

## Die Vertreibung aus dem Paradies

In Tourismusorten herrscht Wohnungsknappheit. Nun beginnen sich Gemeinden zu wehren – und stossen auf die mächtige Lobby ihrer Gäste. Doch es gibt Lösungen für den Konflikt.

Stefan Bühler

Fragt man Orlando Menghini nach der Wohnungsnot in den Bündner Tourismusorten, sprudeln die Anekdoten nur so. Da ist die betagte Frau, die ihre Wohnung verlassen musste. «Ihr Leben lang war sie im Oberranden daheim, bis ihr die Wohnung gekündigt wurde. Doch hier fand sie für sich keine bezahlbare Unterkunft mehr», sagt Menghini. «Nun lebt sie im Paschal, über eine Stunde entfernt.»

Oder jene Geschwister, die in einem Bündner Dorf ein Haus erben. «Die Mehrheit der Erbengemeinschaft wollte es zunächst selber als Wohnraum nutzen. Ein Familienmitglied pochte aber darauf, Zweitwohnungen darin zu erstellen, weil das viel lukrativer ist.» Ganz zu schweigen davon, dass selbst Hoteliers, Bergbahnen und Gewerbetreibende in Tourismusorten nicht mehr wissen, wo ihre Angestellten mit den oft bescheiden Löhnen wohnen können.

Raumplaner Menghini berät mit seinem Unternehmen Gemeinden im ganzen Kanton in Planungsfragen, auch bekannte Tourismusorte. Dabei hört er Aussagen von Gemeindefürern wie: «Geht es so weiter, droht das Dorf auszusterben.» In Pontresina ist der Konflikt gerade offen ausgebrochen. Die Gemeinde hat Ende vergangenes Jahr eine Zweitwohnungssteuer vorgeschlagen: «Zweitwehische», so werden die Besitzerinnen und Besitzer von Ferienwohnungen und -häusern hier genannt, sollen für Wohnungen, die monatelang leer stehen, eine jährliche Abgabe zahlen – es geht je nach Grösse und Auslastungsgrad um wenige hundert bis mehrere tausend Franken. Mit der Lenkungsabgabe verfügt die Gemeinde über Ziele: Die Ferienwohnungen besser auslasten und den Bau von Erstwohnungen zu fördern. Es gehe darum, die Abwanderung aus Pontresina zu bekämpfen, sagt Gemeindepräsidentin Nora Saratz Cazin in mehreren Interviews.

**Problem ist «hausgemacht»:** So wehren sich die Zweitwehischen Die betroffenen Ferienwohnungsbesitzer halten wenig vom Vorschlag. Sie sind in der IG Zweitwehische Graubünden organisiert. Es sei falsch, die Schuld an der Wohnungsknappheit allein den Zweitwehischen in die Schuhe zu schieben. Die demografische Alterung, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und dass über 70 Prozent der

Bevölkerung allein oder nur zu zweit wohnen, seien Treiber der Entwicklung. Das schreibt die IG Zweitwehische zum Vorschlag der Gemeinde. Wenn schon, sei die Wohnraumknappheit «eher hausgemacht», seien es doch Einheimische, die Immobilien für die Zweitwohnungsnutzung auf den Markt brächten. Einheimische gegen Zweitwehische – für sich keine bezahlbare Unterkunft, hängt der Haussegen schief.

Pontresina schreibt gerade die grössten Schlagzeilen. Doch mit seinen Problemen ist das Dorf nicht allein: Wohnungsnot ist längst nicht mehr nur

«Man darf sich nicht wundern, wenn die Preise für altrechtliche Bauten ins Unermessliche steigen.»

Orlando Menghini Der Raumplaner berät viele Bündner Gemeinden.

ein städtisches Problem. Es hat insbesondere die touristischen Hotspots erreicht, in Graubünden, im Berner Oberland, im Wallis.

So ist das Thema inzwischen auch in Bundesbern auf dem Tisch. «Praktisch alle Bezirke im touristischen Alpenraum weisen eine Leerwohnungsziffer von weniger als 1 Prozent aus», sagte Martin Tschirren, Direktor des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO), Mitte Januar an einer Tagung in Luzern, die sein Amt mit dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Staatssekretariat für Wirtschaft organisiert hatte. Fällt der Anteil leerer Wohnungen unter 1 Prozent, spricht man von Wohnungsknappheit. «Zwischen 2000 und 2023 haben sich die Leerstände in Tourismusgebieten praktisch halbiert», sagte Tschirren.

Der Mangel an Erstwohnungen betreffe nicht mehr nur das tiefe Preissegment, sondern alle Preisklassen – es sei «in vielen Gemeinden zu einem wachsenden Thema geworden», nicht nur in Pontresina. Der BWO-Direktor nannte drei aktuelle Beispiele, wo Gegensteuer gegeben wird:

– In Saanen mit dem Ortsteil Gstaad im Berner Oberland stimmte die Gemeindeversammlung im Dezember mit



Pontresina sorgt mit Zweitwohnungs-Steuer für Schlagzeilen. Bild: Shutterstock

481 zu 81 Stimmen für ein 3,6-Millionen-Projekt, das 60 Wohnungen für Einheimische bringt.

– In Davos sagte die Stimmbewehrung mit über 75 Prozent ebenfalls im Dezember Ja zu einer Wohnraumstrategie samt Kredit, die mit privaten und gemeinnützigen Investoren vor allem Erstwohnraum schaffen soll.

– In Zermatt gründeten die Einwohner- und die Bürgergemeinde im Sep-

tember 2022 mit der Matterhorn-Gotthard-Bahn, dem Hotelierverein und den Bergbahnen die «Genossenschaft zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum im inneren Mattertal».

Auch Raumplaner Menghini aus Chur ist an der Tagung aufgetreten. Die Wohnungsnot in den Bergen sei «ein altes Problem in neuer Form», sagt er. Die Dringlichkeit, mit der es jetzt über die Tourismusorte hinweg komme, führt er in erster Linie auf die Zweitwohnungsinitiative und deren aus seiner Sicht mangelfulhe Umsetzung im Zweitwohnungssetz zurück. Zur Erinnerung: Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» wurde 2012 äusserst knapp mit 50,6 Prozent angenommen, dank der Stimmen aus dem Unterland, gegen die Bergkantone. Sie beschränkt den Anteil von Zweitwohnungen pro Gemeinde auf 20 Prozent.

Seither dürfen in praktisch allen touristischen Bergdörfern keine neuen Zweitwohnungen gebaut werden. Allerdings hat das Parlament bei der Umsetzung der Initiative ein Schlupfloch eingebaut: Gebäude, die vor 2012 erstellt wurden, sogenannte altrechtliche Wohnungen, können nach wie vor umgenutzt werden zu Zweitwohnungen. Und das hat jetzt Folgen.

**Einheimische sind chancenlos gegen kaufkräftige auswärtige Gäste** «Wir haben ein Neubauverbot für Zweitwohnungen und zugleich ein beschränktes Angebot an altrechtlichen Wohnungen», sagt Menghini, «da darf man sich nicht wundern, wenn die Preise für altrechtliche Bauten ins Un-

ermessliche steigen. Es ist eine Preisspirale, bei der die kaufkräftigen auswärtigen Gäste sehr hohe Preise zahlen können, die Einheimische meist aber auf der Strecke bleiben.» Wobei nicht bloss die Zweitwohnungsbesitzer angegrangert werden dürfen: «Es gibt auch falsche Anreize für die einheimischen Immobilienbesitzer und die Bau- und Immobilienwirtschaft.» In seinem Referat an der Tagung in Luzern präsentierte Menghini ein Bündel von Lösungsvorschlägen, die in mehreren Gemeinden bereits angewendet werden oder zumindest zur Diskussion stehen:

– Einen vorgeschriebenen **Erstwohnungsanteil**, wenn ein altrechtliches Gebäude wesentlich umgebaut wird. Vorteil: Es dürfen weiterhin teure Zweitwohnungen erstellt und verkauft werden. Diese Einnahmen ermöglichen es, die Erstwohnungen über eine Quersubventionierung billiger anzubieten. Nachteil: Einheimische Besitzer können aus ihren altrechtlichen Liegenschaften nicht die Maximalrendite herausholen, die mit 100 Prozent Zweitwohnungen möglich wäre. Das erschwert es, in einer Gemeinde eine Mehrheit dafür zu finden.

– Eine jährlich wiederkehrende **Lenkungsabgabe** auf Zweitwohnungen, die weniger als eine bestimmte Anzahl Tage pro Jahr genutzt werden, wie in Pontresina. Menghini nennt sie auch «Luxussteuer», denn: Zweitwohnen ist Luxus und keine Lebensnotwendigkeit.» Vorteil: Einheimische Wohnungseigentümer werden geschont, die Gemeinde kann mit den Einnahmen



Will Abwanderung eindämmen: Gemeindepräsidentin Nora Saratz Cazin. Bild: Yanki Banki

gaben wie in Pontresina, die teils üppigen Erträge aus der Handänderungssteuer oder zweckgebundene Ersatzgebäude: Wer die Vorschrift für einen Erstwohnungsanteil nicht erfüllt und mehr Fläche für eine Zweitwohnung einsetzt, bezahlt dafür eine Ersatzabgabe.

Zum Teil tönt das nach Zukunftsmusik. Doch in der Bündner Gemeinde Flims ist vieles davon bereits Realität.

Werden altrechtliche Wohnungen umgebaut, abgebrochen und wieder aufgebaut, muss die Hälfte der gesamten Wohnfläche als Erstwohnung genutzt werden. Ausgenommen sind Erweiterungen der Wohnfläche bis 30 Prozent und gewöhnliche Renovationen. Immobilienbesitzer können sich freiwillig von der Erstwohnungsverpflichtung freikaufen: Pro Quadratmeter zahlen sie eine Ersatzabgabe von 2500 bis 3500 Franken. Dieses Geld wird für den Bau von bezahlbarem Wohnraum für Einheimische und Arbeitskräfte verwendet, auf Parzellen, welche die Gemeinde im Baurecht abgibt. Zudem verbietet Flims die Umnutzung von Hotels zu Zweitwohnungen.

Diese Regeln hat die Bevölkerung von Flims letztes November mit 73 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen. Dies nach einer drei Jahre dauernden Vorbereitung, während der die Bevölkerung wiederholt einbezogen wurde. Was ist das Erfolgsrezept? «Das Beispiel Flims zeigt, dass nur ein ausgewogener Mix von Massnahmen mehrheitsfähig ist und entsprechend Wirkung entfalten kann», sagt Gemeindepräsident Martin Hug dazu.

## Neue Ausnahmen für die Berggebiete – trotz Volksentscheid

Mitte-Nationalrat Martin Candinas will dem Zweitwohnungssetz weitere Zähne ziehen.

Stefan Bühler

Vier Jahre brauchte das Parlament, um die Zweitwohnungsinitiative in ein Gesetz zu giessen. Seit 2016 ist es in Kraft – und so richtig zufrieden ist niemand damit. Den einen sind die Vorschriften zu restriktiv. Für andere ist der Verfassungsauftrag damit nach wie vor nicht erfüllt.

Die Initiative forderte, dass der Zweitwohnungsanteil in Gemeinden auf 20 Prozent beschränkt wird. Doch schon im Gesetz von 2016 sind mehrere Ausnahmen enthalten. Und jetzt sind Vertreter der Bergkantone im Bundeshaus drauf und dran, das Gesetz weiter aufzuweichen. Am Dienstag kommt es im Ständerat zur vorentscheidenden Debatte. Treibende Kraft hinter der Lockerung ist der Mitte-Nationalrat und letztjährige Nationalratspräsidentin Martin Candinas aus Graubünden.

Er will Einschränkungen für die Umnutzung und den Ausbau von sogenannten altrechtlichen Wohnungen aufheben. Es geht um jene Wohnungen, die bereits zum Zeitpunkt der Abstimmung von 2012 bestanden haben.

Candinas fordert, «unnötige und schädliche Beschränkungen» beim Abruch und Wiederaufbau altrechtlicher Wohnungen aus dem Zweitwohnungssetz zu streichen. Heute dürfen solche Wohnungen bei einer Renovation zwar um 30 Prozent erweitert, jedoch keine neuen Wohnungen erstellt werden. Das will der Mitte-Nationalrat ändern. Zudem sollen auch neue Wohnungen geschaffen werden können, wenn ein altrechtliches Gebäude abgerissen und neu gebaut wird. Wobei das neue Gebäude im Zukunft auf dem Grundstück verbleiben werden kann.

Der Run wohlhabender Unterländer auf solche altrechtlichen Immobilien gilt als Treiber für die Wohnungsnot in den Berggebieten. Ist es das richtig, die Aufhebung des Zweitwohnungssetzes zu justieren und sie für Investoren noch attraktiver zu machen? Candinas und seine bürgerlichen Mitstreiter finden: ja. Letztes Jahr haben sie die Lockerung im Nationalrat mit 102 gegen 80 Stimmen durchgebracht.

Martin Candinas sieht in seiner parlamentarischen Initiative nicht eine Verschärfung des Problems, sondern vielmehr ein Instrument gegen die Wohnungsknappheit: «Mehr Wohnraum heisst auch mehr Wohnraum für Einheimische», sagt er. Mit dem Bau von Zweitwohnungen lasse sich für Einheimische der Bau zusätzlicher Erstwohnungen finanzieren. Zudem ermögliche der Vorrat an verdichtete Bauten in Berggebieten. «Wenn man ein Gebäude abreissen und an anderer Stelle des Grundstücks neu bauen darf, kann das Platz schaffen für ein neues Gebäude mit Erstwohnungsraum.»

Bezogen auf die Wohnungsnot in Tourismusorten hält er fest, nicht alle Berggemeinden seien gleich: Manche litten unter Abwanderung, andere unter Wohnungsnot.

«Wir können nicht alle Probleme auf Bundesebene lösen, die Gemeinden stehen selber in der Verantwortung.» Auf grundsätzliche Ablehnung stösst Candinas' Vorschlag bei SP und Grünen. «Diese Vorlage ist nicht verfassungskonform, und sie verletzt den Willen der Stimmberechtigten, die der Zweitwohnungsinitiative zugestimmt haben, in hohem Masse», sagte Gabriela Suter (SP) im Nationalrat. «Jede Entwicklung, die zu zusätzlichen Zweitwohnungen oder zu einer Vergrösserung der Zweitwohnungsfläche führt, läuft letztlich dem Ziel des Verfassungsartikels entgegen», und das sei mit dieser Vorlage der Fall.

Bundesrat Albert Rösti sprach sich in der Nationalratsdebatte zwar für eine Lockerung des Zweitwohnungssetzes aus. Er wollte aber weniger weit gehen als Candinas: Zusätzliche neue Wohnungen sollten nur als Erstwohnungen genutzt werden dürfen. Würde diese Bestimmung gelockert, «würde es attraktiver, altrechtliche Wohnungen zu sanieren oder abzubauen und neu aufzubauen», heisst es dazu in einem Bericht des Bundesrats. Die Erfahrung zeige, dass solche Erstwohnungen im Zuge der Erneuerung häufig zu einer Zweitwohnung umgenutzt werden. «Dies gilt im Interesse der lokalen Bevölkerung zu verhindern.»

### Extrem knappes Resultat: Wie das Unterland die Bergregionen überstimmte

Nicht mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen pro Gemeinde: Das forderte die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen». In den Tourismusregionen in den Alpen hat man das nie gewollt. Hier wurde die Zweitwohnungsinitiative klar, manchmal wachsend abgelehnt. Doch die Mehrheit aus dem Unterland überstimmte die Bergler: Die Initiative wurde am 11. März 2012 mit einem der bisher knappsten Ergebnisse angenommen – mit 50,6 Prozent Ja. In den Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent ist seither der Neubau von Ferienwohnungen untersagt. Allerdings enthält das entsprechende Gesetz mehrere Ausnahmen. Lanciert hatte die Initiative das Komitee «Helvetia Nostra» um den Landschafts- und Tischlermeister Franz Weber. Er kämpfte gegen die «kalten Betten» in den oft leer stehenden Ferienwohnungen und gegen die Zersiedelung des Berggebietes. (bdi.)



Quelle: BfS/Statistik



Vater der Zweitwohnungsinitiative: Der verstorbene Landschaftsschützer Franz Weber an einer Pressekonferenz. Bild: Peter Klauener/Keystone