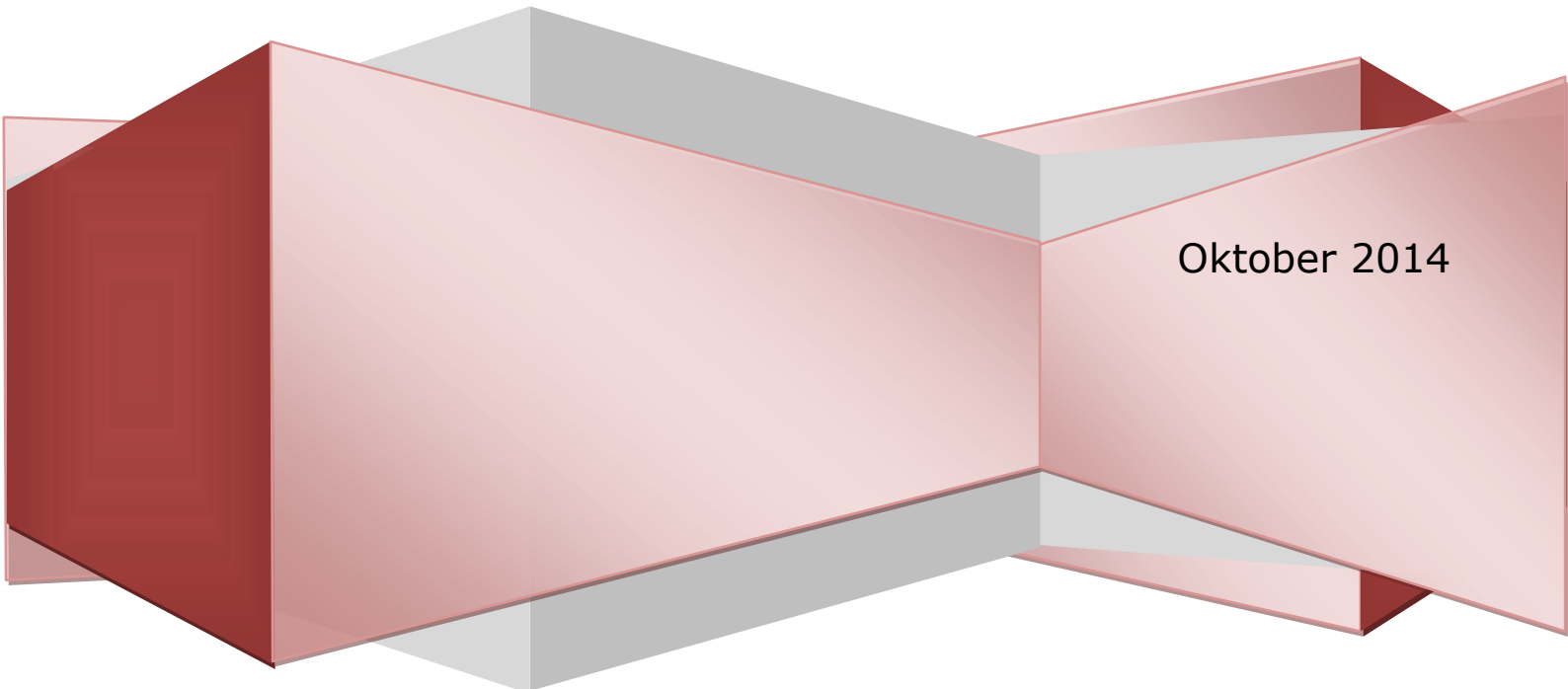


Touristische Bedeutung von Zweitwohnsitzen

Abschlussdossier



Oktober 2014

Touristische Bedeutung von Zweitwohnsitzen

Kurzfassung zum Projekt

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW; vormals: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend) hat im Rahmen der Tourismuskonferenz 2013 die Anregung der Bundesländer Tirol, Salzburg und Kärnten aufgegriffen und ein Projekt mit dem Titel „Touristische Bedeutung von Zweitwohnsitzen“ ins Leben gerufen. Das Ziel des Projektes bestand in der fachlichen Vorbereitung und Durchführung einer Fachveranstaltung für Vertreter von betroffenen Gemeinden, Vertreter von Ämtern der Landesregierungen, Vertreter der Tourismuswirtschaft sowie von touristischen Destinationen. Die Fachveranstaltung sollte in erster Linie das Bewusstsein für die unterschiedlichen Problemlagen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der touristischen Bedeutung von Freizeitwohnsitzen in tourismusintensiven Gemeinden Österreichs stärken. Während der Vorbereitung und Durchführung dieser Fachveranstaltung wurden mit Unterstützung verschiedener Fachleute vorhandenes Knowhow und Informationen in den relevanten Bereichen gesammelt, analysiert und interpretiert.

Herausforderungen durch Zweitwohnsitze:

a) Herausforderungen aus der Sicht der Gemeinden

Die Frage der Ausgewogenheit von Freizeitwohnsitzen in tourismusintensiven Gemeinden hat sich in den letzten Jahren vor allem in den touristischen Gunstlagen Westösterreichs stark zugespitzt. Wiewohl Bundesländer wie bspw. Tirol oder Salzburg über die den Ländern bzw. den Gemeinden zur Verfügung stehenden Regulierungsmittel (z.B.: Baulandwidmung) verhältnismäßig strikte Regelungen betreffend Freizeitwohnsitze geschaffen haben, kommt es dennoch in einigen Gemeinden zu Baulandverknappung und damit verbunden zu dezimierten Möglichkeiten, neuen Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zu schaffen. Mit dem Ansteigen der Freizeitwohnsitze verbunden sind auch deutliche Preissteigerungen auf dem Immobiliensektor, was in der Folge in manchen Gemeinden zu einer Abwanderungstendenz bei der einheimischen Bevölkerung führt. Für die Gemeinden stellt sich darüber hinaus ein finanzielles Problem: Zum einen erhalten sie

für Freizeitwohnsitze keine Ertragsanteile vom Bund, zum anderen haben die Gemeinden die Möglichkeit der Einhebung einer „Zweitwohnsitzabgabe“ bis dato nur in wenigen Fällen realisiert. Sehr wohl werden aber pauschalierte Ortstaxen auf Freizeitwohnsitze eingehoben. Dennoch sehen sich viele Gemeinden kaum in der Lage, die mit dem Ansteigen der Freizeitwohnsitze verbundenen zusätzlichen Erfordernisse der Infrastruktur ausschließlich aus eigenen Mitteln zu tragen. In diesem Zusammenhang wurde das Beispiel Frankreich genannt, wo über eine „Infrastrukturabgabe“ die Gemeinden die notwendigen Ausgaben für den Ausbau und die Erhaltung der Gemeindeinfrastrukturen bestreiten können.

b) Herausforderungen aus der Sicht des Tourismus

Von den im Alpenraum insgesamt pro Jahr gezählten rund 500 Millionen Übernachtungen entfallen rund 375 Millionen auf touristische Vermietung (gewerblich und privat), der Rest ist dem Freizeitwohnsitzsektor zuzuschreiben. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in einigen österreichischen Tourismusgemeinden stellt sich verstärkt das Problem der sogenannten „kalten Betten“, vor allem dann, wenn es sich um Freizeitwohnsitze handelt, die nicht als solche gewidmet sind und somit "illegal" genutzt werden. Am Beispiel des Landes Salzburg wurde dargestellt, dass sich die gesetzlich vorgesehenen oder aktuell diskutierten Nachweise, wie bzw. wann ein Freizeitwohnsitz genutzt wird, in der Praxis nicht immer einfach gestalten (bspw. auch die von den Mitgliedern der ARGE Bergdorf geforderte Beweislastumkehr im Verfahren).

Für Tourismusgemeinden von besonderer Relevanz ist, neben dem Verhältnis Freizeitwohnsitze – Hauptwohnsitze, das Verhältnis der Freizeitwohnsitze zu den gewerblichen Hotelbetten. Bspw. kommen in Kitzbühel 4.400 Freizeitwohnsitze auf rund 2.200 Hotelzimmer. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich Freizeitwohnsitze mit durchgehender Auslastung sehr wohl positiv auf den Umsatz bzw. die Wertschöpfung der Tourismusgemeinden auswirken können. Allerdings werden zahlreiche Freizeitwohnsitze durchschnittlich nur 25 Tage pro Jahr genutzt und in dieser Zeit ist die Belastung für die Gemeinde-, aber auch für die Tourismusinfrastrukturen hoch.

In den Bundesländern Tirol bzw. Salzburg haben sich Raumordnung und Grundverkehr bereits mit dieser Problematik befasst: So sieht der Gesetzgeber in Tirol eine Grenze bei 8% (Freizeitwohnsitze im Verhältnis zur Gesamtzahl der Wohnungen), in Salzburg von 10% vor. Zudem gibt es auf der Ebene der Tourismusgemeinden bereits eigene Initiativen, zusätzliche Regelungen betreffend die Frage der Quoten im Bereich der Freizeitwohnsitze zu treffen: So hat bspw. die Gemeinde Brand in Vorarlberg die Quote

an Betten in Freizeitwohnsitzen mit 20% festgelegt. Bei Neubauten wird zudem maximal 20% des Neubaus als Freizeitwohnsitze zugelassen.

Zusammenfassend wurde in der Koordinierungssitzung festgestellt, dass aus touristischer Sicht die Frage der Relation der Freizeitwohnsitz-Betten zu den gewerblichen Betten stimmig sein muss. Von tourismuspolitischer Relevanz im Zusammenhang mit den Freizeitwohnsitzen ist darüber hinaus die Wahrung der Lebensraumqualitäten für die einheimische Bevölkerung, ein Eindämmen einer überhitzten Immobilienpreisentwicklung, ein möglichst rigoroses Vorgehen gegen sogenannte „illegale“ Freizeitwohnsitze, die Frage der Finanzierung der (Tourismus-) Infrastrukturen sowie die Diskussion von Mischnutzungen in Bereichen, wo sie sowohl für die Wohnbevölkerung als auch für die touristischen Zielgruppen sinnvoll sind.

c) Herausforderungen im Zusammenhang mit der Finanzierung

Die österreichischen Tourismusbetriebe haben traditionell eine im Durchschnitt verhältnismäßig niedrige Eigenkapitalquote. Nicht zuletzt deshalb sind in den letzten Jahren verstärkt Initiativen zu beobachten, bei denen Hotelprojekte durch den Verkauf von Freizeitwohnungen (teil-) finanziert werden. Das Interesse vor allem ausländischer Investoren hat auch positive Seiten: Wo es einen funktionierenden Markt für verkaufsbereite Hoteliers gibt, bleiben die Verkehrswerte hoch und die Banken sind bereit, Hotelimmobilien als Sicherheiten hoch zu bewerten, wodurch eine Ausdehnung der Kreditfinanzierung erleichtert wird. Andererseits treibt die Nachfrage in touristischen Gunstlagen die Grundpreise in die Höhe. Darüber hinaus erweisen sich vertraglich vorgesehene Klauseln zur Vermietung in der Praxis nicht immer als zielführend, vor allem dann, wenn sie durch den Eigentümer wieder aufgelöst werden können. Dennoch ist festzustellen, dass sich Freizeitwohnsitze in der Peripherie von touristischen Hochburgen dann positiv auswirken, wenn eine Form der Querfinanzierung hin zum gewerblichen Sektor stattfindet. Eine weitere Herausforderung im Finanzierungsbereich ergibt sich neuerdings bei Sanierungsmaßnahmen bestehender Betriebe: Vor allem bei älteren gewerblichen Hotelbetrieben mit Finanzierungsschwierigkeiten wird entweder ein Teil der Liegenschaft veräußert (und werden dort in Folge häufig Freizeitwohnsitze begründet), oder es wird eine Erweiterung vorgenommen, allerdings in Form von Ferienwohnungen anstatt von weiteren Hotelzimmern.

Zusammenfassend wurde in der Koordinierungssitzung festgestellt, dass das Thema Freizeitwohnsitze in tourismusintensiven Gemeinden Österreichs vor dem Hintergrund zweier aktueller Entwicklungen besondere Brisanz hat: Zum einen hält die Flucht von

Investoren in Sachwerte an, zum anderen stimmten die Schweizer im vergangenen März dafür, dass der Anteil von Zweitwohnungen in den Gemeinden auf 20% beschränkt wird. Es ist daher zu erwarten, dass die Marktnachfrage nach Immobilien in touristischen Gunstlagen in Österreich steigt.

Zum Ablauf des Projektes

Im Oktober 2013 wurde eine erste Fachgesprächsrunde abgehalten, bei der der inhaltliche Rahmen abgesteckt und wichtige Stakeholder als Kooperationspartner (v.a. der Österreichische Gemeindebund) gewonnen werden konnten. Es folgte eine mehrmonatige Phase der inhaltlichen Aufarbeitung und Vertiefung des Themas, wobei österreichweit Experten und Praktiker aus der Tourismuswirtschaft, aus den Destinationen, aus dem Finanzsektor sowie aus Beratungsunternehmen, zum Teil auch in die zweite Fachgesprächsrunde im Januar 2014, eingebunden wurden. Die Ergebnisse dieser inhaltlichen Aufbereitung wurden am 20. März 2014 im Rahmen einer ganztägigen Fachveranstaltung in Wien einem Fachpublikum von rund 50 Experten und Praktikern aus den oben genannten Bereichen in Form von Impulsreferaten präsentiert. Darüber hinaus wurden in drei Arbeitskreisen („Gemeinden“ unter der Leitung von Bürgermeister Ludwig Muxel, Gemeinde Lech / Arlberg, Betriebe“ unter der Leitung von Dr. Franz Hartl, Direktor der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank, „Destinationen“ unter der Leitung von Dr. Peter Haimayer) Herausforderungen und Lösungsansätze vertiefend diskutiert.

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Veranstaltung wurden in einem Arbeitsprotokoll zusammengefasst, das als Grundlage für das Summary zur Beschäftigung mit dem Thema "Touristische Bedeutung von Zweitwohnsitzen", koordiniert von Gemeindebund und BMWFW, dient.

Wesentliche Ergebnisse der Fachveranstaltung vom 20. März 2014

Kommunale Ebene: Zweitwohnsitze sind in Österreich zu günstig, daher braucht es ein neues Steuermodell. Gemeinden sollte eine gewisse Autonomie bei der Einführung und der Festsetzung der Höhe von Zweitwohnsitz-Abgaben zugesprochen werden. Zudem sollten Gemeinden Parteistellung bei Verfahren erhalten, in denen eine allfällige Umgehung der Bestimmungen zu Zweitwohnsitzen verhandelt wird. Gemeinden und

Regionen sind angehalten, an räumlichen Entwicklungskonzepten zu arbeiten, in denen Aussagen über die wirtschaftliche Entwicklung, die touristische Entwicklung und hierbei den Zugang zu Zweitwohnsitzen getroffen werden. Auch die geplante oder zu erwartende Entwicklung der Bevölkerung in räumlicher Hinsicht, also etwa Lage und Größe zu erschließender Wohngebiete, wären in solche Entwicklungskonzepte zu integrieren.

Betriebliche Ebene: Für eine erfolgreiche Umsetzung von neuen „buy-to-rent“ oder „buy-to-let“- Konzepten muss das Hotel wirtschaftlich erfolgreich sein und professionell geführt werden. Bestehendes Investoreninteresse sollte sinnvoll für die Weiterentwicklung von Destinationen genutzt werden. Es braucht aber eine Abstimmung der Kapazitäten, Infrastruktur und der verschiedenen Modelle auf den jeweiligen Ort bzw. die Destination. Um Konflikten zwischen Hotelunternehmern und Wohnungseigentümern vorzubeugen, bedarf es rechtlicher Konzepte, die die Rechte und Pflichten der Parteien festlegen.

Destinationsebene: Die Teilnehmer waren sich einig, dass die Ausgangssituation von Betrieben, Gemeinden und Destinationen sehr unterschiedlich ist und es keine einheitliche Lösung gibt. Zu bedenken ist, dass es sich bei Zweitwohnsitzen meist um irreversible Entwicklungen handelt und politische Entscheidungen daher gut überlegt sein müssen. Gemeinden und Destinationen sollten sich verstärkt mit ihrem jeweiligen Wirtschaftsportfolio auseinandersetzen (bzw. ein solches erstellen), bevor sie entsprechende Entscheidungen treffen.

Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes zur obenstehenden Zusammenfassung:

1. Vorbemerkung:

Zweitwohnsitze sind für viele österreichische Gemeinden ein sehr aktuelles und brennendes Problem. Es ist daher zu begrüßen, dass sich der Gemeindebund und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im Rahmen eines Projekts und einer Fachtagung damit eingehend befassen. Es gilt bei dieser Thematik unterschiedlichste Bedürfnisse zu berücksichtigen und nachhaltige Lösungen für die Probleme von Gemeinden und touristischen Akteuren zu finden. Dabei darf allerdings nicht der Fehler begangen werden, für eine kurzfristige Aufschiebung der Probleme strukturgefährdende Entwicklungen zu akzeptieren.

2. Allgemeine Stellungnahme

Die historisch gewachsene Struktur der alpinen Tourismusdestinationen Österreichs ist durch die Anzahl der Zweitwohnsitze bereits heute gefährdet. Dies wird u.a. durch die Tatsache verdeutlicht, dass die Bundesländer Tirol und Salzburg eine Quote für den Anteil der Zweitwohnsitze erlassen haben.

Zentrale entwicklungspolitische Aufgabe der Gemeinden ist die Sicherung der räumlichen Existenzbedingungen für Wohnen und Arbeiten der Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt in diesen Orten haben. Dazu kann festgehalten werden, dass Zweitwohnsitze geeignet sind, die Erfüllung dieser Aufgabe zu gefährden. Dies insbesondere in den alpinen Destinationen, weil dort von einem sehr beschränkten Angebot an Dauersiedlungsraum sowie einer wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Tourismus auszugehen ist. Auf Art und Umfang der Gefährdung der oben angeführten Aufgabe der Gemeinde durch Freizeitwohnsitze, wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen. Dies, weil die Problematik ausreichend bekannt ist, entsprechende wissenschaftliche Grundlagen vorliegen und dies den Rahmen der Stellungnahme sprengen würde.

Jedenfalls aber ist vor diesem Hintergrund unbestreitbar festzustellen, dass Zweitwohnsitze die räumlichen Existenzgrundlagen für Wohnen und Arbeiten substantiell gefährden. Diese Gefährdung steigt mit zunehmender Anzahl der Freizeitwohnsitze sowie bei geringer Größe der Gemeinde bzw. Destination. Die Größe bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Wohnbevölkerung einerseits und auf die Betten bzw. Nächtigungszahl andererseits. Fachlich unwidersprochen ist daher die Schlussfolgerung, dass Ferienwohnungen in Form von Freizeitwohnsitzen struktur- und entwicklungspolitisch problematisch sind und ab dem Überschreiten eines bestimmten Verhältnisses zwischen Wohnbevölkerung/Wohnungen für ganzjährige Wohnbedürfnisse bzw. Bettenanzahl/Nächtigungen einerseits und Zweitwohnsitzen andererseits, in Bezug auf die oben angeführten Aufgaben der Gemeinde substanzgefährdend sind.

Vor diesem Hintergrund wäre es eine zwingend logische Schlussfolgerung, seitens des Gesetzgebers auf Bundes- und Landesebene den Gemeinden effektive Steuerungsmöglichkeiten in dieser Angelegenheit einzuräumen.

3. Zu den einzelnen Punkten

Zu a) Herausforderungen aus der Sicht der Gemeinden:

Die im Abschlussdossier genannten Herausforderungen sind zutreffend, greifen aber in der Beschränkung auf die Themen Wohnraum und Einnahmesituation der Gemeinde zu kurz. Die Problemlage gliedert sich in folgende Aspekte:

LEISTBARER WOHNRAUM

Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für die ganzjährig ortsansässige Bevölkerung ist eine zentrale Herausforderung für die Gemeinden. Durch zu hohe Grundpreise kommt es zu einer schleichenden Abwanderung v.a. der jungen Bevölkerung und damit zum Verlust der zukünftigen Entwicklungsträger. Verschärft wird diese Situation durch die Knappheit des Dauersiedlungsraums in den alpinen Destinationen.

GEFÄHRDUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN STRUKTUR

Darüber hinaus orientieren sich die Immobilienpreise auch für die Hotellerie nicht mehr an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Destination, sondern an der höheren Zahlungsbereitschaft einer internationalen Klientel von Zweitwohnungskäufern. Damit wird die Investition in "reguläre" Tourismusimmobilien (Hotel, Pension, Garni etc.) unattraktiv und in vielen Fällen unrentabel. Dadurch gehen die Arbeitsplätze im Tourismus zurück und in weiterer Folge schrumpft die Bevölkerung. Für die alpinen Destinationen stellt diese Entwicklung eine ernsthafte Strukturgefährdung dar.

"KALTE BETTEN"

Die touristische Infrastruktur - neben dem landschaftlichen Potenzial die wichtigste Grundvoraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg im Tourismus - kann nur mit einer entsprechenden Frequenz finanziert werden. "Kalte Betten" generieren jedoch keine Frequenz, sondern sorgen nur für eine Erhöhung der Spitzenlast in der Hauptsaison. Sie profitieren damit von der Attraktivität der Destination, ohne zu deren Erhaltung etwas beizutragen.

ILLEGALE ZWEITWOHNSITZE

Neben den bestehenden legalen Zweitwohnsitzen, wird eine Vielzahl von Wohnungen illegal zu Freizeitwecken genutzt. Für die Gemeinden bedeutet die Bekämpfung dieser illegalen Nutzungen, trotz nur bedingtem Erfolg, einen beträchtlichen administrativen Aufwand. Die Beweislast liegt auf

Seiten der Gemeinden und die Eigentümer reizen die unzähligen Umgehungsmöglichkeiten aus. Hinzu kommt, dass aufgrund der geänderten Voraussetzungen in der Hotellerie mit den bestehenden raumplanerischen und baurechtlichen Regelungen eine Unterscheidung zwischen Hotel, Wohnanlage und Zweitwohnsitz oftmals nicht möglich ist.

Zu b) Herausforderungen aus der Sicht des Tourismus:

Es ist festzuhalten, dass - entgegen der Darstellung des Abschlussdossiers - "kalte Betten" ihre problematischen Wirkungen auf die Gemeinden und den Tourismus auch entfalten, wenn sie als solche gewidmet sind und somit legal genutzt werden. Der verwendete Begriff Mischnutzungen sollte konkretisiert werden. Sollten damit Nutzungs- und Eigentumsformen von Freizeitwohnsitzen wie Time Sharing, Buy-to-Let oder Vergleichbares gemeint sein, muss darauf hingewiesen werden, dass diese Modelle ein beträchtliches Potential zur Umgehung rechtlicher Bestimmungen bieten. Zusätzlich sind sie nicht zur langfristigen Finanzierung von Tourismusbetrieben geeignet.

Zu c) Herausforderungen im Zusammenhang mit der Finanzierung:

Sämtliche Erscheinungsformen von Modellen zur Finanzierung von Hotelprojekten durch den Bau und Verkauf von Freizeitwohnsitzen (Buy-to-Let, Time-Share etc.) sind äußerst kritisch zu bewerten. Durch die Zersplitterung des Eigentums wird eine für den Hotelbetrieb ungeeignete Situation im Hinblick auf zukünftige Reinvestitionen geschaffen. Die Refinanzierung der im Hotelbetrieb nötigen Investitionen kann auf diese Weise nicht sichergestellt werden. Das Wohnungseigentumsrecht ist nicht als Finanzierungsinstrument für die Hotellerie gedacht und daher in seiner Funktionsweise auch nicht darauf ausgelegt. Vertragliche Regelungen dieser Modelle sind, aufgrund der hohen Komplexität und der Vielzahl beteiligter Eigentümer, zum Scheitern verurteilt.

Auch stellt der Bau von Zweitwohnsitzen im Hotelverbund oft nur eine Zwischenstufe dar und in weiterer Folge wird der gesamte Betrieb in Zweitwohnsitze umgewandelt. Dies ist für die Destination, aus den bereits angeführten Gründen, eine in höchstem Maße gefährliche Entwicklung.

Zu Wesentliche Ergebnisse der Fachveranstaltung vom 20. März 2014

KOMMUNALE EBENE

Die Festlegung einer Quote für Freizeitwohnsitze in jenen Bundesländern, welche eine solche nicht bereits festgeschrieben haben, wird als notwendig erachtet.

Für Parifizierungen sollte, ähnlich wie bei Grundteilungen, eine Genehmigungspflicht eingeführt werden. Im Falle eines Widerspruchs zu den Zielen der Raumplanung, sollte die Möglichkeit der Versagung der Genehmigung bestehen.

Die Gemeinden benötigen ein hohes Maß an Autonomie bei der Festlegung von Abgaben für Zweitwohnsitze. Effiziente Kontrollmöglichkeiten zur Durchsetzung einer widmungskonformen Nutzung von Immobilien sind von entscheidender Bedeutung im Umgang mit illegalen

Zweitwohnsitzen. Nach einem begründeten Verdacht auf illegale Nutzung, sollte die Beweislast beim Eigentümer liegen.

BETRIEBLICHE EBENE

Als Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Buy-to-Let und Buy-to-Rent Modellen wird eine professionelle Führung und wirtschaftlicher Erfolg des Hotels genannt. Bei einer solchen Ausgangssituation werden die genannten Finanzierungsmodelle aber eher nicht zur Anwendung kommen, da die Notwendigkeit dafür nicht gegeben sein wird. Verlockend sind solche Modelle gerade für Betriebe in Finanzierungsschwierigkeiten. Es ist allerdings fraglich, ob diese Betriebe in weiterer Folge wirtschaftlich geführt werden können. Zusätzlich geht mit diesen Modellen ein Verlust an Vermögenssubstanz und eine Verkomplizierung der Eigentümerstruktur einher, die verhindert, dass der Reinvestitionszyklus auf Dauer gesichert werden kann. Daher besteht die latente Gefahr, dass solche Betriebe in weiterer Folge gänzlich in Ferienwohnungen umgewandelt werden. Dies zeigt die bereits beschriebenen negativen Wirkungen auf die Gemeinde und die touristische Struktur des Ortes.