

Wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik: Anreize und Leitplanken

Bei den Diskussionen über den Zweitwohnungsbau stehen der Landschaftsverbrauch, die bauliche Verunstaltung von Orten, die steigenden Immobilienpreise sowie die abnehmende Verfügbarkeit vermietbarer Betten im Zentrum der Kritik. Trotz dieser Probleme stellen Zweitwohnungen für die betroffenen Regionen eine wichtige Wertschöpfungsquelle dar. In diesem Beitrag werden verschiedene Ansätze vorgestellt, mit denen die unerwünschten Nebeneffekte des Zweitwohnungsbaus kontrolliert und die Nachfrage nach Zweitwohnungen so gelenkt werden können, dass auf lange Sicht attraktive und wirtschaftlich starke Tourismusdestinationen entstehen.



In den letzten Jahren sind verschiedene Gemeinden dazu übergegangen, den Zweitwohnungsbau auf eine gewisse Anzahl Quadratmeter pro Jahr zu beschränken. Diese Kontingentierung kann zwar als Übergangslösung zu einer aktiven Zweitwohnungspolitik sinnvoll sein, löst aber keine der langfristigen Probleme.

Bild: Keystone

Tourismusexperten sind sich heute einig, dass die touristischen Destinationen eine zukunftsgerichtete Zweitwohnungspolitik umsetzen müssen, wenn sie nicht riskieren wollen, dass das Zweitwohnungsgeschäft längerfristig den kommerziellen Kern der Destination – und somit deren Wirtschaftsmotor – abwürgt. Viele Tourismusorte stehen an einem Scheidepunkt: Entweder sie überlassen die Destination den Marktkräften mit all ihren Konsequenzen, oder aber sie fördern gezielt die nachhaltige Entwicklung der Destination. Unserer Meinung nach sollen die zu ergreifenden Massnahmen dem vorrangigen Ziel ausgerichtet sein, global konkurrenzfähige Tourismusdestinationen zu gestalten.



Peder Plaz
Geschäftsführer
Wirtschaftsforum
Graubünden, Chur

Vielfältige Herausforderungen erfordern Instrumenten-Mix

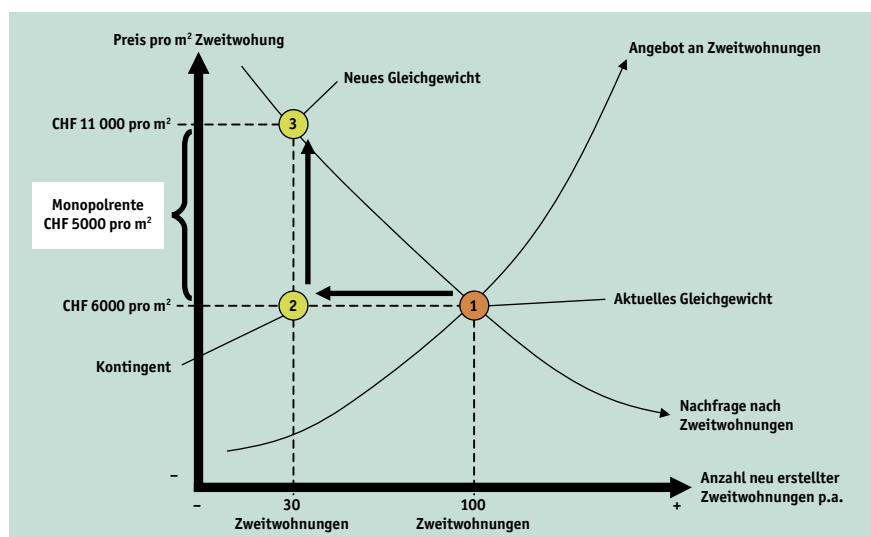
Es gibt kein Instrument, das alle Probleme des Zweitwohnungsbaus alleine lösen kann. Die Kantone als verantwortliche Instanz für die Richtplanung sind gefordert, einerseits von den Tourismusgemeinden eine explizite Zweitwohnungspolitik zu verlangen, andererseits ihnen eine Auswahl an nützlichen Instrumenten zur Verfügung zu stellen, sodass die Gemeinden aus diesem Werkzeugkasten der Destinationsentwicklungspolitik die für ihre individuellen Bedürfnisse am besten geeigneten Instrumente auswählen können.

Dieser Werkzeugkasten der Zweitwohnungspolitik baut auf folgende Ansatzpunkte auf:

- Definition von förderungswürdigen und zu beschränkenden Wohnungstypen;
- Einschränkung der Zweitwohnungen durch jährliche Kontingentierung als Sofortmassnahme;
- Überprüfung der Ortsplanung hinsichtlich des angestrebten Endprodukts;
- Aktive Ansiedlung von kommerziellen Beherbergungssystemen;

Grafik 1

Effekte der jährlichen Kontingentierung von Zweitwohnungen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden / Die Volkswirtschaft

- Belastung des Zweitwohnungsbestandes mit einer Lenkungsabgabe;
- Ablösung der Lex Koller durch die oben erwähnten Massnahmen.

Bei der Auswahl und beim Design der hier vorgestellten Schlüsselmassnahmen haben wir uns nebst dem übergeordneten Ziel der Förderung von attraktiven Tourismusdestinationen von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- Es sollen nicht nur unerwünschte Entwicklungen (Bau von kalten Zweitwohnungen) eingeschränkt werden, sondern gleichzeitig erwünschte Entwicklungen (Stärkung der Kernwirtschaft) gefördert werden.
- Die Massnahmen müssen mit dem bestehenden marktwirtschaftlichen System kompatibel sein und dürfen die Strukturentwicklung nicht behindern. Im Idealfall können die bestehenden Marktkräfte genutzt werden, um die angestrebte Entwicklung zu fördern.
- Die Instrumente dürfen keine vollständige Trennung der verschiedenen Immobilienmärkte (kommerzielle Beherbergung, Zweit- und Erstwohnungen) herbeiführen.

Bevor wir uns nun dem Inhalt des Werkzeugkastens zuwenden, gilt es zunächst den Umgang mit den betreffenden Wohnungstypen festzulegen. Dies ist notwendig, damit die einzelnen Instrumente zielorientiert eingesetzt werden können. Folgende Richtlinien können dabei verwendet werden:

- Reine Zweitwohnungen sind in der Tendenz einzuschränken bzw. zu verteuern,

damit pro verkauftem Quadratmeter Boden- oder Wohnfläche eine möglichst hohe Wertschöpfung resultiert.

- Zu fördern sind kommerzielle Beherbergungssysteme, die mit ihrem jeweiligen Vermietungssystem eine nachhaltige Wertschöpfung im Ort ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Hotels, Jugendherbergen sowie neue Systeme wie Resorts oder Tourismusresidenzen.
- Ob Erstwohnungen staatlich gefördert werden sollen oder nicht, ist unseres Erachtens primär eine sozialpolitische Frage.

Sofortmassnahme: Jährliche Kontingentierung der Zweitwohnungen

In den letzten Jahren sind verschiedene Gemeinden dazu übergegangen, den Zweitwohnungsbau auf eine gewisse Anzahl Quadratmeter pro Jahr zu beschränken. Diese Massnahme reduziert zwar die Zahl der neu gebauten Zweitwohnungen, löst aber keine der langfristigen Probleme. Trotzdem kann eine jährliche Kontingentierung sinnvoll sein, da sie in Boomzeiten als Bremse wirkt: Sie trägt einerseits dazu bei, dass das Bauvolumen eher in der Region abgearbeitet werden kann und die Wertschöpfung in der Region verbleibt. Andererseits verschafft sie der Gemeinde Zeit, um ihre Zweitwohnungspolitik zu überprüfen.

Wird die jährliche Kontingentierung geschickt eingesetzt, kann sie zudem die Aktivitäten zur Standortförderung unterstützen. Denn bei gleichbleibender Nachfrage steigen mit einer Kontingentierung die Quadratmeterpreise für Zweitwohnungen, und es entsteht eine Monopolrente auf den Kontingenten (siehe *Grafik 1*). Dieser Nebeneffekt ermöglicht es der Gemeinde, die Kontingente als Belohnung für erwünschtes Verhalten einzusetzen. So kann sie beispielsweise bei der Kontingentsvergabe Investoren bevorzugen, die in die kommerzielle Beherbergungswirtschaft investieren. Dagegen ist von einer Gratisabgabe der Kontingente nach dem System «first come – first served» dringend abzuraten, da dadurch die jeweils aggressivsten Zweitwohnungsspekulanten in den Genuss der Monopolrente kommen würden.

Prüfungswert ist hingegen ein System der qualifizierten Vergabe, bei dem die Gemeinde einmal pro Jahr Kontingente mit einer Gültigkeit von beispielsweise zwei Jahren nach folgendem Muster vergibt:

- Gratisabgabe von Kontingenten für Projekte, die kommerzielle Beherbergungskapazitäten schaffen (Anreiz für erwünschte Projekte);
- Begrenzte Gratisabgabe von Kontingenten an Ortsansässige zur Umnutzung ihrer

- Erstwohnung (Flexibilität für Ortsansässige erhalten);
- Versteigerung von 50% der übrig bleibenden Kontingente in der regionalen Wirtschaft an den Meistbietenden (Bevorzugung der ansässigen Wirtschaft als Garantin für regionale Arbeitsplätze);
- Versteigerung von 50% der übrig bleibenden Kontingente weltweit an den Meistbietenden (Maximierung der Kontingenteinnahmen).

Ersteigerte Kontingente können – mit Ausnahme der Gratiskontingente für umzunutzende Erstwohnungen – während der Gültigkeitsdauer frei gehandelt werden. Mit diesem System wird sowohl der Zweitwohnungsbau eingeschränkt als auch die Destinationsentwicklung gefördert, indem Anreize für die Schaffung von warmen Betten gesetzt werden.

Masterplan: Potenzial- und zielorientierte Ortsplanung

In den 1940er-Jahren wurde in vielen Gemeinden eine «landwirtschaftliche Melioration» durchgeführt, weil die Eigentumsverhältnisse der Flächen eine effiziente Bewirtschaftung zunehmend erschwerten. Gleiches gilt heute für die Tourismuswirtschaft. In vielen Orten wäre eine «touristische Melioration» notwendig, welche die verfügbaren Flächen für Hotelansiedlungen, Gewerbe, Golfplätze, Wohnungen usw., aber auch Freihalte- und Schutzflächen neu ordnet. Diese Art der *Masterplanung* ist vom Ziel geleitet, den Herausforderungen der Zersiedelung und Attraktivitätsminderung zu begegnen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Destination langfristig zu fördern. Im Rahmen der Masterplanung gilt es zu überlegen, wie die Destination in 20 oder 30 Jahren aussehen soll, damit sie ein attraktives touristisches Produkt darstellt. Ausgehend von dieser Vision ist zu überprüfen, wo die bestehende Zonen- und Ortsplanung sowie die Eigentümerstrukturen anzupassen sind.

Es ist davon auszugehen, dass die meisten dafür erforderlichen raum- und ortsplanerischen Instrumente heute bereits vorhanden sind. Die Herausforderung liegt also darin, diese den Potenzialen der Destination entsprechend einzusetzen.

Aktive Ansiedlung von kommerziellen Beherbergungssystemen

Auf den ersten Blick erscheint die Situation grotesk: Baukräne in den Tourismusdestinationen zeugen von einer anhaltend guten Konjunktur; gleichzeitig droht vielen Ge-

meinden der Verlust von kommerziellen Beherbergungskapazitäten. Damit eine Tourismusdestination langfristig international wettbewerbsfähig bleiben kann, sind betriebswirtschaftlich funktionsfähige Beherbergungskonzepte zu realisieren. Während im Ausland viele solcher Projekte – oft unter Beteiligung internationaler Hotelketten – entstehen, ist deren Umsetzung in der Schweiz äusserst schwierig. Ein Grund dafür ist, dass an geeigneten Lagen aufgrund von Zonenbeschränkungen oder der Eigentums-situation keine Bauflächen verfügbar sind. Zudem kann die Lex Koller bei der Ansiedlung von neuartigen kommerziellen Beherbergungssystemen hinderlich sein.

Wenn sich die Tourismusorte weiterentwickeln möchten, sind gleichzeitig mit der Beschränkung des lukrativen Zweitwohnungsgeschäfts Alternativen in Form von kommerziellen Beherbergungskapazitäten zu schaffen. Hier kann die Gemeinde eine wesentliche Rolle spielen, indem sie eine konsequente Ansiedlungspolitik betreibt, die primär darauf abzielt, *geeignete Flächen für Hotelansiedlungen verfügbar zu machen* und *Ansiedlungsprojekte professionell zu begleiten*. Bund und Kanton können die Gemeinden unterstützen, etwa indem sie die Umsetzung/Ausgestaltung der Lex Koller überprüfen und wo notwendig anpassen. Gleichzeitig muss auch bestehenden kommerziellen Beherbergungssystemen die Möglichkeit verschafft werden, sich weiter zu entfalten. Als wirksame Instrumente der Hotelförderung stehen beispielsweise die Erhöhung der Ausnutzungsziffer oder die Bereitstellung von angrenzenden Grundstücken zur Verfügung. Gemeinden mit Kontingentierung können Vorzugskontingente gewähren, um Bauflächen zu vergünstigen, die sonst für kommerzielle Beherbergungsprojekte zu teuer wären. Je konsequenter eine Gemeinde zudem die Philosophie der Masterplanung umsetzt, desto einfacher dürfte es sein, überhaupt zu geeigneten Ansiedlungsflächen zu kommen. Das Zusammenwirken von Kontingentierung und Masterplanung kommt in der Ansiedlungsaktivität besonders deutlich zum Ausdruck.

Belastung des Zweitwohnungsbestandes mit einer Lenkungsabgabe

Im Gegensatz zu Verboten, welche die Marktkräfte ausschalten und in letzter Konsequenz zum wirtschaftlichen Kollaps eines Tourismusortes führen können, hat die Einführung von Lenkungsabgaben verschiedene erwünschte Effekte: Das Produkt Zweitwohnungen kann verteuert werden, was die Nachfrage in bestimmten Kundensegmenten

Tabelle 1

Kosten pro Zweitwohnung für den Gemeindehaushalt in ausgewählten Gemeinden (Basisjahr 2005)

In CHF	Arosa	Davos	Flims	Klosters	Lenzerheide
Anrechenbare Kosten mit Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	-1913	-2442	-2739	-2288	-2044
Anrechenbare Steuereinnahmen	723	1067	1117	1059	896
Anrechenbare Kurtaxeneinnahmen	170	a	a	88	a
Ungedeckte anrechenbare Kosten mit Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	-1020	-1375	-1622	-1141	-1148
Angerechnete Kosten der Standortentwicklung	334	639	539	781	520
Ungedeckte anrechenbare Kosten ohne Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	-686	-737	-1083	-360	-628

a Anteilige Kurtaxeneinnahmen sind in den anrechenbaren Kosten bereits berücksichtigt, aber nicht separat ausgewiesen.

Quelle: Suter/Zila 2007, Bauer et al. 2007, Jahresrechnungen der Gemeinden / Die Volkswirtschaft

etwas dämpfen sollte. Gleichzeitig profitieren die Gemeinden von Mehreinnahmen, die beispielsweise für die Weiterentwicklung der Destination (Infrastrukturen, Beschaffung von Ansiedlungsflächen) eingesetzt werden können. Untersuchungen zeigen zudem, dass Zweitwohnungen heute – zumindest in einem Teil der Gemeinden – zu beträchtlichen ungedeckten Kosten für den Gemeindehaushalt führen (vgl. *Tabelle 1*). Mit einer Lenkungsabgabe könnten diese Kosten gedeckt werden.

Durch die permanente finanzielle Belastung des Zweitwohnungsbestandes mit einer Lenkungsabgabe werden zudem die Stillstandskosten erhöht. Es ist zu erwarten, dass dadurch die Eigentümer eher überlegen, ob sie ihre wenig genutzte Zweitwohnung vermieten oder verkaufen sollen.¹ Dadurch würde die alte Substanz vermehrt in den Nutzungskreislauf zurückgelangen und einen Teil der Nachfrage nach neuen Zweitwohnungen absorbieren.

Gemeinden, die als Wohnort für Arbeitspendler oder als Alterswohnsitz in Frage kommen, können die Erträge aus der Lenkungsabgabe beispielsweise für Steuersenkungen verwenden, um ihre Attraktivität als Wohnort zu steigern. Dies eröffnet diesen Gemeinden ein zusätzliches Wachstumsfeld neben dem klassischen Tourismus.

der Schweiz Tourismusresidenzen zu erstellen. Diese lassen sich erfahrungsgemäss gut vermieten und wären für die schweizerischen Tourismusorte nicht nur willkommene Gästebringer, sondern aufgrund der normalerweise professionellen und internationalen Managementstrukturen auch eine Chance, vermehrt auf internationalen Märkten Fuss zu fassen. Damit diese Projekte realisiert werden können, würde es eigentlich genügen, im Rahmen der Lex Koller die Definition der Betriebsstätte neu auszulegen.

Eine andere Möglichkeit, mit der Lex Koller das Optimum zu erreichen, wäre die oben beschriebene jährliche Kontingentierung: Die kantonalen Kontingente der Lex Koller könnten ebenfalls nach einem qualifizierten Vergabesystem bestimmten, zu bevorzugenden Projekten zugewiesen und die verbleibenden Kontingente meistbietend versteigert werden. Werden die in diesem Beitrag vorgestellten Instrumente umgesetzt, würde die Lex Koller in den Tourismusorten letztlich jedoch hinfällig.

Fazit

Im Gegensatz zur bisherigen, eher auf Schadensbegrenzung ausgerichteten Zweitwohnungspolitik schlagen wir eine wertschöpfungsorientierte, auf die Nutzung der vorhandenen Chancen ausgerichtete Zweitwohnungspolitik vor. Die Instrumente aus dem hier vorgestellten Werkzeugkasten versprechen diesbezüglich neue Perspektiven. Denn grundsätzlich sollten die Marktkräfte nicht behindert werden. Vielmehr sind ihnen bei der Entfaltung Anreize und Leitplanken zugleich zu setzen. Strukturentwicklung statt Strukturhaltung ist das Credo.

Den Gemeinden fällt bei der Weiterentwicklung des lokalen Zweitwohnungsmarktes die grösste Verantwortung zu. Sie stossen dabei jedoch teilweise an ihre gesetzgeberischen Grenzen und sind auf kantonale und teilweise nationale Unterstützung angewiesen. Das Ziel muss letztlich sein, wettbewerbsfähige und attraktive Arbeits- und Wohnorte zu schaffen. ■

Kasten 1

Weiterführende Literatur

- Wirtschaftsforum Graubünden (2006): Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik, Chur.
- Plaz, P. (2007): Die Kosten der Zweitwohnungen, Chur.
- Plaz, P. (2007). Auslegeordnung der Ideen für eine hotelfreundliche Zweitwohnungspolitik, Referat anlässlich des Workshops des Hoteliersvereins Graubünden, Davos.

¹ Dies gilt zwar nicht für die Villen des obersten Segments, hat jedoch Gültigkeit für eine breite Masse der in den Siebzigerjahren gebauten Zweitwohnungen.

Ablösung der Lex Koller durch die vorgeschlagenen Massnahmen

Bisher konnte sich das Parlament nicht dazu durchringen, die Lex Koller aufzuheben. Den Tourismusorten ist die Lex Koller ein Dorn im Auge, weil diese den Bau von neuartigen, professionell vermieteten Beherbergungssystemen (Tourismusresidenzen) behindert. Derzeit bekunden verschiedene international tätige Investoren Interesse, in