

Amt für Raumentwicklung  
Graubünden  
Herr Richard Atzmüller  
Grabenstrasse 1  
7000 Chur

Chur, 1. Februar 2006  
ME/cb

## Aufhebung der Lex Koller und Änderung des Raumplanungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Atzmüller

In obiger Angelegenheit bedanken wir uns für die Einladung zur Abgabe einer Stellungnahme. Gerne lassen wir uns zu der für die Wirtschaft von Graubünden äusserst bedeutsamen Materie wie folgt vernehmen:

### I. AUFHEBUNG LEX KOLLER

#### 1. Allgemeines

Die Aufhebung der Lex Koller wird unterstützt. Wie bereits in der Stellungnahme des Bündner Gewerbeverbandes sowie von Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden vom 8. Oktober 2004 dargelegt, war das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland seinerzeit überfremdungspolitisch motiviert und nicht raumplanungsrechtlich. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass das „Zweitwohnungsproblem“, welches entgegen dem nun erweckten Eindruck indessen nur in einigen wenigen Regionen existiert und nicht generell, nicht auf den Verkauf von Zweitwohnungen an Ausländer, sondern auf die massive Nachfrage nach Zweitwohnungen generell zurückzuführen ist. Es ist daher richtig, das „Zweitwohnungsproblem“ nicht überfremdungspolitisch angehen zu wollen, sondern raumplanerisch. Innerhalb des für Zweitwohnungen frei gegebenen Anteils an Wohnungen kann es dann aber keine Rolle spielen, ob diese durch Ausländer oder

Schweizer erworben werden, zumal der Markt dann innerhalb dieser beiden „Käufergruppen“ regulierende Wirkung haben dürfte. Zudem können von der Aufhebung der Lex Koller positive volkswirtschaftliche Auswirkungen auf die schweizerische Bau- und Immobilienbranche sowie auf die schweizerische Aussenpolitik erwartet werden. Die positiven Auswirkungen der Aufhebung der Lex Koller überwiegen daher, weshalb dieser Vorschlag vorbehaltlos unterstützt wird.

## 2. Aparthotels

Die Übergangsbestimmungen sehen in Absatz 3 vor, dass Auflagen, die an Bewilligungen für den Erwerb von Wohneinheiten in einem Aparthotel geknüpft worden sind, noch fünf Jahre in Kraft bleiben sollen. Es ist bekannt, dass viele Aparthotel-Objekte nie richtig funktioniert haben. Dies ist auch der Grund, weshalb bereits heute diverse vormalige Aparthotelbetriebe aufgelöst resp. zahlreiche Wohnungen aus der Vermietungspflicht entlassen wurden. Es gibt aber auch diverse Aparthotels, welche sehr gut funktionieren, ja sogar solche, welche zusätzliche Wohnungen als die früher dem Vermietungszwang unterliegenden Wohnungen hinzumieten, um die für die Führung eines Hotelbetriebes erforderliche Grösse zu erreichen und das Aparthotel wirtschaftlich betreiben zu können. Für diverse Betriebe ist das Aparthotel-system unabdingbar für die Weiterführung des Hotels, weil dieses oftmals nur aus den eigentlichen allgemeinen und Bewirtschaftungsräumen besteht (wie Réception, Restaurant, Wellnessangebot etc.) sowie evtl. einige wenige Zimmer, während die Bereitstellung der Gästebetten über die der Vermietungspflicht unterliegenden Wohneinheiten erfolgte. Diverse Wohnungseigentümer haben aber auch investiert im Vertrauen darauf, dass ihre Wohnungen bewirtschaftet würden und nicht einfach brach liegen sollen. Sowohl diese Wohnungseigentümer wie auch die Eigentümer der eigentlichen Bewirtschaftungsräume müssen in ihrem Vertrauen geschützt werden. Es ist nicht angängig, Betrieben, welche klar auf dem Aparthotelkonzept basierten, innert kurzer Zeit die Existenzgrundlage zu entziehen, indem die Vermietungspflicht generell aufgehoben wird. Aus den geschilderten Überlegungen beantragen wir, dass der Vermietungszwang in jenen Aparthotels, in welchen der Hotelbetreiber und die Mehrheit der Wohnungseigentümer und Vermieter damit einverstanden sind, kurzfristig soll aufgehoben werden können. Für all jene Betriebe, in welchen der Eigentümer der Bewirtschaftungsräume resp. des Hotelbetriebes oder mindestens die Hälfte der Wohnungseigentümer dies wünschen, soll die Vermietungspflicht indessen eine angemessen lange Frist weiter bestehen. Aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen erachten wir eine Frist von 15 Jahren angemessen, um die Investitionen und Anlagen weiterhin angemessen abschreiben zu können.

Eine Übergangsfrist von bloss 5 Jahren ist aus der Sicht der Hotelbetreiber viel zu kurz bemessen. Zudem kann gerade aus der Sicht der emporstilisierten „Zweitwohnungsproblematik“ eigentlich gar kein Interesse an der Aufhebung der Vermietungspflicht bestehen, zumal dadurch nur weitere „kalte Betten“ entstehen.

## II. ÄNDERUNG DES RAUMPLANUNGSGESETZES (FLANKIERENDE MASSNAHMEN ZUR AUFHEBUNG DES BUNDESGESETZES ÜBER DEN ERWERB VON GRUNDSTÜCKEN DURCH PERSONEN IM AUSLAND)

### 1. Allgemeines

Die vorgeschlagene Änderung des Raumplanungsgesetzes will sich als „flankierende Massnahme zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland“ verstanden wissen. In Wirklichkeit zielt diese interventionistische Revisionsvorlage indessen darauf ab, den Zweitwohnungsbau generell – und zwar auf Stufe Bund – zu regulieren, dies obwohl es kein eigentliches „Zweitwohnungsproblem“ gibt, und schon gar nicht ein generelles, zumal z. B. in den Tourismusregionen nur in einigen wenigen Orten oder Regionen Zweitwohnungsverhältnisse vorherrschen, welche nach einer Regulierung rufen, während in anderen Regionen vielmehr ein Interesse an einem angemessenen Wachstum von Zweitwohnungen bestünde. Zudem entsteht das „Zweitwohnungsproblem“ nicht nur durch die Erstellung von Wohneinheiten resp. deren Sanierung und anschliessenden Verkauf an Zweitwohnungsbesitzer, sondern in einem wesentlichen Ausmasse auch durch die Abwanderung der ständigen Bevölkerung aus diversen Talschaften der Tourismusregionen, so dass aus vormaligen Erstwohnungen durch Erbteilung oder Wohnortswechsel Zweitwohnungen entstehen. In einzelnen Regionen ist diese Entwicklung hin zu vermehrten Zweitwohnungen sogar die einzige Chance, um den bestehenden Wohnraum zu erhalten und von der Derelegation oder vom Verfall zu schützen. Und letztlich ist festzustellen, dass der zunehmende Zweitwohnungsanteil in den Städten und Agglomerationen eine ganz andere Ursache, Auswirkung aber auch wirtschaftliche Bedeutung besitzt als das nun hochstilisierte „Zweitwohnungsproblem“, welches sich in einigen wenigen Tourismusregionen abzeichnet. Diejenigen Tourismusregionen, für welche sich ein „Zweitwohnungsproblem“ abzeichnen könnte, haben diese Problematik bereits erkannt und entsprechenden Massnahmen beschlossen oder in die Wege geleitet. Dies kann mit völlig unterschiedlichen Massnahmen erfolgen, welche jede einzelne einen guten Beitrag zur Lösung des entstehenden Problems beitragen kann (Kontingente, Erstwohnungsanteil, raumplanerische Massnahmen zur Ausscheidung von Land für Erst- resp. Zweitwohnungen, Lenkungsabgaben etc.). Dass der Verkauf von Woh-

nungen an Ausländer nicht ursächlich sein kann für das hochstilisierte „Zweitwohnungsproblem“ und die Aufhebung der Lex Koller auch nicht zu einer Verschärfung der angesprochenen Zweitwohnungsproblematik führen wird, ist absolut zutreffend und wird letztlich auch vom Bund anerkannt, ansonsten nicht eine entsprechende Gesetzesaufhebung vorgeschlagen würde. Damit ist aber auch gesagt, dass es keinerlei flankierenden Massnahmen in Zusammenhang mit der Aufhebung der Lex Koller bedarf. Sodann liegt auf der Hand, dass die behauptete Zweitwohnungsproblematik kein „bundesweites“ Problem darstellt, sondern nur punktuell und regional auftreten kann. Zudem präsentiert sich die Problematik erst noch von Region zu Region zu verschieden, vor allem aber völlig unterschiedlich in Tourismusregionen und Agglomerationen. Es besteht daher absolut keine Veranlassung, diese behauptete Zweitwohnungsproblematik auf Bundesebene zu regulieren, wie auch die nachstehenden Ausführungen zeigen werden. Die vorgeschlagene Änderung des Raumplanungsgesetzes wird daher aus grundsätzlichen, ordnungspolitischen aber auch aus souveränitätsrechtlichen Gründen entschieden abgelehnt. Vor allem in einer Zeit, in welcher der Bund sich mit der Einführung der Neuen Regionalpolitik aus der Förderung der Randregionen abmelden und diese in die „Selbständigkeit“ und Souveränität entlassen will, kann es nicht angehen, sich gleichzeitig den politischen Einfluss auf die wirtschaftlichen Entwicklung der Randregionen dadurch sichern zu wollen, dass mit der vorgeschlagenen Revision des Raumplanungsgesetzes und über die Pflicht der Kantone, die Zweitwohnungsentwicklung im Richtplan darstellen zu müssen, massgeblich Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der Rand- und Tourismusregionen vorbehalten wird

## 2. Wirtschaftliche Bedeutung der Zweitwohnungen für Graubünden

In Graubünden bestanden gemäss Volkszählung im Jahr 2000 etwa 74'000 Erstwohnungen und ca. 55'000 Zweitwohnungen, was einem Anteil von 42 % an allen Wohnungen entspricht. Die 48'000 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. Demgegenüber macht der Zweitwohnungsanteil z. B. im Oberengadin lediglich 60 % aus und in Davos gut 50 %. Der Zweitwohnungsanteil beträgt selbst in Regionen mit einer vergleichsweise bescheidenen touristischen Infrastruktur rund 30 %. Zahlreiche Zweitwohnungen werden regelmässig von abgewanderten

Bündnern genutzt. Die schätzungsweise 100'000 Zweitwohnungsnutzer sind für den Kanton Graubünden in mehrfacher Hinsicht bedeutend (siehe dazu Studie des Wirtschaftsforum Graubünden unter [www.wirtschaftsforum-gr.ch](http://www.wirtschaftsforum-gr.ch)):

- Die Zweitwohnungsnutzer sind treue Gäste. Sie produzieren schätzungsweise 6 Mio. Logiernächte pro Jahr in den Zweitwohnungen in Graubünden. Damit generieren die Zweitwohnungen gleich viele Logiernächte wie die Bündner Hotellerie, trotz der oft reklamierten tiefen Auslastung der Zweitwohnungen.
- Erfahrungsgemäss sind viele Zweitwohnungsbesitzer vermögend. Sie stellen ein wirtschaftliches Potenzial für Graubünden dar, da die Möglichkeit besteht, dass sie nach ihrer Pensionierung in den Kanton ziehen.
- Die Zweitwohnungsbesitzer bezahlen Steuern und Gebühren in Graubünden (z. B. Einkommens-, Vermögens- und Liegenschaftssteuern). Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag für die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben, wie z. B. die Bereitstellung und den Ausbau der Infrastrukturen.
- Es ist denkbar, dass auch die Zweitwohnungsnutzer, die ihren Wohnsitz ausserhalb des Kantons haben, bei nationalen Abstimmungen die Interessen von Graubünden in ihre Entscheidungen einbeziehen.

Gemäss Wirtschaftsleitbild 2010 verfügt Graubünden lediglich über wenige Entwicklungspotenziale. Vor allem in den Talschaften und Tourismusregionen beschränken sich diese Potenziale auf Tourismus/Freizeit, Wasser und Wohnen, dazu gehören auch die Zweitwohnungen mit ihren positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Entgegen der landläufigen Auffassung bringt nicht nur die Hotellerie Wertschöpfung in die Tourismusregionen, sondern ebenso sehr die Zweitwohnungen, z. B. für die Bahnen, für Restaurants, für Dienstleister, die lokalen Geschäfte sowie das Baugewerbe, und bei letzteren nicht nur während der Bauphase, sondern auch danach. In den meisten Regionen ist der Tourismus mit seinen nachgelagerten Bereichen der eigentliche Motor der regionalen Wirtschaft, dazu gehört auch der Zweitwohnungsbau mit den soeben beschriebenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Ein fehlendes Angebot an Zweitwohnungen führt dazu, dass die betreffende Gästeschaft in andere Regionen abwandert, wo ihre Nachfrage befriedigt werden kann. Wie dies auch von der Neuen Regionalpolitik verlangt wird, muss auch beim Tourismusangebot – auch dazu gehören die Zweitwohnungen – eine Zentrumsbildung erfolgen,

damit die bestehenden Arbeitsplätze erhalten werden können. Das Zweitwohnungsgeschäft (Bau und Betrieb der Zweitwohnungen) stellt daher nicht nur einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor der Bündner Volkswirtschaft dar (ca. CHF 849 Mio. Umsatz p.a. resp. 6% des kantonalen BIP), sondern überdies auch einen bedeutenden Exportfeiler (15 % der Exporte, davon  $\frac{2}{3}$  durch den Betrieb und  $\frac{1}{3}$  durch den Bau der Zweitwohnungen). Vom Bau von Zweitwohnungen wird ein bedeutender Wertschöpfungskreislauf ausgelöst im Bereiche der Bau- und Immobilienwirtschaft, der Steuereinnahmen für die öffentliche Hand (ca. CHF 132 Mio. p.a. ohne Handänderungs-, Grundstückgewinn- und Nachlasssteuern) sowie als Wertschöpfung für die gesamte Tourismuswirtschaft und die nachgelagerten Branchen. Dabei wird nicht verkannt, dass der wertschöpfende Kreislauf automatisch auch den wertvernichtenden Kreislauf antreibt. Daraus folgt jedoch, dass zur Erhaltung des erwünschten und notwendigen wertschöpfenden Kreislaufes durch den Zweitwohnungsbau nicht dieser gehemmt oder abgewürgt werden darf, sondern der wertvernichtende Kreislauf kontrolliert werden muss (vgl. dazu Beilage Wirtschaftsforum Graubünden, Folie 14).

### 3. Probleme des Zweitwohnungsbaus

Entgegen der landläufigen Annahme und der unkorrekten Ausdrucksweise sind somit nicht die Zweitwohnungen per se das zu lösende Problem. Hinzu tritt, dass sich der Zweitwohnungsbau auf die Agglomerationen und die Tourismusorte völlig unterschiedlich auswirkt – im Positiven wie auch im Negativen –, weshalb auch keine einheitliche Lösung möglich ist und allfällige Probleme differenziert angegangen werden müssen. Die eigentlichen, zu lösenden Probleme sind somit der Schutz der Landschaft, die unerwünschte Umnutzung von Hotels, die Erstwohnungen, die Infrastrukturen sowie insbesondere die „kalten Betten“.

Jedes dieser Probleme muss somit von seinem eigentlichen Kern und somit für sich gesondert angegangen werden, das volkswirtschaftlich unverantwortbare „Abwürgen des Zweitwohnungsbaus“ kann nicht in Frage kommen und würde vielmehr zu einer weiteren Schwächung der betroffenen Tourismusregionen führen – rückläufige Tourismusfrequenzen, geringere touristische Attraktivität der Destination, Rückgang der Wertschöpfung sowie insbesondere der Arbeitsplätze und im Extremfall sogar Leerwohnungsbestände, weil Arbeitsplätze vernichtet werden und bestehende Wohnungen nicht als Zweitwohnungen verwendet werden dürften. Zu den einzelnen Problemkreisen:

a) Landschaftsschutz

Auch wenn der Landschaftsschutz im touristischen Interesse liegt, so wäre es verfehlt, die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen durch einseitige Massnahmen in einzelnen Gemeinden abzuwürgen. Vielmehr muss in einzelnen Gemeinden weiterhin eine prosperierende Entwicklung im Bereiche des Zweitwohnungsbaus zugelassen werden, dies im Interesse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Es kann somit nicht angehen, einzelne Gemeinden quasi „unter Schutz“ stellen zu wollen, denn die Gäste wollen sich in den touristisch interessanten Orten niederlassen und weichen – wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben – nicht einfach auf Regionen mit geringerem Zweitwohnungsanteil aus. In jenen Gemeinden, welche dazu geeignet sind und welche dies – auch aus regionalwirtschaftlichen Gründen – wollen, darf der Zweitwohnungsbau daher nicht abgewürgt oder übermässig zurückgebunden werden.

b) Erstwohnungen

Die Zweitwohnungen sind nicht der „Feind“ der Erstwohnungen. Die Problematik Erstwohnungen kann, wo sie besteht, nicht mit dem Verbot oder der massiven Beschränkung von Zweitwohnungen gelöst werden.

c) Infrastrukturen

Die Kosten für Infrastrukturen resp. deren Spitzenauslastung bloss an wenige Tagen im Jahr kann nicht als Argument gegen die Zweitwohnungen ins Feld geführt werden. Dieses Problem ist dadurch zu lösen, dass Zweitwohnungsbesitzer angemessene Beiträge an die Bereitstellung der Infrastrukturen bezahlen.

d) Hotelumnutzungen

Der Gast, welcher eine Zweitwohnung will, lässt sich nicht in einem Hotel unterbringen. Zweitwohnungsbesitzer sind oftmals langjährige treue Gäste der Hotels, welche sich nun zumindest zeitweise und später evtl. sogar als Rentner in der Region niederlassen möchten. Es ist mit anderen Massnahmen dafür zu sorgen, dass die marktfähigen Hotels weiter bestehen und nicht umgenutzt werden. Hotelzonen sind dazu wohl der falsche Ansatz, weil auf diese Weise die Finanzierung der Hotels nochmals erschwert wird. Die Hotellerie muss vorab entlastet (z. B. von überteuerten landwirtschaftlichen Produkten, zu hohen Stromkosten und Gebühren, administrativen Leerläufen etc.) und gefördert werden (z. B. erhöhte bauliche Nutzungsmöglichkeit, günstigere Finanzierung, Bereitstellung eines kundenorientierten Angebotes etc.).

e) Kalte Betten

Das eigentliche Problem des Zweitwohnungsbaus sind nicht die Zweitwohnungen per se, sondern die kalten Betten. Hier muss – um die Wertschöpfungskette zu erhalten und nicht künstlich abzuwürgen – angesetzt werden. Es sind derzeit in den Kantonen Graubünden und Wallis Abklärungen im Gange, wie das Problem der kalten Betten angegangen resp. solche kalten Betten unattraktiver gemacht werden könnten, z. B. durch Lenkungsabgaben (Beilage Folie Wirtschaftsforum Graubünden 15 und 16).

4. Der Richtplan ist untauglich und unnötig

Gemäss dem erläuternden Bericht (S.5) sind Schwellenwerte zwischen 30 % und 50 % anzustreben. Der Siedlungsbericht Graubünden zeigt, dass bereits heute beinahe sämtliche Tourismusregionen einen Zweitwohnungsanteil von über 40 % aufweisen. Aber auch in zahlreichen ländlichen Räumen liegt der Zweitwohnungsanteil bereits höher als 40 %. Dies ist zu einem wesentlichen Teil auf die Entvölkerung solcher Regionen und die damit einhergehende Umwandlung von bestehendem Wohnraum zu Zweitwohnungen zurückzuführen. Der vom Bund angegebene Schwellenwert hätte zur Folge, dass beinahe für das gesamte Kantonsgebiet von Graubünden Regelungen betreffend Zweitwohnungen vorzusehen wären. Mit dem erwähnten Schwellenwert hat der Bund aber auch bereits kundgetan, ab welchem Prozentanteil der Zweitwohnungsbau als problematisch erachtet wird. Eine Genehmigung des kantonalen Richtplanes wäre somit nur noch möglich, wenn ein Kanton Massnahmen von derart einschneidendem Umfang ergriffen hat, dass Zweitwohnungen nur noch dort erstellt resp. Erstwohnungen zu Zweitwohnungen umgenutzt werden können, wo dadurch der vom Bund vorgegebene Schwellenwert von 30 % bis 50 % nicht überschritten wird. Beinahe in sämtlichen touristischen Gebieten Graubündens, vor allem aber in sämtlichen Topdestinationen und umliegenden Gemeinden, müsste der Zweitwohnungsbau zwingend unterbunden oder zumindest drastisch eingeschränkt werden, um den Vorstellungen des Bundes zu genügen. In Graubünden wäre Zweitwohnungsbau somit nur noch im Bündner Rheintal – also in städtischem Raum – sowie in ländlichen Gegenden möglich, wo kein reichhaltiges touristisches Angebot und auch keine Nachfrage nach Zweitwohnungen besteht (vgl. Grafik Siedlungsbericht Graubünden: Zweitwohnungen 2000/Prozent 2. Whg. – 1. Whg.). Die Vorgaben des Bundes führen aber nicht nur dazu, dass Zweitwohnungen nicht mehr gebaut werden könnten, auch die Erhaltung von bestehender Bausubstanz und deren Umnutzung zu Zweitwohnungen wäre nicht mehr möglich. Dies

beträfe vor allem die alten Ortskerne in den Tourismusregionen, deren Renovation zum Teil mit erheblichen Kosten verbunden sind, welche von der einheimischen Bevölkerung oftmals nicht getragen werden können. Auch zur Erhaltung der bestehenden klassischen Ortskerne ist daher der Verkauf von Zweitwohnungen unverzichtbar. Die Unterbindung des Zweitwohnungsbaus führt demnach zwangsläufig auch zu einer Entvölkerung und zu einem Substanzverlust in den klassischen Dorfkernen.

Zweitwohnung ist nicht gleich Zweitwohnung – dies nicht nur im Verhältnis zwischen den Agglomerationen und den Tourismusregionen, sondern auch im Verhältnis der einzelnen Tourismusregionen. So gibt es Tourismusregionen, mit einem relativ hohen Zweitwohnungsanteil, welche z. B. über Touroperators oder die Eigentümer, indessen kommerziell touristisch genutzt wird (sogenannte Feriendörfer). In diversen Regionen wird das entsprechende Angebot stetig ausgebaut (z. B. Savognin). Die Vorstellungen des Bundes würden dazu führen, dass solche kommerziell touristisch genutzten Zweitwohnungen mit den als „schädlich“ erachteten Zweitwohnungen, von welchen indessen – wie oben gezeigt – ebenfalls erhebliche Wertschöpfungsimpulse ausgehen, völlig gleichgestellt würden.

Die Neue Regionalpolitik verlangt von den Regionen eine Zentrumsbildung. Dies gilt auch bezüglich des Tourismusangebots, wo die Attraktivität in den Zentren auszubauen ist. Dies zieht aber zwangsläufig auch eine vermehrte Nachfrage nach Zweitwohnungen nach sich. Die Gäste haben kein Interesse an Wohnungen, welche fernab vom touristischen Zentrum liegen. Daher muss auch bezüglich des Zweitwohnungsangebotes zwangsläufig eine gewisse Zentrumsbildung ermöglicht und in Kauf genommen werden. In Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten muss es einzelnen Gemeinden oder Regionen unbenommen sein, wie sie den Perimeter bezüglich des Zweitwohnungsbaus abgrenzen wollen. Mit anderen Worten, es muss weiterhin möglich sein, in jenen Orten, wo eine starke touristische Nachfrage besteht, ein entsprechendes Angebot bereit zu stellen, dies im Interesse einer ganzen Region, welche von den aus dieser touristischen Entwicklung resultierenden positiven wirtschaftlichen Impulsen profitiert. Es ist daher unrealistisch, die Tourismusmagnete (z. B. St. Moritz, Sils, Celerina, Pontresina) losgelöst und einzeln zu betrachten, wenn diese den Wirtschaftsmotor für eine ganze Talschaft darstellen. Es muss daher weiterhin jeder einzelnen Gemeinde unbenommen sein, ob sie für sich überhaupt Massnahmen ergreifen will, ob sie dies alleine tun will oder im Verbund mit anderen Gemeinden. So muss es auch möglich sein, einen höheren Zweitwoh-

nungsanteil mit tieferen Anteilen in anderen Gemeinden zu kompensieren, dies wiederum im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Durch die neu zu schaffende Bestimmung bezweckt der Bund die direkte Einflussnahme auf den Zweitwohnungsbestand. Kantone und Gemeinde können aber bereits unter geltendem Recht problemlos solche gesetzlichen Bestimmungen erlassen, wenn sie es für sinnvoll und wünschenswert erachten (z. B. Art. 27 Abs. 4 RPG GR). Die betroffenen Regionen und Gemeinden sind daher durchaus in der Lage, auch ohne Eingriff des Bundes Massnahmen zu treffen.

Die vorgesehene Änderung des Raumplanungsgesetzes greift somit ohne Notwendigkeit in die Planungshoheit der Kantone und vor allem auch der Gemeinden ein. Die Schaffung neuer bundesrechtlicher Planungshoheiten ist aber nur dort angezeigt, wo die Kantone oder Gemeinden selbst nicht in der Lage sind, angemessen und fachgerecht zu planen, sowie dort, wo allenfalls über ein gesamtschweizerisches Problem zu legiferieren ist. Diese Voraussetzungen sind vorliegend ebenso wenig gegeben wie eine massgebliche Kostenbeteiligung des Bundes bei der Entwicklung der Regionen, welche allenfalls eine Mitsprache zu rechtfertigen vermöchte. Mit der Neuen Regionalpolitik geht der Bund genau den entgegengesetzten Weg. Es ist nicht angängig, sich aus der finanziellen Verantwortung für die Regionen abmelden zu wollen, sich aber über die Raumplanung gleichzeitig die Planungshoheit über diese Gebiete zu sichern. Anstelle der Lex Koller darf nicht eine bedeutend einschneidendere „Lex Leuenberger“ geschaffen werden.

##### 5. Oberengadiner Zweitwohnungsbaubremse

Gemäss der Oberengadiner Zweitwohnungsbaubremse soll der Zweitwohnungsanteil auf 12'000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche pro Jahr halbiert werden. Dieser Wert entspricht der Verkaufsfläche zu Zeiten der Immobilienkrise. Wegen dieser Zweitwohnungsbaubremse war bereits im Jahre 2005 ein Rückgang von 40 % zu verzeichnen und für nächstes Jahr beträgt der Rückgang nochmals zusätzliche 20 %. Grössere Projekte können für ca. 3 Jahre nicht mehr realisiert werden, was insbesondere für St. Moritz mit seinen modernen Baustrukturen einem Zweitwohnungsstopp gleichkommt. Dieser massive Rückgang der Zweitwohnungsfläche hat auch einen entsprechenden Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge und damit eine Entvölkerung der Region. Einschneidende Rückgänge bei den dem Baugewerbe resp. dem Tourismus nachgelagerten Branchen werden folgen. Ein zu geringes Angebot an Wohnungen drückt die Preise weiterhin in die Höhe. Zudem wächst der Druck auf die

Umnutzung von Hotels. Demgegenüber gibt es zahlreiche Gemeinden im Engadin, in welchen gar keine oder nur wenige Zweitwohnungen entstehen. Betrachtet man das gesamte Engadin, so ist der Anteil an neuen Zweitwohnungen durchaus vertretbar. Die Konzentration der Oberengadiner Zweitwohnungsbaubremse auf einige wenige Gemeinden schafft indessen erhebliche Probleme, weil zum Teil massive, volkswirtschaftlich schädliche Rückgänge hingenommen werden müssen. Übergeordnete planerische Massnahmen sind somit nur sinnvoll und zielführend, wenn grössere Gebiete in die Betrachtung miteinbezogen werden. Vor allem aber müssen die einzelnen Gemeinden selbst entscheiden können, in welche Richtung sie sich entwickeln wollen.

#### 6. Das Modell Vaz/Obervaz

Die Gemeinde Vaz/Obervaz hat das „Zweitwohnungsproblem“ eigenständig gelöst. Zum einen fördert sie die Erstellung von Erstwohnungen in den Stammfraktionen und den zentrumsnahen Bauzonen durch die Festlegung von Erstwohnungsanteilen sowie durch die Gewährung von Ausnützungsvorteilen. In Bauzonen mit Wohnanteilsregelung darf ein Drittel der Bruttogeschossfläche für zwanzig Jahre ausschliesslich als Erstwohnung genutzt werden, in Bauzonen mit Kontingentsregelung dürfen höchstens 2'500 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche pro Jahr für Wohnbauten bewilligt werden. Vom Kontingent ausgenommen sind Wohnbauten, die ausschliesslich Erstwohnungen enthalten. All diese Sicherungen des Erstwohnungsanteils bestehen auf 20 Jahre. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Gemeinde, sofern sie dies wünscht, völlige eigenständig eine Zweitwohnungsregelung erlassen kann. Es bedarf hiezu weder kantonaler Vorgaben noch eines Richtplanes, welcher vom Bund geprüft wird.

#### 7. Verbandsbeschwerde

Obwohl gegen den Richtplan selbst das Mittel der Verbandsbeschwerde nicht gegeben ist, liegt auf der Hand, dass durch die Festschreibung der Pflicht zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen im Bundesgesetz über die Raumplanung die Grundlage geschaffen wird, dass auch gegen entsprechende Bestimmungen in regionalen und kommunalen Nutzungsplänen und Baugesetzen das Mittel der Verbandsbeschwerde eingesetzt werden kann. Die vorgeschlagene Ergänzung des Raumplanungsgesetzes mit dem neuen Art. 8 Abs. 2 bringt somit gleichzeitig auch eine unerwünschte Erweiterung des Verbandsbeschwerderechtes. Allein schon aus diesem Grund ist die vorgeschlagene Neuerung abzulehnen.

## 8. Bemerkungen zur Botschaft

- a) Um die Problematik der Zweitwohnungen zu lösen, bedarf es keiner Voraussetzungen, damit Kantone und Gemeinden den Zweitwohnungsbau in geordnete Bahnen lenken können (S. 5). Dies beweisen die heutigen Regelungen. Auch bedarf es keiner Bundesvorschrift, damit sich die Kantone und Gemeinden der Thematik in einer koordinierten Weise annehmen könnten. Sollte übergeordnetes Recht geschaffen werden wollen, so reichten hierfür Bestimmungen in der kantonalen Raumplanung aus.
- b) Es bedarf keiner Vollzugshilfe (S. 5). Die Instrumentarien hierfür sind bekannt. Zudem ist das Zweitwohnungsproblem in den Agglomerationen ganz anders anzugehen als jenes in den Tourismusregionen. Übergeordnete Vorschriften oder Empfehlungen zielen somit sowieso ins Leere.
- c) Ein Schwellenwert von 30 % und 50 % ist unrealistisch. In zahlreichen Regionen Graubündens, nicht nur in ausgesprochenen Tourismusregionen, sondern auch in ländlichen Gebieten, beträgt der Zweitwohnungsanteil längst schon über 40 %. Mithin müssten für den ganzen Kanton Graubünden Massnahmen betreffend Entwicklung des Zweitwohnungsbaus getroffen werden.
- d) Um die Grundsätze der Raumordnungspolitik des Bundes sicherzustellen, bedarf es keiner zusätzlichen Massnahmen auf Bundesebene (S. 5). Die Kantone und Kommunen sind selbst in der Lage, allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen und allfällige Probleme einer sachgerechten und wirtschaftlich ausgewogenen Lösung zuzuführen.
- e) Auch wenn eine regionale und überkantonale Abstimmung von Massnahmen erforderlich sein sollte, so bedarf es hierfür keiner Planungskompetenzen des Bundes. Jede Gemeinde muss ihr allfälliges Problem eigenständig angehen können, entweder alleine, im Verbund mit anderen Gemeinden, regional oder sogar überregional. Die Gemeinden und Regionen müssen selbst bestimmen können, in welche Richtung sie sich entwickeln wollen.

- f) Es ist nicht die hohe Zweitwohnungsnachfrage, welche zu hohen Immobilien- und Mietpreisen führt, sondern das ungenügende Angebot.
- g) Entgegen den Ausführungen (S. 9) geht es nicht nur darum, die Kantone anzuhalten, sich im Richtplan mit der Thematik der Zweitwohnungen auseinander zu setzen. Vielmehr will sich der Bund hier eine gesetzliche Grundlage schaffen, um – über die Nichtgenehmigung von Richtplänen – aktiv in die regionale und kommunale Planungspolitik eingreifen zu können. Zudem ist die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 systemfremd, indem mit der Richtplanung nicht mehr nur die Abstimmung der Entwicklung bezweckt wird, sondern den Kantonen in einem bestimmten Bereich verbindliche materielle Raumplanungs-Vorgaben gegeben werden. Damit wird der Bund in die Lage versetzt, in die eigentliche Raumplanung und Baugesetzgebung, welche klare Domäne der Kantone und Gemeinden ist, gestaltend einzugreifen. Somit hätte es der Bund letztlich in der Hand, die Erstellung von Zweitwohnungen in bestimmten Gebieten über die Nichtgenehmigung der Richtplanung gänzlich zu untersagen.
- h) Es wird auch verkannt, dass die Zweitwohnungsproblematik in den Tourismusregionen und in den Agglomerationen resp. Städten völlig unterschiedliche Ursachen und Auswirkungen hat und daher auch völlig unterschiedlicher Lösungsansätze bedarf. Auch hier zeigt sich erneut, dass eben jede betroffene Agglomeration, Stadt, Gemeinde oder Region problemspezifisch eine Lösung suchen muss.
- i) Die Übergangsbestimmungen führen dazu, dass in allen Regionen der Zweitwohnungsbau – zumindest zeitweise – vollständig unterbunden wird. Die verheerenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen solchen Planens sind unabsehbar.
- j) Es wird verkannt, dass der Rückgang der Bautätigkeit nicht nur Einbussen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe nach sich zieht, sondern letztlich in der gesamten Wertschöpfungskette. Zudem zeigt das Beispiel Oberengadiner Zweitwohnungsbaubremse, dass eine übergeordnete Koordination äusserst schwierig und auch unerwünscht ist, vor allem wenn dies nach einheitlichen oder zumindest nach den Vorstellungen des Bundes zu geschehen hätte. Die Gemeindehoheit und Planungsautonomie gebietet, dass die Gemeinden

selbst entscheiden können müssen, wie sie ihr allfälliges Zweitwohnungsproblem – das letztlich gar keines ist – angehen wollen, ob kommunal, mit einigen Gemeinden zusammen, regional oder gar überregional. So verschieden wie die möglichen zur Verfügung stehenden Massnahmen sind, sind auch die Ansatzpunkte, wie das Problem – unter Berücksichtigung der übergeordneten Raumplanungsziele des Bundes – gelöst werden können.

#### 9. Empfehlungen

Von der vorgesehenen Änderung des Raumplanungsgesetzes und der damit bezweckten Regulierung des Zweitwohnungsbaus ist abzusehen. Die entsprechende Kompetenz ist bei den Gemeinden zu belassen, welche selbst entscheiden, ob sie das Problem kommunal oder im Verbund mit anderen Gemeinden oder regional angehen wollen. Allenfalls sollen sich die Kantone selbst eine entsprechende Kompetenz einräumen, allerdings in einer Form, bei welcher sie in der Umsetzung völlig autonom sind und diese Kompetenz insbesondere auch auf die Regionen oder Kommunen übertragen können. Auf jeden Fall darf keine Kompetenz des Bundes begründet werden, mit welcher dieser nach seinen Vorstellungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Gemeinden und Regionen – und sei es auch nur im Bereiche Zweitwohnungsbau – Einfluss nehmen kann. Die Richtplanung ist hierfür nicht geeignet, weil sie Eingriffe in die kantonale Raumplanungshoheit zulässt, und sei es auch nur durch die Nichtgenehmigung des kantonalen Richtplanes.

Gerne hoffen wir, dass Sie sich diesen Überlegungen anschliessen können und bedanken uns für eine wohlwollende Aufnahme unserer Anliegen und Anträge in die Vernehmlassung zuhanden des Bundes im Voraus recht herzlich.

## Freundliche Grüsse

.....  
Bündner Gewerbeverband  
Jan Mettler, Präsident

.....  
Bündner Gewerbeverband  
Jürg Michel, Direktor

.....  
Hotelierverein Graubünden  
Andreas Züllig, Präsident

.....  
Hotelierverein Graubünden  
Dr. Jürg Domenig, Geschäftsführer

.....  
Handelskammer und  
Arbeitgeberverband Graubünden  
Ludwig Locher, Präsident

.....  
Handelskammer und  
Arbeitgeberverband Graubünden  
Dr. Marco Ettisberger, Sekretär

.....  
ITG Interessengemeinschaft Touris-  
mus Graubünden  
Leo Jeker, Präsident

.....  
ITG Interessengemeinschaft Tourismus  
Graubünden  
Hans-Jörg Matter

Beilagen:

- 5 Folien des Wirtschaftsforums Graubünden zum Zweitwohnungsbau
- Zeitungsartikel „Der Entwurf für die Oberengadiner Zweitwohnungsbaubremse liegt vor“
- Statistik der Entwicklung Erst- und Zweitwohnungen im Oberengadin