

KONFERENZ DER GEMEINDEPRÄSIDENTEN/INNEN VON FERIENORTEN IM BERGGEBIET

c/o Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Seilerstrasse 4, 3001 Bern, Tel. 031 382 10 10, Fax 031 382 10 16, info@sab.ch



Verschärfung der Lex Koller

Unnötig und verfehlt

Bern, im November 2016

Christian Anthamatten, SAB



Inhalt

Einleitung.....	3
Lex Koller heute.....	3
Weitere Einschränkungen im Zweitwohnungsmarkt.....	5
Geplante Verschärfung der Lex Koller	6
Nein zur unnötigen Verschärfung!	6
Fazit.....	8
Résumé en français.....	9

Einleitung

Das „Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland“ (Lex Koller) betrifft die Berggebiete im Bereich des Zweitwohnungsbaus. Das Gesetz wurde im Laufe der Zeit an die neuen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen angepasst und zunehmend offener gehalten. Nachdem Bestrebungen das Gesetz gänzlich aufzugeben gescheitert sind, verlangten zwei Motionen im Nationalrat die Lex Koller wieder zu verschärfen. Aus diesem Grund entschied der Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten um das Gesetz wieder zu verschärfen. Vor dem Hintergrund der Zweitwohnungsinitiative und dem revidierten Raumplanungsgesetz haben sich die Rahmenbedingungen für die Berggebiete im Bereich Zweitwohnungsbau entscheidend verändert. Weiter hatten sowohl die Finanzkrise, als auch die Lex Weber starke negative Konsequenzen auf den Immobilienmarkt und die Wirtschaft in den Berggebieten. Eine Verschärfung der Lex Koller würde wiederum die Berggebiete treffen, während in den Städten keine Auswirkungen zu spüren wären.

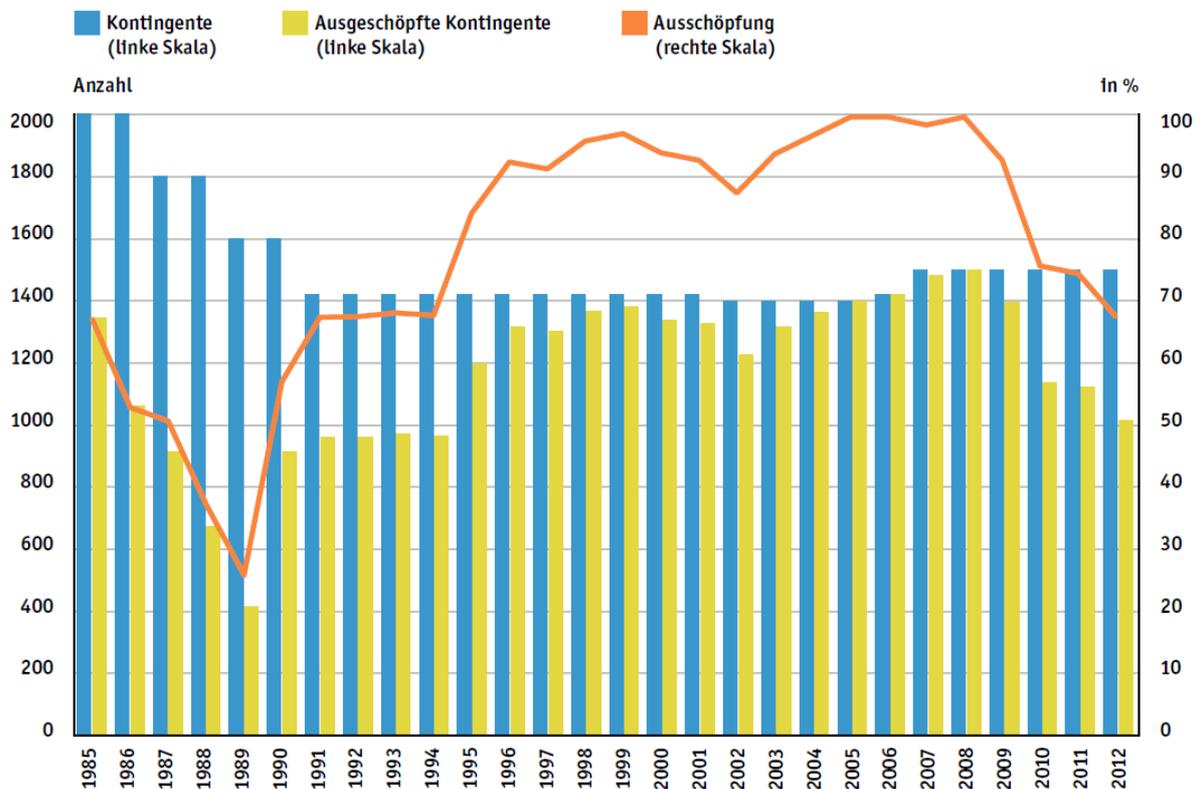
Die Konferenz erachtet die geplanten Verschärfungen der Lex Koller als unnötig und verfehlt. Der Tourismus ist auf ausländische Investoren angewiesen. Die Verschärfung ist nicht zeitgemäss und bringt einen Aufbau von Bürokratie mit sich. Der folgende Bericht beschäftigt sich zuerst mit der Funktionsweise und der Bedeutung der Lex Koller für die Berggemeinden. Abschliessend wird auf die geplanten Verschärfungen eingegangen und erklärt, warum diese abzulehnen sind.

Lex Koller heute

Die Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und setzt sich zum Ziel die Überfremdung des Bodens in der Schweiz zu verhindern. Dieses Gesetz sollte insbesondere den schrankenlosen Bau von Zweitwohnungen in den Ferienorten der Berggebiete verhindern. Das zentrale Instrument um dies zu erreichen ist die **Bewilligungspflicht** des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland. Mit der Revision des Bundesgesetzes 1997 wurde der Erwerb von betrieblich genutzten Grundstücken, sowie der Erwerb von Grundstücken als Hauptwohnung natürlicher Personen von der Bewilligungspflicht befreit. Mit dieser Ausnahmeregelung wird der für die Tourismusorte wichtige Erwerb von Hotels durch ausländische Investoren ermöglicht. Als Personen im Ausland gelten juristische und natürliche Personen, welche ihren (Wohn-)Sitz nicht in der Schweiz haben. Das Gesetz regelt auch die **Bewilligungsgründe**. Hier werden zwischen allgemeinen und kantonalen Bewilligungsgründen unterschieden. Für den Zweitwohnungsbau bedeutend sind die kantonalen Bewilligungsgründe. Die Kantone erhalten damit die Möglichkeit, Bewilligungen für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels im Rahmen des kantonalen Kontingents zu erteilen. Die Kantone dürfen zudem die Orte bestimmen, welche solche Kontingente erhalten sollen und müssen dabei die lokalen Interessen des Fremdenverkehrs berücksichtigen. Der Bundesrat legt jährlich die **kantonalen Kontingente** im Rahmen einer gesamtschweizerischen Höchstzahl fest. Das Gesetz schreibt eine maximale Höchstzahl von 1500 Bewilligungen vor. Bei der Festlegung der Kontingente für die Kantone muss der Bundesrat die Bedeutung des Fremdenverkehrs, die touristische Entwicklungsplanungen, sowie den Anteil an ausländischem Grundeigentum berücksichtigen.

Die **Bedeutung** der Lex Koller für die Ferienorte in den Bergregionen war enorm. Das Gesetz liess es zu, dass die Gemeinden den Zweitwohnungsmarkt unter Kontrolle halten konnten. So konnte man den Nachfragedruck auf Ferienwohnungen merklich senken. Darüber hinaus haben viele Gemeinden eigene Anstrengungen unternommen um den Zweitwohnungsmarkt zu regulieren. Sei dies durch raumplanerische Massnahmen oder durch Beschränkungen des Zweitwohnungsanteils. Ab Mitte der 90er Jahre setzte eine Phase ein, in der das Höchstkontingent von 1500 Bewilligungen pro Jahr fast immer voll ausgeschöpft wurde. Ausländische Personen waren sehr interessiert an Ferienwohnungen in der Schweiz und die Nachfrage war entsprechend hoch. Die Kontingentierung des Erwerbs war dementsprechend wirksam und vielen Gemeinden eine wichtige Stütze bei der Regulierung des Zweitwohnungsmarktes. Seit etwa 6 Jahren nahm die Ausschöpfung des Kontingents stetig ab. Im Jahr 2012 lag sie noch bei 68 Prozent. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Kontingentsausschöpfung von 1985 bis 2012 im Detail.

Entwicklung der Kontingentsausschöpfung, 1985–2012



Quelle: BJ / Die Volkswirtschaft

Abbildung 1 Entwicklung der Kontingentsausschöpfung (Quelle: Die Volkswirtschaft)

Im Jahr 2012 wurde die Zweitwohnungsinitiative angenommen, welche den Bau von Zweitwohnungen massiv beschränkt. In den beiden folgenden Jahren ist die Ausschöpfung des Kontingents noch stärker zurück gegangen. Im Jahr 2013 lag sie bei 56 und 2014 bei 44 Prozent. In beiden Jahren wurden zudem mehr Wohnungen von Personen im Ausland an Schweizer zurückübertragen, als umgekehrt. Das heisst die Anzahl Personen im Ausland, welche im Besitz einer Ferienwohnung in der Schweiz sind, ist zurückgegangen. Im Jahr 2014 betrug dieser Rückgang 252

Wohnungen. Die Zahlen der letzten Jahre unterstreichen den Bedeutungsverlust der Lex Koller für den Zweitwohnungsmarkt.

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, sind die betrieblich genutzten Grundstücke nicht unter der Bewilligungspflicht unterstellt. Zu den betrieblich genutzten Grundstücken gehören unter anderem auch Hotelanlagen. Die Hotellerie ist seit Jahren in einer schweren Krise. Vor allem in den Ferienorten in den Alpen gingen die Übernachtungszahlen stark zurück. Zudem gerieten die Preise auf Grund der massiven Konkurrenz aus dem Ausland unter Druck. Der starke Franken ist ebenfalls eine Belastung für den Tourismus. In zahlreichen Tourismusdestinationen kam es in den letzten Jahren zu Hotelschliessungen oder -verkäufen. Es herrscht zum Teil ein grosser Nachholbedarf bei den Investitionen. In vielen Fällen finden sich jedoch keine Einheimischen und keine Schweizer welche bereit sind in der momentanen wirtschaftlichen Situation in Hotels zu investieren. Oftmals kaufen ausländische Investoren die Hotels auf und modernisieren die bestehenden Anlagen. Ausländische Investoren gehören im Moment zu den wenigen, welche das Investitionsrisiko von Hotels auf sich nehmen wollen. Entsprechend wichtig ist die Ausnahmeregelung betreffend des Erwerbs von betrieblich genutzten Grundstücken durch Personen im Ausland. Die ausländischen Investoren sind für die betroffenen Gemeinden überlebenswichtig. Denn häufig setzen die Investoren auch neben ihrem Engagement in der Hotellerie wichtige Impulse für die lokale Wirtschaft. Einerseits schaffen sie viele Arbeitsplätze in den eigenen Hotels und fördern so indirekt das ganze lokale Gewerbe, andererseits beteiligen sie sich sehr oft an Bergbahnunternehmen. Als Beispiel darf Samih Sawiris genannt werden, der in Andermatt kräftig in Hotels, Ferienwohnungen, Sportanlagen und in die Bergbahnen investiert.

Die Lex Koller spielt eine wichtige Rolle bei hybriden Beherbergungsformen. Eine hybride Beherbergungsform ist beispielsweise die Angliederung von Zweitwohnungen an Hotels. Damit können diese Wohnungen als Betriebsstätte eingestuft werden und fallen nicht unter die Einschränkungen der Lex Koller. Diese Beherbergungsform wird einerseits zur Finanzierung der bestehenden Hotelanlagen benützt, andererseits werden diese Projekte vor allem durch ausländische Investoren vorangetrieben. Die Lex Koller muss hier flexibel angewendet werden dürfen, damit diese neuen Beherbergungsformen sich uneingeschränkt entwickeln können.

Weitere Einschränkungen im Zweitwohnungsmarkt

Neben der Lex Koller gibt es seit 2012 eine weitere, viel umfassendere Beschränkung des Zweitwohnungsmarktes. Mit der Annahme der **Zweitwohnungsinitiative** hat das Schweizer Volk beschlossen, den Zweitwohnungsbau in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 Prozent zu verbieten. In den touristischen Gebieten der Bergregionen liegen die Anteile meist deutlich über 20 Prozent. Faktisch bedeutet diese Regelung für diese Gemeinden einen Baustopp für Zweitwohnungen. Damit wurde dem Problem des grenzenlosen Baus von Zweitwohnungen ein radikaler Stopp aufgezwungen. Für die lokale Bauwirtschaft bedeutet diese Initiative massive Auftragsverluste und einen Abbau von Arbeitsplätzen.

Eine weitere Regulierung wurde mit dem neuen **Raumplanungsgesetz (RPG)** eingeführt. Dieses Gesetz sieht vor, dass Gemeinden ihre Bauzonen verkleinern und auf den Bedarf von 15 Jahren ausrichten. Dabei soll insbesondere das Bauen auf die

Zentren, bzw. Dorfkerne fokussiert werden. Der Zersiedelung der Schweiz soll damit Einhalt geboten werden.

Geplante Verschärfung der Lex Koller

Im Jahr 2013 hat SP-Nationalrätin Jacqueline Badran zwei Motionen zur Verschärfung der Lex Koller eingereicht. Eine Motion verlangt die betrieblich genutzten Immobilien wieder unter die Bewilligungspflicht der Lex Koller zu stellen, die andere die Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften in der Lex Koller. Der Bundesrat empfahl dem Parlament die Motionen anzunehmen. Während der Nationalrat die Motionen angenommen hat, hat der Ständerat beide Motionen abgelehnt. Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat ihrem Departement jedoch trotz Ablehnung im Ständerat angeordnet, eine Vernehmlassungsvorlage zur Verschärfung der Lex Koller auszuarbeiten.

Nein zur unnötigen Verschärfung!

Die Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet lehnt Verschärfungen der Lex Koller klar ab. Mit der Aufhebung der Ausnahmeregelung für Betriebsstätten würde die touristische Entwicklung im Alpenraum stark benachteiligt werden. Die Tourismusregionen würden in aller Härte getroffen.

Investitionen werden verhindert

Mit der Aufhebung der Ausnahmeregelung schreckt man ausländische Investoren ab in der Schweiz in Hotels und andere Beherbergungsformen zu investieren. Den Gemeinden entfielen damit grosse Investitionen und Steuereinnahmen. Die touristischen Entwicklungsmöglichkeiten würden noch weiter eingeschränkt. Betroffen wäre insbesondere auch die Bauwirtschaft, welche schon heute mit der Zweitwohnungsinitiative zu kämpfen hat. Ein Abbau von Arbeitsplätzen in den betroffenen Gemeinden wäre die Folge. Zudem würden leerstehende Hotelimmobilien das Dorfbild schädigen. Die Motionärin stellt in ihrer Begründung den Nutzen der Ausnahmeregelung für Betriebsstätte in Frage. Diese Argumentation ist völlig abwegig. Für die Touristenorte im Berggebiet ist diese Ausnahmeregelung von grösster Bedeutung.

Nicht zeitgemäss

Wie eingangs erwähnt wurde die Lex Koller geschaffen, um dem ausufernden Zweitwohnungsbau in den Alpen einen Riegel zu schieben. Mit der Zweitwohnungsinitiative und dem neuen RPG nahm die Bautätigkeit in den Gemeinden mit hohem Zweitwohnungsanteil massiv ab. Die Lex Koller verlor zunehmend an Bedeutung und scheint den heutigen Verhältnissen nicht mehr angepasst zu sein. Die Gefahr einer Überfremdung des Schweizer Bodens ist nicht mehr existent. Eine Verschärfung der Lex Koller ist der Entwicklung in den Berggebieten vollkommen zuwider. Zudem sind die Auswirkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung und des neuen RPGs noch nicht ausreichend beobachtbar, um bereits wieder neue Verschärfungen zu diskutieren. Eine

umfassende Immobilienmarktanalyse mit vertieftem Blick auf Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent müsste vorgängig erfolgen um allenfalls Rückschlüsse auf die Lex Koller zu machen.

Nicht zielführend

Die Lex Koller ist kein Instrument für die Regulierung des Immobilienmarktes in den Schweizer Städten. Ein Hauptgrund für die geplanten Verschärfungen der Lex Koller sind die steigenden Büroimmobilienpreise in den Städten. Durch Kapitalflucht ausländischer Investoren und Gesellschaften in die Schweiz steige der Aufwärtsdruck auf die Immobilienpreise und Mietzinsen in der Schweiz massiv. Darin liege ein Hauptgrund für die Überhitzung des Immobilienmarktes. Die ausländischen Investoren stellen jedoch einen relativ geringen Anteil an den hiesigen Transaktionen von Geschäftsflächen. Der Anteil lag in den letzten Jahren zum Teil deutlich unter 10 Prozent. Die empirischen Beweise für die Beeinflussung des Marktes durch Ausländer sind nicht vorhanden. Die Schweizer Investoren und Investmentgesellschaften machen den grössten Teil aus. Die Pensionskassen nutzen Immobilien als gewinnbringende Anlage. Für den grössten Teil der Nachfrage sind die Schweizer selbst verantwortlich. Was wenn alternative Anlagemöglichkeiten mehr Profit ermöglichen und die Immobilien vermehrt verkauft werden? Wer soll diese kaufen wenn dies nicht die Schweizer tun? Ein Preiszerfall von Büroimmobilien wäre die Folge. Gerade die Pensionskassen würden dadurch stark belastet. Im Weiteren hat der Bundesrat in einer Botschaft im Jahr 2007 geschildert, ausländische Investoren könnten das Angebot an Immobilien vergrössern und damit den Aufwärtstrend der Preise stoppen. Die Wirkung einer Verschärfung der Lex Koller würde somit komplett in die falsche Richtung zielen.

Unnötiger Bürokratieaufbau

Nationalrätin Badran begründet ihre Motion unter anderem auch mit der Entstehung von Problemen und Bürokratie, welche die Ausnahmeregelung für betrieblich genutzte Grundstücke mit sich gebracht haben soll. Tatsächlich war aber genau das Gegenteil der Fall. Da der Erwerb von betrieblich genutzten Grundstücken nicht mehr bewilligungspflichtig ist, ist es für ausländische Investoren einfacher geworden diese zu erwerben. Das heutige Gesetz ist ohne Probleme anwendbar und hat sicher keine grosse Bürokratie zur Folge. Mit der Einführung einer Bewilligungspflicht und dem daraus folgenden Bewilligungsverfahren wäre der Aufwand deutlich grösser als heute. Bürokratische Hindernisse verzögern Investitionen unnötigerweise und gefährden somit Arbeitsplätze und Einkommen.

Verlust der Rechtssicherheit

Die Wiederunterstellung der betrieblich genutzten Grundstücke unter die Bewilligungspflicht sowie die Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften würden von erheblicher Rechtsunsicherheit begleitet. Die genaue Definition der Betriebsstätte und der börsenkotierten Immobiliengesellschaften, die Bewilligungsgründe, die zuständigen Behörden, usw. müssen alle noch bestimmt werden. Im Weiteren ist nicht klar, was mit Grundstücken passiert, welche bereits von Ausländern gekauft worden sind. Soll hier ein Zwang zur Veräusserung der betreffenden Liegenschaft

bestehen? Während dieser Zeit entsteht für die Investoren und Gesellschaften eine Situation, in der langfristiges Planen nicht mehr möglich ist. Potentielle ausländische Käufer werden sich von der Schweiz zunehmend abwenden. Der Verlust der Rechtssicherheit hat erhebliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge.

Keine falschen Signale senden

Durch die Verschärfungen der Lex Koller kann im Ausland ein negatives Bild der Schweiz entstehen. Ausländische Investoren und Unternehmungen werden daran gehindert in der Schweiz Liegenschaften zu kaufen. Damit entsteht eine Abwehrhaltung gegenüber dem Wirtschaftsstandort Schweiz. Zudem entsteht bei Touristen der Eindruck, in der Schweiz als Ausländer nicht willkommen zu sein. Die Berggebiete sind auf Touristen aus dem Ausland angewiesen. Es dürfen keine falschen Signale ans Ausland gesendet werden.

Fazit

Die Bedeutung der Lex Koller für die Tourismusgebiete hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Durch die neuen Beschränkungen der Zweitwohnungsgesetzgebung verlor die Lex Koller ihre eigentliche Funktion, nämlich die Überfremdung des Schweizer Bodens durch Grundstückkäufe von Ausländern zu verhindern. Zudem befindet sich der für die Tourismusdestinationen wichtige Erwerb von Hotels und ähnlichen Anlagen durch ausländische Investoren nicht unter der Bewilligungspflicht. Mit den geplanten Verschärfungen der Lex Koller entstehen für die Berggemeinden grosse Nachteile und die touristischen Entwicklungsmöglichkeiten werden stark eingeschränkt. Mit der Verschärfung werden Arbeitsplätze im Berggebiet gefährdet und Einnahmen verschwinden. Die Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet erachtet die Verschärfung als unnötig, nicht zielführend und schädlich. Deshalb lehnt sie diese klar ab.

Résumé en français

La Lex Koller réglemente la vente de terrains à des personnes à l'étranger. A l'origine, la Lex Koller a été élaborée, afin de mieux contrôler la construction de résidences secondaires dans les régions touristiques. Dans ce cadre, une exigence d'autorisation et un contingentement ont été introduits. La Lex Koller a subi de nombreuses réformes depuis son introduction. Elle a été en permanence adaptée aux nouveaux développements. Avec l'introduction de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et de la Lex Weber, les conditions générales pour les espaces concernés ont changé de manière significative. Pour ces raisons, la Lex Koller a perdu de son importance. En outre, la crise financière et la Lex Weber ont un impact négatif sur le marché immobilier et sur l'économie.

Aujourd'hui, dans certains cas, les étrangers peuvent acheter des immeubles sans exigence d'autorisation. Cela leur permet notamment d'investir dans les hôtels et établissements jugés similaires. Pour les régions touristiques, ces investissements sont d'une grande importance. En effet, les investisseurs étrangers sont quasiment les seuls à prendre le risque d'investir dans l'hôtellerie. Ainsi, les hôtels existants peuvent être modernisés et renouvelés. D'autre part, des emplois, des revenus et des recettes fiscales sont générés au profit des communes. Par conséquent, les dérogations se rapportant à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger a une grande importance pour les régions touristiques.

En 2013, la conseillère nationale Jacqueline Badran a déposé deux motions dans le but de durcir la Lex Koller. La première demande à ce que l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger soit de nouveau soumise au régime d'autorisation obligatoire de la Lex Koller. La seconde prévoit l'abolissement du privilège accordé aux personnes de l'étranger, en ce qui concerne l'acquisition de parts dans des fonds immobiliers et dans des sociétés immobilières cotées en bourse. Le Conseil fédéral recommande au Parlement d'accepter ces deux propositions. Si le Conseil national a accepté les deux motions, de son côté, le Conseil des États les a rejetées. Malgré ce résultat, la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a demandé à son département de préparer un projet visant à durcir la Lex Koller.

La conférence des présidents de communes touristiques rejette le durcissement de la Lex Koller. Dans le cas d'une suppression des dérogations se rapportant à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, le développement touristique des régions alpines serait fortement entravé. Une telle mesure inciterait les étrangers à ne plus procéder à des investissements dans le secteur hôteliers et dans les immeubles. Par conséquent, les communes concernées subiront une baisse de leurs recettes fiscales. Les possibilités de développement touristique seraient davantage limitées, alors que les conditions du tourisme se sont déjà détériorées (cf. contexte économique et législatif). Par conséquent, l'idée de durcir la Lex Koller, afin de réguler le marché de l'immobilier dans les villes et de lutter contre l'augmentation des prix, n'est pas appropriée. D'une part, parce que la Lex Koller a un impact important sur les régions de montagne. D'autre part, parce que le Conseil fédéral a indiqué, dans un message publié en 2007, vouloir élargir les possibilités d'investissements pour les étrangers. Une décision allant dans le sens contraire produirait également une importante augmentation des tâches administratives. Pour ces diverses raisons, la conférence rejette tout durcissement de la Lex Koller.