

Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis

Zweitwohnungen sind für die Kantone Graubünden und Wallis eine bedeutende Wertschöpfungsquelle, die jedoch mit einer Reihe unerwünschter Nebeneffekte verbunden ist. Dazu zählen der Landschaftsverbrauch, hohe Infrastrukturaufwendungen zur Bewältigung der Spitzen, eine ungenügende Auslastung über das Jahr, die Umnutzung von Hotelbetten sowie der Verlust an erschwinglichem Wohnraum für die einheimische Bevölkerung. Die Thematik Zweitwohnungen ist vielfältig und bedarf einer differenzierten, interdisziplinären und aufeinander abgestimmten Vorgehensweise. Die Zeit für eine Neuorientierung ist reif.



Mit Zweitwohnungen sind Probleme verbunden wie die Umnutzung von Hotelbetten, der Mangel an bezahlbarem Wohnraum für Einheimische sowie die Zersiedelung der Landschaft in den Tourismusgebieten. Gegenmassnahmen müssen allerdings wohlüberlegt sein, um negative Auswirkungen in den betroffenen Gebieten zu vermeiden. Im Bild: Verbier.

Bild: Keystone

Die Tourismuskantone Graubünden (GR) und Wallis (VS) sind überdurchschnittlich durch Zweitwohnungen geprägt. Die Zweitwohnungsanteile betragen gemäss eidgenössischer Volkszählung aus dem Jahr 2000 (aktuellere Daten sind nicht verfügbar) 37% im Kanton Graubünden und 41% im Kanton Wallis. Die innerkantonalen Unterschiede sind dabei beträchtlich (GR: 4%–81%; VS: 0%–85%); sie sind eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinden verbunden. Im Grundsatz gilt: Je besser die touristischen Infrastrukturen und Frei-

zeitmöglichkeiten vor Ort und in der Umgebung entwickelt sind, desto höher ist die Nachfrage nach Zweitwohnungen. Der Erwerb von Zweitwohnungen ist primär von persönlichen Bedürfnissen geprägt. Finanzielle Überlegungen sind meist sekundär, obwohl die jährliche Wertsteigerung der Liegenschaften an attraktiven Orten beachtlich sein kann. Rund 80% der Eigentümer von Zweitwohnungen in Graubünden und 85% im Wallis sind Schweizer. Zwischen 1980 und 2000 ist der Zweitwohnungsanteil im Kanton Graubünden insgesamt stabil geblieben und im Kanton Wallis leicht angestiegen (siehe *Tabelle 1*).

Zweitwohnungen sind sowohl für den Kanton Graubünden wie auch für den Kanton Wallis ein bedeutender, exportorientierter Wirtschaftsfaktor. Der Kanton Graubünden generiert jährlich fast 1 Mrd. Franken oder gegen 10% seines Bruttoinlandprodukts (BIP) durch Zweitwohnungen; im Kanton Wallis sind es gar 1,5 Mrd. Franken oder 12,6%. Diese Zahlen berücksichtigen sowohl die Wertschöpfung, welche im Zusammenhang mit dem Bau und dem Besitz von



Eugen Arpagaus
Leiter Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden, Chur



Dr. Philipp Spörri
Kordinator des Departements für Volkswirtschaft und Raumentwicklung, Chef des Verwaltungsdienstes und Rechtsdienstes des Kantons Wallis, Sitten

Tabelle 1

Entwicklung des (Zweit-)Wohnungsbestandes in den Kantonen Wallis und Graubünden, 1970–2000

	1970			1980			2000		
	Wohnungen Total	Zweitwohnungen	%-Anteil	Wohnungen Total	Zweitwohnungen	%-Anteil	Wohnungen Total	Zweitwohnungen	%-Anteil
Graubünden	62 038	15 106	24.3%	91 707	33 862	36.9%	129 338	47 902	37.0%
Städtischer Raum	25 002	1800	7.2%	32 309	3273	10.1%	46 379	5374	11.6%
Tourismusraum	24 087	9866	41.0%	42 942	24 582	57.2%	61 650	34 643	56.2%
Ländlicher Raum	12 949	3440	26.6%	16 456	6007	36.5%	21 309	7885	37.0%
Wallis	84 588	22 589	26.7%	124 746	48 421	38.8%	172 705	70 835	41.0%
Städtischer Raum	26 334	1905	7.2%	36 110	4513	12.5%	52 894	8472	16.0%
Tourismusraum	25 221	12 877	51.1%	45 538	25 673	56.4%	66 490	38 552	58.0%
Ländlicher Raum	33 033	7807	23.6%	43 098	18 235	42.3%	53 321	23 811	44.7%

Quelle: Arpagaus, Spörri / Die Volkswirtschaft

Zweitwohnungen (GR: 0,6 Mrd. Fr.; VS: 0,86 Mrd. Fr.) entsteht, wie auch die Wertschöpfung, die durch die Konsumausgaben der Eigentümer und Drittmieten ausgelöst wird (siehe Grafik 1). Der Zweitwohnungsbau ist für die Bauwirtschaft der beiden Kantone von hoher Bedeutung: Der Anteil an den gesamten Bauausgaben beträgt 14% (GR) bzw. 19% (VS), derjenige an den Wohnbauausgaben 36% (GR) bzw. 29% (VS). Ein Vergleich der Umsätze aus Zweitwohnungen mit den touristischen Leadbranchen Hotellerie und Bergbahnen zeigt, dass Zweitwohnungen wirtschaftlich bedeutender sind, als vielfach angenommen wird (siehe Grafik 2).

Weshalb sind Zweitwohnungen ein Problem?

Der mit den Zweitwohnungen einhergehende Bauboom, die Umnutzung von Hotelbetten, der Mangel an zahlbarem Wohnraum für Einheimische sowie die Zersiedelung der Landschaft in den Tourismusgebieten liessen in den vergangenen Jahren vermehrt Kritik aufkommen. Moratorien, beschränkende Massnahmen und sogar Eingriffe in die hoch gepriesene Eigentumsfreiheit wurden gefordert.

Der in den letzten Jahrzehnten entstandene Trend des Baus von Zweitwohnungen lässt Grenzen erkennen. Die meisten Tourismusorte stellen fest, dass sie zu einseitig auf Zweitwohnungen gesetzt haben und heute wirtschaftlich stark von diesen abhängen. Der Aufwand zur Abdeckung von Spitzenbelastungen (Strom, Wasser, Abwasser etc.) ist hoch, während die Auslastung über das Jahr im Mittel zu gering ist. Etwas überspitzt ausgedrückt: Viele Tourismusorte finanzieren sich heute nicht mehr überwiegend aus dem Betrieb (Tourismus), sondern durch den Verbrauch der Ressource Boden (Handänderungs- und Grundstücksgewinnsteuern, Liegenschaftssteuern etc.). Dies drückt sich auch

in der Bedeutung des Bauhaupt- und Baunebengewerbes als Arbeitgeber für die einheimische Bevölkerung aus. Unsere Landschaft ist das wichtigste touristische Kapital, dem Sorge zu tragen ist.

Stossrichtungen der neuen Zweitwohnungspolitik

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsproblematik sind bekannt, und die Zeit für eine Neuorientierung in der Politik ist reif. Diese darf jedoch nicht abrupt, unkoordiniert und unüberlegt sein, da sonst negative Auswirkungen auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung unvermeidlich wären und den Verlust von zahlreichen Arbeitsplätzen zur Folge hätten – zu hoch ist in vielen Orten die wirtschaftliche Bedeutung der Zweitwohnungen. Deshalb drängt sich eine gut vorbereitete und langfristig ausgerichtete Umsetzung auf. Die Gemeinden und Regionen mit Handlungsbedarf sollen zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen Strukturwandel (vom Bauhaupt- und Baunebengewerbe zum Tourismus) bewegt werden, mit dem Ziel, mehr touristische Wertschöpfung zu generieren, die bestehenden Kapazitäten besser auszulasten und haushälterisch mit der Ressource Boden umzugehen. Für die Tourismusregionen Graubünden und Wallis stehen bei der Zweitwohnungspolitik deshalb folgende Stossrichtungen im Vordergrund:

Erhöhen der Auslastung von bestehenden und neuen Wohnungen

Die Belegung von Zweitwohnungen durch den Eigentümer beträgt gemäss verschiedenen Umfragen im Schweizer Durchschnitt rund 6 Wochen pro Jahr. Nur ein geringer Teil der Eigentümer vermietet ihre Zweitwohnung gegen Entgelt. Gleichzeitig ist diese Vermietung zum Teil zu klein strukturiert und nicht auf die Gästebedürfnisse ausge-

Kasten 1

Definitionen

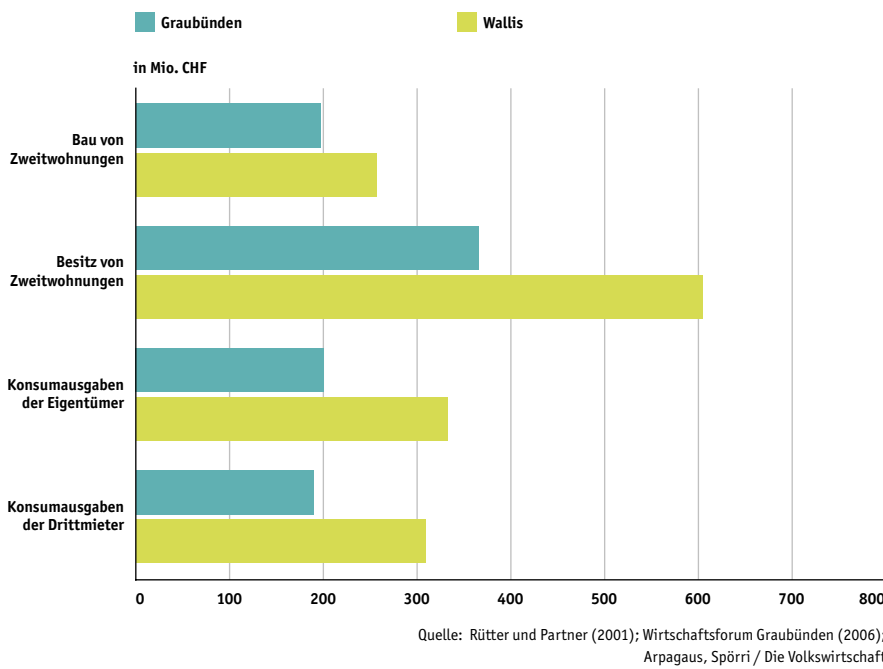
Als Zweitwohnung wird eine Wohnung bezeichnet, die nur zeitweise und nicht mit der Absicht des dauernden Verbleibens am Ort bewohnt wird. Zweitwohnungen werden oft noch zusätzlich in bewirtschaftete («warme») und nicht bewirtschaftete («kalte») Wohnungen unterteilt. Nicht bewirtschaftete Wohnungen werden ausschliesslich durch den Eigentümer und dessen Angehörige genutzt. Bewirtschaftete Wohnungen werden gegen Entgelt an Drittpersonen vermietet, wobei die Dauer der jährlichen Vermietung (eine oder mehrere Wochen) bis anhin nicht abschliessend definiert wurde.

Als *kommerziell bewirtschaftete Zweitwohnung* wird eine Wohnung bezeichnet, deren Belegung durch den Eigentümer auf 6 Wochen pro Jahr beschränkt ist und die zusätzlich noch während mindestens 20 Wochen pro Jahr vermietet wird. Die Vermarktung respektive der Verkauf der Wohnung erfolgt über eine kommerziell tätige, international ausgerichtete Organisation (Definition der Autoritäten).

Als *Erstwohnung* wird eine Wohnung bezeichnet, die mit der Absicht des dauernden Verbleibens an diesem Ort bewohnt wird (Art. 23 ZGB). Der Bewohner hat seinen Lebensmittelpunkt (Vereinstätigkeit, schulische Aktivität der Familie, Freundeskreis etc.) an diesem Ort.

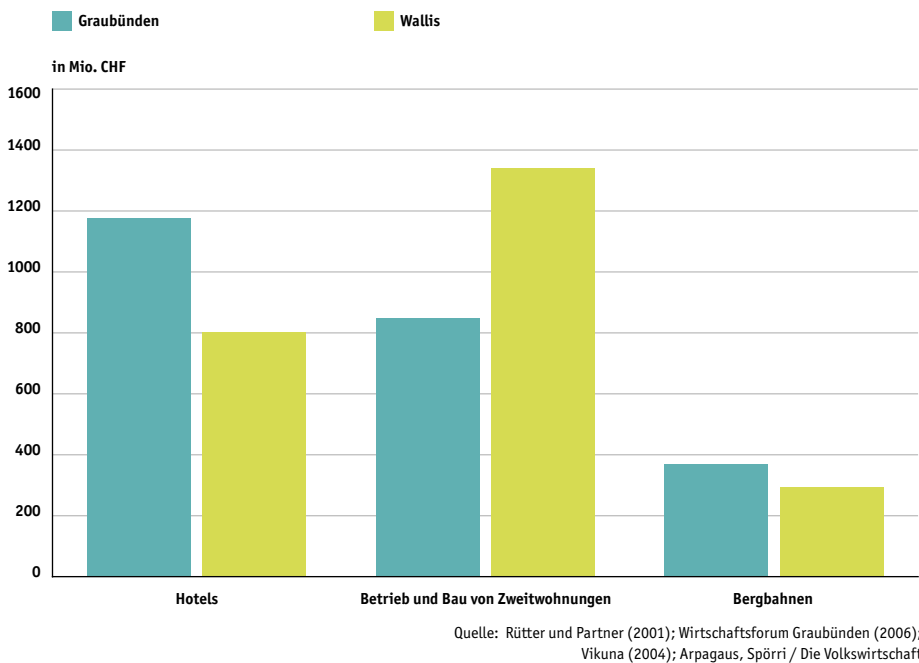
Grafik 1

Schätzung der jährlichen Wertschöpfung, die durch Zweitwohnungen generiert wird



Grafik 2

Gesamtumsatz der Hotellerie, Zweitwohnungen (Bau und Betrieb) und der Bergbahnen



richtet. Dieses ungenutzte Potenzial gilt es so weit wie möglich nutzbar zu machen und dem Markt zuzuführen. Zum einen sind die Rahmenbedingungen für die Vermietung zu verbessern (Vermarktung, elektronische Plattformen, professionelle Betreuung vor Ort, Förderung neuer Betriebskonzepte etc.). Zum anderen sind fiskalische Instrumente zu prüfen, die Anreize für eine Vermietung

setzen und so den wirtschaftlichen Strukturwandel unterstützen. Die Eigentumsfreiheit darf nicht tangiert werden.

Haushälterischer Umgang mit Bauland

Die Nachfrage nach Zweitwohnungen ist vielerorts ungebremst hoch, während das Angebot an Bauland beschränkt ist. Im Sinne eines haushälterischen und nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Bauland sind Lenkungsmaßnahmen (Kontingentierung) einzuführen, wie sie bereits in einigen Bündner Gemeinden praktiziert werden (z.B. Celerina, Lenzerheide, Pontresina, Silvaplana, St.Moritz). Eine Kontingentierung löst das Problem der Zweitwohnungen grundsätzlich nicht, verzögert es aber und verschafft den Verantwortlichen die notwendige Zeit, um den beabsichtigten Strukturwandel einzuleiten und herbeizuführen. Eine Einführung der Kontingentierung hat aber auch Nachteile. Die Bodenpreise werden künstlich hochgehalten und führen so zu Zielkonflikten mit einer anderen wichtigen Stossrichtung: der Verfügbarkeit von erschwinglichem Wohnraum für die einheimische Bevölkerung.

Erschwinglicher Wohnraum für die einheimische Bevölkerung

Eine hohe Nachfrage nach einem beschränkten Gut führt zu hohen Preisen. In Räumen mit einer hohen Nachfrage nach Zweitwohnungen hat dies zu Liegenschaftspreisen und Wohnungsmieten geführt, welche für die einheimische Wohnbevölkerung kaum noch zahlbar sind. Die Folge dieser Entwicklung ist eine Abwanderung aus den touristischen Zentren in die umliegenden Gemeinden. Dies führt langfristig zu Finanzierungsproblemen der Zentrumslasten und unterstützt den unerwünschten Effekt der «geschlossenen Fensterläden». Durch gezielte Massnahmen – wie z.B. Erstwohnanteilsplänen, Bauzonen für Einheimische, aktive Bodenpolitik – sollen günstige Erstwohnungen gefördert werden. Hierbei ist der zunehmenden Mobilität zwischen Arbeits- und Wohnort die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Förderung von kommerziellen Beherbergungsbetrieben

Kommerziell orientierte Beherbergungsbetriebe (Hotels, Resorts, hybride Beherbergungsformen, Ferienwohnungssiedlungen) verbessern die Auslastung der bestehenden Infrastrukturen und führen zur Steigerung der Frequenzen der Leistungsträger. Sie erhöhen damit letztlich die Wertschöpfung und sind deshalb zu fördern. Im Fokus stehen kommerziell bewirtschaftete Betten oder Einheiten, die über eine Vermarktungsorganisation mit Zugang zu internationalen Ver-



Bild: Keystone

Um den häuslichen Umgang mit der Ressource Boden zu fördern, braucht es Lenkungsmaßnahmen, wie sie bereits in einigen Bündner Gemeinden praktiziert werden, so z.B. in St. Moritz (im Bild).

kaufskanälen abgesetzt werden. Die Internationalisierung und die Erschliessung von neuen Märkten haben erste Priorität. Hierbei spielt unter anderem die mit der Lex Koller verbundene Definition des Begriffs «Betriebsstätte» eine entscheidende Rolle: Sie entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen des Gastes, erschwert den Zugang zu internationalen Investoren und Betreibern und wirkt sich deshalb negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Tourismusorte aus. Nebst der eigentlichen Förderung der kommerziellen Beherbergung ist deshalb der Begriff der Betriebsstätte den heutigen Bedürfnissen des Marktes anzupassen. Eine gänzliche Aufhebung der Lex Koller ist zur Förderung von kommerziellen Beherbergungsbetrieben nicht notwendig.

Restriktive Bauzonenpolitik

In Gemeinden und Regionen mit Handlungsbedarf bezüglich Zweitwohnungen soll Bauland für Zweitwohnungen künftig sehr restriktiv eingezont werden. Dem touristischen Kapital Landschaft ist Sorge zu tragen. Die Gäste Graubündens und des Wallis kommen primär wegen der intakten Natur. Hybride sowie kommerziell bewirtschaftete Beherbergungsformen sollen zur Erhöhung der Auslastung im Sinne der Stossrichtung «Förderung von kommerziellen Beherbergungsbetrieben» aber möglich sein. Eine restriktive Bodenpolitik wird ebenfalls dazu beitragen, dass die bestehende Bausubstanz erneuert wird, da sich das Angebot an Bauland für Zweitwohnungen mit der Zeit verknappen wird. Diese Erneuerung ist bei Bedarf mit gezielten Massnahmen zu unterstützen.

Weitere Einflüsse

Nebst der wirtschaftlichen Bedeutung der Zweitwohnungen und der damit verbundenen Herausforderungen des Strukturwandels gilt es noch einen weiteren Aspekt zu beachten: denjenigen der natürlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Sowohl der Kanton Graubünden als auch der Kanton Wallis werden in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der allgemeinen gesellschaftlichen Trends mit der Herausforderung der Entvölkerung einiger ihrer Täler konfrontiert sein. Aufgrund fehlender Perspektiven und Potenziale verlassen die Bewohner ihre Heimat und suchen ihr Glück in den prosperierenden Regionen. Die bestehende Bausubstanz wird ferienhalber und an den Wochenenden zur Erholung genutzt. Sind die auf diese Weise, d.h. ohne Bautätigkeit, entstehenden Zweitwohnungen über die gleiche Leiste wie diejenigen in den Tourismusgebieten zu brechen? Diese Fragestellung zeigt, dass die Thematik Zweitwohnungen vielfältig ist und einer differenzierten Betrachtungs- und Vorgehensweise bedarf.

Ausblick

Es ist Aufgabe der betroffenen Tourismuskantone (Graubünden, Wallis, Tessin, Bern, Waadt), mit dem Instrument des kantonalen Richtplans die Gemeinden mit Handlungsbedarf zu bezeichnen und diese zur Ergreifung von Massnahmen zu verpflichten. Kommen die Gemeinden den Verpflichtungen innert der gesetzten Frist nicht nach, werden kantonale Ersatzmassnahmen geprüft. Zur Unterstützung der Gemeinden sollen die Kantone Werkzeuge im Sinne von Mustergesetzen, -verträgen und gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene in Form eines «Werkzeugkastens» zur Verfügung stellen. Anschliessend ist es Aufgabe der Gemeinden, die für sie richtigen Instrumente des «Werkzeugkastens» zu wählen, damit die mit dem Kanton vereinbarten Zielsetzungen erreicht werden können. Die Gemeinden kennen ihre Herausforderungen und gewährleisten die notwendige Differenzierung bezüglich Ausgangslage und Vorgehen. ▮

Kasten 2

Literatur

- Plaz, Peder, und Christian Hanser: Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Wirtschaftsforum Graubünden, 2006.
- Entwurf des Richtplans des Kantons Graubünden, Abschnitt Zweitwohnungen; Stand Januar 2008.
- Richtplan des Kantons Wallis, Abschnitt Zweitwohnungen, März 2007.
- Der Tourismus im Wallis – Wertschöpfungsstudie. Staat Wallis; Rütter und Partner, 2001.
- Zurschmitt, Klaus, und Stefan Gehrig: Die Bergbahnen im Kanton Wallis, Vikuna, 2004.