

Arbeitspapier: Wohnraum für Einheimische

Vorliegend ist ein zusammenfassendes Dokument einer Diskussionsrunde zur Vernehmlassung des Wohnraumförderungsgesetzes von Celerina. Die Arbeitsgruppe bestand aus Personen der Politik und diversen Fachspezialisten wie Juristen, Raumplaner und Architekten, die allesamt privat teilnahmen und namentlich nicht genannt werden. Die Diskussionen hatten den Zweck, offen über die Problematik und vorbehaltlos über Lösungsansätze zu diskutieren.

Die daraus folgende Rückmeldung zur Vernehmlassung der Gesetzesvorlage von Daniel Kasel und Franziska Preisig wurde ohne Teilnehmende der Diskussionsrunde verfasst: sie haben teilweise abweichende Meinungen.

AUSGANGSLAGE

Das Thema Wohnungsnot beschäftigt das Oberengadin zunehmend. So berichtet die Engadinerpost wöchentlich von der Wohnraumproblematik. Grössere Ausmasse der Problematik wurden u.A. im 2021 in St. Moritz Bad, Via Surpunt bekannt, und als aktuellster Anlass gilt die Berichterstattung Ende Juni 2022 über die Chesa Faratscha in Celerina.

Wohnbau-, bzw. Wohnraumförderung geniesst im Oberengadin trotz hohem Druck im Immobiliensegment keine grosse politische Bedeutung. Kantonal gibt es seit 2001 keine Wohnbauförderungen mehr. St. Moritz hat als einzige Oberengadiner Gemeinde ein Wohnbauförderungsgesetz, es stammt von 1992, setzt mehrheitlich auf finanzielle Unterstützung und kommt selten zur Anwendung. Grössere Wohnraumplanungen fanden zuletzt in den 60er und 70er Jahren statt: Beispielsweise die Gemeindehäuser Celerina, Genossenschaftshäuser in Samedan und Silvaplana. Diese Liegenschaften machen in den genannten Gemeinden heute noch einen bedeutenden Anteil des gemeinnützigen Wohnraums aus.

Celerina bringt gleichzeitig mit obengenannten Ereignissen ein neues Wohnbauförderungsgesetz zum Erlass, einem wichtigen Schritt mit potentiell vorbildlicher Wirkung. Das Gesetz kommt nicht wie ursprünglich vorgesehen direkt zum Erlass, stattdessen soll es eine ordentliche Vernehmlassung durchlaufen. Das vorliegende Dokument will Themen, Ideen, Fragen und womöglich Lösungen zusammenstellen. Der Inhalt ist explizit überkommunal gedacht, auch wenn es vorerst um die Vernehmlassung für Celerinas Wohnraumförderung geht. Bei Bedarf soll alles folgende auch weiteren Gemeinden zur Verfügung stehen.

PROBLEMERFASSUNG:

- Die Zweitwohnungsinitiative hat die Gemeinden dazu bewogen, teils funktionierende Massnahmen zugunsten Erstwohnungen nicht mehr umzusetzen.
- Das Zweitwohnungsgesetz wird im Oberengadin dahingehend interpretiert, dass aus altrechtlichen Wohnungen generell Zweitwohnungen erstellt werden dürfen. Dies ist dann in Frage gestellt, wenn der Zweitwohnungsanteil in einer Gemeinde weiter zunimmt - sinngemäss Bundesverfassung Art. 75b, ein Präzedenzsurteil am Bundesgericht gibt es hierzu nicht.
- Der Druck auf altrechtliche Wohnungen ist immens gestiegen, im Oberengadin ist von einer Wohnungsnot die Rede. Folgen: Abwanderung trotz möglicher Bevölkerungszunahme, fehlende Arbeitskräfte (insb. CH mit Qualifikation), ausgeprägte Pendlerströme über Maloja- und Berninapass, Rückgang „natürlicher“ Steuergelder - Zunahme bei Handänderungssteuern, angespannte Stimmung am Wohnungsmarkt.
- Durch die Pandemie hat sich die Problematik mutmasslich verschärft, dies weil sich zunehmend ortsunabhängige Arbeitsweisen durchgesetzt haben. Folglich nahmen Mehrfachwohnsitze bzw. «Zweitheimische» zu, was wiederum als Entwicklungspotential gilt: Wissenszufluss statt «Brain drain».
- Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist durch die Raumplanungsgesetzgebung eingeschränkt, zuletzt durch das RPG2: Bauland ist nur noch in beschränkter Masse vorhanden. Der Baulandbedarf wird durch die Bevölkerungsentwicklung vergangener Dekaden definiert und gilt deshalb im Oberengadin als stagnierend bis abnehmend.
- Seit 2022 greifen mehrere Gemeinden zu planerischen Notinstrumenten und verhängen zum Schutz von Erstwohnungsbeständen Planungszonen. Die möglichen Eigentumseinschränkungen sind starker Kritik ausgesetzt. Die Gemeinden stehen unter Druck, geeignete und mehrheitsfähige Lösungen zu entwickeln.
- Das Gesetz über die Wohnbauförderung in Celerina kommt für die akute Notlage zu spät. Es kann jedoch eine gute Basis für die mittlere und langfristige Zukunft sein.

ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN

Die Problematik des zunehmend fehlenden Wohnraums für Einheimische ist in den Oberengadiner Gemeinden ähnlich. Deshalb sollen gemeinsame wie auch spezifische Fragen zugunsten einer optimalen und ortsspezifisch individuellen Lösungsfindung zusammengestellt werden. Die Antworten sind als unvollständige Denksätze zu verstehen:

- Wo im Dorf sollen Einheimische wohnen?
 - ... im Dorfkern, regelmässig durchmischt, in geschützten Zonen, beim Gewerbe, ...
 - ... in alten oder in neuen Häusern, in grossen oder in kleinen Häusern, ...
 - ... wie würde man das Dorf planen, wenn man bei 0 beginnen könnte, ...
- Welche Dorfkerne sind belebt, bzw. lassen sich beleben?
 - ... wie fühlt sich der Dorfkern an: im Februar, im Mai, im August, im Oktober, ...
 - ... wer lebt da und wer arbeitet da, wer muss/will da durch, wann, ...
- Leben die Menschen gerne im Dorf? Gerne in ihren Wohnungen? Nutzen sie die Infrastruktur im Dorf?
 - ... wieso lebt man in diesem Dorf und wieso im anderen, ist eine Wahl möglich und ist sie richtig, ...
 - ... ist man hier daheim und wieso, was gibt es und was fehlt, was gab es und was immer noch, ...
- Wer will/soll im Dorf wohnen? Für wen soll Wohnraum gefördert sein – und für wen nicht? Gibt es Bedarf?
 - Vermögende, Alteingesessene, Zuzüger-Beschäftigte, Zurückkehrer, Mehr-Heimische, ...
 - Beschäftigte im Niedriglohnsegment, saisonal Beschäftigte von Hotels, Bahnen, Skischulen, ...
 - Pendlerinnen, Handwerker, Nachziehende, ...
- Wo sollen Familien Platz finden, wo und wie gehen Kinder zur Schule?
 - ... gibt es grosse Familien-Wohnungen, was dürfen sie kosten, ...
 - ... kann man bei Bedarf in eine grössere Wohnung oder je nachdem in eine kleinere ziehen, ...
 - ... gibt es Spielplätze, gibt es Strassen, wo treffen sich Kinder, wo geht der Schulweg durch...
- Welche Häuser gelten heute als „Einheimischen-Häuser“? Wie ist deren Bestand zu sichern?
 - ... wo wohnen Einheimische heute, wie relevant ist das Alter/der Zustand der Liegenschaft, ...
 - ... wem gehören diese Häuser, was für Absichten haben die Eigentümer, ...
 - ... gibt es öffentliche Interessen oder Eigner mit öffentlicher Funktion (RhB, Post, PK's, ...), ...
- Wie beeinflusst man in Anbetracht des steigenden Drucks das wachsende Gerechtigkeitsbedürfnis?
 - ... ist die Rechtsdurchsetzung gewährt, wie bleibt die Sache für alle möglichst fair, ...
 - ... sind die geförderten Einheimischen-Wohnungen den „Richtigen“ vorbehalten,...
- Welche Bauträgerschaften sind für die verbleibenden Baulandreserven geeignet?
 - ... sollen die Gemeinde das «letzte Land» verkaufen, im Baurecht vergeben, ...
 - ... bauen Gemeinden selber oder besser Bauträgerschaften, entsteht kostenoptimierter Wohnraum, ...
 - ... Preisstruktur = Bevölkerungsstruktur, Verhältnis von Eigentum und Wohnraum zur Miete ...
- Was braucht es, damit Seniorinnen und Senioren in grossen Wohnungen Platz für junge Familien machen?
 - ... gibt es gute Alterswohnungen, mit 2 od. 3 Zimmern, mit tollem Balkon, mit lebendigem Ausblick, ...
 - ... erfolgreicher sind diese Prozesse, wenn sie aktiv begleitet werden, mit Zusatzanreizen, ...
 - ... wer bekommt die freien Wohnungen, gibt es Nachkommen – mit welchen Absichten, ...
- Besteht bereits geförderten Wohnraum und in welchem Vertragsverhältnis stehen diese Liegenschaften?
 - ... welches Rückfallmodell haben Baurechtsverträge, gibt es künftige Fragen zu berücksichtigen, ...
 - ... eignen sich diese Verträge für die heutige Problematik, sind es langfristige Lösungen, ...
- Welche Einflüsse haben die unterschiedlichen saisonalen Bedingungen?
 - ... sind die saisonal hohen Belegungsspitzen gut, stellen sie zufrieden, ...
 - ... sind die saisonalen Erholungsphasen gut, sind sie zu optimieren, ...
 - ... ergänzen sich Bewohner und Tourismus in gutem Masse, für beide Seiten, ...
- Wie ist die Struktur der Steuereinnahmen und wie stark sind sie vom Immobilienhandel abhängig?
 - ... Steuereinnahmen aus Handänderungen sind nicht als Geschenk zu verstehen, sie Verpflichten zum Ausgleich, insbesondere wenn dadurch Wohnraum von Einheimischen verloren geht, ...
- Gibt es ortsspezifische Eigenheiten und besondere Qualitäten oder auch Probleme zu beachten?
 - ... bestehende gemeinnützige Wohnträgerschaften, Massierung eines Eigentümers und Risiken, ...
 - ... gibt es Dichtepotential oder Dichtestress zu berücksichtigen, gibt es Baulandreserven, ...
 - ... was macht das Dorf aus, was ist zu schützen damit das so bleibt, ...

ZIELE EINER «touristisch-alpinen» WOHNRAUMFÖRDERUNG:

— 1 —

Die Landschaft und die belebten Dörfer als grösstes touristisches Potential erkennen und bedingungslos erhalten, zugunsten einer dauerhaften und authentischen Entwicklung im ganzen Tal.

— 2 —

Lebenswerte Ortschaften erhalten und schaffen, die Bebauung der Baulandreserven durch geeignete Prozesse hochwertig gestalten, bestehende Mängel erkennen und beheben, Verdichtung behutsam umsetzen.

— 3 —

Diversen Wohnraum für unterschiedliche Zielgruppen schaffen, zugunsten einer ausgewogenen und gut durchmischten Bevölkerungsentwicklung, zugunsten langfristig lebendiger Dörfer.

— 4 —

Den Bestand an Bausubstanz bestmöglich und langfristig nutzen. Für eine gute Einheimischen-Wohnraumsicherung muss auch bestehende Bausubstanz zur Verfügung stehen.

— 5 —

Das private Selbstverständnis zur Bereitstellung von Wohnraum für Einheimische wertschätzen und fördern, insbesondere wenn dadurch Renditeeinbussen oder sogar Finanzierungsprobleme bei Sanierungen einhergehen.

— 6 —

Ein massvolles und bedarfsgerechtes Bevölkerungswachstum anstreben, zugunsten einer konstanten Auslastung bestehender Infrastruktur, zugunsten einer qualitativ hochstehenden Entwicklung im Gewerbe.

— 7 —

Tourismus als massgebliche Industrie verstehen und seine Funktionsweise durch die Mitwirkung und die Präsenz von Einheimischen beeinflussen, vorhandener geeigneter Wohnraum hierzu als Potential anerkennen.

SAMMLUNG - IDEEN UND VORSCHLÄGE

1. Unterscheidung von Handlungsabsichten, die dem Dorf langfristig dienen von jenen die kurzfristig gedacht sind, und demnach langfristig zumeist schaden.
2. Diskussion auf sachlich fachliche Ebene heben, emotionale und partikuläre Voten dabei sachgerecht gewichten, rational und qualitativ evaluierte Entscheide fällen.
3. Ziele langfristiger Bevölkerungszahlen in Bezug auf raumplanerische Vorgaben auslegen und im Sinne der Gemeinde strategisch steuern.
4. Bedarfsanalysen aktuell und mit ortsspezifischem Fokus bereitstellen, gewerbliche Bedarfsszenarien berücksichtigen, demografische Entwicklungen antizipieren.
5. Messweise einer erfolgreichen Wohnraumförderung definieren: Anzahl der Wohnungen? Preisentwicklung? Bevölkerungszunahme? Soziale Dichte? Schülerzahlen? ...
6. Rechtssicherheit schaffen und Eigentumswerte schützen, spekulative Wertvorstellungen unabhängig und kritisch hinterfragen.
7. Öffentliche Interessen wahren und im Sinne der höheren Gesetze respektieren und schützen.
8. Finanzielle Anreize schaffen, für jene die freiwillig Einheimischen-Wohnraum bereitstellen und langfristig erhalten wollen.
9. Förderungswillige öffentlich wertschätzen und langfristig verpflichtend in Lösungen miteinbeziehen.
10. Einfache Querfinanzierungssysteme schaffen, um dienliche Leistungen zu fördern bzw. zu belohnen und im Gegenzug um Probleme präventiv zu vermeiden.
11. Anerkennen, dass gesetzlicher Spielraum ausgenutzt werden wird und gefährdeter Wohnraum in unbestimmter Zeit entfällt. Dieses aktuelle Problem auf gesetzlicher Ebene regeln, insbesondere da höheres Gesetz dies vorsieht.
12. Anerkennen, dass ein massgeblicher Teil der Bevölkerung in Wohnungen die aktuell, oder nach Ablauf der 20-jährigen Frist aus Zeiten der Kontingentierung, in potentiellen Zweitwohnungen wohnt.
13. Die Sicherung von Einheimischen-Wohnraum muss umgehend und gleichzeitig langfristig erfolgen. Ohne Einbezug der bestehenden Bausubstanz ist dies unrealistisch.
14. Einschränkungen für bestehende Liegenschaften sollen den natürlichen Instandhaltungsbedarf nicht einschränken, familiäre Entwicklungen nicht beeinträchtigen, deshalb vorwiegend gewinngenerierende Projekte mit spekulativen Eigenschaften betreffen.
15. Im Falle öffentlicher Interessen dient eine gezielte Sicherung der Verhandlungsposition mit dem Ziel einvernehmlicher und langfristiger Lösungen für alle Beteiligte.

16. Die guten Absichten der Kontingenzierungs-Lösungen sind mit Verweis auf das Zweitwohnungsgesetz verworfen. Anstatt Widerstand gegen Obrigkeitssvorgaben sind neue Lösungen gesucht.
17. Anteilsregelungen für Erstwohnungen in Betracht ziehen, diese beispielsweise Quartierspezifisch diversifizieren und so Einheimische sinnvoll im Dorf verteilen.
18. Mit einer aktiven Baulandpolitik verfügbares Land bestmöglich einsetzen und Ausnutzungsreserven im Sinne des räumlichen Leitbilds aktivieren.
19. Trotz Not keine aktivistische Planung und Ausführung veranlassen, Wohnhäuser stehen über Generationen und Parzellierungen bleiben oftmals ewig, sie wollen deshalb zeitlos und gut überlegt sein.
20. Wohnanteil in Mischzonen umsetzen und soweit zulässig auch in Gewerbebezonen, sinnvolle Einbindung in Siedlungskörper garantieren damit keine unerwünschten Entwicklungen (Ghettos) auftreten.
21. Definition der förderungswürdigen Zielgruppen unter Beachtung jener, die noch nicht im Dorf wohnen können aber wollen.
22. Fairness über eine konsequente Rechtsdurchsetzung wahren, keine Ausnutzung der Fördersysteme zulassen, fortlaufende Prüfung und Optimierung der Gesetzgebung vorsehen.
23. Einschränkungen für geförderten Wohnraum festlegen, damit bspw. gewerblicher Missbrauch (u.A. Air-BnB) präventiv ausgeschlossen und strafbar ist.
24. Konkurrenzverfahren in Planungsprozessen fördern und fordern, damit Investitionsentscheide sinnvoll optimiert und unabhängig geprüft umgesetzt werden. Qualitative Anreize schaffen und Sicherungsmassnahmen durchsetzen, quantitative Ansätze kritisch hinterfragen.
25. Diverses Wohnungsangebot sicherstellen, sinnvoller Anteil Mietwohnungen und Eigentumswohnungen, genügend Mietwohnungen schaffen damit notwendige Umzüge möglich sind – grössere Familie = grössere Wohnung und viceversa.
26. Rückfallmodalitäten von künftigen Baurechtsverträgen überdenken und mögliche Rückfallszenarien auch auf bestehenden Liegenschaften im gegenseitigen Einvernehmen frühzeitig optimieren.
27. Besonderes Augenmerk auf Alterswohnungen, damit grosse Familienwohnungen nicht von wenigen Pensionären bewohnt werden, mittels spezifischen Qualitäten die den notwendigen Umzugs-Anreiz schaffen.
28. Realisierung von gemeinnützigem Wohnungsbau unter Berücksichtigung geeigneter Bauträgerschaften: gemeindeeigene Bauten, Wohngenossenschaften, gemeinnützige Gewerbevereinigungen, ...
29. Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger (insb. Genossenschaften), explizite Grundlagen für langfristige Verpflichtungen schaffen, mit Gründungen lokale Verankerung, exemplarische Projekte anstreben.
30. Die Effizienz von gemeinnützigem Wohnungsbau fördern: Belegungsvorschriften, maximale Wohnungsgrößen, zusätzlicher Wohnraumbedarf wegen klimatischer Bedingungen beachten.
31. Die öffentlich-rechtliche Submissionsgesetzgebung kann zu Verteuerung der Bauvorhaben um 5-10 % führen, was sinnvollerweise zu verhindern ist.
32. Wohnraumförderung nicht als Konjunkturpaket für die Baubranche verstehen. Jedoch kann gute Wohnraumförderung positive Einwirkung auf dieselbe haben: Neubauten, Instandsetzungsprozesse, langfristig denkende Bauherrschaften, Rechtssicherheit, ...
33. Gesetzlicher Spielraum struktureller und renditetechnischer Anreize nutzen: Dichtebonus, sinnvoller ökologischer Bonus (keine zwingende Koppelung mit Wohnraumförderung), ...
34. Innovationspotential nach Bedarf nutzen: Clusterwohnungen, gemischte Wohngemeinschaften (z.B. Studenten/Skilehrer), Vermeidung grauer Zimmer, weitere kreative und ortsspezifische Ideen? ...
35. Partizipative Prozesse selektiv und stufengerecht zulassen, basierend auf guten Grundlagen und professioneller Moderation, Eigenkenntnisse und Eigenbeiträge fördern.
36. ...