



Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen

Ansätze für Gemeinden, um der Wohnraumknappheit entgegenzutreten

Wenn Gemeinden von der Digitalisierung und vom Homeoffice-Trend profitieren möchten, ist die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum für Einheimische und Zuzüger ein zentrales Thema. Das Wirtschaftsforum geht davon aus, dass den Gemeinden hierbei eine zentrale und aktive Rolle zukommen.

25. April 2022

Impressum

<i>Herausgeber</i>	Wirtschaftsforum Graubünden
<i>Autoren</i>	<p>Brigitte Küng</p> <p>Für den Inhalt des Berichts sind die Autoren verantwortlich. Der Inhalt kann teilweise von den persönlichen Einschätzungen und Beurteilungen einzelner beteiligter Personen oder der Auftraggeber abweichen.</p>
<i>Veröffentlichung</i>	25. April 2022
<i>Über das Wirtschaftsforum Graubünden</i>	<p>Das Wirtschaftsforum Graubünden versteht sich als Denkwerkstatt der Wirtschaft und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Graubünden ein.</p> <p>Das Wirtschaftsforum Graubünden stellt sein Wissen über wirtschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge in Graubünden der Öffentlichkeit in Form von Berichten, Referaten und Diskussionen zur Verfügung. Auf Einladung sind Vertreter des Wirtschaftsforums Graubünden jederzeit gerne bereit, an Podiumsdiskussionen teilzunehmen oder als Referenten zu wirken.</p>
<i>Offenlegung von Quellen</i>	<p>Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die aufgrund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.</p> <p>Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offengelegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.</p> <p>Gleichwohl kann das Wirtschaftsforum Graubünden keine Haftung für die Richtigkeit der gemachten Annahmen übernehmen.</p>
<i>Kontakt</i>	<p>Wirtschaftsforum Graubünden</p> <p>Poststrasse 3</p> <p>7000 Chur</p> <p>Tel. +41 81 253 34 34</p> <p>www.wirtschaftsforum-gr.ch</p> <p>info@wirtschaftsforum-gr.ch</p>

Inhaltsverzeichnis

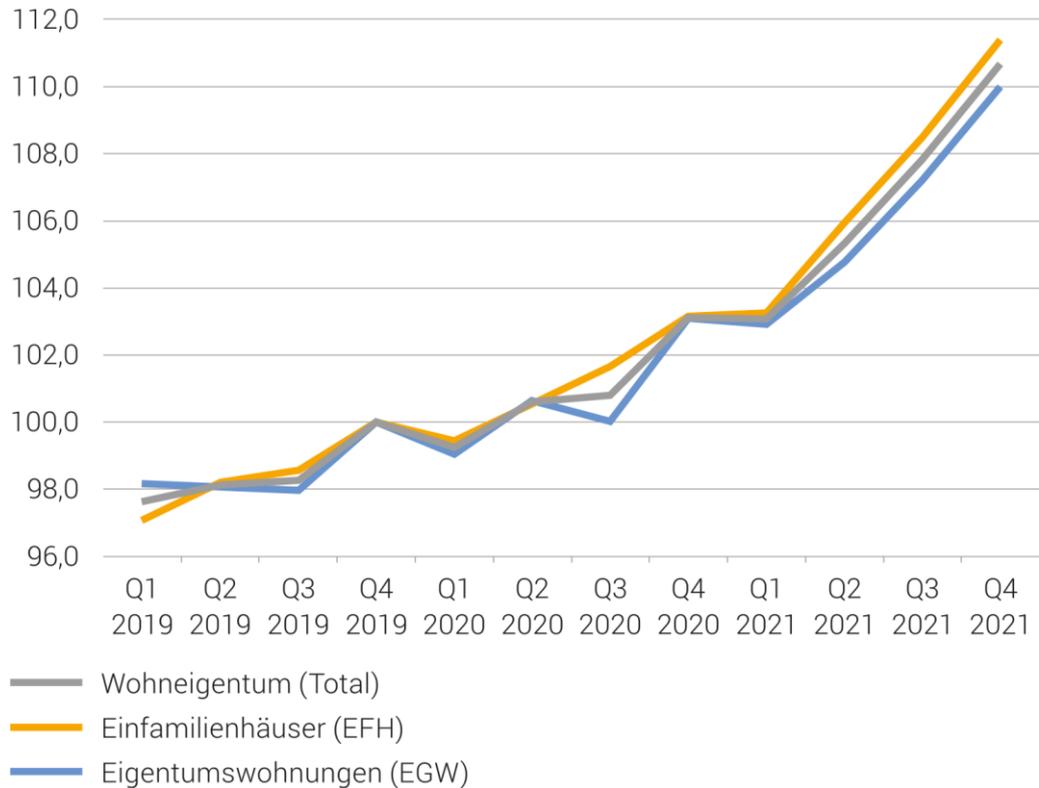
1	Ausgangslage und Problemstellung	4
2	Ansätze für Gemeinden	5
2.1	Anreize für Investoren via Ortsplanung/Baugesetz.....	5
2.2	Schaffung von Bauzonen für Erstwohnungen	5
2.3	Nicht gewinnmaximierende Grundeigentümer bei Vorhaben unterstützen	6
2.4	Aktive Bodenpolitik oder Investitionen in Wohnraum durch die Gemeinde	7
2.5	Wohnbaugenossenschaften und erschwinglichen Wohnraum fördern .	8
2.6	Zusätzliche gesetzliche Zweitwohnungsbeschränkung	8
2.6.1	Umnutzungsmöglichkeiten von Hotels zu Zweitwohnungen einschränken:	8
2.6.2	Bau von Zweitwohnungen in geschützten Bauten ausschliessen	9
2.6.3	Beim Bau von Zweitwohnungen die Schaffung von Erstwohnungen vorschreiben	9

1 Ausgangslage und Problemstellung

Angetrieben durch das Tiefzinsniveau ist die Nachfrage nach Wohneigentum in der ganzen Schweiz ungebrochen, das Preisniveau entsprechend stark steigend.

Abbildung 1

Preisentwicklung von Wohnimmobilien in der Schweiz, indiziert Q4 2019)



Quelle: BFS, Schweizerischer Wohnimmobilienpreisindex (IMPI) 2022.

Totalindex und Subindizes nach Objekttypen. Indiziert mit Basis Q4 2019 = 100)

Die Corona-Pandemie hat die Nachfrage nach Ferienwohnungen im Berggebiet zusätzlich verstärkt. Aufgrund des Zweitwohnungsgesetzes ist jedoch in fast allen Bündner Gemeinden der Bau von neuen Zweitwohnungen eingeschränkt, so dass die steigende Nachfrage auf ein knappes Angebot trifft. Das Zweitwohnungsgesetz sieht allerdings einige Ausnahmen vor. So können sogenannte altrechtliche Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 bestanden oder bewilligt waren, nach wie vor als Zweitwohnungen verkauft werden, auch wenn sie heute als Erstwohnung genutzt werden. Damit entsteht zunehmend Konkurrenz um Wohnraum zwischen einer kaufkräftigen Klientel aus dem Unterland und der einheimischen Bevölkerung. Preiswerter Wohnraum für die ansässige Bevölkerung ist daher in vielen Gemeinden zunehmend knapp. Gleichzeitig sind rund $\frac{2}{3}$ der Bündner Gemeinden damit konfrontiert, ihre Baulandreserven aufgrund des Raumplanungsgesetzes und den Vorgaben zu verdichtetem Bauen zu verkleinern. Dies nimmt den Gemeinden Handlungsspielraum und erhöht den Druck auf den Immobilienmarkt zusätzlich.

2 Ansätze für Gemeinden

Nachfolgend haben wir verschiedene Stossrichtungen zusammengetragen, welche Gemeinden zur Schaffung von Wohnraum für Einheimische und Zuzüger einschlagen können:

2.1 Anreize für Investoren via Ortsplanung/Baugesetz

Im Rahmen der Ortsplanung bzw. im kommunalen Baugesetz besteht die Möglichkeit, Investoren z.B. eine höhere Ausnutzung ihrer Grundstücke zu ermöglichen, wenn sie sich verpflichten, auf den betreffenden Grundstücken einen gewissen Anteil von preisgünstigen Wohnungen oder generell Erstwohnungen zu realisieren. Damit dieser Ansatz wirkungsvoll ist, muss der Anreiz einerseits für Investoren genügend gross sein und andererseits darf er nicht zu unerwünschten Nebenwirkungen auf die Siedlungsqualität führen.

Beispiel Gemeinde Vaz/Obervaz: Ausnutzung für Erstwohnungsprojekte erhöhen

Die Teilrevision des Baugesetzes zur Förderung des Erst- und Einschränkung des Zweitwohnungsbaus wurde im November 2021 an der Urne angenommen. Der Ausnutzungsbonus im Erstwohnungsbau wird von 20% auf 30% erhöht, so dass Bauherren mit Erstwohnungsprojekten eine höhere Ausnutzung ermöglicht wird.

Förderung von reinen Erstwohnungsbauten

Die Erstellung von Erstwohnungsbauten liegt nach wie vor, bzw. seit dem Zweitwohnungsgesetz noch verstärkt im öffentlichen Interesse. Der Ausnutzungsbonus für reine Erstwohnungsbauten (also Bauten ohne touristisch bewirtschaftete Wohnungen, Einliegerwohnungen usw.) gemäss Art. 61 Baugesetz wird daher nicht nur beibehalten, sondern von 20% auf 30% erhöht. Dieser Bonus soll Anreiz geben, vermehrt Erstwohnungen zu erstellen. Ebenso wird bei der Erstellung von Zweitwohnungen nach Art. 8 Abs. 1-3 ZWG ein mindestens gleich hoher Anteil Erstwohnungen eingefordert.

Quelle: Auszug aus der BOTSCHAFT zur Teilrevision der Ortsplanung, «Vorgezogene Teilrevision Baugesetz» der Gemeinde Vaz/Obervaz

2.2 Schaffung von Bauzonen für Erstwohnungen

Im Rahmen der Ortsplanung besteht auch die Möglichkeit, Bauzonen zu schaffen, in welchen ein bestimmter Anteil der neu gebauten Wohnungen preisgünstige Wohnungen sein müssen (vgl. Art. 26 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden). Auch dieser Weg ist nicht einfach, da Einzonungen in manchen Gemeinden angesichts der übergeordneten raumordnungspolitischen Vorgaben kaum mehr möglich sind, sondern im Gegenteil die Bauzonen reduziert werden müssen. Werden Verpflichtungen zur Realisierung preisgünstiger Wohnungen für bereits bestehende Bauzonen erlassen, so können sich für Gemeinden Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung ergeben.

Beispiel Erstwohnungszone, Gemeinde Zweisimmen

Das Baugesetz der Gemeinde Zweisimmen (BE) sieht Zonen mit einem Mindestanteil Erstwohnungen vor:

Art. 18 Gebiet mit Erstwohnungsanteil

¹ In den im Zonenplan bezeichneten Gebieten sind bei Neubauten 30% der Bruttogeschossfläche für Wohnungen für die ortsansässige Bevölkerung vorzusehen (Erstwohnungen).

² Erstwohnungen sind Wohnungen, die von ortsansässigen Personen (mit festem Wohnsitz bzw. Steuerdomizil in Zweisimmen), Saisonangestellten oder Wochenaufenthaltern benutzt werden. Zu den Erstwohnungen zählen auch gewerblich genutzte Bruttogeschossflächen.

³ Der Übertragung des Erstwohnungsanteils auf Nachbarparzellen ist gestattet.

⁴ Der Erstwohnungsanteil ist im Grundbuch einzutragen.

⁵ Mit der Baueingabe ist ein Grundrissplan über die vorgesehene Aufteilung der Erst- und Zweitwohnungen vorzulegen.

⁶ Für bestehende Wohnungen gilt die Bestandesgarantie. Bei Ersatz eines bestehenden Gebäudes ist der Erstwohnungsanteil einzuhalten.

Quelle: <https://terrara.ch>

Die Ausscheidung von Zonen mit vorgeschriebenem Anteil an Erstwohnungen ist gesetzlich zulässig, wenn sie auf der Basis einer kommunalen Gesamtplanung und einer umfassenden Interessenabwägung basiert. Im Fall der Gemeinde Zweisimmen wurden diese Punkte vernachlässigt, wie das Berner Verwaltungsgericht befand: Eine Beschwerde zur Ortsplanungsrevision wurde daher teilweise gutgeheissen, die grundsätzliche Zulässigkeit der Ausscheidung von solchen Erstwohnungs-zonen wurden gleichzeitig aber bestätigt.

Zum vollständigen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Gemeinde Zweisimmen (2014): [Link](#)

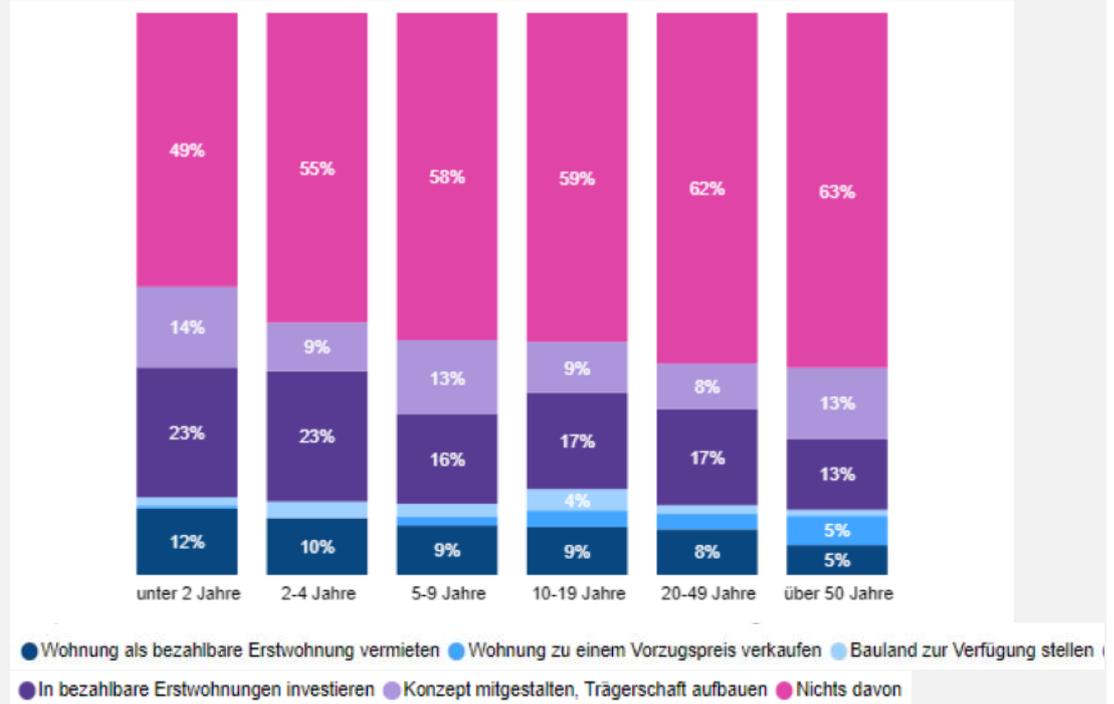
2.3 Nicht gewinnmaximierende Grundeigentümer bei Vorhaben unterstützen

Schliesslich gelingt es Gemeinden immer wieder, Grundeigentümer zu überzeugen, ihren Gewinn mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinde nicht zu maximieren, sondern auch Wohnraum für Einheimische zu moderaten Preisen anzubieten. Hierbei ist die Netzwerkpflege zwischen Gemeinde, einheimischen Landbesitzern und Zweitheimischen ein wichtiges Element.

Beispiel Davos: Zweitheimische als Investoren für Erstwohnraum gewinnen

Die Region Prättigau/Davos hat im Rahmen des Modellvorhabens «Wohnraumstrategie für Senioren und andere Neustarter» 2021 eine Umfrage in Davos durchgeführt und unter anderem Zweitheimische befragt, ob sie bereit wären, in Erstwohnungen in Davos zu investieren. Das Ergebnis weckt Hoffnung, dass sich Zweitheimische als Investoren, Vermieter oder Know-how-Träger für Projekte gewinnen lassen: Rund ⅓ bis ⅔ der Zweitheimischen wären bereit als Investoren, Vermieter oder Mitgestalter einen Beitrag zu mehr Erstwohnraum zu leisten.

Grafik: Zweiteimische nach Dauer des Immobilienbesitzes:



Quelle: Region Prättigau/Davos (2021): Befragung Zweiteimische Wohnsitzverlegung und Wohnraumentwicklung in Davos

2.4 Aktive Bodenpolitik oder Investitionen in Wohnraum durch die Gemeinde

Ist eine Gemeinde selber Grundeigentümerin, so hat sie ideale Voraussetzungen, um selber preisgünstigen Wohnraum anzubieten oder das betreffende Land im Baurecht an Wohnbauträger abzugeben, die sich zur Errichtung preisgünstiger Wohnungen verpflichten. So tritt etwa die Gemeinde La Punt als Bauherrin auf und vermietet selber Wohnungen. Im Rahmen der Baulandmobilisierung werden Gemeinden in den kommenden Jahren vom Kaufrecht von unüberbautem Bauland Gebrauch machen können. Gemeinden können als Käufer und Vermittler oder als Investoren auftreten.

Beispiel aktive Bau- und Bodenpolitik der Gemeinde La Punt Chamues-ch

Die Gemeinde schreibt in ihrem Baugesetz das Ziel fest, den Erstwohnungsbau mit verschiedenen Massnahmen zu fördern. Unter anderen sieht sie eine aktive Bodenpolitik und die Erstellung von Erstwohnungen als Gemeindeaufgabe. So trat sie bereits in der Vergangenheit als Bauherrin auf. 12 Wohnungen werden heute durch die Gemeinde La Punt an Einheimische vermietet, 10 weitere befinden sich im Bau und 20 Wohnungen sind in Planung.

Förderung des Erstwohnungsbaus

Art. 57

- 1 Die Gemeinde fördert den Bau von Erstwohnungen durch die Festlegung von Erstwohnungsanteilen, eine aktive Bodenpolitik, die Erstellung von Erstwohnungen sowie weitere Massnahmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

Quelle: Baugesetz der Gemeinde La Punt Chamues-ch, www.lapunt.ch

2.5 Wohnbaugenossenschaften und erschwinglichen Wohnraum fördern

Gemeinden können Anreize für Wohnbaugenossenschaften und sozialen Wohnungsbau setzen. Basierend auf einem kommunalen Gesetz zur Förderung von preiswertem Erstwohnungsbau können Gemeinden z.B. Beiträge zur Kapitalverzinsung oder *à fonds perdu* Investitionsbeiträge zugunsten der Bauträgerschaft vorsehen¹.

Beispiel Wohnbauförderung im Kanton Wallis

Im Kanton Wallis können Käufer von Erstwohnungen von einer finanziellen Förderung von max. 6% der Investitionssumme oder bis zu 25'000 Franken profitieren und damit eine Erleichterung bei der Finanzierung erhalten. Voraussetzung ist, dass die Liegenschaft in einer der 35 Gemeinden liegt, welche spezifische Problemstellungen des Berggebiets und des ländlichen Raums aufweisen (definierter Wirkungssperimeter).

Weitere Informationen: <https://rw-oberwallis.ch>

2.6 Zusätzliche gesetzliche Zweitwohnungsbeschränkung

Der Kanton hat die Möglichkeit, die Nutzungsbeschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG, Art. 12) mit eigenen gesetzlichen Regelungen zu verschärfen. Das Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden überlässt diese Kompetenz den Gemeinden (Art. 22a)². Da eine stärkere Nutzungsbeschränkung von altrechtlichen Wohnungen aber faktisch mit einer Beschränkung der Eigentumsrechte einhergeht, ist in der Praxis mit Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung zu rechnen. Den Gemeinden stehen beispielsweise folgende Ansätze offen.

2.6.1 Umnutzungsmöglichkeiten von Hotels zu Zweitwohnungen einschränken:

Gemeinden können die Umnutzung von unrentablen Hotels gemäss Art. 8.4 ZWG in bis zu 50% Zweitwohnungen verhindern. In den kommunalen Gesetzen kann die Umnutzung von Hotels in Zweitwohnungen ausgeschlossen werden (vgl. Gemeinde Vaz/Obervaz).

Beispiel Vaz/ Obervaz: Umnutzung von Hotels zu Zweitwohnungen gesetzlich ausgeschlossen

Es ist ein Anliegen der Gemeinde, bestehende Hotels langfristig zu erhalten. Das Zweitwohnungsgesetz sieht in Art. 8 Abs. 4 vor, dass Hotels, deren Betrieb aufgegeben wird unter bestimmten Voraussetzungen zu 50% in Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Diese Ausnahmeregelung birgt aus Sicht der Gemeinde die Gefahr, dass Hotellschliessungen Vorschub geleistet wird, was nicht im öffentlichen Interesse liegt. Die Ausnahme betrifft zudem ausschliesslich Hotelbetriebe, was in gewissem Mass eine Ungleichbehandlung mit anderen Gewerbebetrieben darstellt. Die Hotels in der Gemeinde Vaz/Obervaz liegen in der Regel an zentralen Lagen, welche eine hohe Eignung als Erstwohnungsstandorte aufweisen. Es liegt nicht im öffentlichen Interesse, an solchen guten Lagen zusätzliche Zweitwohnungen zu fördern, zumal eine permanente Nachfrage nach Erstwohnungen besteht. Die Umnutzungsmöglichkeit nach Art. 8 Abs. 4 ZWG wird daher ausgeschlossen.

¹ Vgl. zum Beispiel das Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung der Gemeinde St. Moritz (=> [Link](#)) oder das Programm Wohnbauhilfe zur Belebung des Dorfkerns mit Erstwohnungen in der Gemeinde Ernen VS (=> [Link](#))

² Parlamentarischer Vorstoss bzw. Fraktionsanfrage der SP Graubünden betreffend Schutz altrechtlicher Bauten und Wohnungen, Februarsession 2022 (=> [Link](#))

Quelle: Auszug aus der BOTSCHAFT zur Teilrevision der Ortsplanung, «Vorgezogene Teilrevision Baugesetz» der Gemeinde Vaz/Obervaz

2.6.2 Bau von Zweitwohnungen in geschützten Bauten ausschliessen

Gemeinden können den Bau von Zweitwohnungen in ortsbildprägenden Bauten gem. Art. 9. ZWG ausschliessen, indem sie über die Ortsplanung und die kommunalen Gesetze ausschliesslich Umbauvorhaben im Bereich von Erstwohnungen zulassen (vgl. Gemeinde Valsot).

2.6.3 Beim Bau von Zweitwohnungen die Schaffung von Erstwohnungen vorschreiben

Gemeinden können beim Bau von Zweitwohnungen gem. Art. 8.1 bis 8.3 ZWG im Rahmen von Beherbergungsprojekten vorschreiben, dass mindestens gleich viele Erstwohnungen entstehen müssen.

Beispiel Vaz/ Obervaz: Schaffung von Erstwohnungen bei Beherbergungsprojekten mit 20% Zweitwohnungsbau vorgeschrieben

Massnahmen zur Förderung der Hotellerie

Die in Art. 8 Abs. 1-3 ZWG vorgesehenen Querfinanzierungsmöglichkeiten von Hotelbetrieben zur Sicherung des langfristigen Erhalts solcher Betriebe sind grundsätzlich zugelassen. Demnach können neue und bestehende Betriebe auch einen Anteil an Zweitwohnungen (Wohnungen ohne Nutzungsaufgabe) realisieren, wenn dies vollumfänglich dem Erhalt des Beherbergungsbetriebs dient und die Voraussetzungen gemäss ZWG erfüllt sind. Im Sinne der Förderung des Erstwohnungsbaus sind solche Zweitwohnungen jedoch nur zulässig, wenn gleichzeitig mindestens in demselben Umfang auch Erstwohnungen erstellt werden.

Quelle: Auszug aus der BOTSCHAFT zur Teilrevision der Ortsplanung, «Vorgezogene Teilrevision Baugesetz» der Gemeinde Vaz/Obervaz