet werden.
- Die Abnahme der Hotelbetten um 5% in Kombination mit der Abnahme der vermieteten Betten an Dritte in Ferienwohnungen von 6.2% zeigt, dass die zur ausschliesslichen Eigennutzung bestimmten Zweitwohnungen die Beherbergungsstrukturen im Kanton Graubünden immer stärker prägen.
- Vergleicht man die Entwicklung in den Destinationen (Abb. 11), ist festzustellen, dass der Anteil an vermieteten Zweitwohnungen am Total der Zweitwohnungen in den meisten Destinationen markant reduziert wurde.

Abb. 10: Entwicklung der Kapazitäten in der touristischen Beherbergung im Kanton Graubünden zwischen 1990 - 2000 in Betten bzw. Wohnungen



Quelle: BFS – Volkszählung und Tourismusstatistik

Abb. 11: Veränderung des Anteils der vermietbaren Wohnungen am Zweitwohnungsbestand zwischen 1993 und 2000

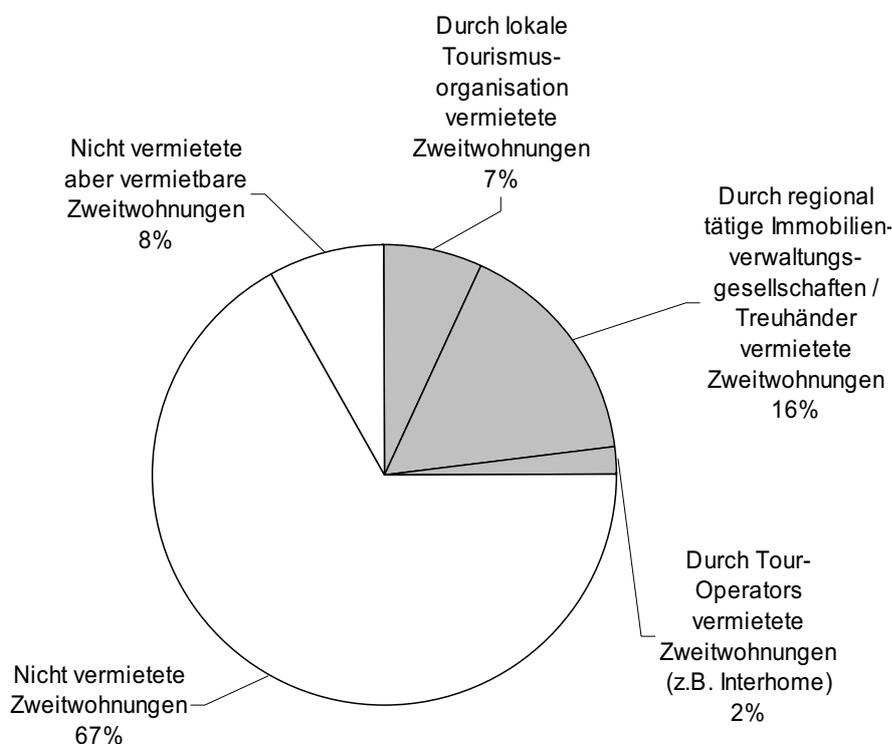


Quelle: BFS – Volkszählung und Tourismusstatistik
 (Lesehilfe: Wenn in Savognin-Surses im Jahr 1993 30% der Zweitwohnungen vermietet wurden, wurden im Jahr 2000 weniger als 15% vermietet)

2.3 Wohnungsstruktur in den Feriendestinationen

Eine typische Bündner Feriendestination weist heute einen Zweitwohnungsanteil am gesamten Wohnungsbestand von ca. 50% - 75% auf (z.B. die Alpenarena, Lenzerheide, Arosa). Von diesen Ferienwohnungen werden ca. 25% vermietet (vgl. Abb. 12).¹¹ Aufgrund einer Umfrage der Universität St. Gallen kann davon ausgegangen werden, dass mit gezielten Anreizsystemen zur Vermietung bestehender Zweitwohnungen und aufgrund der bestehenden Nachfrage zur Miete von Zweitwohnungen in der Hochsaison ein Potential zur Vermarktung von schätzungsweise weiteren 8% der bestehenden Zweitwohnungen vorhanden ist.

Abb. 12: Die Ferienwohnungsstruktur in typischen Bündner Feriendestinationen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden in Anlehnung an Bieger/Beritelli (2004)

Die tatsächliche Vermietungsquote variiert stark in den einzelnen Destinationen. Beispielsweise haben die Destinationen Samnaun und Davos einen hohen Anteil an vermieteten Zweitwohnungen (über 60% der Zweitwohnungen), während Vals, Klosters, Savognin und Lenzerheide nur tiefe Anteile vermieteter Zweitwohnungen am Zweitwohnungsbestand aufweisen (rund 20% der Zweitwohnungen).

¹¹ Wirtschaftsforum Graubünden: Berechnungen mittels Gegenüberstellung der Baustatistik, Volkszählung und Tourismusstatistik

Weil aus Sicht der Destinationen ein grosses Interesse besteht, die Vermietungsquote der bestehenden Zweitwohnungen zu erhöhen, statt zusätzliche zu bauen, werden immer wieder Forderungen laut, die Vermietungsquote durch Anreize zu erhöhen (z.B. Bonusprogramme, finanzielle Anreize oder Organisation von Vermietung und Reinigung). **Die Praxis zeigt aber, dass eine substanzielle Erhöhung der Vermietungsquote schwer realisierbar ist.** Für die Zurückhaltung der Zweitwohnungseigentümer in Bezug auf die Drittvermietung bestehen verschiedene Hürden (vgl. Tabelle 3).

Tab. 3: Gründe, warum Zweitwohnungen nicht vermietet werden

Ökonomisch	Mangelnde Rendite der Vermietung (ungünstiges Aufwand-Nutzen-Verhältnis). Kein ökonomisches Interesse an einer Vermietung aufgrund fehlender finanzieller Notwendigkeit seitens der Eigentümer.
Sozial	Latente Angst vor einem Prestigeverlust, wenn sich herumspricht, dass die Zweitwohnung vermietet werden „muss“.
Psychologisch	Verlust des potenziellen Nutzens, jederzeit die Wohnung – auch kurzfristig – nutzen zu können. Das Gefühl eines Kontrollverlustes sowie eines Verlustes der Intimität (zum Beispiel Hygiene in der Wohnung).
Markttechnisch und organisatorisch	Nutzung der Zweitwohnung an Wochenenden ermöglicht nur eine Vermietung an „Werktagen“ ⇒ fehlende Marktnachfrage. „Kleider und Kühlschranksinhalt“ müssen bei einer Wochenendbenutzung jeden Sonntag weggeräumt werden ⇒ Komfortverlust.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden in Anlehnung an Beritelli/Weinert (2004)

2.4 Entwicklung des Zweitwohnungsmarkts

Gäbe es keine Nachfrage nach Zweitwohnungen in Graubünden, wäre keine Zweitwohnungspolitik notwendig. Aus diesem Grund ist die Frage nach der künftigen Entwicklung der Zweitwohnungsnachfrage bzw. des -marktes von entscheidender Bedeutung für die Formulierung einer Zweitwohnungspolitik. Folgende Fragen stehen dabei im Zentrum:

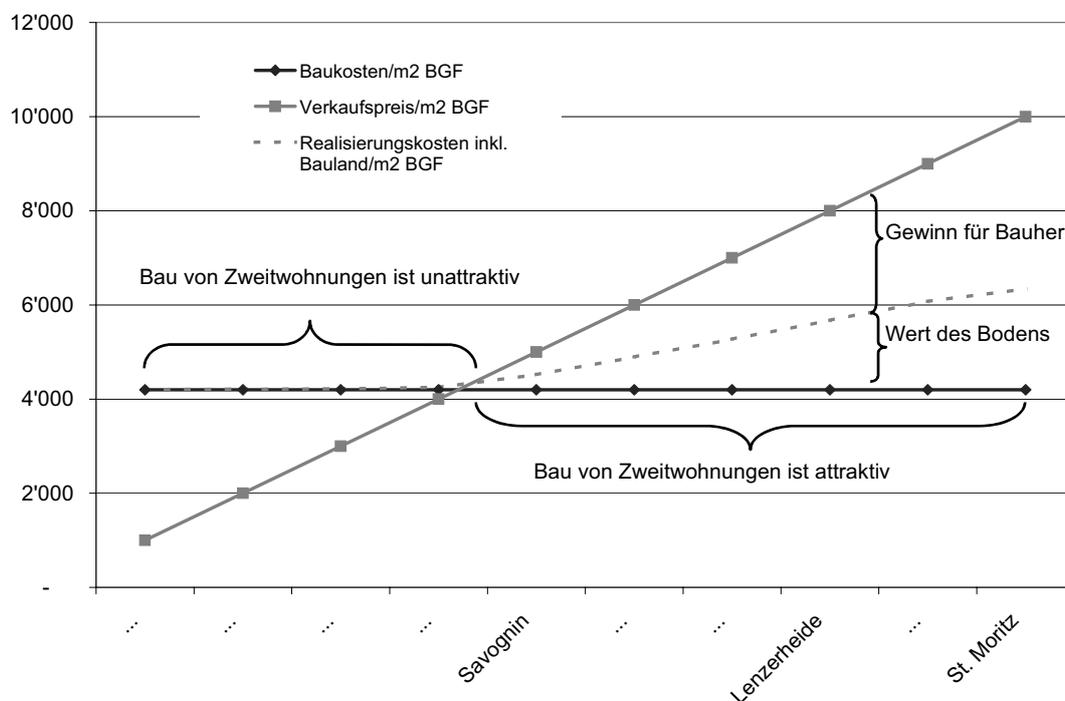
- Wie sieht der aktuelle Zweitwohnungsmarkt in Graubünden aus (⇒ Abschnitt 2.4.1)?
- Mit welchen zukünftigen Nachfrageszenarios kann gerechnet werden (⇒ Abschnitt 2.4.2)?

2.4.1 Zweitwohnungsmarkt heute

Voraussetzung für einen Zweitwohnungsmarkt ist eine bestehende Nachfrage nach Zweitwohnungen und eine intakte Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Graubünden als Anbieter von Zweitwohnungen. Ist die Nachfrage gross genug, können genügend hohe Verkaufspreise realisiert werden, so dass der Bau von Zweitwohnungen rentabel ist. Bei fehlender

Nachfrage sinken die Verkaufspreise und der Markt für Zweitwohnungen wird weniger attraktiv oder kommt sogar zum Erliegen (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Schematische Darstellung der Voraussetzungen für einen funktionierenden Zweitwohnungsmarkt (Neuwohnungen)



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Ausgehend von einheitlichen Realisierungskosten bei Neubauten in allen Regionen von CHF 4'000 – 4'500/m² BGF entsteht nur dann ein Markt, wenn Verkaufspreise von ca. CHF 5'000/m² BGF und mehr für Neubauten erzielt werden können. In attraktiven Destinationen wie St. Moritz können Verkaufspreise von CHF 7'000 bis 10'000/m² BGF (bzw. nach oben offen) realisiert werden. Entsprechend attraktiv ist es, Land für den Bau von Zweitwohnungen zur Verfügung zu stellen (Baulandpreise St. Moritz > CHF 1'500/m²).¹² In weniger attraktiven Destinationen wie Savognin gelingt es (trotz ehemals starker Nachfrage nach Zweitwohnungen) knapp kostendeckende Preise zu erzielen, was einen entsprechend geringeren Druck auf die Baulandnachfrage für Zweitwohnungen auslöst (Baulandpreis CHF 200 – 400/m²).¹³

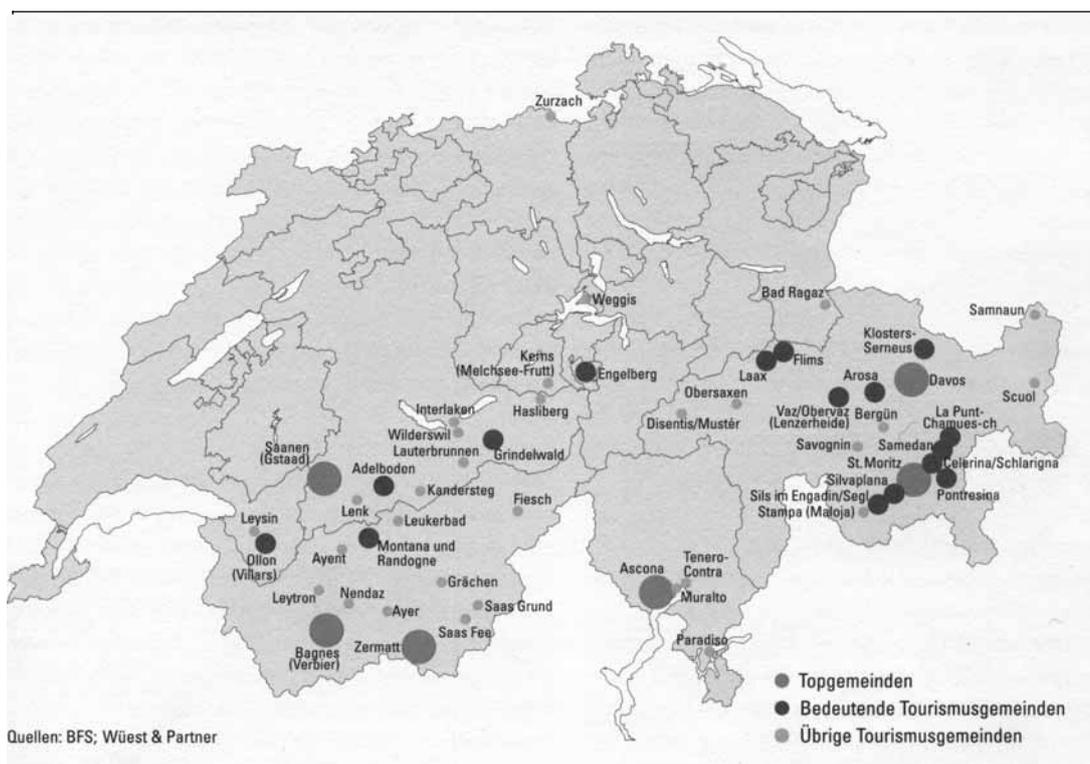
Die folgende Abbildung zeigt die Tourismusgemeinden mit einer ausgeprägten Zweitwohnungsnachfrage in der Schweiz. Dabei wird unterschieden nach:

12 Umrechnung des Baulandpreises auf den Quadratmeterpreis BGF: Typische Ausnützungen sind 0.8 bis 1.25. Dementsprechend würde der Baulandanteil am Quadratmeterpreis BGF für das Beispiel von St. Moritz CHF 1'200 – CHF 1'875 betragen.

13 Wüest & Partner (2005 / 1)

- **Topgemeinden** mit der umfassendsten und exklusivsten touristischen Infrastruktur. Dazu gehören St. Moritz und Davos mit einem attraktiven Zweitwohnungsmarkt. In St. Moritz sind die m²-Preise gesamtschweizerisch auf dem höchsten Niveau und haben in den letzten Jahren stark zugenommen (vgl. Abbildung 14 und 15).
- **Bedeutenden Tourismusgemeinden** mit vielen der bekannteren Tourismusortschaften. Zu diesen zählen die Gemeinden im Oberengadin sowie Klosters, Arosa, Lenzerheide und die Gemeinden der Destination Flims-Laax-Falera. Die Verkaufspreise für Wohnungen in diesen Destinationen liegen über dem schweizerischen Durchschnitt. Auffällig ist der starke Preisanstieg in den Gemeinden im Oberengadin und in der Gemeinde Vaz/Obervaz in den letzten 10 Jahren (vgl. Abb. 15).
- In den **übrigen Gemeinden** mit einer vergleichsweise bescheidenen touristischen Infrastruktur ist der Zweitwohnungsmarkt eher träge und die Immobilienpreise bewegen sich in der Nähe des schweizerischen Durchschnitts.

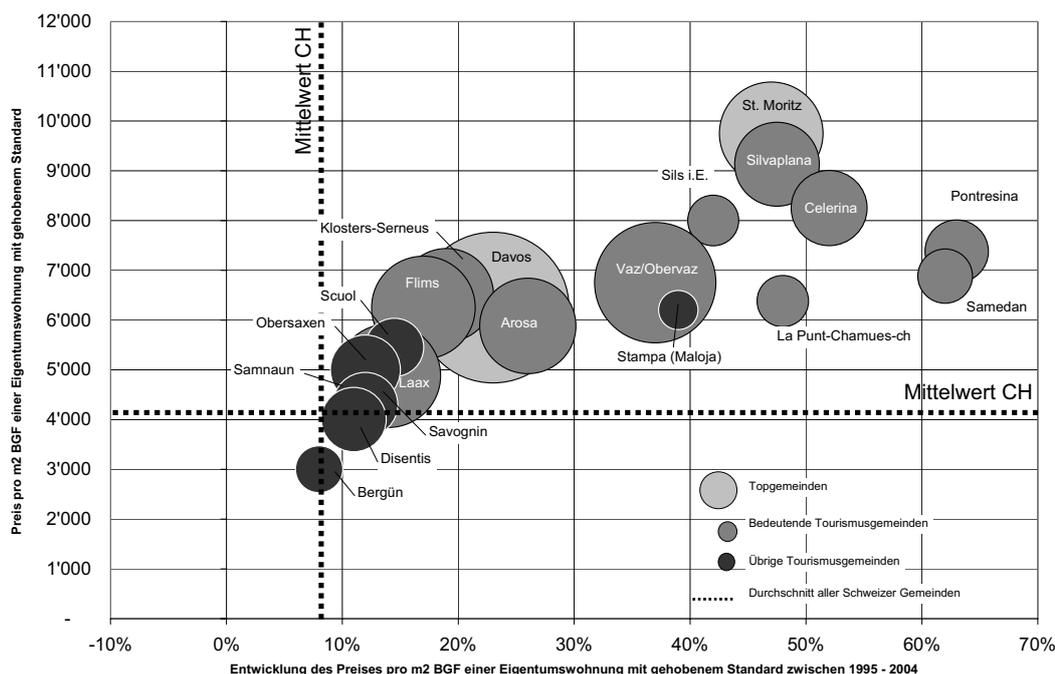
Abb. 14: Tourismusortschaften mit ausgeprägtem Zweitwohnungsmarkt in der Schweiz



Quelle: Wüest & Partner AG

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich ein attraktiver und belebter Zweitwohnungsmarkt auf wenige bedeutende Tourismusdestinationen im Kanton Graubünden konzentriert. Immerhin verzeichnen fast alle Destinationen einen Preisanstieg in den letzten 10 Jahren, der über dem schweizerischen Durchschnitt für Wohnungen lag.

Abb. 15: Tourismusortschaften mit typischem Zweitwohnungsmarkt in Graubünden

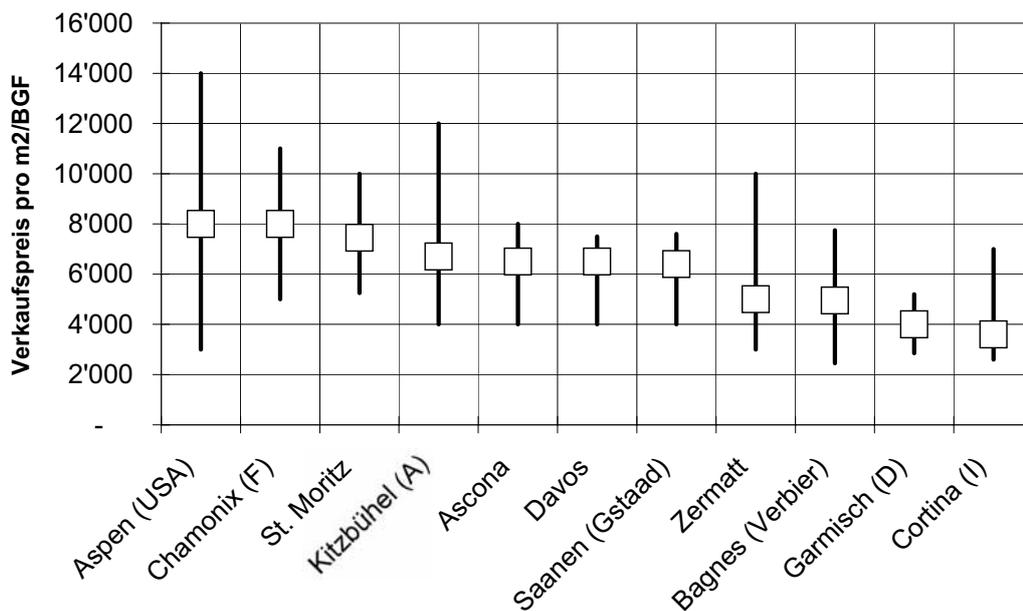


Bemerkung: Die Grösse der Kreise widerspiegelt die Anzahl aller Zweitwohnungen in den einzelnen Orten. Die aufgeführten Gemeinden repräsentieren rund 55% aller Zweitwohnungen in Graubünden.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Wüest & Partner AG

Im internationalen Vergleich kann festgestellt werden, dass die Preise für den Quadratmeter Bruttogeschossfläche in den Zweitwohnungsmärkten der schweizerischen Topdestinationen zum Teil deutlich über dem Preisniveau der internationalen Topdestinationen liegen. Einzig Aspen und Chamonix übertreffen die Preise von St. Moritz (vgl. Abb. 16). Dies sind Zeichen einer hohen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Bündner Destinationen im internationalen Zweitwohnungsmarkt.

Abb. 16: Internationaler Preisvergleich für 1 m² BGF in Zweitwohnungsmärkten



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Wüest & Partner AG

2.4.2 Szenarien für den Zweitwohnungsmarkt

Für zukünftiges Handeln wäre es wichtig zu wissen, ob die Nachfrage nach Zweitwohnungen in den Bündner Destinationen mittel- bis langfristig anhält. Auch mit wissenschaftlichen Methoden ist keine exakte Prognose der Entwicklung der Zweitwohnungsnachfrage in Graubünden in den nächsten 10 oder 20 Jahren möglich. Wie die Tab. 4 zeigt, gibt es eine Reihe von übergeordneten Trends, die eher für bzw. gegen ein weiteres Anhalten der aktuellen Zweitwohnungsnachfrage sprechen.

Tab. 4: Trends, die für bzw. gegen eine anhaltende Nachfrage nach Zweitwohnungen sprechen

Pro
<ul style="list-style-type: none"> - Der steigende Wohlstand führt zu einer generellen Zunahme des Erst- und Zweitwohnraums pro Kopf. Entsprechende Tendenzen sind bereits ersichtlich in Form von zunehmender durchschnittlicher Grösse der Zweitwohnungen. - Die weiterhin steigende Mobilität verändert das Reiseverhalten und führt tendenziell zu mehr Kurzaufhalten in den nahen Destinationen (Wochenendaufenthalte). Diese Reiseform begünstigt die Nachfrage nach Zweitwohnungen, weil Zweitwohnungen den Bedürfnissen der Kurzaufhalter entgegenkommen (z.B. jederzeitige Verfügbarkeit, Gepäckaufbewahrung). - Der steigende Wohlstand in den EU-Ländern und ehemaligen Ostblockländern gepaart mit der wahrscheinlichen Aufhebung der Lex Koller erhöht die Anzahl potenzieller Zweitwohnungskäufer. - Die wachsende Bevölkerung europa- und weltweit erhöht die Anzahl potenzieller Käufer. - Die volatilen Finanzmärkte und die teilweise fraglichen langfristigen Aussichten der Sozialwerke lassen Immobilien als Altersvorsorge interessant erscheinen. - Die zunehmende Abwanderung und damit die gleichzeitige Zunahme der „Heimwehbündner“ verstärkt einerseits die Umnutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen (z.B. aus Erbschaft) und andererseits die Nachfrage nach Zweitwohnungen in Graubünden. - Die Nachfrage nach Zweitwohnungen im mittleren Preissegment ist seit Jahrzehnten intakt. - Der Eintritt von geburtenstarken Jahrgängen in den für den Kauf von Zweitwohnungen bevorzugten Lebensabschnitt hält den aktuellen Nachfragedruck hoch.
Kontra
<ul style="list-style-type: none"> - Die Binnennachfrage nach Zweitwohnungen ist im Vergleich zu den 70er und 80er Jahren eher abflachend. - Die hohen Preise für Zweitwohnungen in der Schweiz führen dazu, dass nur eine eingeschränkte Käuferschicht für den Kauf von Zweitwohnungen in Frage kommt. - Die nur noch leicht wachsende Schweizer Bevölkerung beschränkt die Anzahl potenzieller Käufer. - Das rückläufige Interesse am Alpinsport reduziert das Bedürfnis nach einer Zweitwohnung in den Bergdestinationen. - Der seit mehreren Jahren bestehende Nachfrage- und Preisboom im Top-Segment könnte abflachen.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Schätzungen des Bundes gehen davon aus, dass die Anzahl der nachgefragten Wohnungen bei den Erst- und insbesondere bei den Zweitwohnungen weiterhin wachsen wird (vgl. Tab. 5). Dieses Wachstum kommt aufgrund einer erwarteten leichten Bevölkerungszunahme von knapp 5% bis ins Jahr 2030 zustande. Zusätzlich wirkt sich nach Ansicht des Bun-

desamtes für Raumentwicklung insbesondere die zunehmende Mobilität nachfrageerhöhend auf den Zweitwohnungsmarkt aus.

Tab. 5: Szenario Anzahl nachgefragte Wohnungen in der Schweiz

	2000 – 2010	2010 – 2020	2020 – 2030	2002 – 2030
Erstwohnungen (inkl. nicht bewohnte Wohnungen)	+ 7.7%	+ 4.2%	+ 0.9%	+ 13.2%
Zweitwohnungen	+ 9.6%	+ 8.8%	+ 8.1%	+ 28.9

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Abgeleitet aus den Szenarien des Bundes kann in Graubünden in den nächsten 10 Jahren mit einem Zweitwohnungswachstum auf dem bisherigen Niveau gerechnet werden. Das entspricht einem jährlichen Wachstum von ca. 1% bzw. einer Zunahme von ca. 550 Zweitwohnungen jährlich.

2.5 Wertschöpfung durch die Zweitwohnungen in Graubünden

Aus dem Bau und Betrieb von Zweitwohnungen generieren verschiedene Wirtschaftszweige und Akteure Wertschöpfung. Die wichtigsten sind die **Immobilienwirtschaft**¹⁴, die **Tourismuswirtschaft**¹⁵ sowie die **öffentliche Hand**. Obwohl unbestritten ist, dass die Zweitwohnungen eine bedeutende Wertschöpfung in Graubünden ermöglichen, wird oft bemängelt, dass die erzielbare Wertschöpfung der Zweitwohnungen deutlich tiefer ausfällt als bei einer vergleichbaren Anzahl Betten in anderen Beherbergungsformen, insbesondere in der Hotellerie.

Im Zusammenhang mit der Wertschöpfung sind deshalb folgende Fragen von Interesse:

- Welche Wertschöpfung fällt durch den **Bau von Zweitwohnungen** in Graubünden an? (⇒ Abschnitt 2.5.1)
- Welche Wertschöpfung fällt durch die **Nutzung der Zweitwohnungen** an? (⇒ Abschnitt 2.5.2)
- Welche Bedeutung haben die **Steuern** für die öffentliche Hand? (⇒ Abschnitt 2.5.3)
- Wie ist die Wertschöpfungsleistung der **Zweitwohnungen im Vergleich zu anderen Beherbergungsformen** zu beurteilen? (⇒ Abschnitt 2.5.4)

¹⁴ Immobiliennachfrage = Wertschöpfung im Zusammenhang mit dem Bau der Zweitwohnungen (⇒ einmalig anfallende Wertschöpfung)

¹⁵ Tourismusnachfrage = Wertschöpfung im Zusammenhang aufgrund der jährlichen Ausgaben der Nutzer und Eigentümer der Wohnungen (⇒ jährlich wiederkehrende Wertschöpfung)

2.5.1 Wertschöpfung durch den Bau von Zweitwohnungen

Tabelle 6 zeigt auf, dass der Zweitwohnungsbau in Graubünden ca. 14% der gesamten Bauausgaben bzw. 36% der Wohnbauausgaben generiert und demzufolge für die Bauwirtschaft von hoher Bedeutung ist.

Tab. 6: Berechnung der jährlichen Wertschöpfung durch den Zweitwohnungsbau

Berechnungsgrundlagen	
Jährliche Bauausgaben in Graubünden (Ø 2001-2002):	ca. CHF 1'850 Mio.
Jährliche Bauausgaben für Wohnbauten durch privatrechtliche Auftraggeber in Graubünden (Ø Ist 2001-2002):	ca. CHF 720 Mio.
Jährlicher Wohnungszuwachs in Graubünden (Ø 1996 – 2001 aus Neu- und Umbau):	1'358 Einheiten
Mittlere Bauausgaben pro Wohnung in Graubünden: ¹⁶	CHF 0.53 Mio.
Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Graubünden:	42%
Anteil des Zweitwohnungsbaus an den neu erstellten Wohnungen in % (Schätzung):	37% - 47%
Resultate der Hochrechnung:	
Mittlerer jährlicher Zuwachs an Zweitwohnungen in Graubünden:	502 – 638 Einheiten
Jährliche Bauausgaben für den Zweitwohnungsbau in Graubünden:	CHF 266 Mio. – CHF 338 Mio.
Anteil der Ausgaben für Zweitwohnungsbau an den gesamten Bauausgaben im Kanton Graubünden:	14.4% – 18.2%
Aufgrund des Zweitwohnungsbaus Beschäftigte in der Bauwirtschaft in Graubünden:	1'771 – 2'239 Beschäftigte Personen
Jährliche Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsbau in Graubünden ¹⁷ :	CHF 173 Mio. – CHF 220 Mio.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Bundesamt für Statistik (Bau- und Wohnbaustatistik der Schweiz)

¹⁶ Die Bauausgaben von CHF 0.53 Mio. pro Wohneinheit erscheinen auf den ersten Blick hoch. Zieht man aber in Betracht, dass in der Grundgesamtheit neben verschiedensten Wohnungen auch Villen mit einem Wert von mehreren Mio. Franken als 1 Wohneinheit gelten, erscheint der Mittelwert plausibel.

¹⁷ Annahme: Wertschöpfung im Kanton Graubünden in der Bauwirtschaft entspricht 65% der Umsätze.

2.5.2 Wertschöpfung durch die Nutzung von Zweitwohnungen

Bei der Analyse der Wertschöpfung durch die Nutzung der Zweitwohnungen wird unterschieden zwischen den Ausgaben für Unterhalt und Betrieb der Zweitwohnungen und die Konsumausgaben der Nutzer der Zweitwohnungen.

Ausgaben für Besitz

Tab. 7 zeigt, dass für den Besitz einer Zweitwohnung im Oberengadin pro Jahr im Durchschnitt CHF 12'425 Ausgaben anfallen. Bei 45'000 Zweitwohnungen im Eigentum von ausserkantonalen Eigentümern (Exportbetrachtung) und einem angenommenen Mittelwert des Kantons Graubünden von 92%¹⁸ des für das Oberengadin gültigen Mittelwerts sowie einem Anteil von 67% kantonaler Wertschöpfung an den Gesamtausgaben, würde eine Export-Gesamtwertschöpfung von ca. CHF 343 Mio. im Kanton Graubünden resultieren.

Tab. 7: Schätzung der jährlichen Ausgaben bzw. Wertschöpfung für Besitz der Zweitwohnungen in Graubünden

Ausgaben pro Wohnung im Oberengadin (Zegg / Dietz, 1998) nach Ausgabekategorie	
Strom	CHF 728
Steuern	CHF 2'214
Kurtaxen/Gebühren	CHF 465
Versicherungen	CHF 483
Verwaltung	CHF 625
Hauswartung	CHF 706
Heizung	CHF 711
Reinigung, Wäsche	CHF 485
Unterhalt und Erneuerung	CHF 1'337
Hypothekarzins	CHF 4'038
Anderes, TV, Kabel, Telefon	CHF 633
	CHF 12'425

Annahmen und Resultate der Hochrechnung der Ausgaben und Wertschöpfung im Kanton Graubünden	
Anzahl Zweitwohnungen in Graubünden	48'000
Korrekturfaktor (Durschnitt GR im Verhältnis zum Durchschnitt Oberengadin)	92%
Ausgaben aller Zweitwohnungseigentümer pro Jahr in GR	CHF 545'998'247
Verhältnis von Tourismuswertschöpfung zu -ausgaben (Rütter et al., 2001)	67%
Wertschöpfung aller Zweitwohnungseigentümer pro Jahr in GR	CHF 365'818'826

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Diverse Wertschöpfungsstudien

Gemäss Tab. 7 generieren die Zweitwohnungen in Graubünden insbesondere Erträge, die für die Banken (Hypothekarzins), für die öffentliche Hand (Steuern) und für die Bauwirtschaft (Unterhalt und Erneuerung) von Bedeutung sind. Aber auch Branchen wie das Treuhandwesen oder Versicherungen (Verwaltung, Versicherungen) generieren eine beachtliche Wertschöpfung über die Zweitwohnungen.

¹⁸ Korrektur der leeren Wohnungen (ca. 12% der Zweitwohnungen) sowie einer anderen Gästestruktur ausserhalb des Oberengadins.

Konsumausgaben der Eigentümer

Nebst den Ausgaben, die direkt mit der Liegenschaft verbunden sind, gilt es auch die Konsumausgaben der Eigentümer zu erfassen (Tourismuskonsum). Tab. 8 zeigt auf, dass diese Ausgaben ca. CHF 300 Mio. pro Jahr betragen. Diese Summe bezieht sich nur auf die Nutzung durch die Eigentümer sowie deren Verwandten und Freunde, d.h. wenn die Zweitwohnung nicht an Dritte vermietet wird.

Tab. 8: Schätzung der jährlichen Konsumausgaben der Eigentümer von Zweitwohnungen in Graubünden

Konsumausgaben pro Logiernacht im Oberengadin der Wohnungseigentümer (Zegg/Dietz, 1998) nach Ausgabekategorien	Winter	Sommer	Ganzes Jahr (gewichtet)
Übernachtung	CHF 0	CHF 0	CHF 0
Skipass/Bergbahnbillet	CHF 22	CHF 5	CHF 15
Verpflegung im Ort	CHF 30	CHF 23	CHF 27
Verpflegung im Ski-/Wandergebiet	CHF 25	CHF 8	CHF 18
Ausgaben im Detailhandel/Schmuck	CHF 20	CHF 20	CHF 20
Freizeit, Nightlife	CHF 10	CHF 10	CHF 10
Verkehr im Feriengebiet	CHF 5	CHF 8	CHF 6
Anderes	CHF 15	CHF 15	CHF 15
	CHF 127	CHF 89	CHF 112

Annahmen und Resultate der Hochrechnung der Ausgaben und Wertschöpfung im Kanton Graubünden	
Anzahl Zweitwohnungen	48'000
Korrekturfaktor (Durchschnitt GR im Verhältnis zum Durchschnitt Oberengadin)	76%
Anzahl Logiernächte der Eigentümer pro Zweitwohnung	74
Ausgaben aller Zweitwohnungseigentümer pro Jahr in GR	CHF 300'023'335
Verhältnis von Tourismuswertschöpfung zu -ausgaben (Rütter et al., 2001)	67%
Wertschöpfung aller Zweitwohnungseigentümer pro Jahr in GR	CHF 201'015'634

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Diverse Wertschöpfungsstudien

Konsumausgaben der Drittmieten

In Graubünden werden ca. 4 Mio. Logiernächte durch die Vermietung der Zweitwohnungen an Dritte generiert. Tab. 9 zeigt, dass daraus nochmals Konsumausgaben von CHF 283 Mio. im Kanton Graubünden generiert werden.

Tab. 9: Schätzung der jährliche Konsumausgaben der Drittmieten von Ferienwohnungen in Graubünden

Konsumausgaben pro Logiernacht im Oberengadin der Drittmieten (Zegg / Dietz, 1998) nach Ausgabekategorien	Winter	Sommer	Ganzes Jahr (gewichtet)
Übernachtung	CHF 0	CHF 0	CHF 0
Skipass/Bergbahn билет	CHF 26	CHF 3	CHF 16
Verpflegung im Ort	CHF 18	CHF 18	CHF 18
Verpflegung im Ski-/Wandergebiet	CHF 21	CHF 14	CHF 18
Ausgaben im Detailhandel/Schmuck	CHF 15	CHF 14	CHF 15
Freizeit, Nightlife	CHF 5	CHF 5	CHF 5
Verkehr im Feriengebiet	CHF 2	CHF 2	CHF 2
Anderes	CHF 9	CHF 7	CHF 8
	CHF 96	CHF 63	CHF 81

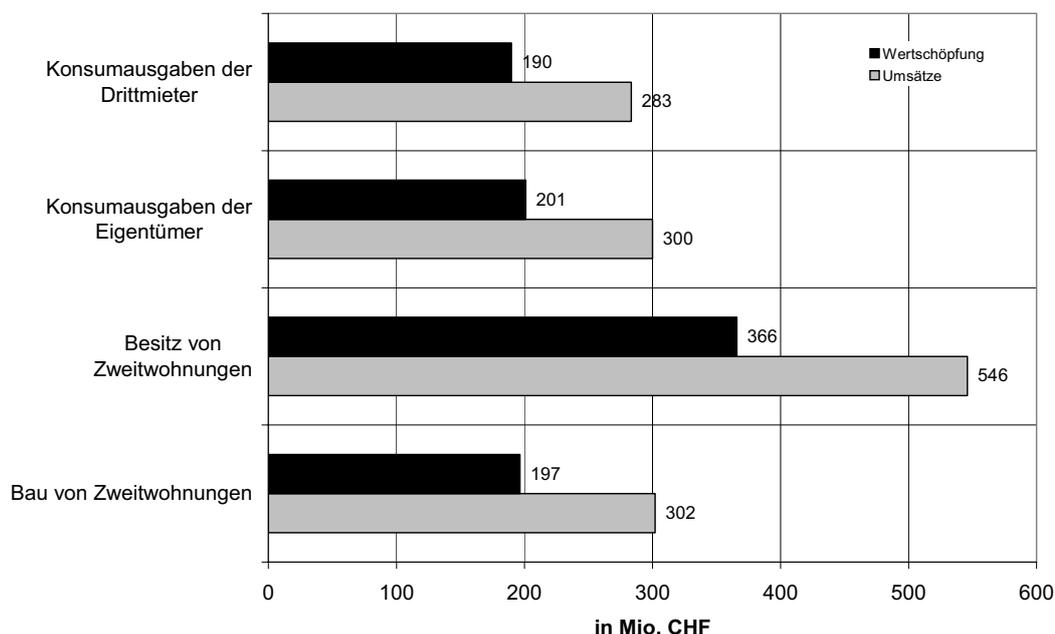
Annahmen und Resultate der Hochrechnung der Ausgaben und Wertschöpfung im Kanton Graubünden	
Anzahl Logiernächte in Graubünden von Drittmieten von Ferienwohnungen in Mio.	4.1
Korrekturfaktor (Durchschnitt GR im Verhältnis zum Durchschnitt Oberengadin)	85%
Ausgaben aller Drittmieten pro Jahr in GR	CHF 283'423'918
Verhältnis von Tourismuswertschöpfung zu -ausgaben (Rütter et al., 2001)	67%
Wertschöpfung aller Drittmieten pro Jahr in GR	CHF 189'894'025

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Diverse Wertschöpfungsstudien

Zusammenfassung

Fasst man die verschiedenen Ausgabenpositionen zusammen, ergibt sich aus dem Bau von Zweitwohnungen eine jährliche Wertschöpfung von ca. CHF 197 Mio. Im Zusammenhang mit dem Besitz und Betrieb der Zweitwohnung fallen nochmals ca. CHF 366 Mio. Wertschöpfung an. Zusammengerechnet erzielen die Zweitwohnungen eine direkte Wertschöpfung von CHF 563 Mio. im Kanton Graubünden. Hinzu kommen die Konsumausgaben der Zweitwohnungs Eigentümer und Drittmieten bei Bergbahnen, Restaurants, Sport-schulen usw., die insgesamt einer weiteren Wertschöpfung von CHF 201 Mio. entsprechen.

Abb. 17: Schätzung der jährlichen Umsätze und Wertschöpfung, die durch die Zweitwohnungen in Graubünden verursacht werden



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Vergleicht man wie in Abb. 17 die mit den Zweitwohnungen erzielten Umsätze ohne Berücksichtigung der jeweiligen Konsumausgaben der Eigentümer und Mieter mit den Umsätzen der Hotellerie oder der Bergbahnen, wird die hohe Bedeutung des touristischen Wirtschaftszweigs Zweitwohnungen für Graubünden offensichtlich. Aufgrund dieser Betrachtung kann eine Wertschöpfung von ungefähr CHF 563 Mio. auf den Betrieb und Bau von Zweitwohnungen zurückgeführt werden, was einem Anteil von ca. 5.5% am BIP des Kantons Graubünden bzw. 14% der Bruttowertschöpfung der Exportbranchen entspricht.¹⁹ Werden die Konsumausgaben der Wohnungseigentümer und Drittmieten hinzugerechnet, erhöht sich der Anteil am BIP gar auf CHF 1'136 Mio. (11% des BIP GR und 28% der Bruttowertschöpfung des Bündner Exports).

Die Bedeutung der geschätzten Umsätze aus dem Zweitwohnungsbau kann mit folgenden Vergleichen illustriert werden (vgl. Abb. 18):

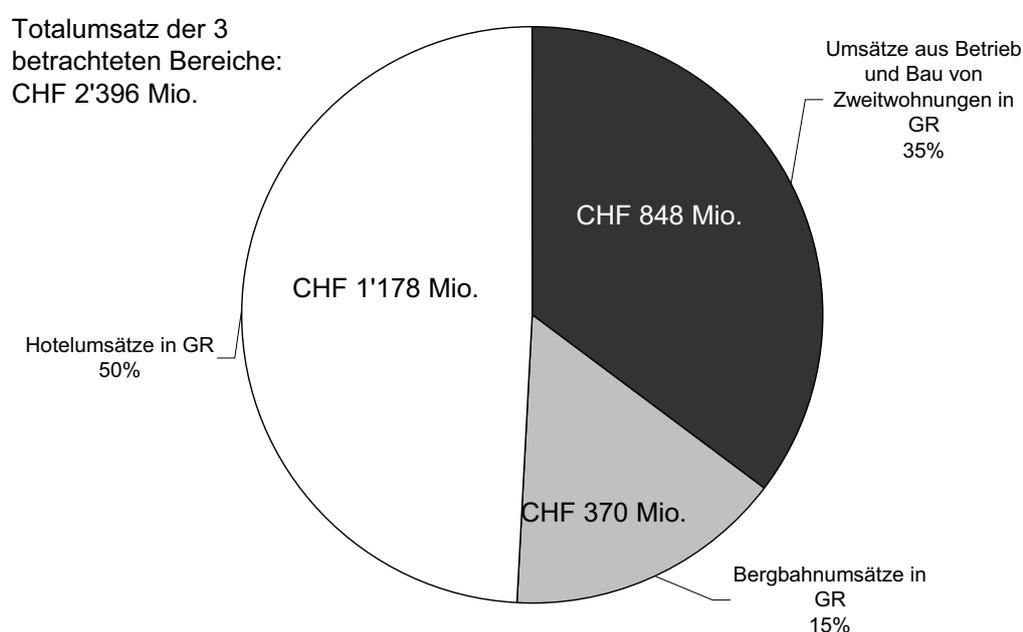
- Die gesamten Umsätze der Bergbahnen im Kanton Graubünden betragen im Jahr 2003 ca. CHF 370 Mio.²⁰, also das 1.1 – 1.4fache der Bauausgaben für Zweitwohnungen.

¹⁹ In den vorliegenden Berechnungen wird die Wertschöpfung allgemein berechnet. Weil 90% der Zweitwohnungen im Eigentum von ausserkantonalen Personen stehen, kann davon ausgegangen werden, dass die aus Sicht der Volkswirtschaft Graubünden resultierende Exportbruttowertschöpfung mindestens 90% der Bruttowertschöpfung beträgt.

²⁰ Bergbahnen Graubünden 2003.

- Die direkte Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsbau ist aus volkswirtschaftlicher Optik überwiegend als Exportleistung zu klassieren. Diese entspricht ca. 8% der Export-Bruttowertschöpfung²¹ des Kantons Graubünden.
- Der Gesamtumsatz der Hotels in Graubünden betrug 2003 schätzungsweise CHF 1'178 Mio. oder das 3.5 – 4fache der Bauausgaben für den Zweitwohnungsbau.
- Der Umsatzrückgang der Bündner Hotellerie zu Preisen von 2003 betrug zwischen 1993 – 2003 schätzungsweise CHF 282 Mio., was in etwa den mittleren jährlichen Ausgaben für den Zweitwohnungsbau entspricht.

Abb. 18: Gesamtumsatz der Hotellerie, der Zweitwohnungen (nur Bau und Betrieb) und der Bergbahnen in Graubünden und deren gegenseitige relative Bedeutung



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

2.5.3 Steuereinnahmen

Bei der Beurteilung der Bedeutung der Zweitwohnungen für den Kanton Graubünden dürfen die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand durch die Eigentümer der Zweitwohnungen nicht vernachlässigt werden. In der folgenden Tabelle werden die Steuereinnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer dargestellt, die von Zweitwohnungseigentümern mit Hauptwohnsitz ausserhalb des Kantons Graubünden (beschränkt steuerpflichtige Personen) bezahlt werden und demnach in den Kanton Graubünden fließen.

²¹ Bruttowertschöpfung des Exportes an Produkten und Dienstleistungen aus dem Kanton Graubünden in die übrige Schweiz oder ins Ausland durch die Exportbranchen (volkswirtschaftliche Motoren) Tourismus, Industrie, Energie usw.

Tab. 10: Einkommens- und Vermögensteuereinnahmen der beschränkt steuerpflichtigen Personen im Kanton Graubünden (Zweitwohnungseigentümer mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Graubünden)

Steuerperiode 2003	Wohnsitz in der Schweiz ohne GR	Wohnsitz im Ausland	Alle
Anzahl Steuerpflichtige	33'804	11'445	45'249
Ø Steuereinnahmen des Kantons GR pro Steuerpflichtigen p.a.	CHF 716	CHF 1'081	CHF 806
Steuereinnahmen des Kantons GR	CHF 24 Mio.	CHF 12 Mio.	CHF 36 Mio.
Geschätzte Steuereinnahmen der Gemeinden in GR (Annahme: Ø Gemeindesteuerfuss = 100%)	CHF 24 Mio.	CHF 12 Mio.	CHF 36 Mio.
Total geschätzte Steuereinnahmen Gemeinden und Kanton GR	CHF 48 Mio.	CHF 24 Mio.	CHF 72 Mio.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Steuerverwaltung Kanton Graubünden

Gemäss Tab. 10 erwirtschaften die Gemeinden Graubündens und der Kanton insgesamt ca. CHF 72 Mio. an zusätzlichen jährlichen Einkommens- und Vermögensteuereinnahmen durch die Zweitwohnungseigentümer. Hinzu kommen weitere Steuereinnahmen in zweistelligen Millionenbeträgen aus Liegenschaftssteuern, Handänderungssteuern, Schenkungs- und Nachlasssteuern. In typischen Tourismusgemeinden betragen die von den Zweitwohnungseigentümern entrichteten Gemeindesteuern ca. 1/3 des gesamten Steueraufkommens der entsprechenden Gemeinde.²²

2.5.4 Wertschöpfungsvergleich Betrieb Zweitwohnungen und kommerzielle Beherbergungsformen

Vergleich typischer Beherbergungsformen

Je nach Beherbergungsform fallen unterschiedlich hohe Wertschöpfungen in der Destination an. Die Unterschiede sind auf unterschiedliche Ausprägungen folgender Faktoren zurückzuführen: Preise für die Übernachtung, mittlere Auslastungen der Beherbergungskapazitäten, Ausgabeverhalten der Gästesegmente und Vorleistungen für die Leistungserstellung. Die höchste Wertschöpfung pro Logiernacht wird durch die Gäste in der Hotellerie erzielt. Aufgrund der verhältnismässig hohen Ausgaben für den Betrieb der Ferienwohnung (Steuern, Hypothekarzinsen, Gebühren, Abwart usw.) und der verhältnismässig tiefen Auslastung fallen auch in Zweitwohnungen beträchtliche mittlere Ausgaben von CHF 158 pro

²² Angaben von Gemeindebehörden aus verschiedenen Tourismusgemeinden.

Logiernacht der Eigentümer an. Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass die Ausgaben pro Zweitwohnungsbett und Jahr weniger als einem Drittel der Ausgaben pro Hotelbett (Durchschnitt aller Komfortkategorien) entsprechen.

Tab. 11: Vergleich der geschätzten lokalen Umsätze aus dem laufenden Betrieb verschiedener Beherbergungsformen

	Zweitwohnung (nur zur Eigen- nutzung)	Durchschnitt aller Hotels	Feriedorf (gewerblich geführt)
Vollbelegungstage	60	130	180
Ausgaben in der Destination ²³ pro Logiernacht	CHF 158	CHF 268	CHF 109
Jährliche Ausgaben in der Des- tination pro Bett	CHF 9'480	CHF 34'840	CHF 19'620
Jährliche Ausgaben in der Des- tination für 4 Hotelbetten bzw. für 1 Ferienwohnung ²⁴	CHF 37'920	CHF 139'360	CHF 78'480

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Spezifischer Vergleich des Betriebs eines Hotels mit dem Bau von Zweitwohnungen zur Beleuchtung der Effekte der Umnutzung von Hotels

In den Bündner Destinationen ist ein Trend zum Umbau von Hotelbetrieben in Zweitwohnungen erkennbar. Zudem stellt sich immer wieder die Frage, ob Ansiedlungsflächen für Hotels durch die öffentliche Hand geschaffen werden sollen. Aus diesem Grund interessiert der Vergleich der erzielbaren Wertschöpfung durch den Bau und Betrieb eines Hotels im Vergleich zum Bau und Betrieb einer entsprechenden Anzahl Zweitwohnungsbetten.

Vergleicht man die beiden in einer Destination denkbaren Beherbergungsformen „Hotellerie“ und „Zweitwohnungen“ bezüglich der Gesamtwertschöpfung über eine bestimmte Zeitdauer, können folgende Befunde festgehalten werden:

- Ausgehend von einer angenommenen Nutzungsdauer eines Hotels von 30 Jahren, einer für Graubünden mittleren Auslastung dieses Hotels von 40% und einer Grösse von 100 Betten bzw. 50 Zimmern müssten 70 Zweitwohnungen gebaut werden, um innerhalb von 30 Jahren die gleichen Einnahmen (durch Bau und Betrieb) in der Region zu generieren wie mit einem Hotel.

²³ Die Mehrheit der Ausgaben fallen direkt in der Destination an. Ein Teil davon (z.B. Zinsen) fallen in der Region bzw. im Kanton Graubünden an.

²⁴ 1 Wohnung beinhaltet im Durchschnitt 4 – 6 Betten, wir gehen für die Berechnungen von 4 hauptsächlich genutzten Betten aus.

- Die dazu notwendige (in Funktion vergleichbare) Bruttogeschossfläche würde beim Hotel ca. 1'500 m² BGF und beim Bau von 70 Wohnungen ca. 7'000 m² BGF betragen. Das Flächenverhältnis zwischen Hotel und Zweitwohnungen würde demnach ca. 1 zu 5 betragen.
- Anders ausgedrückt, lässt sich sagen, dass bei einer allfälligen Umnutzung eines bestehenden durchschnittlichen Hotels mit 100 Betten (ca. 50 Zimmer) 70 Zweitwohnungen gebaut werden müssten, um den Einnahmefall aus dem Hotel für die Region innerhalb von 30 Jahren zu kompensieren.

Tab. 12: Vergleich der Wertschöpfungsflüsse aus dem Bau und Betrieb von Zweitwohnungsbetten im Vergleich zu einem Hotel

	1 Zweitwohnung mit 4 Betten	1 Hotel mit 100 Betten
Berechnungsannahmen:		
Gesamtausgaben in der Destination/Region pro Logiernacht (inkl. Beherbergung und Ausgaben für Wohnungsunterhalt)	CHF 158	CHF 268
Auslastung (Annahmen aufgrund von Kennzahlen)	16.4%	40%
Anzahl Logiernächte	240	14'600
Jährliche Ausgaben in der Destination	CHF 37'920	CHF 3'912'800
Bauinvestition:	CHF 530'000	In den Ausgaben der Gäste enthalten
Zu erstellende Wohnfläche (Annahmen)	100 m2 BGF ²⁵	1'500 m2 BGF
Resultate:		
Ausgaben in der Destination während einer angenommenen Nutzungsdauer von 20 Jahren	CHF 1'137'600	CHF 117'384'000
Einmalige Investition	CHF 530'000	*26
Total generierte Umsätze in der Region (Bauinvestitionen und Konsumausgaben) während 20 Jahren	CHF 1'667'600	CHF 117'384'000
Notwendige Anzahl neu zu bauender Zweitwohnungen, um den Umsatzunterschied eines Hotels im Zeitraum von 20 Jahren zu erreichen		70 Wohnungen
Zu erstellende Zweitwohnungsfläche in 20 Jahren		7'000 m2 BGF
Ungefähres Verhältnis der benötigten Flächen im Hotel und bei Zweitwohnungen für die Erwirtschaftung des gleichen Umsatzes in der Destination während 30 Jahren		1 : 5

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

25 Die mittlere Grösse der zeitweise bewohnten Wohnungen beträgt in Graubünden gemäss Volkszählung 2000 78 m². Die Annahme von 100 m² für eine neue Wohnung ist realistisch, da eindeutig ein Trend zu grösseren Zweitwohnungen festgestellt werden kann.

26 Die Investitionen sind in Form von kalkulatorischen Abschreibungen in den Ausgaben der Hotels berücksichtigt.

2.6 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ergibt die Analyse der Ausgangslage folgende Hauptbefunde:

- Typische Tourismusdestinationen in Graubünden weisen heute Anteile von 60% – 75% Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand auf. Von den Zweitwohnungen sind ca. 10% im Eigentum von einheimischen Personen.²⁷
- Der Wohnungsbestand in Graubünden wuchs 1992 - 2001 gleich schnell wie der Wohnungsbestand in der Schweiz mit knapp 1.2% pro Jahr. In den touristischen Regionen fällt nahezu das ganze Wachstum auf das Segment der Zweitwohnungen. Ca. 10 – 20% der neu geschaffenen Zweitwohnungen werden durch ausländische Staatsangehörige erworben. Zwischen 2001 und 2005 lag der Zuwachs aufgrund einer Reihe von begünstigenden Faktoren wieder etwas höher.
- Der Zweitwohnungsmarkt konzentriert sich in Graubünden auf bestimmte Destinationen und weist grosse Marktpreisunterschiede je nach Destination auf. Entsprechend ist die Ausgangslage bezüglich der Zweitwohnungsproblematik je nach Destination sehr unterschiedlich.
- Graubünden bzw. einzelne Destinationen in Graubünden verfügen über eine starke Wettbewerbsfähigkeit im Zweitwohnungsmarkt, was die Erzielung von im internationalen Vergleich hohen Preisen für Wohnfläche und Bauland ermöglicht.
- Szenarien des Bundes gehen von einem mittel- bis langfristigen Wachstum der Zweitwohnungen in der Schweiz von 0.8 - 0.9% pro Jahr aus.
- Das Bauvolumen im Zweitwohnungsbau beträgt schätzungsweise 15 – 20% des gesamten Bauvolumens in Graubünden.
- Knapp 10% des gesamten BIP im Kanton Graubünden werden durch die Eigentümer der Zweitwohnungen aufgebracht.
- Das Steueraufkommen der Zweitwohnungseigentümer mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons ist von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für den Kanton Graubünden. In typischen Tourismusdestinationen entsprechen die Steuereinnahmen von den Zweitwohnungseigentümern etwa einem Drittel der Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinde.

Aufgrund dieser zusammenfassenden Beschreibung der Bedeutung des Zweitwohnungsgeschäfts in Graubünden können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Das Zweitwohnungsgeschäft ist im volkswirtschaftlichen Sinn ein **Exportgeschäft** und ist deshalb zu den Wirtschaftsmotoren Graubündens zu zählen.

²⁷ Zegg/Dietz, 1998

- Aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen weist **Graubünden zur Zeit eine hohe Wettbewerbsfähigkeit im Zweitwohnungsgeschäft** auf, die wirtschaftlich interessante Potentiale bieten kann.
- Das Zweitwohnungsgeschäft ist, bezogen auf das wirtschaftliche Volumen, **einer der bedeutendsten Wirtschaftsbereiche** in Graubünden.
- Vom Zweitwohnungsgeschäft profitieren **verschiedene Branchen (z.B. Immobilienwirtschaft, Tourismuswirtschaft) mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen (z.B. Bau, Betrieb)**.
- **Eine erfolgreiche wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik in Graubünden muss das Zweitwohnungsgeschäft berücksichtigen.**

3 Problem- und Zielformulierung

Die Analyse der Ausgangslage zeigt, dass der Zweitwohnungsbau zu bedeutenden wirtschaftlichen Vorteilen für Graubünden führt und dass die Zweitwohnungsnachfrage aufgrund des in Kapitel 2 gezeigten Szenarios des Bundesamtes für Raumentwicklung auch künftig anhalten dürfte. Dieser Befund lässt vermuten, dass in Graubünden zumindest aus wirtschaftlicher Sicht kein Zweitwohnungsproblem besteht.

Die aktuelle kritische Diskussion zur Zweitwohnungsentwicklung zeigt hingegen, dass der Zweitwohnungsbau verschiedene unerwünschte Effekte nach sich zieht, die **insbesondere die Nachhaltigkeit²⁸ der Wertschöpfungsflüsse in den Destinationen in Frage stellen**. Im folgenden Kapitel wird deshalb versucht, die Problemfelder zu beschreiben und zu beurteilen.

3.1 Problemfelder der Zweitwohnungen

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit den Zweitwohnungen aufzeigen lassen, sind vielschichtig. Es ist zudem offensichtlich, dass je nach Blickwinkel und Wertesystem des Betrachters die Fakten unterschiedlich beurteilt werden können. Aufgrund der öffentlichen Diskussion lassen sich folgende Probleme identifizieren:

- **Finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte** aufgrund hoher Infrastrukturausgaben.
- **Landverbrauch** und Bautätigkeit reduzieren die landschaftlichen Werte der Destination.
- **Hohe Preise** für Wohneigentum mindern die Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung.
- **Umnutzung bestehender Hotels und schwache Auslastung** der Zweitwohnungen lassen die Destinationen während den Neben- und Zwischensaisons zu „Geisterorten“ verkommen.
- **Abnehmende Vermietungsquote** der Zweitwohnungen.

Die aufgeführten Probleme können wie folgt beurteilt werden:

28 Der Begriff der Nachhaltigkeit wird je nach Publikation unterschiedlich definiert. In diesem Bericht ist unter Nachhaltigkeit das Ziel zu verstehen, dass die heute realisierbaren Wertschöpfungsflüsse aus den Zweitwohnungen - ceteris paribus - auch in Zukunft bzw. in 20 – 40 Jahren realisierbar sein sollten.

- **Finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte aufgrund hoher Infrastrukturausgaben:** Aufgrund des Zweitwohnungsbaus müssen in den Destinationen Infrastrukturen (Wasserversorgung, Entsorgung, Verkehrserschliessung usw.) erstellt werden, die oft nur während weniger Wochen im Jahr tatsächlich genutzt werden. Trotz schwacher Nutzung führen diese Infrastrukturen zu hohen Investitions- und Unterhaltsausgaben für die öffentliche Hand. Die öffentliche Hand muss die zusätzlichen Kosten durch geeignete Abgaben decken. Um die Hauptsteuerlast für die einheimische Bevölkerung nicht übermässig ansteigen zu lassen, ist die Gemeinde gefordert, für die anfallenden Kosten alternative Finanzierungsmodelle wie Erschliessungsgebühren oder Liegenschaftssteuern zu erheben, was in der Praxis auch vielerorts geschieht. Demzufolge handelt es sich bei der Belastung der öffentlichen Haushalte grundsätzlich um ein lösbares Problem.

- **Landverbrauch und Bautätigkeit reduzieren die landschaftlichen Werte der Destination:** Der Bau von Zweitwohnungen beansprucht Landreserven und wirkt sich auf das Siedlungs- und Landschaftsbild aus. Da die Attraktivität der Landschaft einer der zentralen Faktoren für die Attraktivität einer Tourismusdestination darstellt, besteht die Gefahr, dass mit zunehmender Siedlungsentwicklung die Attraktivität der Destination zerstört wird. Hingegen zeigen Beispiele wie St. Moritz und Davos (Destinationen mit städtischen Siedlungsstrukturen), dass Tourismusdestinationen trotz hohem Landverbrauch äusserst erfolgreich, also touristisch attraktiv sein können. Daraus lässt sich folgern, dass die Auswirkung des Zweitwohnungsbaus auf das Siedlungs- und Landschaftsbild in einem Gesamtzusammenhang mit weiteren Faktoren der touristischen Attraktivität einer Destination zu beurteilen ist.

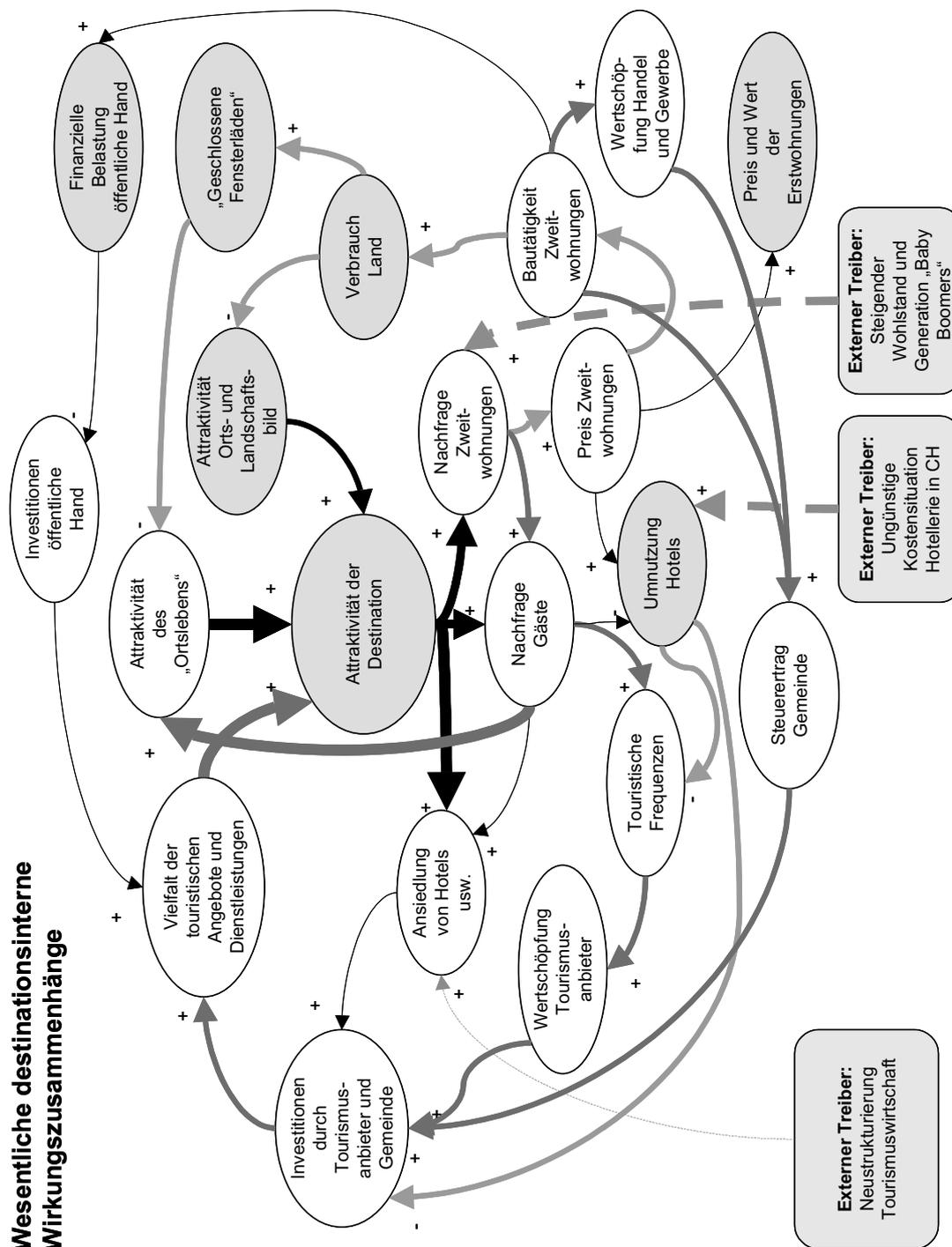
- **Hohe Preise für Wohneigentum für die einheimische Bevölkerung:** Die hohen Wohnungspreise, die durch die Zweitwohnungsnachfrage in Graubünden realisiert werden können, sind Zeichen einer hohen Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen Graubündens in diesen Märkten. Aus volkswirtschaftlicher Optik sind diese hohen Werte grundsätzlich erwünscht, denn der Standort Graubünden kann dadurch eine hohe Wertschöpfung aus dem Verkauf der Wohnfläche an Personen ausserhalb Graubündens (volkswirtschaftlicher Export) erzielen. Allerdings führen die hohen Wohnungspreise auch zu hohen Kosten für die Einwohner dieser Ortschaften, was die Kaufkraft eines Teils der Bevölkerung markant beeinträchtigen kann. Es stellt sich hier also die Frage, wie die volkswirtschaftlichen Gewinne aus dem „Zweitwohnungsgeschäft“ sinnvoll unter den Anspruchseignern (Landeigentümer, Immobilienwirtschaft, öffentliche Hand, Einwohner, Leistungsträger usw.) verteilt werden können.

- **Umnutzung bestehender Hotels zu Zweitwohnungen und schwache Auslastung der Zweitwohnungen lassen die Destinationen während den Neben- und Zwischensaisons zu „Geisterorten“ verkommen:** Die traditionelle Hotellerie weist in Graubünden aufgrund des hohen globalen Wettbewerbsdrucks und der hohen Kosten (z.B. Waren- und Personalkosten) am Standort Schweiz eine für die Erneuerung der Immobilien zu schwache Rentabilität auf. Hinzu kommt, dass mit dem Bau von Zweitwohnungen in den Bündner Destinationen ein Substitutionsprodukt zur Hotellerie entstanden ist, das den Wettbewerbsdruck in der Beherbergung innerhalb der Destinationen deutlich verschärft hat. Sind es doch oft gerade die guten Hotelkunden (welche sich an eine Destination binden möchten), die eine Zweitwohnung erwerben. Umgekehrt können, aufgrund der hohen Nachfrage nach Zweitwohnungen und der guten Standorte der Hotels, viele Betriebe mit hohen Gewinnen in Zweitwohnungen umgebaut werden. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass zur Zeit verschiedene Hotels in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Diese Umnutzung der Hotels muss nicht zwingend ein Problem darstellen. Denn auch ein umgenutztes Hotel erzeugt für die Destination mehr Wertschöpfung als eine nicht genutzte Hotelruine. Das Problem der Hotelumnutzung besteht in der mittel- bis langfristig schleichenden Erosion der Destinationsattraktivität. In einem ähnlichen Licht ist die schwache Auslastung der Zweitwohnungen zu sehen. Grundsätzlich bringt jede – auch schwach ausgelastete – Zweitwohnung einen Wertschöpfungsbeitrag in die Region. Die schwache Auslastung der Zweitwohnung per se stellt also kein Problem dar. Problematisch wird der Zweitwohnungsbau dann, wenn durch den hohen Flächenverbrauch des Zweitwohnungsbaus und die oft „verschlossenen“ Fensterläden die touristische Attraktivität der Destination sinkt und als Konsequenz davon die touristische Nachfrage bzw. die Wertschöpfung sinkt und dadurch ein Teufelskreislauf in Gang gesetzt wird.
- **Abnehmende Vermietungsquote** der Zweitwohnungen. In den 90er Jahren haben die vermieteten Betten in Zweitwohnungen stark abgenommen. Dadurch wurde in den meisten Destinationen das Beherbergungspotential für Drittmieten in der Hochsaison markant reduziert. Zudem werden viele Zweitwohnungen auch während der Hochsaison nur an Wochenenden oder nur während 1 – 2 Wochen genutzt. Die Konsequenz daraus ist, dass auch bei intakter Nachfrage von Drittmietern in der Hochsaison nicht mehr die touristischen Frequenzen erreicht werden können, die anfangs der 90er Jahre möglich waren.

Insgesamt erweist sich **die gefährdete Nachhaltigkeit bzw. die Gefahr der Verschlechterung der touristischen Attraktivität der Destinationen aus volkswirtschaftlicher Sicht als das Grundproblem des voranschreitenden Zweitwohnungsbaus.** Die Bedeu-

tung der touristischen Attraktivität und die Wechselwirkungen zwischen den erwähnten Problemfeldern werden in Abb. 19 schematisch dargestellt.

Abb. 19: Problemkreise der Ferienwohnungsentwicklung



Je dicker die Pfeile, um so stärker ist der Einfluss des Faktors
 + : Positive Rückkoppelung – „Je mehr umso mehr“ oder „Je weniger umso weniger“
 -: Negative Rückkoppelung – „Je weniger umso mehr“ (und umgekehrt)

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

3.2 Die Frage der Nachhaltigkeit

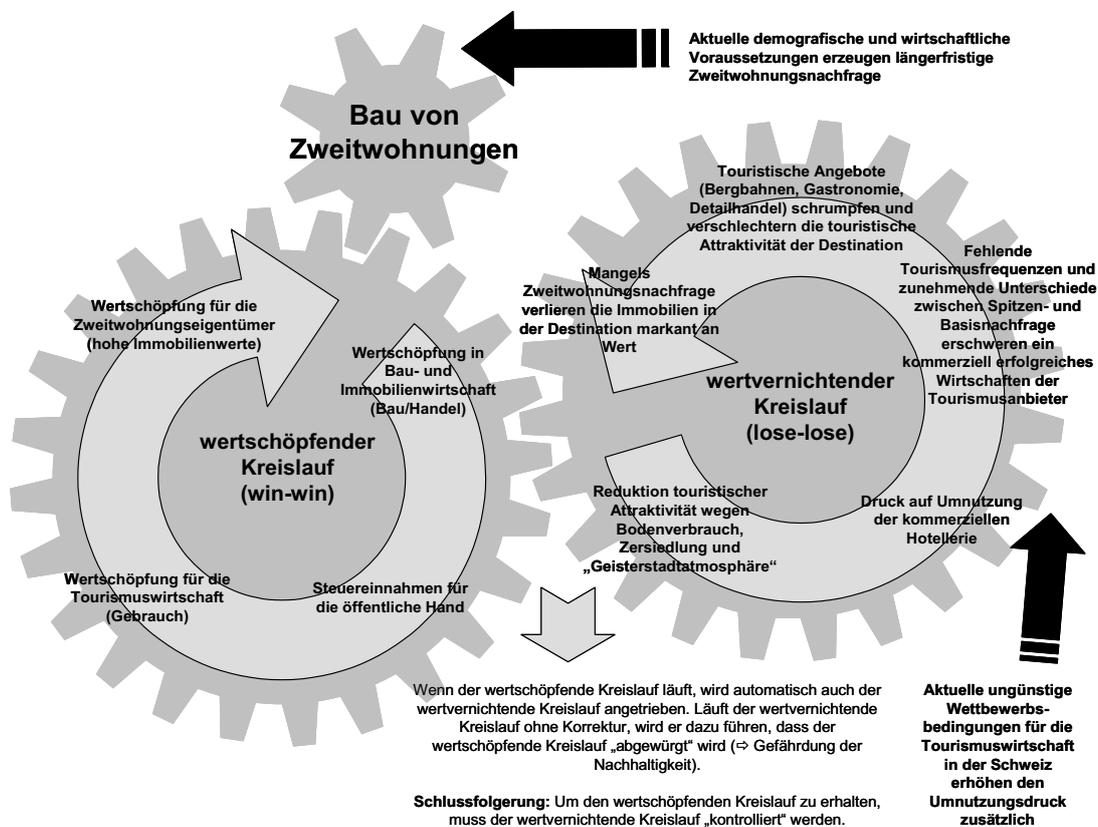
Je höher die Attraktivität einer Destination ist (vgl. Abb. 19), desto höher sind auch

- die Gästefrequenzen und
- die Nachfrage nach Zweitwohnungen.

Nebst der Attraktivität des Standortes wirken auch externe Treiber auf die Nachfrageentwicklung im Zweitwohnungsmarkt ein. Einerseits führt die gesellschaftliche Entwicklung (demographische Trends und steigender Wohlstand) zu einer hohen Nachfrage nach Zweitwohnungen. Andererseits erzeugen die ungünstigen Wettbewerbsbedingungen der Hotellerie in der Schweiz gepaart mit hohen erzielbaren Umnutzungsgewinnen eine aktuell und auf absehbare Zeit anhaltend hohe Attraktivität der Umnutzung von Hotels. Wenn man das Wirkungsschema aus Abb. 19 vereinfacht darstellt, werden zwei wesentliche – im Schema verborgene – Kreisläufe erkennbar, die den Zweitwohnungsbau betreffen (vgl. Abb. 20).

- 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.

Abb. 20: Hauptkreisläufe aus der Bautätigkeit von Zweitwohnungen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

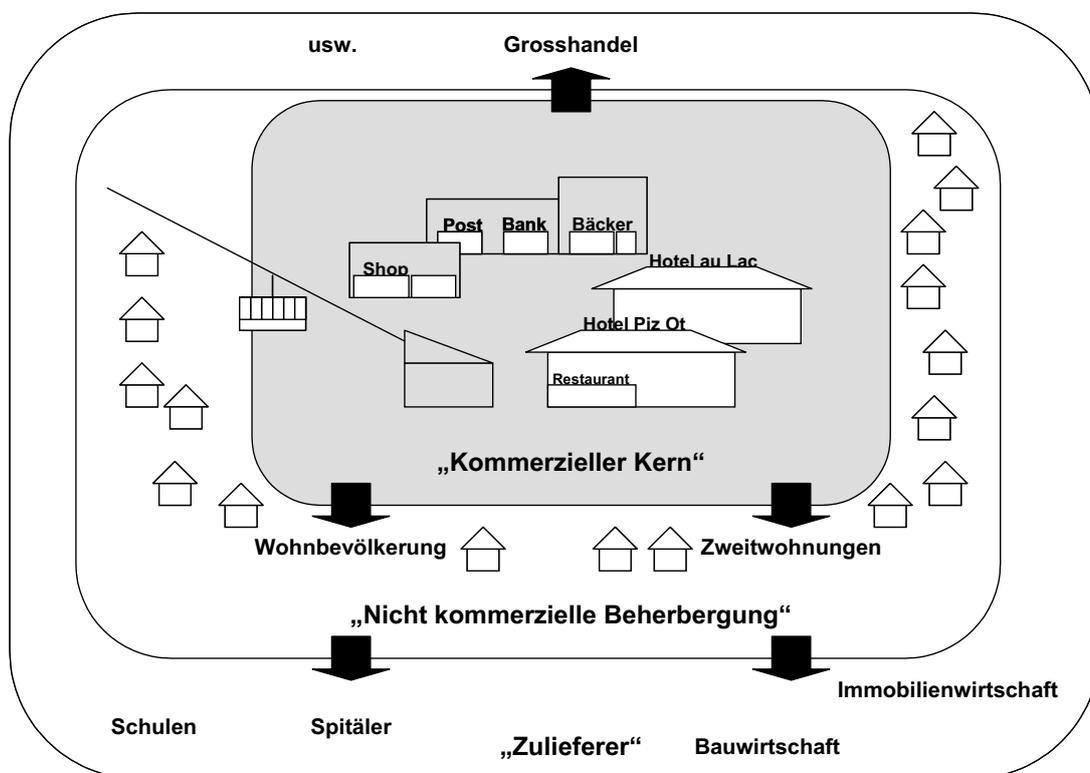
Der wertschöpfende Kreislauf schafft für alle Akteure der Destination (Zweitwohnungseigentümer, Gemeinde, Einheimische) Vorteile, also eine Win-win-Situation. Auch der wertvernichtende Kreislauf wirkt sich auf alle Akteure aus. Im Unterschied zum wertschöpfenden Kreislauf schafft dieser langfristig nur Verlierer, also eine Lose-lose-Situation. Weil

- der wertvernichtende Kreislauf vom ersteren angetrieben wird und
- die relative Bedeutung des wertvernichtenden Kreislaufs 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 „unkontrollier-te“ Zweitwohnungsbau, trotz erheblichem volkswirtschaftlichem Nutzen, 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 deutlich höhere Preise zu bezahlen.

Abb. 21: Schematische Darstellung einer Tourismusdestination



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

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

3.3 Zwei Entwicklungsszenarien

Den mit dem Zweitwohnungsbau konfrontierten Destinationen Graubündens stehen vor diesem Hintergrund zwei Entwicklungswege offen:

- Entwicklung der Destination den bestehenden Marktkräften überlassen.²⁹
- Entwicklung der Destination gezielt steuern, indem entweder der wertschöpfende Kreislauf gebremst wird oder die Effekte des wertvernichtenden Kreislaufs neutralisiert werden.

Die folgenden beiden Szenarios illustrieren den Gestaltungsspielraum und mögliche langfristige Entwicklungen. Beide Szenarien sind mit Absicht als „Extremszenarien“ gestaltet, um das ganze Spektrum der denkbaren Entwicklungen auszuleuchten.

Tab. 13: Szenario „Laissez-faire“

Zweitwohnungspolitik 2006 – 2015

Das Dorf *CUMIN MORT* weist eine hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen auf. Der Zweitwohnungsbau wird zwar in der Öffentlichkeit kritisiert, es werden aber weder griffige Beschränkungs- noch Lenkungsmassnahmen eingeführt. Die Hotels werden nach und nach in Zweitwohnungen umgewandelt, da sie an attraktiven Standorten stehen, aber ein Weiterbetrieb als Hotel aufgrund der ungünstigen Marktbedingungen (z.B. Wettbewerbssituation, saisonale Nachfrageschwankungen, überalterte Tourismusprodukte in den Alpen) schwierig ist.

Situation nach 2015

Nach 10 Jahren rückläufigen Tourismusfrequenzen und moderatem Zweitwohnungsbau sind nahezu alle Hotels in *CUMIN MORT* geschlossen. Aufgrund der fehlenden Hotelfrequenzen und fehlenden vermietbaren Ferienwohnungsbetten beschränkt sich die Tourismusaktivität in der Destination *CUMIN MORT* auf die Zweitwohnungseigentümer und etwas Tagestourismus aus der benachbarten Region. Weil in den letzten 10 Jahren ein Grossteil der Boutiquen und Detailhändler schliessen mussten, hat die Attraktivität des Dorfkerns deutlich gelitten. Nahezu die Hälfte der einstmaligen stolzen Restaurantzahl wurde mangels Rendite ebenfalls geschlossen. Die Bergbahnen müssten im Jahr 2016 die beiden vor 30 Jahren erstellten 4er-Sesselbahnen ersetzen. Mangels genügender Cashflows in den letzten 10 Jahren wird dies nicht möglich sein. Es wird diskutiert, einen Teil des Skigebiets zu schliessen. Die Bergbahnen sind heute im Eigentum der Gemeinde, da die Gesellschaft vor 2 Jahren Konkurs anmelden musste. Die Gemeinde weist auf-

²⁹ Das heisst, die bestehenden Rahmenbedingungen und „Spielregeln“ des Marktes werden als sinnvoll erachtet und akzeptiert.

grund der hohen Belastung für die touristischen Anlagen (Bergbahndefizite, Hallenbad und Eisplatz) einen hohen Steuersatz von 130% auf. Durch den Verlust der Arbeitsplätze hat die Bevölkerung um 20% abgenommen. Die Schülerzahlen sind noch stärker eingebrochen.

Der Wert der Zweitwohnungen ist ebenfalls stark eingebrochen, da kaum noch eine Nachfrage besteht. Aufgrund fehlender Arbeitsplätze weist die einheimische Bevölkerung einen hohen Anteil an Personen im Pensionsalter auf. Das zuletzt geschlossene Hotel (seit 10 Jahren nicht renoviert) konnte mangels Zweitwohnungsnachfrage nicht umgenutzt werden. Die Eigentümer haben zudem aus Kostengründen darauf verzichtet, das Haus abzureissen. Es ist nun dem Verfall preisgegeben.

Tab. 14: Szenario „Gezielte Steuerung“

Zweitwohnungspolitik 2006 – 2015

Obwohl Zweitwohnungen immer noch gebaut werden dürfen, entscheidet sich die Gemeinde *CUMIN VITAL*, durch eine Siedlungsplanung langfristig ein attraktives Siedlungsbild zu erreichen. Hauptaugenmerk wird auf die Ausscheidung von attraktiven Ansiedlungsflächen für Tourismusbetriebe gelegt und auf die Schaffung einer aus touristischer Sicht attraktiven Dorfkernzone für Gastronomie, Detailhandel und Unterhaltung. Zudem werden Steuern auf Zweitwohnungen erhoben und gleichzeitig die kommunalen Erbschaftssteuern abgeschafft sowie der Gemeindesteuerfuss für die Hauptsteuern reduziert. Die Gemeinde erarbeitet in Zusammenarbeit mit dem Kanton die Grundlagen für Ansiedlungsprojekte und knüpft Schritt für Schritt Netzwerke mit kommerziellen Tourismusanbietern und Investoren.

Situation nach 2015

Der Gemeinde ist es gelungen, nach 4 bis 5 Jahren Vorarbeit ein grosses Hotel anzusiedeln. Die dadurch generierten 50'000 zusätzlichen Logiernächte tragen dazu bei, den Cashflow der Bergbahnen nachhaltig zu stärken. Da das Hotel im Winter auch werktags gut ausgelastet ist, hat sich die Attraktivität im Ort deutlich verbessert. Die Geisterstadtatmosphäre konnte zurückgebunden werden. In den letzten 2 Jahren hat sich das Interesse von Betreibern und Investoren am Bau eines Hotels in *CUMIN VITAL* stark erhöht. Gründe dafür sind die verbesserten Rahmenbedingungen für den Schweizer Tourismus nach der Angleichung des Schweizer Preis- und Kostenniveaus an diejenigen der Nachbarländer, die zunehmende Nachfrage aus dem Ausland (wo der Wohlstand allgemein angestiegen ist) sowie die von der Gemeinde angebotenen attraktiven baureifen Baulandparzellen. Weil die Gemeinde vor Jahren attraktive Ansiedlungsflächen geschaffen hat, sind nun 2 weitere äusserst interessante Hotelprojekte unterschriftsreif, die zusammen nochmals ca. 100'000 Logiernächte pro Jahr versprechen.

Vom Erfolg der Ansiedlungen angespornt, hat die Gemeinde beschlossen, das längst geplante Erlebnisbad zu bauen. Es wird erwartet, dass dadurch auch die Nebensaison besser ausgelastet werden kann. Weil in verschiedenen Destinationen in Graubünden zudem die Hotellerie nahezu verschwunden ist, konzentriert sich die Nachfrage immer mehr auf die Destination *CUMIN VITAL*. Die Destination *CUMIN VITAL* wird aufgrund der absehbaren Ansiedlungen das Verhältnis zwischen kommerziell und privat genutzten Betten verbessern und als Tourismusdestination auf den Märkten stärker präsent sein als je zuvor. Nicht zuletzt können in *CUMIN VITAL* aufgrund der intakten Tourismusattraktivität höhere Preise für die bestehenden Zweitwohnungen erzielt werden als in vergleichbaren Destinationen, die in den letzten 10 Jahren an touristischer Attraktivität eingebüsst haben. Zudem können aufgrund der vor 15 Jahren entwickelten Masterplanung weiterhin eine gewisse Anzahl Zweitwohnungen pro Jahr gebaut werden. Die seit Jahren tiefen Steuersätze der Destination haben ausserdem dazu geführt, dass einzelne pensionierte Zweitwohnungseigentümer ihren Hauptwohnsitz nach *CUMIN VITAL* verlegt haben. Trotz des tiefen Gemeindesteuerfusses von 50% ist der Haushalt der Gemeinde kerngesund.

Aufgrund der zwei überzeichneten (aber nicht unrealistischen) Szenarien wird klar, dass die Bündner Destinationen heute an einem Scheidepunkt zwischen einem Ausstieg aus dem kommerziellen Tourismus (⇒ Konzentration auf Zweitwohnungen) und der „Wiederbelebung“ der kommerziellen Aktivitäten der Destination (⇒ Revitalisierung als kommerzielle Tourismusdestination) stehen. Beide Wege sind denkbar. Aus einer wertschöpfungsorientierten Sichtweise stellt die Revitalisierung offensichtlich die attraktivere Variante dar. Es stellt sich nun die Frage, welche Destinations- bzw. Zweitwohnungspolitik die Entwicklung in Richtung einer Destination *CUMIN VITAL* unterstützt.

3.4 Ziele aus Sicht der Destinationen

Basierend auf den Erkenntnissen der Problembeschreibung sollte eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik folgende Ziele beinhalten:

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

Um die touristische Nachfrage auch künftig aufrecht zu erhalten, ist die Attraktivität der Destination für den Tourismus sicherzustellen und laufend zu verbessern. Die touristische Attraktivität wird hauptsächlich von folgenden Faktoren beeinflusst:

- Touristische Dienstleistungen und Angebote.
- Orts- und Landschaftsbild.
- Touristisches Ortsleben.

3.5 Beurteilung der bestehenden Zweitwohnungspolitik

Vergleicht man die bestehenden Anstrengungen der Gemeinden bezüglich der Zweitwohnungen mit den oben formulierten Zielen einer wertschöpfungsorientierten Zweitwohnungspolitik, kann Folgendes festgehalten werden:

- Die Gemeinden mit ausgeprägten Zweitwohnungsmärkten setzen bereits heute einzelne Steuerungsinstrumente ein.
- Die am meisten verwendeten Instrumente sind:
 - **Erstwohnungsquoten**, um einen minimalen Anteil an Erstwohnungen sicherzustellen.
 - **Ausländerkontingente**, um zu verhindern, dass die vorhandenen Grundstücke übermässig in das Eigentum von ausländischen Staatsbürgern übergehen (⇒ „Überfremdung“).
 - **Mindestwohngrössen**, um den Anteil der Zweitwohnungen indirekt zu beschränken.
 - **Zeitbezogene Kontingente** (z.B. 100 Wohnungen pro Jahr), um eine kurzfristige Überhitzung der Zweitwohnungsnachfrage zu verhindern.
- In verschiedenen Gemeinden finden Diskussionen zur Neuausrichtung der Zweitwohnungspolitik statt. In diesem Zusammenhang werden auch kurzfristige Planungszonen (bzw. Baustopps) verordnet.
- Die Gemeinden versuchen mit den eingesetzten Instrumenten in erster Linie die sog. Überfremdung zu verhindern und/oder die hohen Kosten für Wohneigentum für die einheimische Bevölkerung zu dämpfen.
- Es 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.
- In vielen Gemeinden kann, 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.

Selbstverständlich können im weiteren Sinne viele Instrumente der Gemeindepolitik wie Zonenplan, Bauvorschriften, Liegenschaftssteuer, Bauland im Eigentum der Gemeinde usw. auch der Zweitwohnungspolitik zugeordnet werden. Diese Instrumente wurden bisher

jedoch nur teilweise zum Zweck der Zweitwohnungssteuerung koordiniert eingesetzt. Sie entfalten ihre Wirkung auf dem Zweitwohnungsmarkt deshalb eher zufällig als zielgerichtet.

- ⇒ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die bisherigen Massnahmen der „Zweitwohnungspolitik“ und deren Umsetzung vor allem auf die **Schadensbegrenzung** fokussiert sind, wobei die Wirkung in vielen Fällen nicht zufriedenstellend ist. Bei der Anwendung einzelner Instrumente fehlt oft eine langfristige und umfassendere Betrachtungsweise.

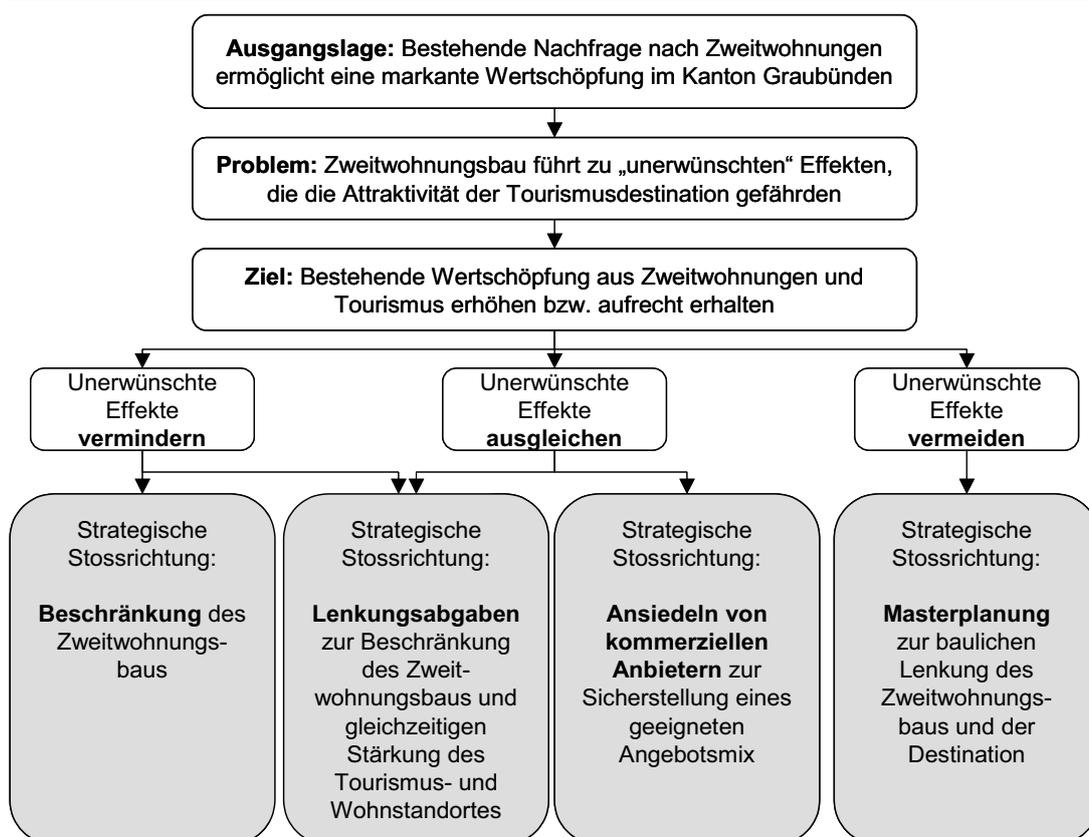
4 Strategische Stossrichtungen für die Zweitwohnungspolitik

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 Potentiale 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.

Abb. 22: Übersicht strategischer Stossrichtungen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Wie Abb. 22 zeigt, sind im Umgang mit den unerwünschten Effekten des Zweitwohnungsbaus verschiedene Stossrichtungen denkbar. Die Beschränkung des wertschöpfenden

Kreislaufs soll dazu führen, dass auch der wertvernichtende Kreislauf gestoppt wird (vgl. Abb. 20). 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-, Kompensations- und Lenkungsstrategien zur Verfügung.

Im folgenden werden diese denkbaren Stossrichtungen konkretisiert und bezüglich der Anwendbarkeit in den Bündner Destinationen beurteilt.

4.1 Strategische Stossrichtung „Beschränkung“

4.1.1 Grundidee und mögliche Varianten

Die Idee einer Beschränkung des Zweitwohnungsbaus basiert auf der Annahme, dass mit zunehmendem Anteil der Zweitwohnungen die touristische Attraktivität einer Tourismusdestination abnimmt. Dabei stehen insbesondere

- die zunehmende „Geisterstadt-Atmosphäre“ aufgrund der schwachen Belegung der Zweitwohnungen während mindestens 10 Monaten im Jahr sowie
- der „Landschaftsverbrauch“

als Probleme im Vordergrund.

Grundsätzlich kann eine Einschränkung die **Dämpfung des Neubaus**, das Beibehalten des **Status Quo** oder sogar den **Rückbau** der Zweitwohnungen anstreben.

Zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus sind verschiedene Instrumente denkbar:

- Festlegung **jährlicher Kontingente** für den Neubau von Zweitwohnungen
- Festlegung eines **Gesamtplafonds** für die Zweitwohnungsflächen in der Destination
- Festlegung von maximalen **Zweitwohnungsquoten** bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand.
- Festlegung von hohen **Erstwohnungsquoten pro gebautem m² BGF**
- usw.

Ein etwas anders gelagertes Instrument wäre die Steuerung des Zweitwohnungsbaus über **Bauvorschriften und Zonenpläne**. Entsprechende Ideen werden im Kapitel 4.4 dargestellt und beurteilt.

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.

Im Folgenden sollen die meistdiskutierten Instrumente zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus aus volkswirtschaftlicher Optik beurteilt werden. Um die Zusammenhänge zu verdeutlichen, wird das Fallbeispiel eines Zweitwohnungsstopps eingeführt (Abschnitt 4.1.2). Die darauf folgenden Abschnitte 4.1.3 und 4.1.4 beschränken sich darauf, die Einführung einer **Zweitwohnungsquote** und einer **jährlichen Kontingentierung im Vergleich zum Fallbeispiel Zweitwohnungsstopp** zu beurteilen.

4.1.2 Fallbeispiel Zweitwohnungsstopp

In der folgenden Fallstudie „Zweitwohnungsstopp“ wird am Beispiel der Destination Arosa schematisch dargestellt, welche Wirkungen aus einem Stopp des Zweitwohnungswachstums zu erwarten sind und welche Effekte auf Immobilienwerte und Wertschöpfung damit verbunden wären.

Beschreibung

Das Fallbeispiel geht von folgender restriktiver Regelung betreffend den Zweitwohnungsbau in Arosa aus:

- Die zulässige Zweitwohnungsfläche in Arosa wird per sofort auf dem aktuellen Stand eingefroren.
- Neue Zweitwohnungen können nur entstehen, wenn alte umgenutzt oder abgerissen werden.³⁰
- Frei werdende Zweitwohnungskontingente (z.B. durch Abriss) gehören dem vormaligen Eigentümer der Zweitwohnungen und können frei gehandelt werden.
- Hotels und Erstwohnungen können nicht in Zweitwohnungen umgenutzt werden.

⇒ Frage: Was wären die Konsequenzen einer solchen Politik?

Zur Vereinfachung der Berechnung der Wirkungen wurden folgende Zahlen, Masse und Preise als Annahmen verwendet:

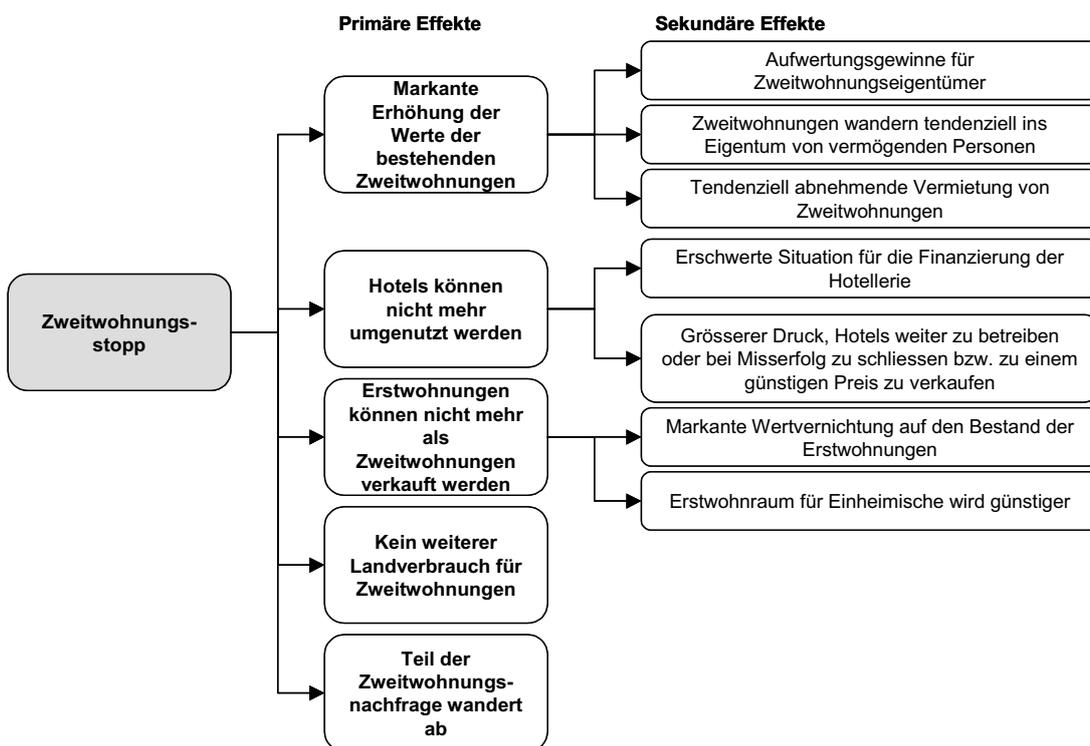
³⁰ Mögliche Spielform: Die Zweitwohnungsfläche kann im Verhältnis zum Wachstum der kommerziell vermieteten Fläche erweitert werden (z.B. pro 5 m² kommerziell vermietete Fläche kann 1 m² Zweitwohnungsfläche gebaut werden). Das Kontingent gehört dem kommerziellen Vermieter.

Tab. 15: Annahmen für das Fallbeispiel Zweitwohnungsstopp

Bestehende Wohnungen in Arosa	3'069
. davon Zweitwohnungen	2'006
. davon Erstwohnungen	1'063
∅ Grösse der Zweitwohnungen	100m ² BGF
∅ Verkaufspreis bestehende Wohnungen	CHF 5'000 / m ² BGF
∅ Verkaufspreis Neubauten	CHF 8'000 / m ² BGF
∅ Verkaufspreis Bauland für Zweitwohnungen	CHF 1'000 / m ²
∅ jährliche Zweitwohnungsnachfrage	40 Wohnungen à 100 m ² BGF

Der Zweitwohnungsstopp zielt in erster Linie darauf ab, die Bautätigkeit der Zweitwohnungen sowie Umnutzungen von Hotels zu reduzieren. Die folgende Abbildung zeigt, dass ein solch rigoroser Zweitwohnungsstopp auch etliche unerwünschte Wirkungen nach sich zieht.

Abb. 23: Wirkungsketten bei einem „Einfrieren“ der bestehenden Zweitwohnungsfläche



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Aufgrund der Analyse der Wirkungsketten gehen wir von folgenden wesentlichen Wirkungen aus.

- **Auswirkungen auf den Wert der Erstwohnungen:** Bei einem Zweitwohnungsstopp könnten bestehende Erstwohnungen nicht mehr in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Vor dem Hintergrund einer stagnierenden bis rückläufigen Bevölkerung wäre von einem rasanten Wertverlust der Erstwohnungen auszugehen. Angenommen der Wert würde im Mittel um CHF 2'000 / m² BGF sinken, entspräche dies einer Wertvernichtung von CHF 213 Mio. Franken bei der einheimischen Bevölkerung.³¹ Wenn man davon ausgeht, dass eine Erstwohnung im Durchschnitt mit bis zu 60% durch eine Hypothek belastet ist, stehen die Erstwohnungseigentümer durch die Wertvernichtung einem Finanzierungsproblem (analog der Hotellerie) gegenüber.

- **Auswirkungen auf die Vermietung der Zweitwohnungen:** Umgekehrt würde ein Zweitwohnungsstopp nach vorliegendem Muster dazu führen, dass der Wert der bestehenden Zweitwohnungen zunehmen würde. Dadurch würden die bestehenden Zweitwohnungen erneuert und dem Zweitwohnungsmarkt wieder zugeführt. Es wäre zu erwarten, dass die Wohnungen im Laufe der Zeit in die Hände von vermögendere Kundensegmenten gelangen und dadurch tendenziell weitere Betten aus der Vermietung genommen würden. Angenommen, die Zweitwohnungsfläche in Arosa würde heute einen mittleren Wert von CHF 5'000 / m² BGF aufweisen und der Nachfragedruck würde die Werte (nach einer entsprechenden Renovation der Wohnungen) auf die heutigen Neubauwerte von CHF 8'000 / m² BGF steigern, entspräche dies einem Wertzuwachs von CHF 600 Mio. für die Eigentümer der bestehenden Zweitwohnungen. Selbstverständlich müssten von diesem Wert die Renovationskosten abgezogen werden.

- **Auswirkungen auf die Baunachfrage:** Mit dem Zweitwohnungsstopp würde eine heute bestehende Baunachfrage³² von ca. CHF 18 Mio. pro Jahr (40 Wohnungen à 100 m² à CHF 4'500 / m² BGF) aufgehoben. Ein Teil dieser Nachfrage könnte allenfalls durch eine intensivere Umbautätigkeit aufgefangen werden. Wenn statt 40 neuen Wohnungen die gleiche Anzahl umgebaut würde mit angenommenen Bauinvestitionen von CHF 1'000 / m² BGF, würde dies einer Baunachfrage von CHF 4 Mio. bzw. ca. 22% des heute bestehenden Umsatzes der Bauwirtschaft aus dem Zweitwohnungsgeschäft entsprechen.

31 Zum Vergleich: In Bündner Gemeinden, die nicht über einen Zweitwohnungsmarkt verfügen, liegen die Preise CHF 2'000 – CHF 4'000 pro m² BGF Wohnfläche tiefer als in solchen, die von einem Zweitwohnungsmarkt profitieren können.

32 Die Aussagen zur Baunachfrage in diesem Bericht beziehen sich immer auf die Ausgaben für den Bau und die komplette Einrichtung der Wohnungen.

- **Auswirkungen auf Hotellerie:** Die Hotellerie könnte kurzfristig wahrscheinlich nur schwach von einem Zweitwohnungsstopp profitieren. Die Abwanderung von Hotelgästen in Zweitwohnungen würde evtl. leicht abnehmen. Wenn ein Zweitwohnungsstopp jedoch nicht grossräumig umgesetzt würde, wäre zu erwarten, dass die Zweitwohnungsnachfrage in andere Destinationen abwandern würde. Mit dem Umnutzungsverbot würden die Liquidationswerte der bestehenden Hotels vernichtet.³³ Dadurch würde die ohnehin schon schwierig realisierbare Finanzierung von Hotels zusätzlich erschwert. Die Gefahr von bestehenden Hotelruinen in der Destination würde zunehmen.
- **Auswirkung auf die Ansiedlung von kommerziellen Betreibern:** Durch einen Zweitwohnungsstopp verliert das Bauland an Wert. Realisierbar wäre in einem solchen Szenario wahrscheinlich ein Wert von CHF 150 – CHF 300 pro m² Bauland.³⁴ Dadurch würde sich die Ansiedlung von kommerziellen Beherbergern vereinfachen, da die Landkosten sich um den Faktor 5 bis 10 reduzieren.

Das Fallbeispiel zeigt insgesamt auf, dass ein Zweitwohnungsstopp je nach Beschränkungsinstrument einerseits mit einer markanten Reduktion der Baunachfrage und andererseits mit einem markanten Wertverlust der nicht mehr umnutzbaren Liegenschaften einhergeht. Aus diesem Grund sollen im Weiteren die – nebst dem Verbot des Zweitwohnungsbaus - am häufigsten diskutierten Lösungsvarianten für die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus beurteilt werden, nämlich:

- Zweitwohnungsquote in Abhängigkeit zum Gesamtwohnungsbestand,
- jährliche Neubaukontingente.

4.1.3 Zweitwohnungsquote in Abhängigkeit zum Gesamtwohnungsbestand

Oft wird für die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus statt eines absoluten Plafonds (wie er im Fallbeispiel Zweitwohnungsstopp angewendet wurde) eine Zweitwohnungsquote im Verhältnis zum Wohnungs- oder Bettenbestand in der Destination als Instrument gefordert. Ein solches Instrument könnte wie folgt gestaltet werden:

- Die Zweitwohnungsfläche in der Gemeinde X darf maximal 60% der Wohnfläche in der Gemeinde entsprechen.

³³ Der Wert eines Hotels, das nicht umgenutzt werden kann, bemisst sich üblicherweise nach der Ertragswertmethode. Der Liquidationswert von Hotels die umgenutzt werden können, bemisst sich in der Praxis nach dem erzielbaren Umnutzungsgewinn. Dieser liegt in den Top-Destinationen üblicherweise höher als der Ertragswert. Hotels, die bereits heute in einer Hotelzone stehen (und nicht umgenutzt werden können), haben bereits heute geringere Möglichkeiten, Bankfinanzierungen zu erhalten, da diese Hotels ausschliesslich auf Basis der Ertragswertmethode bemessen werden.

³⁴ Typische Werte für Bauland in Bündner Gemeinden mit schwacher bzw. ohne Nachfrage nach Zweitwohnungen.

- Der Bau von Zweitwohnungen und die Umwandlung von bestehenden Immobilien in Zweitwohnungen kann nur erfolgen, solange dieses Verhältnis gewahrt bleibt.
- Die Gemeinde führt zum Zweck der Umsetzung ein Register mit der bestehenden Wohnfläche. Zweitwohnungen bedürfen konsequenterweise einer speziellen Bewilligung durch die Gemeinde.
- Sofern mehr Zweitwohnungsanträge eingereicht werden, als aufgrund der Quote bewilligt werden können, kann die Gemeinde die noch offenen Kontingente in Form eines Versteigerungsverfahrens dem Meistbietenden zuteilen.

Diesem Instrument liegt die Idee zugrunde, einen geeigneten Mix von verschiedenen Beherbergungsformen in einer Destination zu schaffen. Die Zweitwohnungsquote führt je nach Ausgangssituation zu den gleichen Effekten wie eine absolute Beschränkung des Bestandes. Auch hier sind die Effekte in erster Linie von der Detailgestaltung des Instruments abhängig. Folgende Punkte wären bei der Einführung einer **Zweitwohnungsquote auf dem Bestand** zu regeln:

- Erstwohnungen und Hotels müssten weiterhin umnutzbar sein, damit die Werte dieser Gebäude erhalten werden können. Wenn Erstwohnungen jedoch unbeschränkt umnutzbar wären, bestünde die Gefahr, dass Erstwohnungen zum Zweck der Umnutzung erstellt würden. Demzufolge bräuchte es eine Regelung über die Mindestnutzungsdauer einer Erstwohnung, bevor diese umgenutzt werden kann (⇒ kompliziertes, im Vollzug wahrscheinlich untaugliches Verfahren).
- Wenn die Zielquote (z.B. 60%) unter dem bestehenden Anteil der Zweitwohnungen (z.B. 75%) oder auf dem gleichen Niveau liegt, handelt es sich in der praktischen Umsetzung um einen eigentlichen Zweitwohnungsstopp mit den entsprechenden, im Fallbeispiel zur Destination Arosa geschilderten Effekten.
- Wenn die Zielquote (z.B. 60%) über dem aktuellen Anteil der Zweitwohnungen liegt (z.B. 50%), stellt sich die Frage, wer die „werthaltigen“ Kontingente ausschöpfen darf. Dies ist insbesondere in der Situation relevant, in der z.B. eine neu gebaute Erstwohnung oder ein neu erstelltes Hotel die Ausschöpfung von zusätzlichen Kontingenten für Zweitwohnungen ermöglicht. Hier wäre es nahe liegend, dass der Ersteller der Erstwohnung das Kontingent vermarkten kann. Dadurch würde ein Anreiz für den Bau von Hotels und Erstwohnungen geschaffen.

Zusammenfassende Betrachtung

Eine Quotenregelung kann in Destinationen mit einem guten Beherbergungsmix dazu beitragen, die Attraktivität zu erhalten. Insgesamt wird damit aber bewusst auf die Erschließung von Wertschöpfungspotentialen verzichtet. Um trotzdem wirtschaftliches Wachstum in solchen Destinationen zu generieren, müssten Alternativen möglich sein (z.B. Möglichkeit zur Ausdehnung der Hotelkapazitäten), da sonst eine wirtschaftliche Stagnation droht. In Destinationen mit bereits heute aus Sicht der touristischen Attraktivität zu hohen Zweitwoh-

nungsanteilen verhindert eine Quotenregelung eine weitere Zunahme der Zweitwohnungen. Ein Rückbau auf eine geeignete Quote ist jedoch kaum denkbar. Weiter ist zu unterscheiden zwischen Orten, die Gefahr laufen, durch den Bau von weiteren Zweitwohnungen ihren ursprünglichen Charakter zu verlieren und solchen, die bereits heute einen ausgeprägten Zweitwohnungscharakter aufweisen. In letzteren Orten stellt sich die Frage, inwiefern eine Zunahme der Zweitwohnungen die Attraktivität als Tourismusort noch weiter verschlechtert. In solchen Orten versprechen eher solche Strategien wirtschaftlichen Erfolg, die darauf abzielen, das bestehende Potential der Zweitwohnungen zu nutzen statt einseitig auf Wertschöpfung zu verzichten.

4.1.4 Jährliche Neubaukontingente

Eine weitere Variante mit einer weniger weit gehenden Einschränkung ist die Fixierung des jährlichen Zuwachses der Zweitwohnungen. Eine solche Lösung wurde durch das Stimmvolk am 5. Juni 2005 im Oberengadin mit der Annahme der „Initiative zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus“ beschlossen. Im Falle des Oberengadins ist vorgesehen, den jährlichen Zuwachs an Zweitwohnungen auf 12'000 m² BGF zu beschränken. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dieses Instrument wie folgt zu beurteilen:

- Im Unterschied zum vollständigen Verbot eines Zweitwohnungsbaus kann mit diesem Instrument die Reduktion des Bauvolumens in Grenzen gehalten werden. Entscheidend für die Auswirkung auf die Bauwirtschaft ist letztlich der Unterschied zwischen der bisher durchschnittlich pro Jahr realisierten und der künftig jährlich realisierbaren Zweitwohnungsfläche.
- Damit keine Wertvernichtung bei den Erstwohnungen entsteht, gilt es auch hier darauf zu achten, dass die Regulierungsbestimmungen eine Umnutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen auch in Zukunft zulässt (vgl. dazu die Überlegungen in Abschnitt 4.1.2 und 4.1.3)
- Durch die Kontingentierung des Angebots kann in Zeiten hoher Nachfrage nicht die gesamte Nachfrage befriedigt werden. Es ist davon auszugehen, dass als Folge
 - einerseits die Preise der realisierbaren Fläche tendenziell ansteigen und
 - andererseits je ein Teil der nicht bedienbaren Nachfrage in andere Regionen abwandert, in die nächste Kontingentsperiode verschoben oder nicht realisiert wird.
- Insgesamt wird mit der Kontingentierung eine kurzfristige Überhitzung und gleichzeitig ein kurzfristiges Aufblähen der Bauwirtschaft verhindert.³⁵

³⁵ Da bei Überhitzungssituationen der Nachfrage die einheimische Bauwirtschaft oft nicht in der Lage ist, die notwendigen Kapazitäten zur Verfügung zu stellen, werden die Aufträge durch „auswärtige“ Anbieter abgearbeitet. Dies führt dazu, dass die Wertschöpfung zumindest teilweise in benachbarte Regionen abwandert. Auf der anderen Seite führt eine Nachfrage, die über den Baukapazitäten liegt, natürlich auch zu höheren Preisen und dementsprechend zu höheren Margen für die Immobilienwirtschaft.

- Auch wenn die jährliche Kontingentierung kurzfristige Exzesse vermeiden hilft, so wird das Grundproblem der Vernichtung der Attraktivität der Destination nicht gelöst. Es wird vielmehr aufgeschoben. Oder anders ausgedrückt, die jährliche Kontingentierung verlangsamt das Tempo, lässt aber die Wirtschaft weiterhin in die gleiche problematische Richtung laufen.

Zusammenfassende Betrachtung

Mit dem Instrument der jährlichen Kontingente können die Marktpreise tendenziell erhöht werden und gleichzeitig die Nachfragekurve mittelfristig geglättet werden. Gleichzeitig wird das jährliche Bauvolumen je nach Kontingentshöhe markant reduziert und der Druck auf die Preise für die Bauwirtschaft erhöht. Ein rascher markanter Anpassungsprozess in der Bauwirtschaft ist zu erwarten. Die aus einem solchen Instrument gewonnene Wertschöpfung kommt in der Tendenz den bestehenden Zweitwohnungseigentümern und den Kontingentsinhabern zu, während die regionale Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft mit Wertschöpfungseinbussen sowie mit Einbussen der Kaufkraft zu rechnen hätte. Mit dieser Massnahme wird zudem das Problem der sinkenden Attraktivität der Destination nicht gelöst, sondern bestenfalls zeitlich hinausgeschoben. Somit eignet sich eine solche Massnahme aus volkswirtschaftlicher Sicht für eine kurzfristige Steuerung oder als flankierende Massnahme zu anderen Instrumenten.

4.1.5 Beurteilung der Stossrichtung „Beschränkung“

Sofern eine Destination bereit ist, auf die Wertschöpfung aus dem Neubau von Zweitwohnungen bzw. 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. Aufgrund der beurteilten Instrumente (Zweitwohnungsstopp, Plafonds der Zweitwohnungsfläche und jährliche Kontingente für das Wachstum der Zweitwohnungsfläche) ist ersichtlich, dass eine wirksame Beschränkung des Zweitwohnungsbaus nebst dem freiwilligen (Teil-)Verzicht auf die Wertschöpfung aus der Immobilienwirtschaft weit reichende und im praktischen Vollzug problematische staatliche Regulierungen bedingen würde. Deshalb gilt es, auch alternative Instrumente zur Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung zu prüfen.

4.2 Strategische Stossrichtung „Finanzielle Lenkung“

4.2.1 Ausgangslage

In den vorangegangenen Kapiteln wurde aufgezeigt, dass das Produkt „Zweitwohnungen“ in verschiedenen Bündner Destinationen im internationalen/nationalen Vergleich zu hohen Preisen verkauft werden kann. Gleichzeitig bekunden nahezu alle Destinationen Mühe, den kommerziellen Kern aufrecht zu erhalten bzw. weiterzuentwickeln. Der Wert der Zweitwohnungen in einer Destination hängt langfristig jedoch von der Attraktivität der jeweiligen Destination ab. Das heisst, wenn der kommerzielle Kern einer Destination schrumpft und damit die Attraktivität der Destination sinkt, sinkt auch der Wert der Zweitwohnungen bzw. ist gefährdet.

Dieser Zusammenhang zeigt, dass die Zweit Wohnungseigentümer und die Leistungsträger einer Destination letztlich ein gemeinsames Interesse aufweisen, nämlich das Interesse an einer attraktiven Tourismusdestination, die hohe Immobilienwerte und gute Voraussetzungen für kommerzielle Aktivitäten (Hotellerie, Bergbahnen, Handel usw.) ermöglicht.

Mit den in der heutigen Diskussion oft auftretenden Ideen von Zweitwohnungsverboten wird einerseits angestrebt, das Erfolgsprodukt „Zweitwohnungsverkauf“ einzuschränken, andererseits aber kein Beitrag zur Lösung des Grundproblems – die Erhaltung der Attraktivität des kommerziellen Kerns und damit der Destination – geleistet.

Ein möglicher Beitrag an die Lösung beider Probleme wäre allenfalls die Einführung von **„Lenkungsabgaben“ als Alternative zu Zweitwohnungsverboten**. Wenn man die Zweitwohnungsentwicklung statt mit Verboten und Geboten über marktwirtschaftliche Anreize (Lenkungsabgaben) steuern würde, könnte man von einem zumindest teilweise selbstregulierenden System profitieren und mit den durch die Lenkungsabgaben generierbaren Mitteln alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die Destination schaffen. In den folgenden Abschnitten wird diese Grundüberlegung näher erläutert.

4.2.2 Konzeption einer Lenkungsabgabe

Grundvarianten

Mit der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen soll einerseits das Zweitwohnungswachstum gedämpft (aber nicht verboten) werden. Andererseits verspricht eine Lenkungsabgabe je nach System Einnahmen für die öffentliche Hand, die wiederum für den Werterhalt der Gesamtdestination eingesetzt werden können.

Für die Erhebung einer Lenkungsabgabe ergeben sich zwei Grundvarianten: „Belastung des Neubaus“ oder „Belastung des Bestands“. Je nachdem, welche Lenkungsziele im Vordergrund stehen, ist die eine oder andere Variante geeigneter.

- Eine **Belastung des Neubaus** führt dazu, dass weniger neue Wohnungen erstellt werden. Um eine solche Strategie erfolgreich umzusetzen, müssten verhältnismässig hohe Abgaben pro Wohnung erhoben werden. Mit dieser Strategie könnte zwar der Neubau sehr direkt reguliert werden. Sie hätte aber keinen oder einen unerwünschten Effekt auf die Nutzung der bestehenden Wohnungen.
- Eine **(jährliche) Belastung des Bestandes** führt dazu, dass das „Zweitwohnen“ verteuert wird. Im Einzelfall könnten mit relativ bescheidenen Abgaben hohe Summen für die öffentliche Hand generiert werden. Zudem würden die Einnahmen eine gewisse Beständigkeit aufweisen und es würden alle Zweitwohnungseigentümer (im Gegensatz zur Abgabe auf den Neubau) gleich behandelt.

Um dem Ziel der Werterhaltung bzw. -entwicklung des Gesamtsystems „Tourismusdestination“ näher zu kommen, verspricht die Belastung des Bestandes interessantere Effekte und Potenziale als die Belastung des Neubaus. Aus diesem Grund wird diese Variante in der Folge als Beispiel konkretisiert.

Prüfungswertes Modell für die Praxis

Mit einer Lenkungsabgabe auf den Bestand der Zweitwohnungen sollen folgende Ziele verfolgt werden:

- **Übergeordnetes strategisches Ziel:** Erhalt des Werts und der Entwicklungsfähigkeit des Gesamtsystems „Tourismusdestination“.
- **Abgeleitete operative Ziele:**
 - Schaffen eines Marktumfelds, das die Notwendigkeit von weitgehenden Verboten des Zweitwohnungsbaus verhindert, so dass weiterhin Zweitwohnungen gebaut werden können. Gleichzeitig aber – durch die Verteuerung der Zweitwohnung – Dämpfen des Zweitwohnungsneubaus.
 - Erhöhung der Nutzung bzw. Drittvermietung von bestehenden Zweitwohnungen.
 - Schaffen von alternativen Möglichkeiten für die weitere Entwicklung der Destination.

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

Bereits heute kann jede Gemeinde im Kanton Graubünden eine Liegenschaftssteuer von max. 1 Promille des Steuerwerts erheben. Mit dem bestehenden System wird jedoch nicht zwischen kommerziellen Liegenschaften, Erst- und Zweitwohnungen unterschieden.

Mit der Botschaft zum Erlass eines Gemeinde- und Kirchensteuergesetzes sieht der Kanton Graubünden vor, den maximalen Liegenschaftssteuersatz auf 2 Promille anzuheben. Damit würde der Kanton insbesondere denjenigen Gemeinden, die im Verhältnis zur Wohnbevöl-

kerung eine hohe Immobilisierung aufweisen, einen grösseren Spielraum für die Erhöhung des Steuersubstrats einräumen.

Problematisch bei dieser Besteuerung der Liegenschaften ist, dass auch die kommerziellen Anbieter (z.B. Hotellerie) mit höheren Abgaben belegt werden. Um eine Lenkungsabgabe auf Basis der Liegenschaftssteuer einzurichten, müsste eine differenzierte Besteuerung von Zweitwohnungen und übrigen Liegenschaften erfolgen können. Eine Möglichkeit dazu bestünde in der Anwendung von unterschiedlichen Liegenschaftssteuersätzen für die Zweitwohnungen. Modellrechnungen und juristische Überprüfungen zeigen, dass eine Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen im Umfang von ca. 3 – 4 Promille prüfungswert erscheint.³⁶

Um eine Lenkungsabgabe möglichst effizient auf Basis der Liegenschaftssteuer einzuführen, sollten zudem folgende Grundsätze erfüllt sein:

- Die Lenkungsabgabe sollte im Zuge der allgemeinen Vereinfachung des Steuersystems **in allen Gemeinden nach dem gleichen Modell** erhoben werden können. Der Kanton könnte den Gemeinden im angestrebten Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern ein entsprechendes Modell vorgeben.
- Die Einführung einer Lenkungsabgabe sollte **keinen zusätzlichen administrativen Aufwand** nach sich ziehen. Aus diesem Grund sollte die Lenkungsaufgabe auf ein bereits bestehendes Instrument aufgesetzt werden (z.B. Liegenschaftssteuer).
- Die Lenkungsabgabe sollte die Möglichkeit vorsehen, die **Drittvermietung** von Zweitwohnungen durch eine Reduktion der Steuer **belohnen** zu können.
- Jede **Gemeinde/Destination sollte selber entscheiden** können, ob sie eine Lenkungsabgabe einführen möchte.

Selbstverständlich muss die Ausgestaltung einer Lenkungsabgabe aufgrund der rechtlichen Fragen und der wirtschaftlichen Wirkungen genau geplant sein. Hier könnte insbesondere eine Pilotgemeinde in Zusammenarbeit mit dem Kanton Graubünden ein rechtlich einwandfreies und verwaltungstechnisch funktionierendes System erarbeiten.

4.2.3 Potenziale einer Lenkungsabgabe

In diesem Abschnitt werden mögliche Potenziale einer Lenkungsabgabe auf Basis der Liegenschaftssteuer erörtert. Dabei wird von folgendem Besteuerungsmodell ausgegangen:

36 Locher/Amonn, 2006

Abb. 24: Zu prüfendes, auf kantonaler Ebene festzulegendes Besteuerungsmodell

Die Gemeinden sind befugt, aber nicht verpflichtet, die Zweitwohnungsproblematik durch Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen zu beeinflussen. Sie dürfen zu diesem Zweck auf Zweitwohnungen einen erhöhten Liegenschaftssteuersatz anwenden. Der Maximalsatz beträgt 3.5 Promille.

Als Zweitwohnung gilt jede Wohnung, die nicht ganzjährig von einer Person bewohnt wird, welche in der Gemeinde steuerrechtlichen Wohnsitz hat.

Die untenstehende Abbildung zeigt, dass in typischen Tourismuskommunen mit hohem Zweitwohnungsanteil mit einer Lenkungsabgabe im Umfang von 3.5 Promille auf Zweitwohnungen finanzielle Mittel im Umfang von ca. 1 – 4 Mio. Franken generiert werden könnten.

Abb. 25: Einnahmeerwartungen bei Einführung einer Lenkungsabgabe von 3.5 % auf Basis der Liegenschaftsteuer für Zweitwohnungen (= Wohnungen von beschränkt steuerpflichtigen Personen)

	Arosa	Laax	Davos	Klosters	St. Moritz
	in Mio. CHF				
Potenzielle Erträge aus einer Lenkungsabgabe					
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
Verwendung der Mittel aus der Lenkungsabgabe					
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%

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Steuerverwaltung Kanton Graubünden

Die Einführung einer Lenkungsabgabe führt einerseits zu einer Verteuerung der Zweitwohnungen und damit zum angestrebten (zum Teil auch psychologisch bedingten) dämpfenden Effekt auf die Zweitwohnungsnachfrage und zu 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:

- Einsatz der Lenkungseinnahmen für eine **allgemeine Steuersenkung**
- Einsatz der Lenkungseinnahmen in einem **Fonds für die Entwicklung des kommerziellen Kerns**
- Zuweisung der Lenkungseinnahmen an den **allgemeinen Staatshaushalt**

Im Folgenden werden diese Einsatzmöglichkeiten kurz beleuchtet und beurteilt.

Steuersenkung

In typischen Tourismusgemeinden bestehen aufgrund der vorherrschenden Wohnungsstrukturen interessante Potenziale für eine Steuersenkung. Wenn eine Gemeinde die Lenkungeinnahmen für eine Steuersenkung einsetzt, kann sie folgende Effekte auslösen:

- Verbesserung der **Kaufkraft** der Steuerzahler
- Verbesserung der **Steuerattraktivität** für Einwohner

Die **Verbesserung der Kaufkraft** kann insofern von Bedeutung sein, da gerade das Wohnen in Tourismusorten mit hoher Attraktivität für Zweitwohnungen durch die Nachfrage nach Zweitwohnungen verteuert wird (hohe Mieten und Bodenpreise). Mit einer Entlastung auf der Steuerseite kann die relevante Gesamtsumme von Wohn- und Steuerkosten optimiert werden. Damit bleiben dem Steuerzahler mehr Mittel zur freien Verfügung.

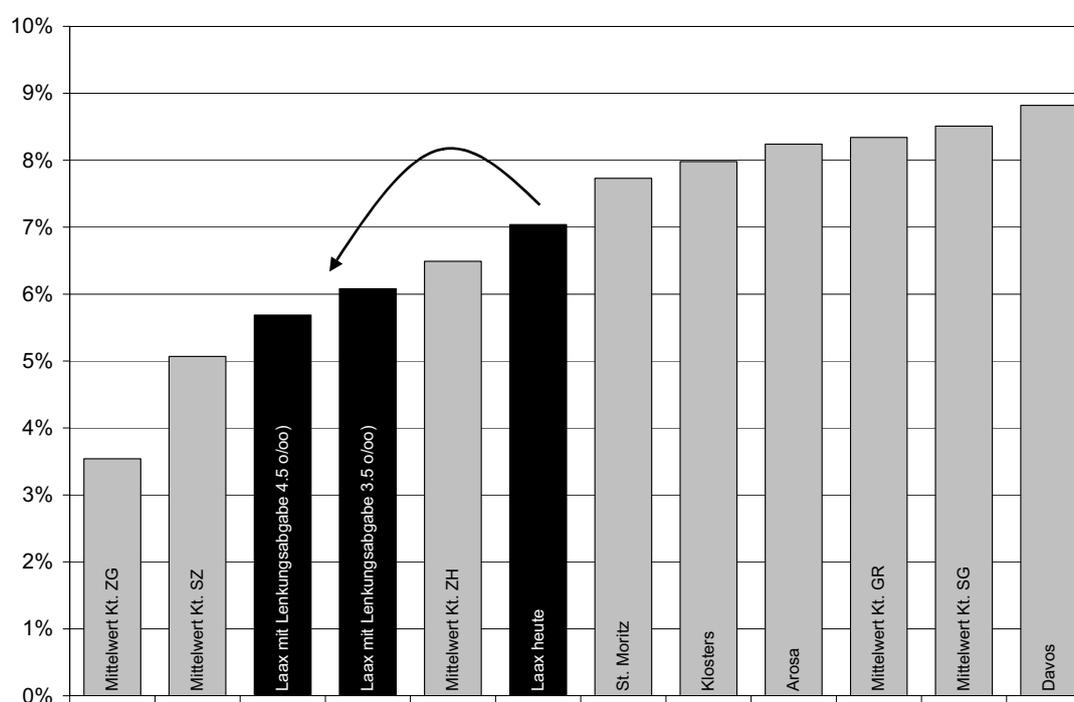
Die **Verbesserung der Steuerattraktivität** birgt im Hinblick auf verschiedene gesellschaftliche Veränderungen interessante Entwicklungspotenziale:

- **Wohnort für Pendler:** Touristische Orte weisen aufgrund der bestehenden touristischen Infrastrukturen und einer zumeist reizvollen Landschaft eine hohe Wohnattraktivität auf. Zudem ist festzustellen, dass aufgrund der verbesserten Mobilität die Erwerbstätigen immer mehr bereit sind, längere Anfahrtswege zum Arbeitsplatz in Kauf zu nehmen. Mit einer attraktiven Besteuerung könnten einzelne Tourismusorte neben dem Standbein Tourismus sich deshalb neu auch als attraktive Wohnorte für Pendler positionieren. Diese Strategie steht offensichtlich nur denjenigen Orten offen, die in einer geeigneten Pendeldistanz zu Arbeitsplatzzentren stehen. Mit dieser alternativen Entwicklungsstrategie könnten entsprechende Gemeinden die einseitige Abhängigkeit vom Tourismus etwas mildern und zum Teil sogar heutige Zweitwohnungen in Erstwohnsitze umwandeln.
- **Alterswohnen:** Ein zweites Potenzial ergibt sich aufgrund der immer älter werdenden Bevölkerung. Indem die touristischen Orte auch im Vergleich zu anderen Standorten in der Schweiz bezüglich der Steuerbelastung attraktiver werden, könnten sie sich – nebst dem traditionellen Tourismus – verstärkt auch als Alterswohnsitz positionieren. Dies würde dazu führen, dass die Zweitwohnungen und Orte künftig besser belebt würden, was wiederum zur Attraktivität dieser Orte beitragen würde. Zwar muss festgestellt werden, dass bisher eine vollständige (unwiderrufliche) Verlegung des Wohnsitzes im Alter von einem Zentrum in eine Tourismusdestination eher selten erfolgt. Insbesondere kann beobachtet werden, dass Personen im hohen (betreuungsbedürftigen) Alter aus Gründen der sozialen Integration wieder zurück in die Heimatgemeinden/Zentren ziehen. Es kann aber auch festgestellt werden, dass ein immer grösserer Teil der Bevölkerung gleichzeitig an mehreren Standorten „wohnt“. Wenn Tourismusorte eine besonders attraktive Besteuerung anbieten können, ist zumindest denkbar, dass künftig vermehrt Zweitwohnsitze zu

formellen Erstwohnsitzen (bzw. Steuerwohnsitzen) werden. Dies würde wiederum das Steuersubstrat und damit die Handlungsfähigkeit der betreffenden Gemeinden in Graubünden für die Zukunft verbessern.

Aufgrund der Voraussetzungen in verschiedenen Tourismusorten erscheint eine Strategie der Verbesserung der Steuerattraktivität durchaus realistisch und prüfenswert. Die folgende Abbildung zeigt beispielsweise, dass die Steuerbelastung in der Gemeinde Laax mit der Einführung einer Lenkungsabgabe auf das Niveau von Gemeinden im Kanton SZ oder ZH gesenkt werden könnte (vgl. Abb. 26).

Abb. 26: Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in Prozenten des Bruttoeinkommens (Beispiel: verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern, Bruttoarbeitslohn = CHF 100'000)



Quelle: Eidg. Finanzverwaltung / Wirtschaftsforum Graubünden

Einsatz in Fonds für die Entwicklung des kommerziellen Kerns

Eine zweite Variante im Umgang mit den zu erwartenden Einnahmen aus einer Lenkungsabgabe wäre, die Mittel für die Entwicklung der Attraktivität der Destination einzusetzen. Es könnte sich dabei beispielsweise um die Entwicklung und Umsetzung eines Masterplans, die Sicherung von Landreserven für die Hotellerie, um touristische Ansiedlungsaktivitäten, die Sicherstellung der Beschneidung, den Bau eines Erlebnisbads und vieles mehr handeln. Mit der Verbesserung der Tourismusinfrastruktur vor Ort müsste angestrebt werden, den Ort attraktiver und damit wertvoller zu machen. Letztlich sollten von diesen Massnahmen auch die Zweitwohnungseigentümer in Form einer besseren langfristigen Verkäuflichkeit ihrer Wohnungen und von besseren Immobilienpreisen profitieren, obwohl eine bescheide-

ne Lenkungsabgabe zu entrichten ist. Im Gegensatz zur direkten Umverteilung über die Steuerreduktion birgt diese Art des Mitteleinsatzes höhere Risiken für Fehlinvestitionen.

Zuweisung an den allgemeinen Staatshaushalt

Als dritte Variante steht die Zuweisung der Einnahmen in den allgemeinen Staatshaushalt ohne bestimmte Zweckbindung offen. Eine solche nicht zweckgebundene Verwendung der Lenkungseinnahmen birgt eine grosse Gefahr, dass die Einnahmen nicht zum Zweck der Wirtschaftsentwicklung verwendet werden und demzufolge die Lenkungsabgabe primär als Erhöhung der Steuerquote wahrgenommen werden müsste.

Beurteilung der Verwendungsmöglichkeiten

Aus einer wachstumsorientierten Sichtweise ist die **Umverteilung der Mittel über eine Steuersenkung zu favorisieren**. Einerseits wird dadurch sichergestellt, dass die Steuerquote nicht erhöht wird und andererseits können Fehlallokationen soweit möglich vermieden 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 bestünden.

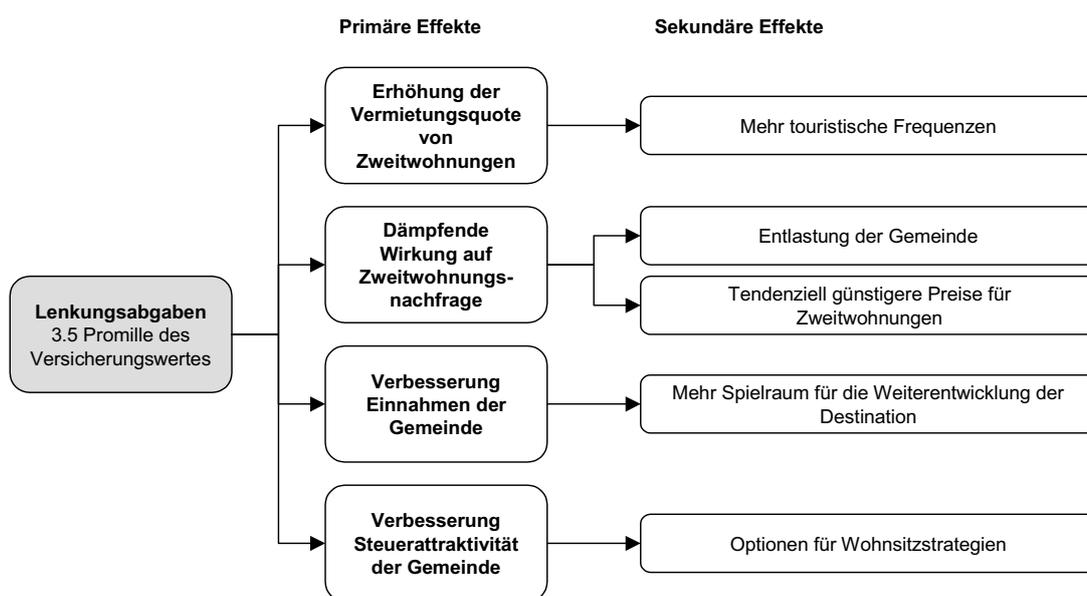
Abgeleitete Voraussetzungen

Aufgrund der Funktionsweise der hier dargestellten Lenkungsabgabe und der Mittelverwendung wird ersichtlich, dass sich die Einführung einer Lenkungsabgabe nicht für alle Gemeinden gleich gut eignet. Besonders gute Voraussetzungen für die Einführung einer Lenkungsabgabe haben Gemeinden, die

- über einen **funktionierenden oder sogar boomenden Zweitwohnungsmarkt** mit im nationalen Vergleich überdurchschnittlichen Immobilienpreisen verfügen;
- einen **hohen Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand** haben (⇒ Hebelwirkung);
- gute Voraussetzungen aufweisen, um über eine Steuersenkung die bestehenden **Potenziale als Pendler- und Alterswohnsitz** auszuschöpfen.

Nicht geeignet ist das System der Lenkungsabgaben hingegen in Gemeinden, die weder über eine Zweitwohnungsnachfrage verfügen noch wesentliche Potenziale mit der Verwendung der Mittel aus der Lenkungsabgabe erschliessen können. In Abb. 27 werden die wesentlichen angestrebten Effekte einer Einführung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen nochmals zusammengefasst.

Abb. 27: Wirkungsketten der finanziellen Lenkungsstrategie



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

4.2.4 Exkurs: Zweitwohnungsbesteuerung

Die Idee der „Zweitwohnungsbesteuerung“ ist nicht neu. Oft wird argumentiert, dass die Zweitwohnungen bereits heute (unverhältnismässig) hohe Abgaben und Steuern aufbringen und Zweitwohnungseigentümer gegenüber den örtlichen Steuerzahlern benachteiligt sind. Zur Abrundung der Ausführungen zur Lenkungsabgabe sollen deshalb im Folgenden die wichtigsten Steuern und Abgaben kurz beleuchtet werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit Grundeigentum

Im Zusammenhang mit Grundeigentum werden in der Schweiz verschiedene Gebühren erhoben. Im Unterschied zu den Steuern werden Gebühren für eine bestimmte öffentliche Dienstleistung (z.B. Abfallentsorgung, Erschliessung, Wasserzu- und Abfuhr) erhoben. Über Gebühren können grundsätzlich nur Kosten abgedeckt werden, die tatsächlich auch anfallen und den Liegenschaftseigentümern (als Gruppe) zugerechnet werden können. Die Erhebung der Gebühren kann je nach System die eine oder andere Gruppe von Liegenschaftseigentümern (Zweitwohnungseigentümer, Hotellerie usw.) leicht begünstigen, je nachdem, welches Erhebungssystem in der Praxis angewendet wird (⇒ Verursacherprinzip vs. Pauschalen).

Liegenschaftssteuern

Die Liegenschaftsteuer ist eine Objektsteuer und wird aufgrund des Liegenschaftswertes entrichtet. In der Schweiz wird die Liegenschaftsteuer meistens von den Gemeinden erhoben. In vielen Kantonen bestehen dazu maximale Liegenschaftsteuersätze von ca. 1 –

2 ‰. Es gibt jedoch auch Kantone in denen der maximale Liegenschaftssteuersatz bei 4 ‰ liegt.³⁷ Die Erträge aus der Liegenschaftsteuer fließen nicht zweckgebunden in den allgemeinen Haushalt. Demzufolge können Tourismusorte mit einem hohen Bestand an Liegenschaften zumindest teilweise von den Einnahmen der Liegenschaftsteuer profitieren. Die Liegenschaftsteuer wurde bisher in den Bündner Gemeinden eher restriktiv angewandt. Grund dafür dürfte u.A. der Umstand sein, dass bei der Erhöhung der Liegenschaftsteuer alle Liegenschaftseigentümer in der Gemeinde betroffen sind, da nicht nach Zweitwohnungen, Erstwohnungen und kommerzielle Bauten unterschieden wird.

Eigenmietwertbesteuerung

Die Schweiz kennt das System der Eigenmietwertbesteuerung. Aufgrund dieses Systems versteuern Eigentümer von Zweitwohnungen mit einem ausserkantonalen Steuerdomizil den Eigenmietwert der Zweitwohnung im Kanton Graubünden. Dadurch fließen dem Kanton Graubünden jährlich Steuereinnahmen im Umfang von ca. CHF 36 Mio. pro Jahr zu.³⁸ Ein ungefähr gleich hoher Betrag fließt in die Kassen der Gemeinden. Die Eigenmietwertbesteuerung wird immer wieder politisch hinterfragt. Das Sparpaket des Bundes (welches abgelehnt wurde) hatte unter anderem vorgesehen, die Eigenmietwertbesteuerung aufzuheben. Dies hätte beträchtliche Konsequenzen für die Tourismuskantone (mit hohem Zweitwohnungsbestand) nach sich gezogen. Als Ausgleichsmassnahme sah der Bund deshalb in seiner Konzeption die Einführung einer eigentlichen Zweitwohnungssteuer vor. Die juristische Machbarkeit dieser Zweitwohnungsbesteuerung wurde jedoch von verschiedener Seite in Frage gestellt.³⁹ Auch wenn die Eigenmietwertbesteuerung mit der seinerzeitigen Ablehnung des Sparpakets vorerst (für die Tourismuskantone) erhalten werden konnte, ist damit zu rechnen, dass in Zukunft die Eigenmietwertbesteuerung wiederum in Frage gestellt wird. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Tourismusorte von der Eigenmietwertbesteuerung wesentlich profitieren. Da die Eigenmietwertbesteuerung aber für alle Eigentümer gilt, kann diese nicht als Lenkungsmassnahme auf Zweitwohnungen qualifiziert werden.

Kurtaxen

Mit dem System der Kurtaxen steht den Tourismusorten im Wesentlichen die Möglichkeit frei, finanzielle Mittel zu beschaffen für die Schaffung und den Unterhalt von Infrastrukturen und Leistungen, die direkt dem Gast zugute kommen. Die Kurtaxen werden in aller Regel pro Übernachtung erhoben. Nach Ansicht verschiedener touristischer Akteure setzen die Kurtaxen falsche Anreize, da sie auf Basis der Gästeübernachtungen erhoben werden. Im Interesse der Tourismusdestinationen liegt eher, einen Anreiz zu setzen, damit die bestehenden Kapazitäten möglichst gut ausgelastet werden (⇒ Schaffen von warmen Betten).

37 Schweizerische Steuerkonferenz, 2002

38 Regierung des Kantons Graubünden, 2003

39 vgl. dazu auch Cagianut / Cavelti, 2003

Unter anderem auch in diesem Zusammenhang wird in den Kantonen Graubünden und Wallis eine Revision der Kurtaxen- und Tourismusförderungsabgabenregelungen geprüft.⁴⁰ Ebenfalls problematisch ist die administrativ aufwändige Erhebung der Kurtaxen insbesondere bei den Zweitwohnungseigentümern. Das Bundesgericht hat hierzu vor kurzem die Praxis in Arosa gut geheissen, wonach die Kurtaxen für Zweitwohnungen nach einer Pauschale (unabhängig von der tatsächlichen Nutzung der Wohnung) erhoben werden.⁴¹ Allenfalls liesse sich die Kurtaxe als Basis für eine Kostenanlastungssteuer auf Zweitwohnungen weiterentwickeln. Dies wurde bisher aber nicht näher geprüft.

Kostenanlastungssteuer für Zweitwohnungen

In letzter Zeit wird in Politik und Wissenschaft über die Einführung einer Kostenanlastungssteuer für Zweitwohnungen diskutiert. Dies aufgrund der Annahme, dass die schwach genutzten Zweitwohnungen in den Gemeinden in Bezug auf die öffentlichen Infrastrukturen zu ungedeckten Bereithaltungskosten (⇒ Infrastrukturen sind auf die Spitzenbelastung ausgelegt) führen, die letztlich durch die „einheimischen“ Steuerzahler getragen werden.

Rechtlich ist unbestritten, dass sofern solche ungedeckten Kosten bestehen, diese mit entsprechenden Gebühren oder einer Kostenanlastungssteuer auf Zweitwohnungen gedeckt werden könnten. In der Praxis bestehen jedoch etliche Schwierigkeiten, diese vermuteten ungedeckten Kosten nachzuweisen und daraufhin einen „Kostenanlastungstarif“ zu definieren. Folgende Punkte erschweren den Nachweis:

- Die wirtschaftlich potenteren touristischen Gemeinden im Kanton Graubünden weisen tendenziell **tiefere Steuersätze** auf als andere Berggemeinden im Kanton (die kaum über nennenswerte wirtschaftliche Potenziale verfügen). Dies legt die Vermutung nahe, dass die Zweitwohnungen trotz allem eher einen positiven als einen negativen Beitrag zum Finanzhaushalt der Gemeinden leisten.
- Die **Situation kann sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden**. Ungedeckte Kosten müssten deshalb pro Gemeinde ermittelt werden.
- Es besteht ein **beträchtlicher Interpretationsspielraum, welche Kosten tatsächlich auch den Zweitwohnungen angelastet werden können**. Sofern nur die Grundinfrastruktur und -leistungen dazu gezählt werden, dürfte in vielen Gemeinden eine relevante Kostenlücke schwer nachweisbar sein. Wenn aber davon ausgegangen wird, dass die touristischen Infrastrukturen eine Voraussetzung für den Bau der Zweitwohnungen waren/sind und deshalb die Defizite dieser Infrastrukturen (z.B. Beschneigung, Zuliefererbahnen, Erlebnisbäder, Golfplätze, Eis- und Curlingplätze, Sommerbetrieb Bergbahnen usw.) den Zweitwohnungen zumindest teilweise ange-

40 Städler, 2006

41 Inderbitzin, 2006

lastet werden können, ist zu vermuten, dass in vielen Gemeinden beträchtliche Lücken aufgedeckt würden.

4.2.5 Beurteilung der Stossrichtung „Finanzielle Lenkungsabgaben“

Die Sicht der Gemeinde/Destination

Aus Sicht der Gemeinden/Destinationen verspricht die Einführung einer Lenkungsabgabe **interessante alternative Standortentwicklungspotenziale**. Insbesondere weist die Lenkungsabgabe auch ein attraktives Potenzial **als Alternative zu drohenden Zweitwohnungsverboten** auf. Sie könnte demnach einen Mittelweg zwischen einem weitgehenden Verbot und der bisherigen „Laissez-faire-Politik“ bezüglich der Zweitwohnungsentwicklung bieten, der die Interessen aller Akteure einigermassen vereinen kann.

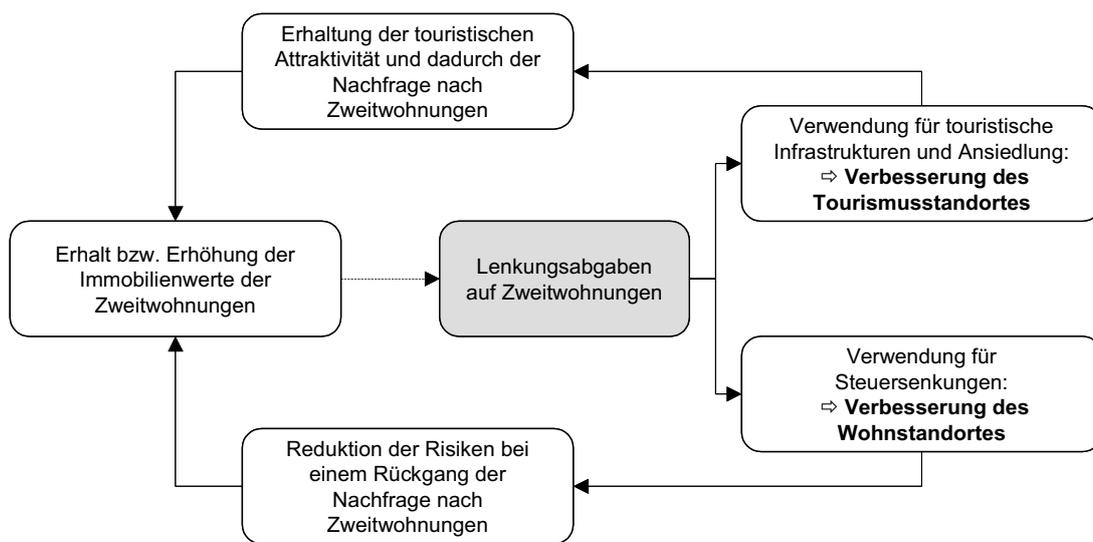
Damit die Lenkungsmaßnahme rechtlich einwandfrei geregelt wird und nicht ein Wildwuchs verschiedener Modelle entsteht, wäre die kantonale Vorgabe eines Modells im vorgesehenen Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern wünschenswert.

Selbstverständlich eignet sich die Einführung einer Lenkungsabgabe nur für einzelne Destinationen und stellt sie nur eines von verschiedenen Instrumenten einer zukunftsorientierten Zweitwohnungspolitik dar. Sie verspricht aber in Kombination mit weiteren Instrumenten interessante Potenziale für diejenigen Gemeinden, die über einen besonders hohen Zweitwohnungsanteil verfügen. **Aus diesem Grund lohnt es sich aus Sicht der Destinationen, eine vertiefte Diskussion zur Machbarkeit und politischen Akzeptanz eines solchen Instruments zu führen.**

Die Sicht der Zweitwohnungseigentümer

Aus Sicht der Zweitwohnungseigentümer erscheint eine Lenkungsabgabe auf den ersten Blick unattraktiv. Langfristig profitieren jedoch auch die Zweitwohnungseigentümer vom Werterhalt der eigenen Immobilien, wenn die Attraktivität der Destination gehalten und verbessert werden kann (vgl. Abb. 28). In Wohnorten, in denen die Wohnattraktivität auch mit Lenkungsabgaben nicht entscheidend verbessert werden kann, ist allenfalls zu prüfen, ob ein Überschuss aus den Einnahmen der Lenkungsabgabe für die Verbesserung der Infrastrukturen oder für ein aktives – dem Ort dienendes – Baulandmanagement eingesetzt werden soll. Dadurch kann ebenfalls die Attraktivität der Destination verbessert und ein Beitrag zur Erhaltung der Werte der Immobilien geleistet werden.

Abb. 28: Bedeutung der Lenkungsabgaben aus Sicht der Zweitwohnungseigentümer



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Sofern trotz der Einführung einer Lenkungsabgabe der politische Wunsch besteht, den Bau von Zweitwohnungen stärker einzuschränken, könnte die Lenkungsabgabe mit einer Einschränkung des Neubaus in Form einer jährlichen Kontingentierung einhergehen. Dies liegt im Interesse der Zweitwohnungseigentümer, weil durch die Einschränkung des Neubaus die bestehenden Liegenschaften – ceteris paribus – tendenziell an Wert gewinnen und dadurch die Mehrausgaben für die Lenkungsmassnahme wiederum teilweise eingebracht werden können.

Zudem muss der Zweitwohnungseigentümer bei der Umsetzung einer Lenkungsabgabe im Umfang von 3.5 Promille des Steuerwerts nur mit einer mässigen Verteuerung der Betriebskosten rechnen. Im weiter vorne gezeigten Beispiel der Gemeinde Laax würde der durchschnittliche Zweitwohnungseigentümer einen zusätzlichen Nettobetrag von ca. CHF 400 jährlich bezahlen, da er gleichzeitig von tieferen Steuersätzen auf dem Eigenmietwert profitieren könnte (vgl. Abb. 29).

Abb. 29: Vergleich der Belastung von beschränkt steuerpflichtigen Personen nach heutigem und neuem Modell (Fallbeispiel basiert auf Mittelwerten der beschränkt steuerpflichtigen Personen in der Gemeinde Laax)

Einführung Lenkungsabgaben auf Zweitwohnungen						
Berechnung Steuereffekte für den Steuerpflichtigen am Beispiel der Gemeinde Laax						
Annahmen:	Steuerbar		Satzbestimmend			
Steuerberechnung für: Jahr 2005, Gemeinde Laax, verheiratete Person						
Steuerbarer Eigenmietwert der Zweitwohnung im Kanton GR:	4'807		199'095	1)		
Steuerbarer Vermögenswert der Zweitwohnung im Kanton GR:	138'402		2'169'588	2)		
Steuerbarer Eigenmietwert der Zweitwohnung im Kanton GR beim Bund:	4'807		199'095	1)		
Mittlerer Steuerwert der Zweitwohnungen in Laax	230'000			3)		
	Bestehendes System	Tarife	Modell mit Lenkungsabgabe 3.5 Promille	Tarife	Modell mit Lenkungsabgabe 4.5 Promille	Tarife
Kanton						
Einkommenssteuer	471	105%	471	105%	471	105%
Vermögenssteuer	327	105%	327	105%	327	105%
Sonderabgabe auf Vermögen	14		14		14	
Gemeinde Flims						
Einkommenssteuer	320	71%	206	46%	161	36%
Vermögenssteuer	222	71%	143	46%	112	36%
Liegenschaftssteuer	230	0.10%	805	0.35%	1'035	0.45%
Kurtaxenpauschale	510	3.5-Zimmer	510	3.5-Zimmer	510	3.5-Zimmer
Bund						
Einkommenssteuer	556		556		556	
Total Belastung	2'650		3'033		3'186	
Veränderung Belastung mit Einkommens-, Vermögens-, Liegenschaftssteuer und Kurtaxen (Bund, Kanton und Gemeinde)	-		383		536	
	-		+14%		+20%	
1) Gesamteinkommen Steuerpflichtiger						
2) Gesamtes steuerbares Vermögen des Steuerpflichtigen						
3) Schätzung in Anlehnung an Angaben Steuerverwaltung Kanton Graubünden						
Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden						

Diese Überlegungen zeigen auf, dass eine Lenkungsabgabe langfristig durchaus eine Win-win-Situation für alle Stakeholder schaffen kann.

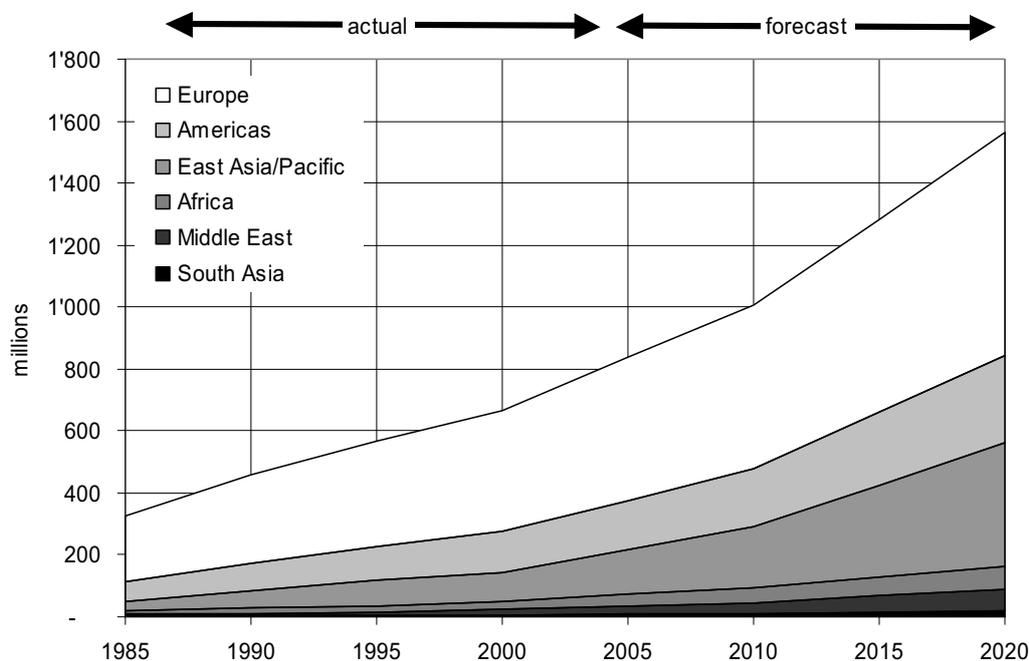
4.3 Strategische Stossrichtung „Aktive Ansiedlungspolitik“

4.3.1 Grundidee und mögliche Varianten

Trotz der aktuellen Schwierigkeiten am Tourismusstandort Graubünden gilt das Tourismusgeschäft langfristig als Wachstumsbranche. Die World Tourism Organization geht für Europa von einer jährlichen Wachstumsrate von 3% bis ins Jahr 2020 aus (vgl. Abb. 30). Um von den sich bietenden Möglichkeiten des wachsenden Tourismus profitieren zu können,

gilt es in den Bündner Destinationen international wettbewerbsfähige Strukturen zu schaffen.

Abb. 30: Internationale Touristenankünfte und Prognosen weltweit nach Regionen



Quelle: World Tourism Organization

Aufgrund der oft nicht gegebenen Wettbewerbsfähigkeit werden immer mehr kommerzielle Beherbergungsbetriebe in Graubünden aufgegeben. Dadurch gehen Beherbergungskapazitäten verloren und in der Folge wird das Potential für Frequenzen in der örtlichen Wirtschaft (Gewerbe, Handel, Bergbahnen usw.) reduziert. Diese Entwicklung wurde durch die abnehmende Bereitschaft der Zweitwohnungseigentümer, die Wohnungen zu vermieten, in verschiedenen Destinationen entscheidend verschärft. Nebst dem Verlust der Beherbergungskapazitäten haben zudem die Auslastungsschwankungen zugenommen, da die meisten Zweitwohnungen in der Hochsaison, am Wochenende und an den Feiertagen belegt sind. Als Konsequenz daraus verfügen die Bündner Destinationen über zu grosse Tourisuskapazitäten, die nur an wenigen Wochen im Jahr ausgelastet sind. Die geringe Auslastung genügt wiederum nicht, um die touristischen Basisangebote (z.B. Skigebiet, Bäderzentrum) zu erneuern. Ein Teufelskreislauf aus weniger Investitionen und sinkender Attraktivität der Destinationen wird in Gang gesetzt.

Um die bestehenden Kapazitäten besser und gleichmässiger auszulasten, sind Beherbergungsanbieter notwendig, die international wettbewerbsfähig sind und über potente Distributionskanäle verfügen. Die Erfahrung zeigt, dass für die erfolgreiche Bearbeitung der internationalen Märkte bestimmte Mindestgrössen der Anbieter notwendig sind. Zudem müssen die Anbieter international immer besser vernetzt sein. Diese Voraussetzungen können oft nur überregional tätige Anbieter erfüllen. Es gilt deshalb, diese als Ergänzung zur selbständigen, klein strukturierten Familienhotellerie vor Ort anzusiedeln, um ein abgerundetes Tourismusangebot auf den Markt zu bringen.

Abb. 31: Beispiele von Tourismusansiedlungen: Ferienresidenzen Surses Alpin und Cube in Savognin



Quelle: Savognin Bergbahnen AG (Foto: Sommer 2005)

Es gilt also, nach dem Vorbild der Industrieansiedlung, eine aktive Tourismusansiedlung zu betreiben (z.B. Hotellerie, Feriendörfer, Jugendhotels). Um solche Anbieter erfolgreich anzusiedeln, sind attraktive Bedingungen für die Investition in der Destination zu schaffen. Von Bedeutung sind dabei insbesondere attraktive Flächen und eine professionelle Betreuung der Investoren im Ansiedlungsprozess.

Tab. 16: Spezialform der Ansiedlung: Zweitwohnungen mit Vermietungszwang

Eine Spezialform der Ansiedlung ist der Bau von Zweitwohnungen mit Vermietungszwang (z.T. auch als Time-Sharing bezeichnet). Bei diesem Modell wird ein Feriendorf gebaut, dessen Wohnungen einzeln verkauft werden. Die Käufer verpflichten sich, diese Wohnungen während beispielsweise 40 Wochen im Jahr zur Vermietung freizugeben. Dieses Modell funktioniert insbesondere dann, wenn die Wohnungseigentümer die Wohnungen nicht an Wochenenden, sondern nur während ganzer Wochen benutzen. Diese Voraussetzung ist meist gegeben, wenn die Distanz zwischen der Destination und dem Wohnort für einen Wochenendaufenthalt zu gross ist. In diesem Zusammenhang wäre die Lockerung der Lex Koller sinnvoll, da dadurch entsprechende Ansiedlungen mit ausländischen Wohnungskäufern vereinfacht würden.

4.3.2 Beurteilung der Stossrichtung

Die Idee der aktiven Ansiedlung von kommerziellen Tourismus Anbietern entspricht grundsätzlich der heute bestehenden Industrieansiedlung in nicht touristischen Regionen. Gerade in Graubünden hat sich gezeigt, dass Ansiedlungen durchaus möglich sind (z.B. Arabella-Sheraton 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 potentielle 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 einer attraktiven Ansiedlungsfläche, die idealerweise ebenfalls im Eigentum der Gemeinde oder eines Zweckvereins ist.

4.4 Strategische Stossrichtung „Masterplanung“

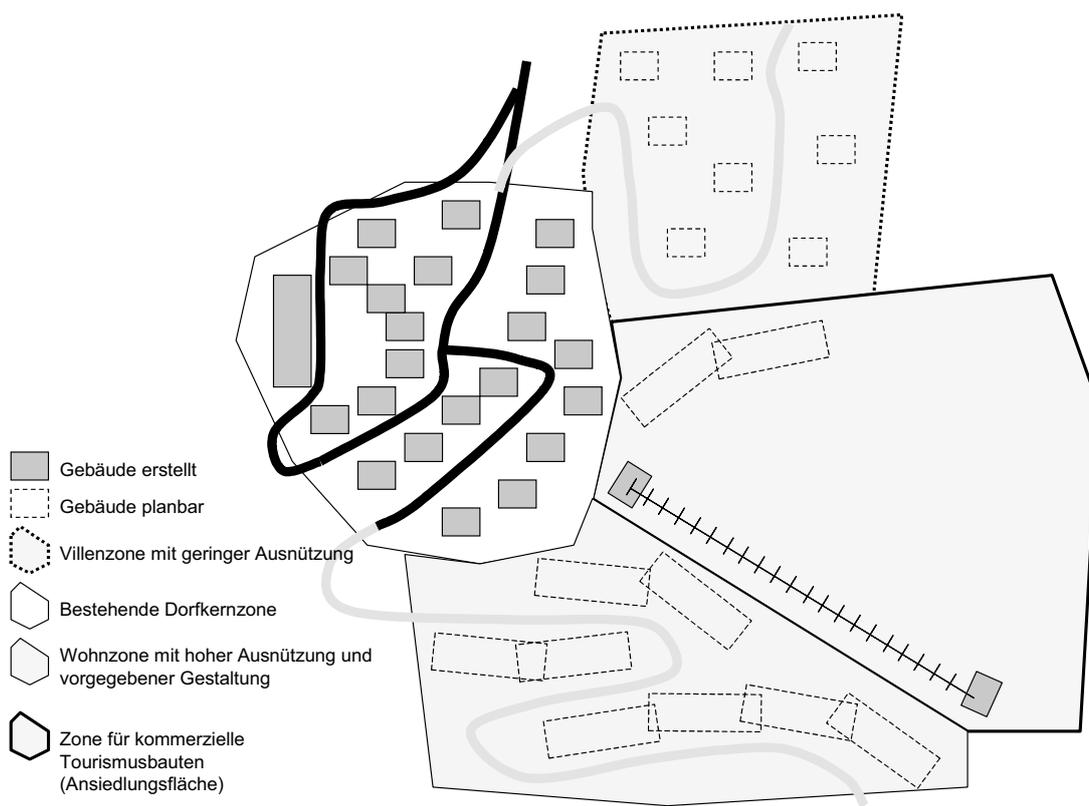
4.4.1 Grundidee

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, weiterhin Zweitwohnungen realisieren zu können und dadurch 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 Objekte.

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 ein attraktives touristisches Gesamtprodukt** resultiert. Die Zonenpläne und Bauvorschriften werden deshalb von diesem Endzustand abgeleitet.

Die folgende Abbildung zeigt schematisch auf, welche Elemente und Überlegungen in einen Masterplan einfließen könnten (keine abschliessende Aufzählung).

Abb. 32: Schematische Darstellung eines Gemeinde-Masterplans

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Der obige Masterplan sieht neben der bereits bestehenden Dorfkernzone die Integration des Skigebiets im Sinne von Ski-in/Ski-out in die Siedlung vor. Es werden 3 Produkte entwickelt:

- **Produkt 1: Eine Villenzone.** Hier soll Bauland für die Erstellung von Villen zur Verfügung gestellt werden. Grund für dieses Produkt ist die Überlegung, vermögende Steuerzahler anzusiedeln. Damit die Villenzone entsteht, wird für dieses Gebiet u.a. eine äusserst tiefe Ausnützung der Grundstücke festgelegt.
- **Produkt 2: Touristische Ansiedlungsfläche.** Um die Attraktivität des Dorfes zu steigern, sollen Hotels angesiedelt werden. Damit dies möglich ist, braucht es einen attraktiven Standort (z.B. Ski-in/Ski-out, Besonnung). Im Beispiel wird diese Ansiedlungsfläche um die bestehenden Lifтанlagen definiert. Im Masterplan müsste realistischere vorgesehen sein, dass die gesamte Fläche von der öffentlichen Hand oder einer Zweckinstitution aufgekauft wird, um eine reibungslose Ansiedlung zu ermöglichen.

- **Produkt 3: (Zweit-)Wohnzone.** Die Wohnzone steht für die Nutzung mit Erst- oder Zweitwohnungen frei. Sie erstreckt sich im vorliegenden Beispiel nach nordamerikanischen Vorbildern entlang der Skipiste. Auch hier sind die Gebäudegrößen vorgegeben, indem eine Mindest- und eine Maximalnutzung für die Zone definiert wird. Zudem können allenfalls gestalterische Elemente vorgeschrieben werden. Für die Zweitwohnungen können je nach Zone auch unterschiedliche Rahmenbedingungen wie z.B. ein Vermietungszwang in einer bestimmten Zone festgelegt werden.

Diese 3 Produkte führen im skizzierten Beispiel dazu, dass das Destinationsleben im Umfeld der Einstiegstation des Skigebietes stattfindet. Entsprechend wäre die Umstrukturierung der bestehenden Bauten in der Dorfkernzone auszurichten. Entlang der Pisten entstehen Bauten mit hoher touristischer Attraktivität. Selbstverständlich wären weitere Elemente wie z.B. eine verkehrsbefreite Zone denkbar.

Eine Teil-Masterplanung wird zurzeit in der Gemeinde Flims diskutiert. Es handelt sich dabei um die Neugestaltung des Strassenraums nach der Fertigstellung der Ortsumfahrung. Auch hier wurde zuerst geprüft, welche Möglichkeiten bestehen, um den Wert des heutigen Strassenraums für die Tourismusdestination Flims zu erhöhen und daraus Ideen, Richtlinien und Projekte für die künftige Entwicklung abzuleiten. Ein ähnliches Masterplan-Projekt wurde bereits erfolgreich in Gstaad (Fussgängerzone / Einkaufsmeile nach Realisierung der Umfahrung) umgesetzt.⁴²

Abb. 33: Beispiel eines Gestaltungskonzepts für den „alten“ Strassenraum der Gemeinde Flims



Quelle: Amt für Raumplanung Graubünden

42 Amt für Raumplanung, 2005

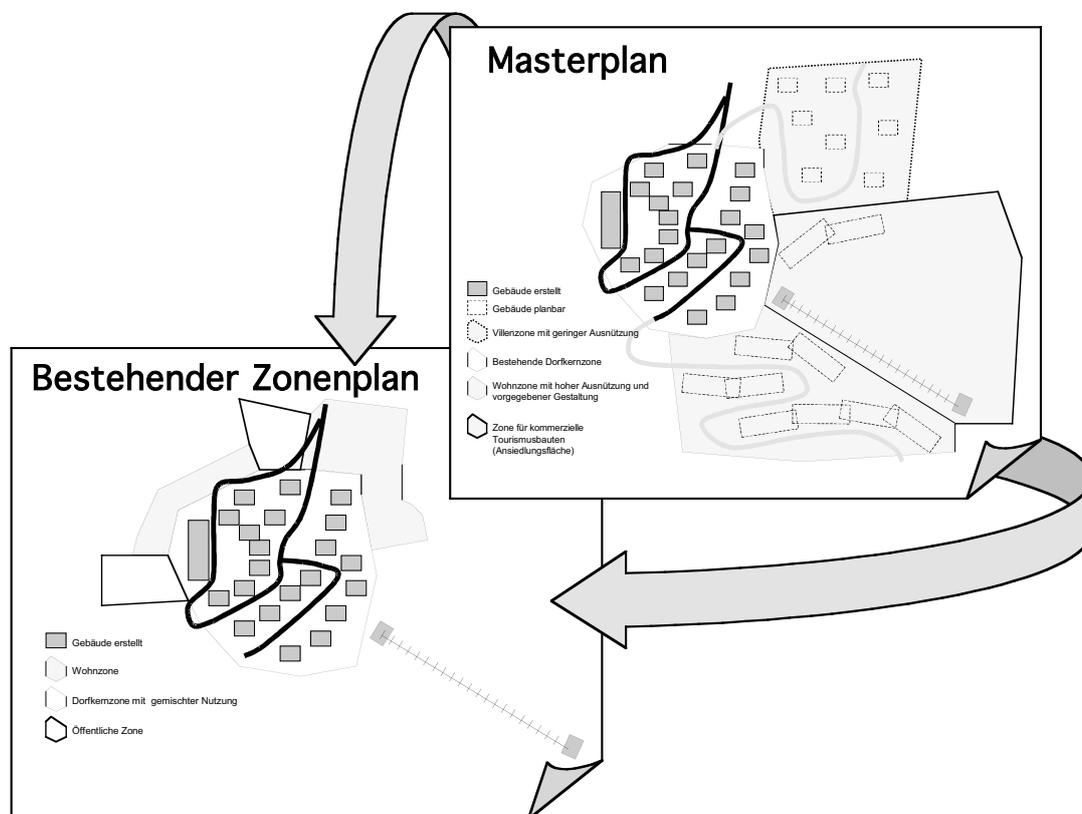
4.4.2 Beurteilung der Stossrichtung

Wenn man die Idee eines Masterplans und die bestehende Zonensituation in vielen Destinationen in Graubünden vergleicht, wird klar, dass die Konzeption eines Masterplans anspruchsvoll ist und die Umsetzung desselben eine langfristige Aufgabe darstellt.

Um vom IST-Zustand zum Masterplan zu gelangen, braucht es einen längeren Meinungsbildungs- und Überzeugungsprozess. In einer ersten Phase gilt es einen Masterplan zu konzipieren sowie diesen gedanklich über den bestehenden Zonenplan bzw. über die bestehende Siedlung zu legen. Daraus können der Veränderungsbedarf und die Veränderungsmöglichkeiten der bestehenden Zonenplanung erkannt werden. Masterplan wie Veränderungsbedarf sind in dieser Phase zu diskutieren und zu beschliessen. Um diesen Prozess zu vereinfachen, ist es allenfalls sinnvoll, den Masterplan nur für Dorfteile zu entwickeln, welche für die Idee des Masterplans von hoher Bedeutung sind.

In einer zweiten Phase gilt es den Masterplan mittels Zonenplanung und Baugesetzgebung umzusetzen. Da dies kaum in einem Schritt möglich sein dürfte (Eigentumsfragen, Aus- und Umzonung, bestehende Gebäude, fehlende Erschliessungen), empfiehlt es sich, die Gesetze und bestehenden Pläne pragmatisch Schritt für Schritt anzupassen. Das heisst, dass die Zonenplanung bei jeder Gelegenheit etwas besser dem Masterplan angeglichen wird.

Abb. 34: Schematischer Abgleich von Masterplan und Zonenplan



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Bei der Definition eines Masterplans, der auf die Marktanforderungen des Tourismus abstellt, handelt es sich um einen ähnlichen Ansatz wie bei der seinerzeitigen Flurbereinigung in der Landwirtschaft. Auch dort ging es darum, die für die Bewirtschaftung zu klein gewordenen Flächen zu grösseren (aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll bearbeitbaren) Flächen zusammenzuführen. Aus diesem Blickwinkel kann die Masterplanung als eine eigentliche „**touristische Melioration**“ bezeichnet werden.

4.5 Gesamtbeurteilung der strategischen Stossrichtungen

Mit jeder der dargestellten Stossrichtungen können bestimmte Verbesserungen erzielt werden. Um die langfristige Entwicklung der Destinationen und des Zweitwohnungsmarkts in eine nachhaltige Richtung zu steuern, sind verschiedene strategische Stossrichtungen gleichzeitig zu verfolgen.

Die heute in den öffentlichen Diskussionen oft gehörte Forderung nach einer konsequenten **Einschränkung des Zweitwohnungsbaus** (z.B. Baustopp für Zweitwohnungen) 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 für die einheimische Bevölkerung.

Als alternative Möglichkeiten zu den einseitig ausgerichteten „Beschränkungsmaßnahmen“ versprechen eine **aktive Ansiedlungspolitik, finanzielle Lenkungsmöglichkeiten sowie die Masterplanung neue Perspektiven** für die Destinationen.

Aktive Ansiedlungen haben den Vorteil, dass

- der Zugang zu internationalen Distributionskanälen durch kommerzielle Anbieter realisiert,
- die Auslastung neben der Hauptsaison verbessert und
- ein ausgeglichener Angebotsmix der verschiedenen Beherbergungsformen sichergestellt werden kann.

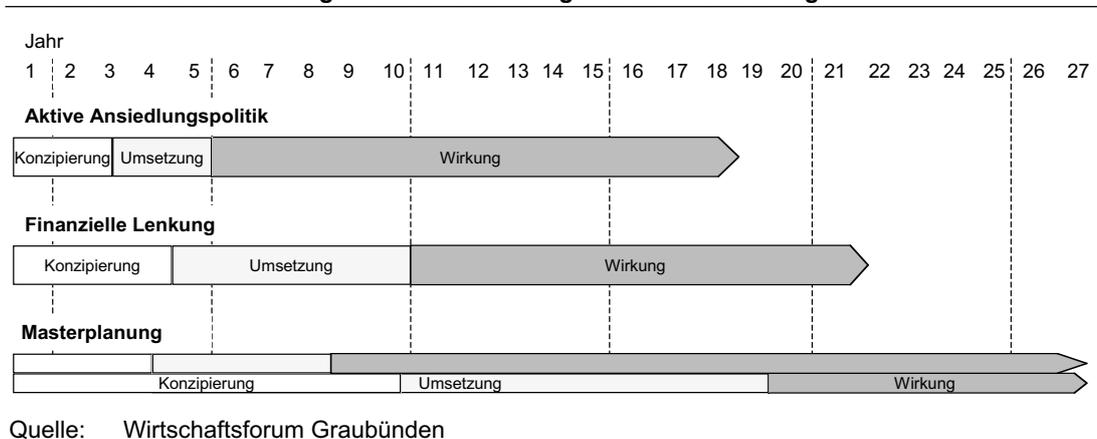
Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der Destination geleistet.

Ein weiterer Ansatz sind die finanziellen Lenkungsabgaben. Insbesondere wenn diese auf den Bestand der Zweitwohnungen erhoben werden, können mit verhältnismässig moderaten Abgaben Summen erreicht werden, die hoch genug sind, um eine echte Verbesserung der Standortbedingungen zu realisieren (z.B. Reduktion des Gemeindesteuerfusses für Einkommens- und Vermögenssteuern). Da zu diesem Zweck gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten sind, muss mit einer mehrjährigen Abklärungs- und Implementierungsphase ge-

rechnet werden. Dadurch kann diese Strategie realistischerweise erst in einigen Jahren ihre volle Wirkung entfalten.

Eine **Masterplanung** wirkt sich erst längerfristig positiv auf die Entwicklung der Destinationen aus, da die Entwicklungsphase für den Masterplan aller Voraussicht nach zeitaufwendig und anforderungsreich ist. Zudem wird die Umsetzung in den meisten Fällen aufgrund der bestehenden Zonenplanung und Siedlungsstruktur erst in einem Zeitraum von mindestens 10-20 Jahren erfolgen können. Die Masterplanung erlaubt aber, dank der gesamtheitlichen Betrachtungsweise, wertvernichtende Effekte des Zweitwohnungsbaus und der heute angewendeten Instrumente (z.B. Wertvernichtung bei Erstwohnungen als Folge eines Zweitwohnungsstopps) zu einem beträchtlichen Teil zu vermeiden.

Abb. 35: Zeitlicher Wirkungshorizont der strategischen Stossrichtungen



Aufgrund der komplexen Problemstellung der Zweitwohnungsentwicklung und der unterschiedlichen Vor- und Nachteile einzelner Instrumente empfiehlt es sich, alle drei in Abb. 35 dargestellten Stossrichtungen gleichzeitig einzuschlagen. Der in Abb. 35 gezeigte Mix von strategischen Stossrichtungen verspricht einerseits eine Verbesserung der Attraktivität der Destination und lässt gleichzeitig die Weiterentwicklung des Zweitwohnungsmarkts und der damit verbundenen Immobilienwerte zu.

5 Mögliche Elemente einer Zweitwohnungspolitik in Graubünden

Im Gegensatz zur bisherigen, eher auf die Schadensbegrenzung ausgerichteten Zweitwohnungspolitik schlägt das Wirtschaftsforum Graubünden den Gemeinden und dem Kanton Graubünden vor, für die Zukunft eine wertschöpfungsorientierte, auf die Nutzung der vorhandenen Chancen ausgerichtete Zweitwohnungspolitik zu prüfen.

Abb. 36: Vergleich bisherige Zweitwohnungspolitik und Vorschlag Wirtschaftsforum Graubünden

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

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

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 (z.B. Vorgaben der Richtplanung, kantonales Steuergesetz, Lex Friedrich),
- ihres Know-hows,
- der personellen und finanziellen Ressourcen.

Daher sind die Gemeinden auf die kantonale oder teilweise nationale Unterstützung angewiesen. Aus diesem Grund werden prüfungswerte Vorschläge für alle drei genannten staatlichen Ebenen formuliert.

5.1 Kommunale Zweitwohnungspolitik

1 Wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungsstrategie formulieren

In verschiedenen Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden gibt es keine bewusste Zweitwohnungspolitik. Auch eine „Laissez-faire“-Politik hat aber einen grossen, langfristigen Einfluss auf die Entwicklung der Gemeinde. Mögliche konkrete Schritte zur Formulierung einer Zweitwohnungspolitik sind:

- a) Analyse der Ausgangslage zu den Zweitwohnungen in der Destination ⇒ **Probleme beschreiben.**
- b) In Politik, Wirtschaft und Bevölkerung Diskussion zu den künftigen Zielen führen und gemeinsame Ziele formulieren ⇒ **Ziele setzen.**
- c) Bestehende Regeln und Instrumente, die den Zielen zuwiderlaufen, anpassen (z.B. Zonenplan, Besteuerung, Quotenregelungen, usw.) ⇒ **geeignete Rahmenbedingungen schaffen.**

2 „Tourismusmelioration“ mittels Masterplan durchführen

Um eine Zweitwohnungsstrategie, wie sie oben gefordert wird, auch auf raumplanerischer Ebene umsetzen zu können, braucht es eine weitsichtige Überarbeitung der bestehenden Zonenplanung und Baugesetzgebung. Ein eigentlicher Masterplan soll die Grundlage dafür schaffen, dass eine mittel- bis langfristig attraktive Ortsentwicklung realisiert werden kann. Mögliche konkrete Umsetzungsschritte dazu sind:

- a) Für die Zukunft ein geeignetes Siedlungsbild mit entsprechenden „Produkten“ wie Ansiedlungszone, touristisch attraktiven Wohnzonen, Villenzonen etc. konzipieren (Masterplan).
- b) Anpassungsbedarf bei Baugesetzen und Zonenplänen überprüfen.
- c) Vorgehens- und Zeitplan für die Anpassung der bestehenden Instrumente an den Masterplan entwickeln.

3 Aktivitäten zur Ansiedlung touristischer Unternehmungen verstärken

Die Entwicklung im Tourismus und die bestehenden Chancen im wachsenden weltweiten Tourismusgeschäft zeigen, dass eine Strukturbereinigung in Graubünden angezeigt ist. Um Investitionen von geeigneten Tourismusanbietern (z.B. internationale Hotelketten) in Graubünden auszulösen, sind entsprechende Bauflächen und aktive Ansiedlungsaktivitäten notwendig. Damit künftig vermehrt Ansiedlungserfolge verbucht werden können, empfiehlt es sich, folgende Massnahmen zu realisieren:

- a) „Ansiedlungskompetenz“ bei betroffenen Behörden durch Ausbildung schaffen (evtl. Schaffung einer Kompetenzstelle / Verantwortlicher in der Gemeinde, Ausbildung des Gemeindevorstandes, externe Unterstützung).
- b) Attraktive Ansiedlungsflächen in den Gemeinden mit den notwendigen Nutzungsmöglichkeiten bereitstellen.
- c) Investoren- und Betreiberdokumentation für geeignete und verfügbare Ansiedlungsflächen zusammenstellen.
- d) Aktive Suche und Ansprache von potenziellen Betreibern und Investoren.

4 Wertvernichtende Effekte der Zweitwohnungen durch eine Lenkungsabgabe ausgleichen

Verschiedene der bisher eingeführten Instrumente zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus und damit zur Verminderung des Boden- und Landschaftsverbrauchs haben ihre Wirkung verfehlt oder nur unbefriedigende Resultate gezeigt. Die Umsetzung einer Lenkungsabgabe verspricht nebst einer dämpfenden Wirkung auf die Zweitwohnungsnachfrage insbesondere markante Vorteile für die Gemeinden, ihre Rahmenbedingungen als Wohnstandort zu verbessern. Da für die Umsetzung der Idee der Lenkungsabgabe einerseits juristische Hürden zu bewältigen sind und andererseits Akzeptanz zu schaffen ist, stehen folgende konkrete Schritte im Vordergrund:

- a) Finanzflüsse und Bedeutung der bestehenden Steuerarten in der Gemeinde detailliert analysieren.
- b) Zusammen mit dem Kanton ein geeignetes Instrument für die Bemessung und Erhebung der Lenkungsabgaben entwickeln.

5 Kommunale Erbschafts- und Schenkungssteuern aufheben

Damit die Lenkungsabgabe die beabsichtigten Wirkungen (⇒ Attraktivität Wohnstandort) vollständig entfalten kann, sind flankierend zur Einführung einer Lenkungsabgabe allfällige vorhandene kommunale Erbschafts- und Schenkungssteuern aufzuheben.

5.2 Kantonale Zweitwohnungspolitik

6 Primat der lokalen und regionalen Politik

Die Zweitwohnungssituation bezüglich Bestand und Wachstum der Zweitwohnungen präsentiert sich in Graubünden von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Zum Bei-

spiel liegt der Anteil der zeitweise bewohnten Wohnungen in Prozent des Wohnungsbestandes in der Destination Flims/Laax/Falera bei ca. 75% (knapp 5'600 Zweitwohnungen) und in Bonaduz bei ca. 14% (rund 155 Wohnungen). Daraus resultieren unterschiedliche Herausforderungen für die einzelnen Gemeinden. Eine einheitliche kantonale Regelung für Zweitwohnungen erscheint deshalb nicht zielführend. Demzufolge könnte der Kanton, wo notwendig, den Gemeinden fakultative Instrumente für Massnahmen zur Steuerung der Entwicklung im Zweitwohnungsbereich zur Verfügung stellen. Die Anwendung und Detailgestaltung der Instrumente kann den Gemeinden überlassen werden.

7 Absehbare Aufhebung der Lex Koller flankieren

Auf Bundesebene wird zur Zeit die Aufhebung der Lex Koller (Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland) diskutiert. Diese beschränkt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Dies kann dazu führen, dass die Nachfrage nach Zweitwohnungen in den Bündner Destinationen an Dynamik gewinnt.

Um eine unkontrollierte Entwicklung in diesem Zusammenhang zu verhindern, könnte der Kanton die Gemeinden mit Zweitwohnungsmärkten bezeichnen und diese für die bewusste Formulierung einer Zweitwohnungspolitik sensibilisieren und unterstützen.

- Einerseits könnte so eine öffentliche Diskussion statt finden.
- Andererseits ist der Kanton dadurch in der Lage, die Gemeinden bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen zu unterstützen.

8 Optimale Rahmenbedingungen für Tourismusansiedlungen schaffen

Die Ansiedlung touristischer Unternehmungen stellt hohe Anforderungen an das Know-how und die Pflege der notwendigen Kontakte sowie an die zeitliche Beanspruchung der damit beauftragten Personen. Der Kanton verfügt mit dem Amt für Wirtschaft und Tourismus bereits über eine Plattform, die sich für diese Aufgaben eignet. Sofern die Gemeinden geeignete Ansiedlungsflächen ausscheiden, könnte der Kanton die Ansiedlungsaktivitäten der Gemeinden wie folgt unterstützen:

- Kataster der touristischen Ansiedlungsflächen im ganzen Kanton erstellen.
- Regelmässige Tourismusinvestoren- und -betreiberkonferenzen in Graubünden für die Pflege von Kontakten organisieren.
- Konkrete Ansiedlungsprojekte mit finanziellen und personellen Mitteln unterstützen.
- Coaching bei vorhandenen Ansiedlungsprojekten.
- Ausserdem: regelmässige Ausbildungen für die mit der Ansiedlung beschäftigten Personen in den Gemeinden durchführen.

9 Gesetzliche Grundlage für die Lenkungsabgabe der Gemeinden schaffen

Um eine geeignete Lenkungsabgabe zu formulieren, könnte der Kanton Graubünden beispielsweise zusammen mit interessierten Pilotgemeinden eine Lenkungsabgabe entwickeln. Aus heutiger Sicht erscheint eine Lenkungsabgabe auf Basis der Liegenschaftssteuer (differenzierter Tarif) prüfenswert. Mit dem Gesetz über die Erhebung der Gemeinde- und Kirchensteuern schafft der Kanton ein Instrumentarium für die Steuergesetzgebung der Gemeinden. In diesem Rahmen könnte auch eine Lenkungsabgabe für die Zweitwohnungen explizit geregelt werden. Dadurch hätte jede Gemeinde die Möglichkeit, bei Bedarf eine Lenkungsabgabe einzuführen.

10 Kantonale und kommunale Erbschaftssteuern für nahe Verwandte aufheben

Die Aufhebung der Erbschaftssteuern ist auch unabhängig von der Zweitwohnungspolitik eine Forderung der Wirtschaft, die bereits seit längerem im Kanton Graubünden diskutiert wird. Soll die steuerliche Attraktivität der Bündner Gemeinden mit der Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen verbessert werden und als Anreiz für potentielle Wohnsitznehmer dienen, ist nebst dem Verzicht auf eine kommunale Erbschaftssteuer auch das Hindernis der kantonalen Erbschaftssteuer zu beseitigen. Dadurch kann die Strategie der Gemeinden in ihrer Wirkung unterstützt werden.

5.3 Nationale Zweitwohnungspolitik

11 Erwerb von Ferienwohnungen und Grundstücken durch Personen im Ausland von Bewilligungspflicht und Kontingentierung befreien

Auf Bundesebene wird zur Zeit die Aufhebung der Lex Koller (Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland) diskutiert. Diese beschränkt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Aus Sicht der Bündner Zweitwohnungspolitik ist die Aufhebung als sinnvoll zu erachten und zu unterstützen,

- da sie einerseits die Nachfrage belebt und, bei einer haushälterischen Nutzung der Bodenressourcen, zur Steigerung der Wertschöpfung aus den Zweitwohnungen beiträgt und
- andererseits neue Tourismusmodelle wie den Verkauf ganzer Überbauungen an ausländische Personen mit gleichzeitigem Vermietungszwang ermöglicht.

Wie weiter?

Mit den in diesem Kapitel formulierten Stossrichtungen soll eine Diskussion angeregt werden, die sich von der einseitigen Sichtweise der Beschränkungsmöglichkeiten der Zweitwohnungen löst. Vielmehr sollen die Chancen des Zweitwohnungsbaus in den Vordergrund gerückt und dadurch für den Wirtschaftsstandort Graubünden neue Perspektiven eröffnet werden.

6 Literaturverzeichnis

Alpenarena AG (2004): Geschäftsbericht Tourismusorganisation Alpenarena.ch AG 1. Mai 2003 bis 30. April 2004.

Amt für Raumplanung Graubünden (2005): Ortsumfahrung – Ortsgestaltung, in InfoARP, Chur.

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2000): Graubünden in Zahlen 2000.

Amonn, T. (1994): Besteuerung von Zweitwohnungen aus rechtlicher Sicht, Referat anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg.

Amonn, T. (1997): Besteuerung von Zweitwohnungen, Basel/Oberwil.

Athanas, P. und Bürgy, D. (2004): Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001.

BAK, Basel Economics (2004): Prognosen Bauvolumina in den Bündner Wirtschaftsregionen 2005 – 2009.

Barth, P., F. Dalle Vedove, H. Beiner und O. Bänziger (2004): Wohnungsmarkt St. Moritz, Situationsanalyse und Massnahmen.

Beritelli, P. und Weinert, R. (2004): Hot Beds – Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen, in „IDT-Blickpunkt“, Nr. 10/2004.

Beritelli, P. und Cathomas, R. (2004): Die neusten Erkenntnisse für und über Ferienwohnungs-Besitzer, in: Alpenarenapost 12/2004.

Bergbahnen Graubünden (2003), www.bergbahnen-graubuenden.ch

Bieger, T. und Beritelli, P. (2004): Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens; in „IDT-Blickpunkt“, Nr. 11 2004.

Bieger, T. und Kaspar, C. (2004): Überwindung der Tourismuskrisis – mit innovativen Geschäftsmodellen zum Erfolg im Tourismus.

Bühler, D. und Minsch, R. (2004): Der Tourismus im Kanton Graubünden. Wertschöpfungsstudie.

Bundesamt für Justiz (2002): Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland in der Schweiz 2001.

Bundesamt für Statistik (2004): Schweizer Tourismus in Zahlen 2004.

Bundesamt für Statistik (2004): Diverse Sonderauswertungen.

Bundesamt für Verkehr (1983): Schweizer Tourismus: Weichen für die Zukunft richtig gestellt?

Bundesland Tirol (2004): Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996.

Cagianut, F. und Cavelti, U. (2003): Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung.

Cantieni, S. (2004): Zweitwohnungen sind eine ganz komplexe Angelegenheit; in: Die Südostschweiz, 22. November 2004.

CASH (2005): Eine gespaltene Region; in: Cash, 19. Mai 2005, Seite 65, Zürich.

CASH (2005): Es braucht eine Neuregelung beim Zweitwohnungsbau; in: Cash, 19. Mai 2005, Seite 65, Zürich.

Cattaneo, P. (2004): Wie sieht unsere Zukunft aus?; in: forum raumentwicklung 3/2004.

Die Volkswirtschaft (2004): Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland in der Schweiz im Jahre 2003, Nr. 12.

Departement des Innern und der Volkswirtschaft (2000): Kantonaler Richtplan.

Eggspühler, R. (2004): Ein zweites Heim beim Arbeitsplatz; in: Die Südostschweiz, 21. Oktober 2004.

Felber, M. (2005): Eigentümer als Sklaven der Gemeinde?; in: Hauseigentümer, 15. Februar 2005, Nr. 3.

Finanz- und Militärdepartement Graubünden (2005): Vernehmlassung zum Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern, Chur.

Gebäudeversicherung des Kantons Graubünden (2005): Diverse statistische Auswertungen.

Gemeinde Flims (2004): Jahresbericht und Verwaltungsrechnung 2003.

Gemeinde Flims (2005): Diverse gesetzliche Grundlagen.

Gemeindevorstand Vaz/Obervaz (2002): Ausführungsbestimmungen zum Baugesetz der Gemeinde Vaz/Obervaz.

Hanser, C. / Schweizer, T. (1985): Wirkungsanalyse und regionalpolitische Bewertung einer bodenpolitischen Massnahme des Bundes: Das Beispiel der Lex Furgler, in: NFP „Regionalprobleme“ des Schweizerischen Nationalfonds zum Thema Sektoralpolitik versus Regionalpolitik, Hrsg. Brugger, Ernst / Frey, René, Bern.

Häberli, H. (1999): Amateure, Profis und Siebenschläfer; in: HandelsZeitung, 7. Juli 1999.

Heer, G. (2004): „Kalte Betten“ liegen im Trend; in: HandelsZeitung, 15. Dezember 2004.

Hübscher, R. (1994): Besteuerung Zweitwohnungen, Referat anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg.

IDT-HSG (2004): Rolle von Ferienwohnungen am Beispiel des Schweizer Tourismus.

IDT-HSG (2004): Hot Beds – Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen.

Inderbitzin, U. (2006): Ferienhausbesitzer vor Gericht abgeblitzt, in: Die Südostschweiz, Samstag 19.08.06, Chur.

INTERHOME (2004): Steigerung der Beziehungswerte im Individualtourismus durch 1to1-Marketing.

Kanton Graubünden (2005): Diverse Sonderauswertungen zu Steuereinnahmen der beschränkt steuerpflichtigen Personen.

Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (2000): Bericht für das Eidgenössische Finanzdepartement.

Krippendorf, J. (1983): Fehlentwicklungen im Schweizer Tourismus, in: Schweizer Tourismus, Weichen für die Zukunft richtig gestellt?, Hrsg.: Eidg. Verkehrs- und Energiedepartement, Bundesamt für Verkehr und Schweizerischer Fremdenverkehrsverband, Bern.

Lässer, C. (2004): Rolle von Ferienwohnungen am Beispiel Schweizer Tourismus, St. Gallen.

Locher, P. / Amonn, T. (2006): Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden, Bern.

Marmet, D. (2004): Tendenzen zu mehr Zweitwohnungen; in: Hauseigentümer, 1. November 2004.

Meier, R. / Walter, F. (1991): Umweltabgaben für die Schweiz, Chur/Zürich.

Neue Zürcher Zeitung (1997): Steuern mit Ökosteuern, in: NZZ Nr. 230 vom 04.10.97, Seite 21, Zürich.

PLANVAL (1999): Ferienwohnungen im Wallis, Eine Analyse mit Massnahmen zur besseren Nutzung.

Plaz, P. (2004): Zweitwohnungen in Graubünden; Gedanken zu einer zukunftsgerichteten Ferien- und Zweitwohnungspolitik; Referat anlässlich der Herbstversammlung des HGV Vaz/Obervaz vom 18. November 2004, Lenzerheide.

Regierung des Kantons Graubünden (2003): Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Botschaft Heft Nr. 4/2003-2004.

Regierung des Kantons Graubünden (2005): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 7/2005-2006, 10. Bericht über die Revision des kantonalen Steuergesetzes, Chur.

Regierung des Kantons Graubünden (2006): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2006-2007, 3. Erlass eines kantonalen Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern, Chur.

REKA (2003): Jahresbericht 2002 zuhanden der Generalversammlung 2003 in Basel.

REKA (2004): Ferienwohnungsoffensive Schweiz, Analyse – Lösungsansätze – Umsetzung.

Renner-Bach, J. (2004): Zweitwohnungen – ein touristisches Dilemma, Gedanken zur Aufhebung der Lex Koller; in: Neue Zürcher Zeitung, 9. November 2004.

Rütter, H. / Berwert, A. / Rütter-Fischbacher, Ursula / Landolt, Michael (2001): Der Tourismus im Wallis, Wertschöpfungsstudie.

Salamin, G. (1994): Besteuerung von Zweitwohnungen in den touristischen Nachbarländern, in der Schweiz, in den Kantonen und Gemeinden; Referat anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg.

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1993): Die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus.

Schweizerische Steuerkonferenz (2002): Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bern.

Steuerverwaltung Kanton Graubünden (2005): Wegleitung zur Steuererklärung für Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons, Chur.

Simmen, P. (2003): „Wir wollen ein Signal setzen“, St. Moritz verschärft Gangart bei der Regulierung des Zweitwohnungsbaus; in: Die Südostschweiz, 2. Oktober 2003.

Simmen, P. (2004): Neue Steuermodelle für Zweitwohnungen im Gespräch; in: Die Südostschweiz, 9. Dezember 2004.

Städler, I. (2006): Wallis und Graubünden wollen „kalte Betten“ besteuern, in: Tages-Anzeiger, Dienstag 15.08.06, Zürich.

Stähelin-Witt, E. (2005): Ökonomische Instrumente; Vortrag im MGU Grundkurs „Kultur- und sozialwissenschaftliche Grundlagen der Ökologie“.

Stampfli, D. (2005): Lenkungsmassnahmen bringen es; in: hotel+tourismus revue, Nr. 10, 10. März 2005.

Tremp, R. / Bühlmann, L. (1993): Die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, Informationen der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht, Schriftenfolge Nr. 59, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern.

Unternährer, C. (2005): Zweitwohnungsbau – schaden kalte Betten dem Tourismus?; Referat anlässlich des Neujahrsapéros des Hauseigentümerversands HEV Davos vom 17. Januar 2005 in Davos.

Wagner, P. (2005): Schaden Zweitwohnungen dem Tourismus?; Referat anlässlich des Neujahrsapéros des Hauseigentümerversands Davos vom 17. Januar 2005.

Waser, N. (2004): Steuerabzug für FeWo-Vermieter?; in: Bündner Tagblatt, 27. Oktober 2004.

Wegelin, F. (1994): Raumplanerische Massnahmen zum Zweitwohnungsbau; Referat anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg.

Wildi, R. (2002): Das Budget ist zu klein für Zweitferien; in: hotel+tourismus revue, Nr. 32, 8. August 2002.

Wirtschaftskammer Österreich (2002): Tourismus in Zahlen.

Wüest & Partner (2002): St. Moritzer Immobilienmarkt: Grundlagenstudie.

Wüest & Partner (2004): Immo-Monitoring, Analysen & Prognosen Fokus Wohnungsmarkt 2005/1.

Wüest & Partner (2004): Immo-Monitoring, Analysen & Prognosen Fokus Wohnungsmarkt 2005/2.

Zegg, R. / Rütter, H. / Riner, A. (1993): Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in der Region Mittelbünden.

Zegg, R. / Dietz, K. (1998): Wirtschaftsfaktor Ferien- und Zweitwohnungen.

Zenhäusern, U. (1994): Die Besteuerung von Zweitwohnungen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, Referat anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg.

Zinniker, G. (2002): Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland in der Schweiz 2001; in: Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 12/2002.

Zinniker, G. (2004): Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland in der Schweiz im Jahre 2003; in: Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 12/2004.

Wirtschaftsforum Graubünden
Postfach 704, 7001 Chur
Fon 081 253 34 34, Fax 044 299 95 10
info@wirtschaftsforum-gr.ch
www.wirtschaftsforum-gr.ch