

Positionspapier

Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) und flankierende Massnahmen

I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verlangt der sgv:

- **dass die Lex Koller aufgehoben wird;**
- **dass die erforderlichen flankierenden raumplanerischen Massnahmen in die Kompetenz der Kantone gelegt werden;**
- **dass der Eidg. Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!" mit ihren schematischen und überzogenen Forderungen eine Abfuhr erteilt wird;**
- **dass bis zur Abschaffung der Lex Koller der Begriff der Betriebsstätte so interpretiert wird, dass der Verwirklichung von innovativen und wertschöpfungsstarken Ferienressorts durch ausländische Personen keine Hindernisse in den Weg gelegt werden.**

II. Ausgangslage

Die Regulierung des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland reicht bis in die 1950er Jahre zurück. Mit ihr sollten ursprünglich auch volkswirtschaftlich unerwünschten Entwicklungen auf dem Bodenmarkt durch eine starke ausländische Nachfrage begegnet werden. Im Lauf der Zeit trat der Schutz vor Überfremdung des einheimischen Bodens in den Vordergrund. Seit 1997 wurde die Lex Koller wiederholt gelockert. Im Wesentlichen ist heute lediglich noch der Kauf von Wohnliegenschaften sowie Zweit- bzw. Ferienwohnungen beschränkt.

Mit Botschaft vom 4. Juli 2007 beantragt der Bundesrat, die Lex Koller aufzuheben. Dieses Gesetz erscheint ihm in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig. Die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens besteht nach bundesrätlicher Ansicht höchstens punktuell. Eine starke ausländische Nachfrage sei lediglich noch bei Ferienwohnungen auszumachen, und davon seien auch nur einige wenige Fremdenverkehrsorte betroffen. Für die damit verbundenen allfälligen Probleme (Beeinträchtigung der Landschaft, Problem der „kalten Betten“, Verteuerung der Immobilienpreise) spielt es nach Ansicht des Bundesrats keine Rolle, ob die Ferienwohnungen sich in schweizerischen oder in ausländischen Händen befinden. Er schlägt daher eine Lösung über flankierende Massnahmen im Rahmen einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vor. Die eidg. Räte wiesen 2008 die Vorlage an den Bundesrat zurück mit der Auflage, bei der Gesetzesrevision Massnahmen zu treffen, welche verhindern, dass der Schweizer Boden zum Spekulationsobjekt wird (u.a. eine Mindestwohnsitzfrist als Voraussetzung für den Grundstückerwerb und Massnahmen gegen die „kalten Betten“).

III. Generelle Beurteilung der Vorlage

Grundsätzlich lehnt der sgv den Erlass neuer verpflichtender Vorschriften im Bereich der Raumplanung durch den Bund an die Kantone ab. Dies muss in erster Linie Sache der kantonalen Behörden bleiben. Die Botschaft lässt aber den Kantonen einen breiten Handlungsspielraum und erfüllt somit die Forderungen des sgv.

Das „Duopack“ zur Abschaffung der Lex Koller (07.052) mit den flankierenden Massnahmen (07.062) muss weiter zusammen betrachtet werden.

Die Kantone sollen dazu verpflichtet werden, in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend soll sich der Bund dabei auf den Erlass von Rahmenvorschriften beschränken, welche die Kantone verpflichten, sich in ihrer Richtplanung der Zweitwohnungsproblematik anzunehmen. Soweit Handlungsbedarf besteht, bleibt die Wahl der Massnahmen und deren Umsetzung den Kantonen überlassen.

Verschiedene Studien, u.a. diejenige von Wüest & Partner und diejenige von Fahrländer Partner (im Auftrag des Bundesamtes für Wohnwesen BWO) haben gezeigt, dass „mit dem Wegfall der Lex Koller kein grundlegender Wandel der Liegenschaftsmärkte eintritt. Wo bereits heute die Situation, je nach Sichtweise, als attraktiv für Investoren oder als problematisch für Mietende gilt, könnten sich aktuelle Tendenzen aber verstärken. Es wird deshalb empfohlen, die Entwicklung nach einer allfälligen Aufhebung der Lex Koller eng zu verfolgen und flankierende Massnahmen steuerlicher oder raumplanerischer Art für den Fall einer ‚Zweitwohnungsflut‘ oder einer spekulativen ‚Überhitzung‘ vorzubereiten“¹.

3.1 Aufhebung der Lex Koller gerechtfertigt und nötig

Die Gefahr einer überhöhten ausländischen Nachfrage nach einheimischem Boden besteht höchstens punktuell. Unerwünschten Auswirkungen der Aufhebung der Lex Koller kann, soweit überhaupt erforderlich, mit differenzierten Lösungen des Wirtschafts- und Steuerrechts, der Raumplanung und des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes sachgerechter begegnet werden. Wo ein „Zweitwohnungsproblem“ existiert, ist dieses nicht auf den Verkauf an Ausländer, sondern auf eine massive Nachfrage nach Zweit- (bzw. Ferien-) wohnungen generell zurückzuführen. Mit der Aufhebung dieses Gesetzes könnte für einmal Ernst gemacht werden mit der Deregulierung und administrativen Entlastung. Auch kann ein weiterer Beitrag zur Liberalisierung der schweizerischen Wirtschaftsordnung und zu einer Positionierung der Schweiz als dynamischer und im internationalen Wettbewerb attraktiver Wirtschaftsstandort geleistet werden. Spezifisch gegen Ausländerinnen und Ausländer gerichtete Massnahmen widersprechen einer global ausgerichteten Wirtschaftspolitik.

Entgegen der landläufigen Auffassung bringt nicht nur die Hotellerie Wertschöpfung in die Tourismusregionen, sondern dies gilt ebenso für die Zweitwohnungen (Bahnen, Restaurants, Dienstleister sowie lokale Geschäfte und Bauwirtschaft). Das Problem der „kalten Betten“ lässt sich durch die Lex Koller nicht lösen. Neben den Zweitwohnungen können nach einer Aufhebung des Gesetzes Personen im Ausland Wohnbauland und Wohnliegenschaften uneingeschränkt auch als blosse Kapitalanlage erwerben. Ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau können wichtige volkswirtschaftliche Impulse auslösen, Arbeitsplätze schaffen und gegebenenfalls das vielerorts knappe Angebot an Mietwohnungen vergrössern. Zu denken ist aber auch an die Realisierung innovativer, nachhaltiger touristischer Angebote durch Ferienresorts/Ferienanlagen mit der dadurch verbundenen Wertschöpfung bzw. den Beschäftigungsmöglichkeiten. Zuverlässige Prognosen über mögliche Preisentwicklungen

¹ Medienmitteilung des BWO vom 17. April 2008 über die Folgen der Abschaffung der Lex Koller, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=18378>.

gen auf dem Liegenschaftsmarkt nach Aufhebung der Lex Koller sind schwierig. Es muss auch hier der Grundsatz gelten, im Zweifel die Marktkräfte spielen zu lassen und auf diese zu vertrauen.

3.2 Flankierende Massnahmen

Unerwünschten räumlichen Auswirkungen, die sich im Einzelfall bei Aufhebung der Lex Koller ergeben mögen, ist vorab mit den bestehenden raumplanerischen Instrumentarien zu begegnen. In erster Linie ist die kommunale und kantonale Ebene gefordert. Unverhältnismässige Ersatzmassnahmen, die über das Ziel hinausschiessen und letztlich die angestrebte Liberalisierung wieder in Frage stellen oder sogar ins Gegenteil verkehren, werden abgelehnt. Dies gilt beispielsweise bezüglich der Einführung einer Mindestwohnsitzfrist in der Schweiz als Voraussetzung des Grundstückerwerbs gemäss dem vorerwähnten Rückweisungsbeschluss der eidg. Räte. Hingegen erachtet der sgv die Vorschläge des Bundesrats in seiner Botschaft vom 4. Juli 2007 (flankierende Massnahmen im RPG) als akzeptabel. Danach sollen die Kantone verpflichtet werden, in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, für welche besondere Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen notwendig sind. Es bleibt dabei den Kantonen überlassen, welche Massnahmen sie vorsehen (Quoten oder Kontingente, Erst- oder Zweitwohnanteilspläne, Mindestwohnflächenregelungen, Ersatzabgaben oder fiskalische und bodenpolitische Ansätze) und wie weit sie diese an die Gemeinden delegieren. Ob eine Planungshilfe für die kantonale Richtplanung im Bereich Zweitwohnungen, wie sie vom Bundesamt für Raumentwicklung im April 2009 in eine Anhörung gegeben wurde, nötig ist, ist für den sgv fraglich. Jedenfalls ist sie zurzeit angesichts der laufenden Gesetzgebungsarbeiten verfrüht; auch darf eine Planungshilfe nicht zu einer Beschränkung der kantonalen Kompetenzen führen und muss die bereits gemachten Erfahrungen der Kantone berücksichtigen.

3.3 Eidg. Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen"

Die Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen" ist zu bekämpfen. Sie fordert eine verfassungsmässige Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche auf 20%, obwohl bereits heute der Zweitwohnungsanteil in den bedeutenden Tourismusdestinationen bereits beträchtlich über dieser Grenze liegt. Die schematische Initiative würde in diesen touristisch bedeutenden Regionen deshalb faktisch einen Baustopp bewirken und in jenen Gemeinden, die einen tieferen Zweitwohnungsanteil haben, gerade diejenigen Entwicklungen hervorrufen, die sie zu unterbinden sucht. Sie nimmt überhaupt keine Rücksicht auf die regionalen Gegebenheiten und trägt mit der Fokussierung auf die Gemeindegrenzen der regionalen Ausdehnung von Tourismusdestinationen nicht Rechnung.

3.4 Wirtschaftliche Auslegung des Begriff „Betriebsstätte“ als Zwischenlösung

Bis zur Aufhebung der Lex Koller ist darauf hinzuwirken, dass seitens der Behörden der Begriff der "Betriebsstätte" (ihr Erwerb ist von der Bewilligungspflicht der Lex Koller ausgenommen) zeitgemäss ausgelegt wird und die Verwirklichung innovativer, nachhaltiger touristischer Angebote durch Ferienresorts/Ferienanlagen mit der dadurch verbundenen Wertschöpfung bzw. den Beschäftigungsmöglichkeiten durch Mitwirkung ausländischer Personen nicht verunmöglicht wird (vgl. Fall "Feriendorf in Champéry"). Allfällige negative räumliche Auswirkungen sind durch raumplanerische und andere nicht ausländer-spezifische Vorkehren zu unterbinden oder zu minimieren.

IV. Fazit

Zu einer Optimierung der Raumordnung gehört auch die Aufhebung der überholten Lex Koller. Eine "Überfremdung des einheimischen Bodens" ist nicht auszumachen, und die raumplanerischen Probleme im Zusammenhang mit den Zweitwohnungen können bzw. müssen mit raumplanerischen Massnahmen aufgefangen werden. Es ist unverständlich, dass es derart lange nicht gelingt, für einmal ein Gesetz, das die Daseinsberechtigung verloren hat, abzuschaffen und damit neben einer administrativen Entlastung den Wirtschaftsstandort Schweiz weiter zu stärken.

Die Aufhebung der Lex Koller, kombiniert mit sachgerechten flankierenden Massnahmen in kantonaler Kompetenz, kann dazu beitragen, die wirtschaftliche Entwicklung zu begünstigen, die Schweiz als internationalen Wirtschaftsstandort noch attraktiver zu machen und einen Schritt in Richtung von administrativer Entlastung und Deregulierung zu tun.

Bern, 18. Dezember 2009

Dossierverantwortlicher

David Th. Augustin Sansonnens, politischer Sekretär
Telefon 031 380 14 21, E-Mail d.sansonnens@sgv-usam.ch