

Das «kalte Betten»-Problem

04.09.2010 von Hans Kissling, Das Magazin 2010-35

«Ab April haben wir auch eine Wohnung in Zürich», verkündete Anfang Jahr Ex-Miss-Schweiz Christa Rigozzi in den Medien. Es ist chic geworden, einen Zweitwohnsitz in einem der Grossstadtzentren der Schweiz zu besitzen. Zwischen 1980 und 2000 hat sich die Zahl der Zweitwohnungen in den grössten fünf Städten mehr als verdoppelt. Damit findet das stärkste Wachstum von Zweitwohnungen nicht mehr in den Tourismusgebieten, sondern in den Städten statt.

Jahrzehntelang war das Thema Zweitwohnungen auf die Berggebiete beschränkt. Die «kalten Betten» seien eine schädliche Konkurrenzierung der Hotellerie und würden zu toten Dörfern führen, weil die Wohnungen die meiste Zeit leer stünden. Zudem müsse eine überdimensionierte Infrastruktur bereit gestellt werden, was die Finanzen der Tourismusgemeinden belastete. Neben der Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes wurde auch eine «Überfremdung des einheimischen Bodens» beklagt.

Bereits in den Sechzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts versuchte die Politik Gegensteuer zu geben. Zum einen ging es darum, mit gesetzlichen Erlassen den Erwerb von Liegenschaften in der Schweiz durch Ausländer zu beschränken. Die Lex Celio löste die Lex von Moos ab, welche wiederum von der Lex Furgler und danach von der Lex Friedrich und von der (noch heute geltenden) Lex Koller abgelöst wurde.

Als weitere Massnahme zur Eindämmung des Wachstums an Zweitwohnungen in den Tourismusgebieten wurden im Rahmen der Ortsplanungen in verschiedenen Tourismusgemeinden Kontingentierungen von Zweitwohnungen festgelegt. So dürfen im Baugebiet von St. Moritz pro Jahr maximal 3000 m² Bruttogeschossflächen für den Zweitwohnungsbau bewilligt werden. In Zermatt sind es sogar lediglich 850 m². Auch auf eidgenössischer Ebene tut sich was. 2008 wurde die Volksinitiative von Franz Weber «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» eingereicht, die eine Beschränkung des Zweitwohnungsanteils auf 20 Prozent verlangt.

Problem verlagert sich in die Städte

Die getroffenen Massnahmen haben die Situation in den Tourismusgebieten entschärft. So hat sich zwischen 1980 und 2000 der Zweitwohnungsanteil im Kanton Graubünden kaum mehr erhöht. 1980 betrug er 36,9 Prozent, im Jahre 2000 waren es 37 Prozent. Dafür explodiert der Zweitwohnungsanteil in den Städten. So hat sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Zweitwohnungen in Basel von rund 2500 auf rund 8000 erhöht und damit mehr als verdreifacht.

Im Jahr 2000 gab es in Zürich 5 Prozent Zweitwohnungen, in Genf waren es 16,2 Prozent. Beide Werte liegen weit unter jenen in den touristischen Berggebieten, die Anteile von bis über 80 Prozent aufweisen. Wo also ist das Problem?

Es liegt darin, dass die meisten Nachteile, die die Gemeinden in den Tourismusgebieten durch die Zweitwohnungen erfahren, auch für die Grossstädte gelten. So lassen leer stehende Zweitwohnungen auch in den Städten das Leben ersterben. Es gibt aber drei zusätzliche gravierende Auswirkungen in den Städten. Die Städte verlieren an Steuern, die Verknappung des Wohnraums verschlimmert sich, und das Wohnen wird teurer.

Bezieht jemand eine Zweitwohnung in einer Tourismusgemeinde, so profitiert die betreffende Gemeinde in einem doppelten Sinne. Zum einen nehmen die Steuereinnahmen absolut zu, nämlich um die vom neuen Zweitwohnungsbesitzer geschuldeten Steuern. Zum anderen steigt auch die Steuerkraft, das heisst der Durchschnitt der pro Einwohner bezahlten Steuern. Dies deshalb, weil in den allermeisten Fällen die pro Zweitwohnungsbesitzer bezahlten Steuern höher sind als diejenigen der ansässigen, meist in der Landwirtschaft oder im Handwerk beschäftigten Bevölkerung der Tourismusgemeinde.

Ganz anders präsentiert sich die Situation in den Grossstädten. Während Zweitwohnungen in ländlichen Gemeinden in der Regel in neuen Überbauungen entstehen, womit sich das Total der Wohnungen erhöht, verdrängen Zweitwohnungsbesitzer in den Grossstädten meist die ansässige Bevölkerung. Ein Grossteil der Zweitwohnungen befindet sich nämlich in Altbauten in City-nahen Lagen. Die ehemaligen Mieter oder Eigentümer ziehen meist in die Agglomeration, weil der Wohnungsmarkt in den Grossstädten ausgetrocknet ist. Mehr Zweitwohnungsbesitzer bedeuten für die Städte somit meist nicht mehr Steuerzahler beziehungsweise mehr Steuereinnahmen. Das Gegenteil ist der Fall: Weil in der Regel Personen mit einem Zweitwohnsitz weniger Steuern bezahlen müssen als solche mit einem Erstwohnsitz (Erstere müssen nur Steuern auf dem Eigenmietwert und dem Steuerwert der Wohnung berappen), sinkt mit jeder Zweitwohnung die Steuerkraft der Städte. Zweitwohnungen untergraben deshalb das Steuersubstrat der Städte.

Ein rechnerisches Beispiel anhand der Stadt Zürich soll das verdeutlichen: Besitzt jemand in der Stadt Zürich mit einem steuerbaren Einkommen von 120 000 Franken eine (unbelehnte) Zweitwohnung im Wert von einer Million Franken, so muss diese Person in der Stadt Zürich zirka 3000 Franken Steuern bezahlen (= Summe der Steuern auf dem Eigenmietwert und auf dem Wert der Wohnung). Würde die gleiche Person diese Wohnung als Erstwohnung nutzen, so würde die Steuer rund 9000 Franken, also dreimal so viel betragen. Der Stadt entgehen somit jährlich 6000 Franken Steuern. Noch krasser fällt die Rechnung aus, wenn eine Mietwohnung als Zweitwohnung benützt wird. In diesem Fall zahlt der Zweitwohnungsmieter überhaupt keine Steuern in der Stadt Zürich. Der Steuerverlust der Stadt beträgt in diesem Fall 9000 Franken. Geht man von der — vermutlich realistischen — Annahme aus, dass es sich bei den Zweitwohnungen mehrheitlich um Wohnungen mit einem gehobenen Standard handelt, die von Personen mit einem mittleren bis höheren Einkommen bewohnt werden, so entgehen der Stadt Zürich pro Zweitwohnung schätzungsweise Steuereinnahmen in der Höhe von rund 6000 bis rund 9000 Franken.

In der Stadt Zürich gibt es heute — wenn man die Entwicklung von 1980 bis 2000 auf das Jahr 2010 hochrechnet — schätzungsweise 15 000 Zweitwohnungen. Diese Zweitwohnungen führen demnach zu jährlichen Mindereinnahmen an Steuern in der Höhe von 90 bis 135 Millionen Franken. Zweitwohnungen sind für die Stadt Zürich also ein schlechtes Geschäft. Und nicht nur für die Stadt, auch deren Einwohner: Ohne Zweitwohnungen könnten die städtischen Steuern um rund 4 bis 6 Prozent gesenkt werden.

Verteuern und verdrängen

Zweitwohnungen bringen zusätzlichen Druck auf den — ohnehin schon völlig ausgetrockneten — Wohnungsmarkt der grossen Städte. Das Gleiche gilt für die Umwandlung von Wohnungen in Studios, Suiten und Lofts für Geschäftsleute, die nur vorübergehend in den Städten tätig sind. In der Stadt Zürich zum Beispiel tendiert der Leerwohnungsbestand seit einigen Jahren praktisch gegen null. Gleichzeitig steigen die Mieten und die Preise für eine Eigentumswohnung ins Astronomische. Wer heute in der Stadt Zürich eine anständige Familienwohnung sucht, muss froh sein, wenn er eine solche für weniger als 3000 Franken Monatsmiete findet. Die Folge ist eine Verdrängung des Mittelstandes. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch die zunehmende Usanz, dass vermögende Personen ihr Geld in städtischen Eigentumswohnungen parkieren und sie dann — oft möbliert — zu exorbitanten Preisen vermieten. Das können sich nur schwerreiche Global-Nomaden leisten. Der Wohnungsmarkt wird zunehmend zweigeteilt in ein Angebot an städtischen und Genossenschaftswohnungen — vorwiegend für die Unterschicht — und in überbezahlte Wohnungen für gehobene Schichten. Die Mittelschicht zieht in die Agglomeration und in ländliche Gebiete, was zur Folge hat, dass der Immobilienmarkt auch in diesen Gebieten angeheizt wird.

Gleichzeitig vollzieht sich eine gigantische Umverteilung von unten nach oben: Steigt zum Beispiel bei einer durchschnittlichen Wohnung in der Stadt Zürich die Monatsmiete um 100 Franken, so steigen die jährlichen Einnahmen der Eigentümer der rund 100 000 Wohnungen im Privatbesitz um 100 Millionen Franken. Entsprechend sinken die verfügbaren Einkommen der Mieter um diesen Betrag.

Städte knapp an Katastrophe vorbei

Die — zwar immer mehr abgeschwächte — Lex Koller hat bewirkt, dass der Erwerb von Grundstücken durch Ausländer, vor allem in den Tourismusgebieten, stark zurückging. Allerdings gelang es Ausländern auch immer wieder, die Lex Koller zu umgehen. Bekannt wurde der Kauf eines Engadinerhauses in der Gemeinde S-Chanf durch die Familie Silvio Berlusconi. Dafür meldete sich seine 77-jährige Schwiegermutter in der Gemeinde an, was den Erwerb möglich machte. 2002 gab Nationalrat Fulvio Pelli mit einer Motion den Anstoss zur Abschaffung der Lex Koller mit der Begründung, dass das Gesetz nichts bringe. Unterstützung erhielt er von bürgerlicher Seite aus den Tourismuskantonen Wallis, Graubünden und Bern, aber auch von bundesrätlicher Seite. Justizminister Christoph Blocher fand, das Gesetz sei nicht mehr nötig, und Moritz Leuenberger meinte: «Das Problem ist nicht die Nationalität der Eigentümer». Kein Kanton und keine Partei hatte in der Vernehmlassung Widerstand gegen die Abschaffung signalisiert. Die Sache schien gelaufen zu sein — hätte sich nicht die Zürcher Unternehmerin und SP-Gemeinderätin Jacqueline Badran in das Thema vertieft. Sie analysierte die Auswirkungen, die von einer Aufhebung der Lex Koller zu erwarten wären. Damit würde es Personen im Ausland ermöglicht, ohne Bewilligungsverfahren Bauland und Liegenschaften als Kapitalanlage zu erwerben. Die Globalisierung der Immobilienmärkte in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass eine Schicht von Superreichen wie zum Beispiel aus Russland oder den

Olstaaten ihr Geld zunehmend in Immobilien und Zweitwohnungen in attraktiven Weltstädten als Vermögensanlage investiert. Gerade die Schweiz wäre für solche Anlagen ein idealer Markt. Mit verheerenden Folgen für die grösseren Städte: Die Spekulation mit Boden und Immobilien würde noch mehr zunehmen. Die Mieten für den Mittelstand in den Städten wie Zürich, Basel oder Genf würden vollends unbezahlbar, und ein weiterer Exodus von Einwohnern in die Agglomeration wäre die Folge.

Badran lobbyierte über die Parteigrenzen hinweg im Alleingang gegen die Aufhebung der Lex Koller. Dabei hatte sie nicht nur bei den Bürgerlichen Überzeugungsarbeit zu leisten. Auf linker Seite fand man, die Lex Koller sei eine Diskriminierung der Ausländer, die mit den europäischen Ambitionen der SP nicht vereinbar sei. Schliesslich hatte sich Badran nach anderthalbjährigem Kampf durchgesetzt und erhielt auch Unterstützung aus CVP-Kreisen. Auch die SVP schwenkte um, allerdings nicht aus Sorge über die Auswirkungen in den Städten, sondern aus Angst vor der «Überfremdung des Schweizer Bodens».

Im März 2008 hat der Nationalrat die Aufhebung der Lex Koller zurückgewiesen und dem Bundesrat die Auflage gegeben, griffigere Massnahmen gegen den Zweitwohnungsbau zu treffen. Es soll die Einführung einer Mindestwohnsitzdauer als Voraussetzung für den Erwerb von Grundeigentum geprüft werden. Derweil geht das parlamentarische Seilziehen um die Lex Koller weiter. Griffige Massnahmen auf Bundesebene gegen die weitere Zunahme von Zweitwohnungen sind nicht in Sicht. Bürgerliche Politiker wie Christoph Darbellay weibeln nach wie vor für eine Abschaffung der Lex Koller. Im Juni dieses Jahres hat es die Umweltkommission des Nationalrates abgelehnt, den Kantonen im Gesetz vorzuschreiben, mit welchen Instrumenten sie gegen den überbordenden Zweitwohnungsbau vorgehen sollen. Sie will deshalb die Liste mit Massnahmen, die in der Sommersession vom Ständerat in die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes eingeführt wurde, wieder streichen. Damit steigt die Chance der Volksinitiative von Franz Weber, die den Anteil an Zweitwohnungen per Verfassung auf 20 Prozent beschränken will. Ob das den Städten hilft, ist unklar. Sicher nicht jenen, in denen heute der Zweitwohnungsanteil unter dieser Marge liegt.

Hans Kissling ist Nationalökonom. Er leitete lange Jahre das Statistische Amt des Kantons Zürich. Letztes Jahr erschien sein Buch «Reichtum ohne Leistung — Die Feudalisierung der Schweiz».

hanskissling@bluewin.ch

§