

Bericht der Expertenkommission
für die Prüfung der Folgen einer Aufhebung des
Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch
Personen im Ausland

Erstattet dem Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartement

April 1995

ÜBERSICHT

Die Kommission ist zum Schluss gekommen, dass das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland aufgehoben werden soll. Allerdings müssen in einem solchen Fall Kantone und Gemeinden in der Raumplanung und allenfalls auch im Steuerrecht flankierende Massnahmen ergreifen, um unerwünschte Entwicklungen namentlich im Ferien- und Zweitwohnungsbau aufzufangen. Der Bund seinerseits soll auf den Zeitpunkt der Aufhebung des Gesetzes Rahmenvorschriften erlassen, welche Gewähr bieten, dass Kantone und Gemeinden die nötigen Massnahmen treffen.

Keine allgemeine Überfremdungsfahr beim Bodeneigentum

Die Gefahr einer "Überfremdung des Bodens", zu deren Bekämpfung die Lex Friedrich und die ihr vorangegangene Gesetzgebung geschaffen worden sind, war und ist nach heutiger Erkenntnis nur eine punktuelle. Zwar fehlen genaue Angaben zum Bestand ausländischen Grundeigentums in der Schweiz. Doch zeigt die seit 1967 geführte Statistik der Grundstückerwerbe durch Personen im Ausland, dass in der Zeit von 1967 bis 1993 nur gerade 0.05 % der schweizerischen Landesfläche oder 0.8 % der ausgeschiedenen Bauzonenfläche tatsächlich an Ausländer verkauft worden sind. Von einer gewissen Bedeutung ist der Anteil hingegen bei den Zweit- und Ferienwohnungen. Hier befindet sich ein knapper Fünftel davon in ausländischen Händen.

In welchem Umfang das insgesamt geringe Ausmass an Bodenbesitz von Personen im Ausland auf die gesetzlichen Erwerbsbeschränkungen zurückzuführen ist, kann nicht genau gemessen werden. Gewisse Tourismusgemeinden haben gestützt auf diese Gesetzgebung Ausländer vom Ferienwohnungserwerb abhalten können. Nicht nachweisbar ist dabei allerdings der Anteil jener Personen aus dem Ausland, welche deswegen in andere Tourismusgebiete ausgewichen sind. Ob die gesetzlichen Bestimmungen gesamtschweizerisch gesehen einen namhaften Beitrag zur Reduktion solcher Veräusserungen geleistet haben, erscheint jedoch zweifelhaft. Im Zeitraum von 1980 bis 1993 sind die entsprechenden Kontingente durchschnittlich nur zu etwa 60 % ausgeschöpft worden.

Verlässliche langfristige Prognosen zur Frage, wie sich die ausländische Nachfrage nach Grundstücken in der Schweiz bei einer Aufhebung der Lex auswirken wird, sind nicht möglich, denn kurz- und mittelfristig können unvorhersehbare Ereignisse im Ausland sprunghafte Nachfragesteigerungen bewirken. Es können aber Schätzungen und Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden. Beim Erwerb von Grundstücken zu kommer-

zieller Nutzung und zu Anlagezwecken dürfte es kaum zu einer grossen Steigerung der Nachfrage seitens ausländischer Käufer kommen. Grund dafür sind die vergleichsweise hohen Preise und die nicht übermässige Rendite schweizerischer Immobilien. Etwas anders sieht die Situation bei den Zweit- und Ferienwohnungen aus. Hier spielen nicht Renditeüberlegungen, sondern Konsum- und Freizeitbedürfnisse die entscheidende Rolle. In diesem Bereich kann deshalb eine Aufhebung der Lex bereits kurzfristig eine Nachfragesteigerung bewirken. Ein erhöhter Nachfragedruck wird vor allem in den Kantonen Wallis, Graubünden, Tessin und Waadt und dort primär in prestigeträchtigen Ferienorten spürbar sein.

Wirtschafts- und raumordnungspolitische Zielsetzungen wurden nur teilweise erreicht

Der Absicht des Gesetzgebers, mit der Lex Friedrich und den vorherigen Erlassen nicht nur den sogenannten Ausverkauf der Heimat zu verhindern, sondern damit auch wirtschafts- und raumordnungspolitische Ziele zu verfolgen, war nur beschränkt Erfolg beschieden. So war die Lex weder in der Lage, in gewissen Gebieten eine unerwünschte Ausbreitung des Ferien- und Zweitwohnungsbaus, noch Ende der achtziger Jahre die Überhitzungen auf dem Bodenmarkt zu verhindern. Inflation und Spekulation waren offenbar im wesentlichen hausgemacht. Die Gewährleistung einer geordneten Besiedlung unter Schonung der Landschaft kann mit dem Instrumentarium der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes heute direkter und besser erreicht werden.

Beitrag zur Aufwertung des Wirtschaftsstandorts Schweiz

Eine Aufhebung der Lex kann sich namentlich in den Fremdenverkehrsgebieten positiv auf die lokale und regionale Bauwirtschaft, den Immobilienhandel und letztlich auf die ganze Tourismusbranche auswirken. Noch wichtiger aber ist, dass die Schweiz mit der Aufhebung des Gesetzes einen weiteren Beitrag zur Liberalisierung ihrer Wirtschaftsordnung leistet und sich auf diese Weise als dynamischen, offenen und zukunftssträchtigen Wirtschaftsstandort darstellen kann. Angesichts der weltweiten Verflechtung auch der schweizerischen Wirtschaft muss das Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit unseres Landes wesentlich relativiert werden. Galten ausländische Direktinvestitionen in den sechziger Jahren noch als problematisch, werden sie heute als notwendige Voraussetzung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen betrachtet.

Flankierende Massnahmen im Bereich des Zweit- und Ferienwohnungsbaus nötig

Die Probleme, die der Zweit- und Ferienwohnungsbau an gewissen Orten mit sich bringt - Beeinträchtigung der Landschaft, Bodenverbrauch, Anstieg der Wohnkosten für Ortsansässige, Belastung der Gemeinwesen mit nur teilweise ausgelasteten Infrastrukturanlagen -, sind nur zu einem kleinen Teil von Personen im Ausland verursacht, da sich rund vier Fünftel aller Zweitwohnungen in schweizerischen Händen befinden. Immerhin kann der Wegfall der bundesrechtlichen Beschränkungen des Grundstückerwerbs für Ausländer in bestimmten Gemeinden und Regionen eine Nachfragesteigerung auslösen und damit das Zweitwohnungsproblem verschärfen.

Aus diesem Grund ist die Kommission der Meinung, mit einer Aufhebung der Lex müssten flankierende Massnahmen einhergehen, welche eine kontrollierte Entwicklung des Zweit- und Ferienwohnungsbaus sicherstellen. Zu diesem Zweck sind vor allem raumplanerische und steuerrechtliche Instrumente einzusetzen (Erst- und Zweitwohnungsanteilpläne, Mindestwohnflächenvorschriften, Kontingentsregelungen, Zweitwohnungssteuer). Zuständig zum Erlass solcher Massnahmen sollen in erster Linie Gemeinden und Kantone sein. Sie sind von möglichen negativen Auswirkungen des Zweit- und Ferienwohnungsbaus am unmittelbarsten betroffen, sollen ihre räumliche Umgebung grundsätzlich selber gestalten können und vermögen die Eignung der Massnahmen vor Ort am besten einzuschätzen. Gewisse Interessenkonflikte im Spannungsfeld von Zweit- und Ferienwohnungsbaus und Landschaftsschutz, die einer überörtlichen Koordination bedürfen, müssen indes auf kantonaler Ebene bereinigt werden. Dies kann bei der Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten und im Rahmen der Richtplanung geschehen. Der Bund seinerseits soll aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes mit Rahmenvorschriften im Raumplanungsrecht darauf hinwirken, dass Kantone und Gemeinden in ihrem Bau- und Planungsrecht der Entwicklung im Zweitwohnungsbaus die notwendige Aufmerksamkeit schenken und wo nötig geeignete Massnahmen treffen. Zu diesem Zweck soll er auch bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne über gewisse Kontrollmöglichkeiten verfügen. Dabei ist wesentlich, dass die Rahmenbestimmungen des Bundes für die Einführung von kantonalen und kommunalen Ersatzmassnahmen rechtzeitig, d.h. zugleich mit der Aufhebung der Lex, erlassen werden.

Inhaltsverzeichnis

I Ausgangslage, Auftrag der Expertenkommission, Begriffe

| | | |
|-----|--------------------------------|---|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 2 | Auftrag der Kommission | 3 |
| 3 | Zusammensetzung der Kommission | 4 |
| 4 | Vorgehen | 5 |
| 5 | Begriffe | 6 |
| 5.1 | Zweit- und Ferienwohnungen | 6 |
| 5.2 | Erst- und Hauptwohnungen | 6 |
| 5.3 | Ersatzmassnahmen | 6 |

II Ziele und Auswirkungen der bisherigen Gesetzgebung

| | | |
|-----|--|----|
| 6 | Entwicklung und Stand der Gesetzgebung | 9 |
| 7 | Motive des Gesetzgebers und Wirksamkeit der Gesetzgebung | 11 |
| 7.1 | Überfremdungsabwehr | 12 |
| 7.2 | Währungspolitik | 20 |
| 7.3 | Raumplanung und Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz | 21 |
| 7.4 | Bodenmarkt | 22 |
| 7.5 | Militärische Sicherheit | 23 |
| 7.6 | Unerwünschte Nebenwirkungen | 23 |
| 8 | Internationale Rahmenbedingungen | 25 |
| 9 | Gesamtbeurteilung und Entscheid zum weiteren Vorgehen | 26 |

III Folgen einer Aufhebung der Lex

| | | |
|------|--|----|
| 10 | Mögliche Nachfrageentwicklung | 28 |
| 10.1 | Auswirkungen auf den Immobilienmarkt Schweiz | 29 |
| 10.2 | Anlageattraktivität des schweizerischen Bodens | 31 |
| 10.3 | Zusatznachfrage nach Zweitwohnungen | 34 |
| 10.4 | Zwischenergebnis | 40 |
| 11 | Auswirkungen eines verstärkten Nachfragedrucks | 41 |
| 11.1 | Raumplanung | 41 |
| 11.2 | Natur-, Landschafts- und Umweltschutz | 44 |
| 11.3 | Immobilienmarkt | 45 |
| 11.4 | Wirtschaftliche Impulse | 46 |
| 11.5 | Geldwäscherei | 47 |
| 11.6 | Zwischenergebnis | 49 |

IV Ersatzmassnahmen

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 12 | Beurteilung möglicher Ersatzmassnahmen | 50 |
| 12.1 | Kantonalisierung der Lex | 51 |
| 12.2 | Schutzklauseln | 51 |
| 12.3 | Raumplanerische Massnahmen zur Erhaltung von Erstwohnungen | 52 |
| 12.4 | Kontingentierung von Zweitwohnungen | 53 |
| 12.5 | Wohnbau- und bodenpolitische Massnahmen | 54 |
| 12.6 | Bodenstatistik | 55 |
| 12.7 | Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen | 56 |
| 12.8 | Kreditrestriktionen | 57 |
| 12.9 | Massnahmen zur Nutzungsintensivierung von Zweitwohnungen | 58 |
| 12.10 | Notrecht | 58 |
| 12.11 | Zwischenergebnis | 59 |
| 13 | Umsetzung von Ersatzmassnahmen | 59 |
| 13.1 | Zuständigkeit zum Erlass von Ersatzmassnahmen | 60 |
| 13.2 | Kommunale und kantonale Verantwortung | 61 |
| 13.3 | Erlass bundesrechtlicher Rahmenvorschriften | 61 |
| 13.4 | Ersatzmassnahmen auf Bundesebene | 62 |
| 13.5 | Zwischenergebnis | 63 |

V Schlussfolgerungen und Empfehlungen

VI Dokumentation

| | |
|----------------------------|----|
| Anhänge | 66 |
| Parlamentarische Vorstösse | 66 |
| Literatur | 68 |

I Ausgangslage, Auftrag der Expertenkommission, Begriffe

Im ersten Kapitel werden die Ausgangslage, der Auftrag, die Zusammensetzung und das Vorgehen der Kommission dargestellt. Zudem werden einige zentrale, im Bericht immer wieder verwendete Begriffe definiert.

1 Ausgangslage

Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist in der Schweiz seit über dreissig Jahren bewilligungspflichtig. Die verschiedenen Revisionen der einschlägigen Gesetzgebung führten zu einer immer umfassenderen und auch restriktiveren Regelung des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland (näheres dazu in Ziffer 6).

Mit dem politischen und wirtschaftlichen Zusammenrücken der europäischen Staaten geriet das geltende Bewilligungsgesetz, die Lex Friedrich, kurz Lex F. oder einfach Lex genannt, vermehrt unter Kritik. Das Recht, Immobilien zu erwerben, zählt zu den Voraussetzungen des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Diskriminierende Beschränkungen des Immobilienerwerbs wären nach dem EWR-Abkommen für die Mitgliedländer weitestgehend ausgeschlossen gewesen. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 wurde eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht, welche eine Abschaffung oder zumindest eine Lockerung der Lex verlangten.

In seiner Stellungnahme zur Standesinitiative des Kantons Genf über die Abschaffung der Lex Friedrich vom 25. August 1993 hat der Bundesrat zwar die Notwendigkeit einer Liberalisierung auf dem Gebiet des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland grundsätzlich bejaht, eine sofortige und ersatzlose Aufhebung hingegen als nicht vertretbar bezeichnet. Er schlug deshalb ein zweistufiges Vorgehen vor. In einem ersten Schritt sollte die Lex F. unter Beibehaltung des harten Kerns erheblich gelockert werden (Revisionsvorlage vom 7. Oktober 1994). In einem zweiten Schritt sollte eine Expertenkommission eingesetzt werden, welche zu prüfen habe, ob die Lex vollständig aufgehoben werden kann und welche Folgen damit verbunden sind.

2 Auftrag der Kommission

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat deshalb am 12. November 1993 eine Expertenkommission eingesetzt und ihr nachstehenden Auftrag erteilt:

Sie prüft, inwieweit eine Lockerung der Lex Friedrich angezeigt sei oder ob diese ganz aufgehoben werden soll. Zu diesem Zweck untersucht sie die wirtschaftlichen und siedlungspolitischen sowie die sozialen und kulturellen Folgen einer weiteren Öffnung des Immobilienmarktes für Ausländer. Sie prüft, ob im Falle einer solchen Öffnung bundes- oder kantonrechtliche Ersatzmassnahmen in den Bereichen der Raumplanung, des Bodenrechts und der Wohnungspolitik nötig seien und wie diese ausgestaltet werden müssten. Dabei äussert sie sich namentlich auch dazu, in welchem Ausmass den Kantonen die Verantwortung für den Schutz des Bodens gegen nachteilige Auswirkungen des Zweit- und Ferienwohnungsbaus übertragen werden soll.

3 Zusammensetzung der Kommission

Der Kommission gehörten folgende Mitglieder an:

- Füg Cornelia, Vorsteherin der Baudirektion des Kantons Solothurn, Präsidentin;
- Müller Peter, Dr.iur., Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz;
- Bandli Christoph, Dr.iur., Sektionschef, Bundesamt für Justiz;
- Bussmann Werner Dr.oec., wissenschaftlicher Adjunkt, Bundesamt für Justiz;
- Crottaz Philippe, notair, Vevey (bis Dezember 1994), Niklaus Roland, notair, Oron-la-Ville (ab März 1995);
- Dini Marco, Dr.rer.pol., Vorsteher der Dienststelle Industrie, Handel und Arbeit, Sitten;
- Ebner Fritz, Dr.rer.pol, Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, "Vorort", Zürich;
- Egli Josef, Dr.iur., Vorsteher des Baudepartements, Luzern;
- Fischer Esther, juristische Sekretärin, Direktionssekretariat der Volkswirtschafts-direktion, Zürich;
- Glauser Peter, Dr.phil., Zentralsekretär, Naturfreunde Schweiz, Bern;
- Hausheer Heinz, Dr.iur., Professor an der Universität Bern;
- Héritier Lachat Anne, Dr en droit, avocate, Association Suisse des Locataires, Genève;
- Huber Simon, lic.rer.pol., Abteilungschef, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit;
- Jacob Siradakis Cornelia, Rechtsanwältin, Schweizerischer Mieterverband Deutschschweiz, Zürich;
- Lendi Martin, Dr.iur., Professor an der ETH Zürich;
- Piattini Ina, Direttore generale Fidinam Fiduciaria SA, Lugano;
- Rey Isabelle (bis 31.1.95), Panosetti François, juriste, (ab 1.2.95), Département de l'économie publique, Genève;

- Rey Jean-Paul, secrétaire général de l'union suisse des professionnels de l'immobilier, Genève;
- Schaer Urs, Dr.rer.pol., 1. Direktionssekretär der Volkswirtschaftsdirektion, Bern;
- Schwendimann Armin, Dr.oec., Zentralsekretär des Schweizerischen Baumeisterverbandes, Zürich;
- Trauffer Bernhard, Dr.iur., Grundbuchinspektor des Kantons Graubünden, Chur;
- Wegelin Fritz, Dr.oec., Abteilungschef, Bundesamt für Raumplanung.

Das Sekretariat der Kommission führte die Sektion Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland im Bundesamt für Justiz: Frau Anita Witschi und Frau Gertrud Zinniker (Sekretariat und Protokoll deutsch), Frau Marie-Thérèse de Leonardis (Protokoll französisch).

4 Vorgehen

Im Dezember 1993 wurde allen Expertinnen und Experten eine Dokumentation mit den einschlägigen Publikationen und den verfügbaren Unterlagen im Zusammenhang mit der hängigen Revisionsvorlage zugestellt (vgl. dazu die Hinweise in Ziffer VI). So konnte bereits an der ersten Kommissionssitzung im Januar 1994 aufgrund der von den einzelnen Mitgliedern geäußerten Anregungen, Vorschlägen und Anträgen ein Ausschuss der Kommission mit der detaillierten Planung des Vorgehens beauftragt werden. Danach wurde die Durchführung von Hearings mit Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Verwaltung sowie die Erteilung von zwei Forschungsaufträgen an aussenstehende Fachleute beschlossen. Im Vordergrund standen Fragen betreffend die Nachfrageentwicklung und mögliche Ersatzmassnahmen. Nach der Phase der Grundlagenbeschaffung fand in der Kommission in einem zweiten Schritt der eigentliche Meinungsbildungsprozess statt. Es folgte die Beschlussfassung über die Empfehlungen. Entsprechend dieser Arbeitsweise ist auch der vorliegende Bericht aufgebaut: Vorab befasst er sich mit der bisherigen Gesetzgebung, dann äussert er sich zu den möglichen Folgen einer Aufhebung der Lex, weiter zur Eignung und Notwendigkeit allfälliger Ersatzmassnahmen, und schliesslich sind die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Expertenkommission dargelegt.

Insgesamt fanden sieben Kommissionssitzungen (davon eine zweitägige) und eine Ausschusssitzung statt. Im Mai 1994 wurde dem EJPD auftragsgemäss ein Zwischenbericht zum Stand der Arbeiten und zum weiteren Vorgehen zugestellt.

5 Begriffe

Verschiedene in diesem Bericht verwendete Begriffe haben in der bestehenden Gesetzgebung und im einschlägigen Schrifttum eine unterschiedliche Bedeutung. Eingangs sind deshalb einige Klärungen notwendig.

5.1 Zweit- und Ferienwohnungen

Die Lex unterscheidet zwischen Zweit- und Ferienwohnungen. Danach dient eine Ferienwohnung ausschliesslich dem Aufenthalt zu Ferienzwecken, während die Zweitwohnung dem Eigentümer dazu dient, aussergewöhnlich enge Beziehungen wirtschaftlicher, wissenschaftlicher oder kultureller Art zu einem Ort im Sinne eines Zweitwohnsitzes zu unterhalten. In der Terminologie der Raumplanung wird die Ferienwohnung dem Begriff der Zweitwohnung subsumiert. Danach sind Zweitwohnungen Studios, Wohnungen, Chalets, Bungalows und dergleichen, die jemand zu Ferien- und Erholungszwecken selber benützt und/oder Dritten dazu zur Verfügung stellt. Unter diesen Begriff fallen auch die städtischen Zweitwohnungen, welche nicht zwingend Erholungsfunktion haben. Der vorliegende Bericht verwendet diese raumplanerische Definition. Auf den volkswirtschaftlich bedeutenden Unterschied zwischen Zweitwohnungen, welche ständig, oft oder zumindest so oft als möglich vermietet, und solchen, die ausschliesslich vom Eigentümer in den Ferien und an Wochenenden benutzt werden, wird in Ziffer 11.4 eingegangen.

5.2 Erst- und Hauptwohnungen

Inhaltlich besteht zwischen dem Begriff der Hauptwohnung (Terminologie der Lex) und demjenigen der Erstwohnung (raumplanerischer Fachausdruck) kein Unterschied. Beidemal hat der Bewohner Wohnsitz am Ort der Wohnung. Im Bericht wird einzig der Ausdruck Erstwohnung verwendet.

5.3 Ersatzmassnahmen

Bereits im Kommissionsauftrag ist von Ersatzmassnahmen die Rede, welche bei einer möglichen Aufhebung der Lex zu prüfen sind. Auch der Bericht verwendet diesen Begriff; er hat sich im Zusammenhang mit der Diskussion über die Aufhebung der Lex eingebürgert. Anders als die Lex richten sich solche Massnahmen nicht spezifisch gegen Ausländer. Es liegt der Kommission aber daran, darauf hinzuweisen, dass alle in Kapitel IV geprüften Massnahmen die gesetzlichen Erwerbsbeschränkungen für Personen im Ausland nicht (vollständig) ersetzen können. Vielmehr sind sie (bloss) in der Lage, als

flankierende Massnahmen wenigstens teilweise mögliche unerwünschte Auswirkungen einer Aufhebung dieser Gesetzgebung aufzufangen. Sie folgen - wiederum im Gegensatz zur Lex - nicht dem Grundsatz der Verfügungsbeschränkung, sondern weitgehend jenem der Nutzungsbeschränkung.

II Ziele und Auswirkungen der bisherigen Gesetzgebung

Als Grundlage für den Entscheid über das weitere Vorgehen hat die Kommission die bisherige Gesetzgebung evaluiert. Die Untersuchungen zeigen,

- dass die an die bisherige Gesetzgebung gestellten Erwartungen nur zum Teil erfüllt wurden;*
- dass heute verschiedene Ziele, die mit der Lex nebenbei auch noch verfolgt worden sind, mit direkt und/oder indirekt wirkenden Massnahmen anderer Gesetzgebungen verwirklicht werden können;*
- dass die Erwerbsbeschränkungen vorab wirtschaftlich unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringen;*
- und dass das internationale und europäische Recht grundsätzlich keine an der Nationalität des Erwerbers anknüpfende Beschränkungen zulässt.*

Im Vordergrund aller Bemühungen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland stand der Zweck der Überfremdungsabwehr. Es ging dabei darum, ein ausgewogenes Verhältnis von einheimischem und ausländischem Grundbesitz zu sichern. Durch eine zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Immobilien, insbesondere nach Zweitwohnungen, wurde in der Vergangenheit nicht nur das als sinnvoll erachtete Verhältnis zwischen einheimischem und ausländischem Bodeneigentum verändert, sondern es wurde auch die Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise zusätzlich angeheizt. Mit der Nachfragesteigerung verbunden war eine Erhöhung des Verbrauchs der in unserem Land knapp bemessenen Bodenreserven. Die Beschränkung des Immobilienmarktes für Ausländer verfolgte mithin immer auch bodenrechtliche, raumplanerische und natur- und landschaftsschützerische Ziele oder unterstützte die in diesen Bereichen ergriffenen Massnahmen zumindest. Schliesslich wurden auch währungspolitische und militärische Interessen wahrgenommen. Im Hinblick auf den Entscheid der Kommission über das weitere Vorgehen war die Evaluation all dieser gesetzgeberischen Motive unerlässlich.

6 Entwicklung und Stand der Gesetzgebung

Die Motive für die Einführung der Gesetzgebung in den sechziger Jahren und die anschliessenden Verschärfungen waren:

- *Knappheit des verfügbaren Bodens;*
- *zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Immobilien;*
- *Gefährdung der kulturellen Eigenart, der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und der militärischen Sicherheit.*

Veränderte Rahmenbedingungen - Stagnation der Nachfrage und Intensivierung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit - liessen Bundesrat und Parlament eine gezielte Öffnung des Immobilienmarkts für Ausländer beschliessen, über welche das Volk am 25. Juni 1995 befinden wird.

Die Entwicklung der Rechtsgrundlagen und die Grundzüge der aktuellen Gesetzesrevision werden in der Botschaft des Bundesrates vom 23. März 1994 wie folgt zusammengefasst:

"Der Grundstückerwerb durch Personen im Ausland setzte in merklichem Umfang zu Beginn der fünfziger Jahre ein. Daher wurde der Grundstückerwerb durch solche Personen mit Wirkung ab 1. April 1961 durch einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss der Bewilligungspflicht unterworfen. Der Bundesbeschluss wollte den Verkauf von Boden an Personen im Ausland nicht völlig unterbinden, sondern auf ein tragbares Mass beschränken. Nach seinem Kernartikel 6 war der Erwerb von Grundeigentum durch Personen im Ausland zu verweigern, wenn diese kein berechtigtes Interesse daran nachweisen konnten. Er war hingegen zu bewilligen, wenn das Grundstück zum Betrieb eines Gewerbes oder als technische Reserve des Schweizergeschäfts ausländischer Versicherer benötigt wurde. Das Bewilligungssystem erwies sich, wie die Statistik zeigt, als brauchbares Instrument gegen den sogenannten Ausverkauf der Heimat. Auf den 1. Januar 1966 und den 1. Januar 1971 wurde die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses deshalb unter gleichzeitiger Revision einzelner Bestimmungen - in der Regel Verschärfungen - jeweils um fünf Jahre verlängert. Substantielle Änderungen brachten die Revisionen, abgesehen von der Ausnahme der Auslandschweizer von der Bewilligungspflicht, jedoch nicht.

Schwerwiegende Störungen der internationalen Währungsverhältnisse zwangen den Bundesrat am 26. Juni 1972, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Währung eine Verordnung zu erlassen, die mit sofortiger Wirkung die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren und Hypotheken grundsätzlich verbot. Ihr Hauptzweck war indes nicht, den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu beschränken, sondern einen Beitrag zur Stabilisierung der Währungslage zu leisten. Sobald dieses Ziel erreicht war, wurde sie folgerichtig auf den 31. Januar 1974 wieder aufgehoben.

Im Laufe des Jahres 1971 zeichnete sich trotz der Verschärfungen, die mit der Verlängerung der Geltungsdauer am 1. Januar 1971 in den ursprünglichen Bundesbeschluss von 1961 eingebracht worden waren, eine starke Zunahme der Bewilligungen ab. Der Bundesrat beauftragte deshalb bereits im September 1971 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, eine umfassende Revision vorzubereiten. Dem Entwurf des Bundesrates stimmte das Parlament am 21. März 1973 zu. Er brachte im wesentlichen eine strengere Erfassung der Umgehungsgeschäfte, eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Erwerb von Ferienwohnungen und eine Verstärkung der Bundesaufsicht in Form eines Beschwerderechts der Bundesverwaltung auch gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen.

Mit der Lex F., die am 1. Januar 1985 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber der Initiative "gegen den Ausverkauf der Heimat" entgegnet und die einschränkenden Massnahmen gegen Grundstückserwerbe durch Ausländer noch verschärft.

Die Motive für die Einführung restriktiverer Massnahmen waren:

- Knappheit des verfügbaren Bodens;
- zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Immobilien;
- Druck auf den Ferienwohnungsmarkt;
- Gefährdung der kulturellen Eigenart;
- Gefährdung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit;
- Gefährdung der militärischen Sicherheit.(...)

Der Revisionsentwurf strebt eine kontrollierte Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland an. Weiterhin unter Kontrolle gehalten werden soll der sogenannte harte Kern der Lex Friedrich. Zu diesem gehören der Erwerb von Grundstücken zum Zweck der blossen Kapitalanlage und des gewerbmässigen Immobilienhandels wie auch der Erwerb von Ferienwohnungen.

Gleichzeitig soll die Lex Friedrich in Übereinstimmung gebracht werden mit den Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus den Niederlassungsverträgen mit Gleichbehandlungsklauseln ergeben, welche sie mit fast allen westeuropäischen Ländern abgeschlossen hat. Dies hat zur Folge, dass für die Unterstellung unter die Bewilligungspflicht nicht mehr wie bisher auf das Kriterium der Nationalität, sondern auf den Wohnsitz abgestellt wird. Personen, welche in der Schweiz rechtmässig Wohnsitz haben oder früher insgesamt während mindestens fünf Jahren gehabt haben, fallen nicht mehr unter das Gesetz. Durch den Wechsel vom Nationalitäten- zum Wohnsitzprinzip entfällt der Widerspruch der Lex Friedrich zu den Niederlassungsverträgen.(...)

Handels-, Industrie-, Finanz- und Dienstleistungsgesellschaften werden nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellt, sofern sie Grundstücke für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit erwerben.(...) Ferner wird ein neuer Bewilligungsgrund für Kapitalanlagen vorgeschlagen. Danach kann eine Bewilligung erteilt werden, wenn ein Grundstück zwar vom Erwerber als Kapitalanlage erworben wird, er es aber Dritten für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Verfügung stellt.

(...) Im Bereich der Ferienwohnungen bleibt das Bewilligungs- und Kontingentierungssystem grundsätzlich bestehen. Einige Lockerungen werden jedoch hinsichtlich der Anrechnung an das kantonale Kontingent eingeführt. So wird neu die Übertragung von Ferienwohnungen unter Ausländern nicht mehr dem Kontingent belastet, wenn der seinerzeitige Erwerb bereits bewilligt worden ist. Der Anteil an Grundeigentum in ausländischen Händen wird bei solchen Transaktionen nicht erhöht. Die Bewilligungspflicht bleibt aber weiterhin bestehen. Ebenfalls nicht dem Kontingent angerechnet wird der Erwerb in Fällen, wo sich der Veräusserer in einer Notlage befindet.

Die Festsetzung der Kontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen wird flexibler ausgestaltet. So findet insbesondere keine schrittweise Reduktion des Kontingents mehr statt. Die Schwelle von viertausend Einheiten für eine zweijährige Periode für die Gesamtheit des Landes darf aber nicht überschritten werden. Diese Zahl entspricht der heute geltenden Höchstzahl. Bei der Festsetzung der Kontingente hat der Bundesrat einerseits die von den Kantonen eingeführten raumplanerischen Massnahmen zu berücksichtigen und andererseits den durch nichtbewilligungspflichtige Personen getätigten Rückkäufen Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass das Kontingent sich entsprechend den erfolgten Rückkäufen erhöht. Die Kantone dürfen ihre Kontingente, welche sie während der zweijährigen Periode nicht ausgeschöpft haben, auf die folgende übertragen. Bei Bedarf können sie ihre Kontingente um maximal 10 Prozent überschreiten, müssen jedoch in der folgenden Periode diese Überschreitung wiederum kompensieren. Auf diese Weise erhalten sie bei der Verwaltung ihrer Kontingente einen grösseren Handlungsspielraum."

Das Parlament stimmte der Revisionsvorlage am 7. Oktober 1994 mit eindeutiger Mehrheit zu. Es hat an der Vorlage des Bundesrates kaum Änderungen vorgenommen. Die Partei der Schweizer Demokraten hat gegen die Gesetzesrevision erfolgreich das Referendum ergriffen. Sie macht geltend, die Revisionsvorlage führe zu einem "Ausverkauf der Heimat", und bekämpft vor allem die mögliche Erhöhung der Zweitwohnungskontingente. Der Bundesrat hat als Abstimmungstermin den 25. Juni 1995 bestimmt.

7 Motive des Gesetzgebers und Wirksamkeit der Gesetzgebung

Die in Ziffer 6 wiedergegebenen Ausschnitte aus der Botschaft des Bundesrates bestätigen wie alle bisherigen Botschaften auf diesem Gebiet, dass mit den Beschränkungen des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland vielfältige Zwecke verfolgt werden. Um Antworten auf die an die Kommission gerichteten Fragen geben zu können, müssen die einzelnen vom Gesetzgeber verfolgten Ziele etwas ausführlicher dargestellt, und es muss überprüft werden, ob diese auch erfüllt werden konnten.

7.1 Überfremdungsabwehr

Zentrales Anliegen der Erwerbsbeschränkungen für Ausländer ist die Abwehr der Bodenüberfremdung. Genaue Angaben zum Bestand ausländischen Grundeigentums fehlen zwar. Die seit 1966 geführte Bewilligungsstatistik zeigt aber, dass seither nur gerade 0.05 % der schweizerischen Landesfläche oder 0.8 % der ausgeschiedenen Bauzonenfläche an Ausländer verkauft wurde. Von Bedeutung ist der ausländische Anteil mit rund 17 % bei den Zweitwohnungen.

Der Beitrag der Lex zum insgesamt geringen ausländischen Bodenanteil kann nicht exakt gemessen werden. Insbesondere in Gemeinden mit einer sogenannten Nullquote hat sie Ausländer vom Zweitwohnungserwerb abgehalten. Nicht nachweisbar ist die Zahl jener Ausländer, welche in der Folge in andere Tourismusgebiete ausgewichen sind. Eine gesamtschweizerische Wirkung der Erwerbsbeschränkungen ist aber zweifelhaft: Über das langjährige Mittel wurden die Zweitwohnungskontingente durchschnittlich nur zu etwa 60 % ausgeschöpft.

Oberste Zielsetzung der geltenden Gesetzgebung ist die Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens. Dessen Nutzung sollte in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleiben, und der Umfang des ausländischen Grundeigentums sollte dauerhaft auf einem tragbaren Mass stabilisiert werden. Entsprechend lautet denn auch der Zweckartikel der Lex. Um die Wirkungen der Lex und der vorangegangenen Gesetzgebung zu erfassen, müssen vorab folgende Fragen beantwortet werden: Welches war denn der Bestand an Grundeigentum ausländischer Personen, der Anlass zur Einführung von Restriktionen gab? Und: Bewirkten diese einschränkenden Bestimmungen tatsächlich die erwünschte Stabilisierung?

Zur ersten Frage: In der Botschaft zum ersten dringlichen Bundesbeschluss (Lex von Moos; BBl 1960 II 1261 ff.) listet der Bundesrat eine ganze Reihe von politischen Vorstössen beim Bund und auch auf kantonaler Ebene auf, die eine aussergewöhnliche ausländische Nachfrage auf dem schweizerischen Bodenmarkt monierten. Auf der Suche nach statistischem Material blieb der Bundesrat aber weitgehend erfolglos. Nur wenige Kantone konnten dazu Angaben machen. Verlässlich wies einzig der Kanton Zürich den flächenmässigen Nettoerwerb an Boden durch Personen im Ausland aus. Für den Zeitraum 1952 - 1959 wurde der Zuerwerb im Kanton mit insgesamt 32 Hektaren ausgewiesen, davon allein 10 Hektaren in der Stadt Zürich. Frankenmässig und gemessen am Steuerwert aller Immobilien des Kantons machte dieser Mehrerwerb gerade 1 % aus. Das sei - so der Bundesrat - in der Tat eine Grössenordnung, die nicht sehr stark ins Gewicht fallen würde. Allerdings werde damit ein nicht zu unterschätzender, bereits bestehender Bestand mit voraussichtlich steigender Tendenz ausgedehnt. Damit sei der Handlungsbedarf ausgewiesen, die geäusserten Überfremdungsgefühle hätten ihre Bestätigung in Tatsachen erfahren.

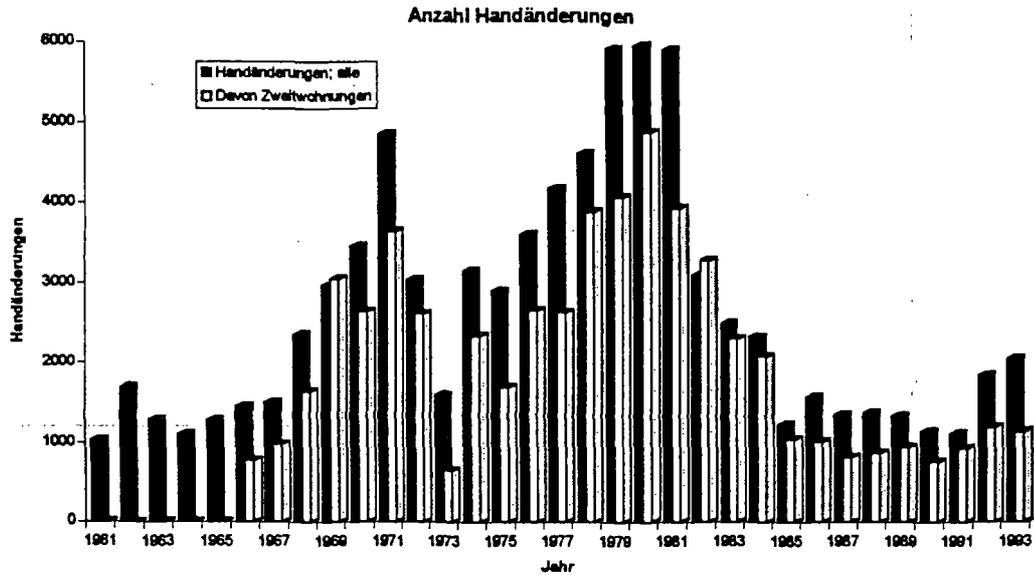
Um inskünftig über umfassenderes Zahlenmaterial verfügen zu können, verpflichtete bereits die Lex von Moos zu einer Statistik, wobei diese während den ersten fünf Jahren ausschliesslich die erteilten Bewilligungen auswies. Ab 1966 wurden auch die Handänderungen erfasst, ab 1985 wird der Nettoerwerb durch Personen im Ausland und der Anteil Zweitwohnungen daran ausgewiesen. Das bestehende Zahlenmaterial ergibt immerhin gewisse Anhaltspunkte zur zweiten Frage, derjenigen nach dem Erfolg der eingeführten Restriktionen, und damit auch dem aktuellen Stand des ausländischen Bodenanteils.

Tabelle 1:

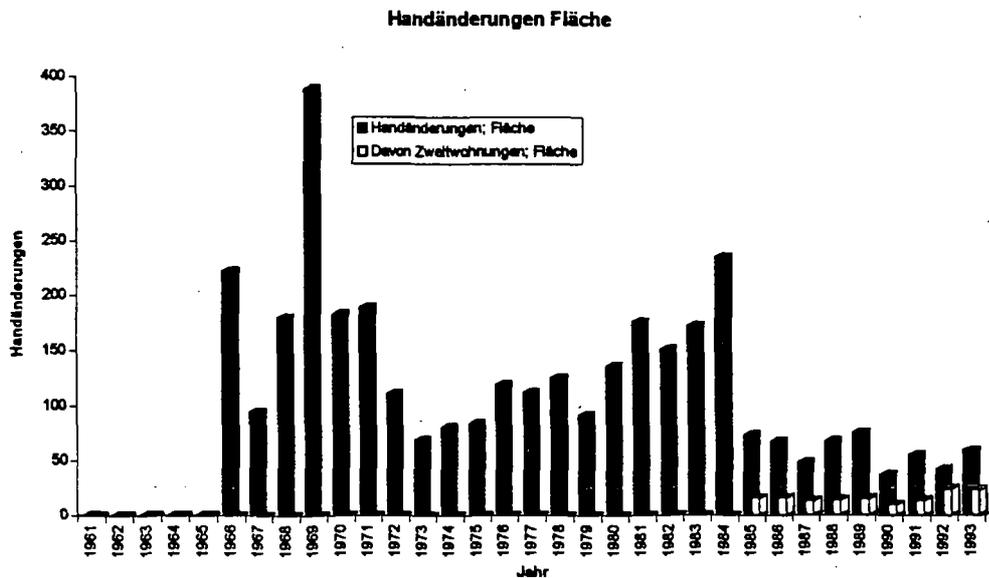
Bewilligungen, Handänderungen und Anteil Zweitwohnungen (1961 - 1993)

| Jahr | Bewilligungen | | Handänderungen | | | |
|-------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | | | Alle | | Zweitwohnungen | |
| | Anzahl | Fläche (ha) | Anzahl | Fläche (ha) | Anzahl | Fläche (ha) |
| 1961 | 1'026 | 241 | - | - | - | - |
| 1962 | 1'680 | 479 | - | - | - | - |
| 1963 | 1'283 | 272 | - | - | - | - |
| 1964 | 1'099 | 222 | - | - | - | - |
| 1965 | 1'274 | 349 | - | - | - | - |
| 1966 | 1'450 | 308 | 773 | 223 | - | - |
| 1967 | 1'495 | 202 | 981 | 94 | 413 | - |
| 1968 | 2'349 | 265 | 1'637 | 180 | 849 | - |
| 1969 | 2'963 | 303 | 3'041 | 389 | 1'407 | - |
| 1970 | 3'448 | 296 | 2'630 | 183 | 1'585 | - |
| 1971 | 4'849 | 331 | 3'637 | 189 | 2'450 | - |
| 1972 | 3'033 | 281 | 2'610 | 111 | 1'915 | - |
| 1973 | 1'593 | 216 | 655 | 69 | 582 | - |
| 1974 | 3'147 | 212 | 2'329 | 80 | 2'080 | - |
| 1975 | 2'887 | 254 | 1'683 | 83 | 1'313 | - |
| 1976 | 3'600 | 201 | 2'649 | 119 | 2'014 | - |
| 1977 | 4'173 | 201 | 2'626 | 112 | 1'933 | - |
| 1978 | 4'611 | 208 | 3'880 | 125 | 2'852 | - |
| 1979 | 5'906 | 206 | 4'063 | 91 | 2'996 | - |
| 1980 | 5'950 | 250 | 4'876 | 136 | 3'555 | - |
| 1981 | 5'899 | 352 | 3'926 | 176 | 2'910 | - |
| 1982 | 3'094 | 262 | 3'278 | 151 | 2'435 | - |
| 1983 | 2'480 | 295 | 2'296 | 172 | 1'642 | - |
| 1984 | 2'316 | 310 | 2'078 | 235 | 1'507 | - |
| 1985 | 1'224 | 155 | 1'044 | 73 | 720 | 16 |
| 1986 | 1'568 | 233 | 1'014 | 67 | 693 | 16 |
| 1987 | 1'353 | 138 | 821 | 48 | 555 | 13 |
| 1988 | 1'367 | 196 | 871 | 67 | 594 | 14 |
| 1989 | 1'334 | 169 | 950 | 75 | 702 | 15 |
| 1990 | 1'139 | 146 | 770 | 37 | 500 | 10 |
| 1991 | 1'113 | 288 | 928 | 55 | 611 | 14 |
| 1992 | 1'833 | 221 | 1'189 | 42 | 975 | 24 |
| 1993 | 2'040 | 215 | 1'137 | 59 | 886 | 23 |
| Total | 84'576 | 8'277 | 58'372 | 3'441 | 40'674 | 145 |

In den Jahren 1961 - 1993 wurden 84'576 Bewilligungen erteilt. Die Handänderungsstatistik (ab 1966 und für die Zweitwohnungen ab 1967), welche sich auf die von den Kantonen gemeldeten Grundbucheintragungen ohne den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften stützt, zeigt, dass allerdings bloss 75 % der erteilten Bewilligungen auch genutzt wurden. Untenstehende Grafik zeigt den Verlauf der getätigten Handänderungen und weist den Anteil der Zweitwohnungen (insgesamt rund 70 %) daran aus.



In derselben Zeitperiode (1961 - 1993) machten die erteilten Bewilligungen eine Fläche von 8'277 ha aus. Hier beträgt der Anteil der Handänderungen gar nur rund 50 % (ab 1966 wurden 6'714 ha bewilligt, aber nur 3'441 ha haben die Hand gewechselt). Der flächenmässige Anteil der Zweitwohnungen macht etwa 28 % daran aus. Diese Zahl ergibt sich aus der Extrapolation auf die ganze Zeitperiode, was statistisch zulässig ist, weil sich die Bruttogeschossflächen der Zweitwohnungen über diesen Zeitraum nicht verändert haben. Verlauf und Anteil werden wiederum in einer Grafik dargestellt.



Um den Nettoerwerb und somit den eigentlichen Zuwachs an Grundstücken von Personen im Ausland ermitteln zu können, müssen von den erfolgten Handänderungen die Rückkäufe durch Schweizer und die Handänderungen zwischen Ausländern in Abzug gebracht werden. Diese Zahlen sind erst ab 1967, für den Anteil an Zweitwohnungen ab 1985 verfügbar.

Tabelle 2:

Nettozuwachs in Hektaren (1967 - 1993)

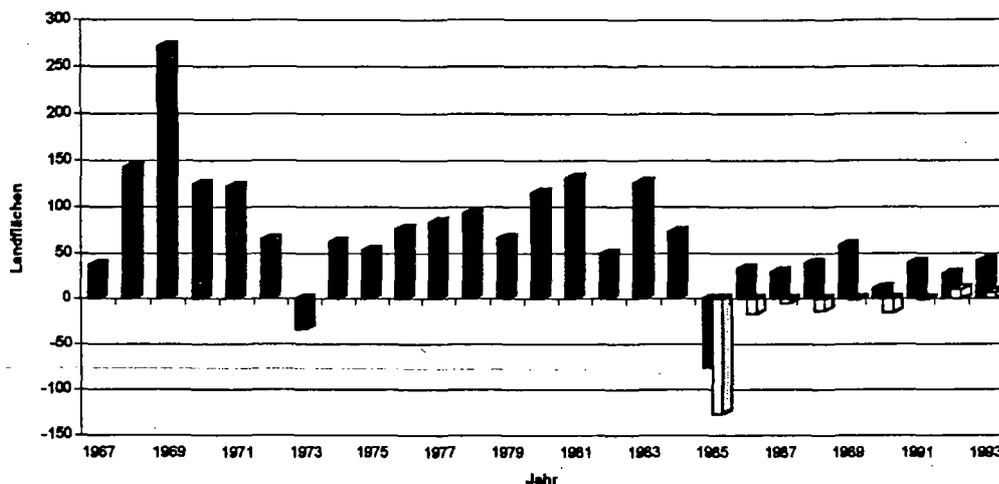
| Jahr | Fläche der Handänderungen in ha 1) | | abz. Handänderungen zw. Ausländern in ha 1) | | abz. Rückkäufe durch Schweizer in ha 1) | | Nettozuwachs in ha 1) | |
|-------|------------------------------------|------------------|---|------------------|---|------------------|-----------------------|------------------|
| | Total | davon Zweitw. 2) | Total | davon Zweitw. 2) | Total | davon Zweitw. 2) | Total | davon Zweitw. 2) |
| 1967 | 94 | | 11 | | 46 | | 37 | |
| 1968 | 180 | | 11 | | 26 | | 143 | |
| 1969 | 389 | | 17 | | 101 | | 271 | |
| 1970 | 183 | | 33 | | 26 | | 124 | |
| 1971 | 189 | | 30 | | 37 | | 122 | |
| 1972 | 111 | | 7 | | 39 | | 65 | |
| 1973 | 69 | | 6 | | 97 | | -34 | |
| 1974 | 80 | | 1 | | 17 | | 62 | |
| 1975 | 83 | | 3 | | 27 | | 53 | |
| 1976 | 119 | | 28 | | 15 | | 76 | |
| 1977 | 112 | | 14 | | 15 | | 83 | |
| 1978 | 125 | | 3 | | 29 | | 93 | |
| 1979 | 91 | | 5 | | 20 | | 66 | |
| 1980 | 136 | | 3 | | 18 | | 115 | |
| 1981 | 176 | | 10 | | 35 | | 131 | |
| 1982 | 151 | | 4 | | 98 | | 49 | |
| 1983 | 172 | | 9 | | 37 | | 126 | |
| 1984 | 235 | | 143 | | 19 | | 73 | |
| 1985 | 73 | 16 | 2 | 1.9 | 147 | 141.1 | -76 | -127.0 |
| 1986 | 67 | 16 | 14 | 13.3 | 20 | 19.0 | 33 | -16.3 |
| 1987 | 48 | 13 | 2 | 1.9 | 16 | 15.5 | 30 | -4.4 |
| 1988 | 67 | 14 | 6 | 5.8 | 22 | 21.3 | 39 | -13.1 |
| 1989 | 75 | 15 | 2 | 1.9 | 15 | 14.5 | 58 | -1.4 |
| 1990 | 37 | 10 | 2 | 1.9 | 24 | 22.8 | 11 | -14.7 |
| 1991 | 55 | 14 | 4 | 3.7 | 12 | 11.1 | 39 | -0.8 |
| 1992 | 42 | 24 | 5 | 4.6 | 10 | 9.3 | 27 | 10.1 |
| 1993 | 59 | 23 | 5 | 4.5 | 13 | 11.7 | 41 | 6.8 |
| Total | 3'218 | 145 | 380 | 39.5 | 981 | 266.3 | 1'857 | -160.8 |

1) Hektaren sind gerundete Zahlen

2) Erfahrungsgemässe Aufteilung auf Zweitwohnungen

In den Jahren 1967 bis 1993 wurden mithin nach Abzug der Rückkäufe durch Schweizer (981 ha) und den Handänderungen zwischen Ausländern (380 ha) 1'857 ha Land an Ausländer verkauft. Untenstehende Grafik zeigt wiederum den - recht unregelmässigen - Verlauf der effektiven Bodenerwerbe durch Ausländer in der Schweiz.

Effektiv gekaufte Landflächen durch Ausländer



■ Effektiv gekaufte Landflächen durch Ausländer in ha □ Davon Zweitwohnungen ab 1985

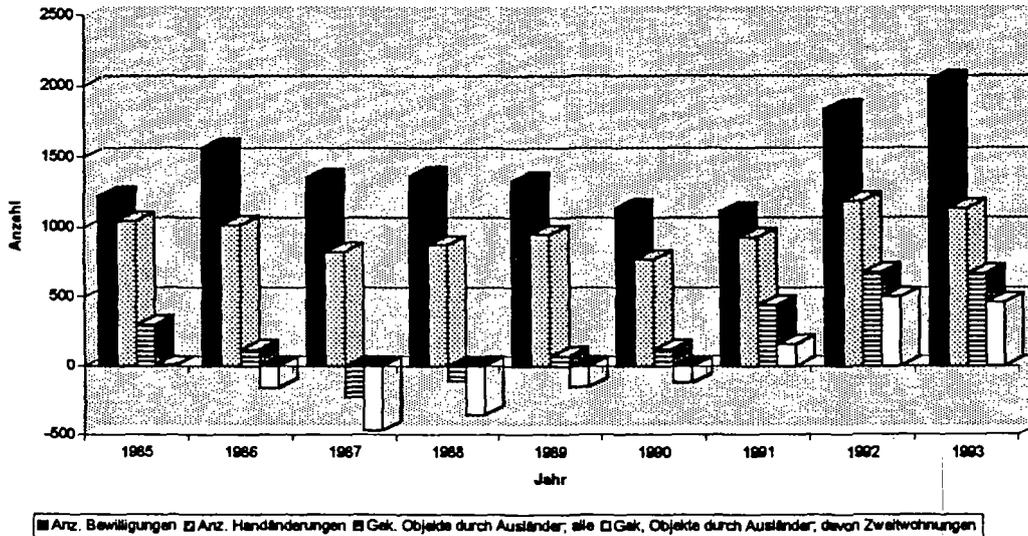
Für die Jahre 1985 - 1993 können die erteilten Bewilligungen, die Anzahl Handänderungen, die Abzüge und die daraus resultierende an Ausländer verkaufte Nettofläche mit Anteil Zweitwohnungen ausgewiesen (vgl. untenstehende Tabelle) und einander gegenübergestellt werden (vgl. Grafik dazu). Auffallend ist, dass seit 1985 mehr Zweitwohnungen von Schweizern zurückgekauft wurden, als Ausländer neu erworben haben. Dieses Resultat ist vorab auf eine zeitweilige Verkaufssperre im Kanton Wallis zurückzuführen, weil während 2 1/2 Jahren die gesetzliche Grundlage für die Erteilung von Bewilligungen für den Erwerb von Haupt- und Zweitwohnungen fehlte. Auch der Wegfall der deutschen Steuerbegünstigungen für Auslandsinvestitionen dürfte eine Rolle spielen.

Tabelle 3:

Erwerb von Zweitwohnungen durch Ausländer

| Jahr | Anzahl Bewilligungen | | Anzahl Handänderungen | | abz. Handänderungen zw. Ausländern | | abz. Rückkäufe durch Schweizer | | effektiv gekaufte Objekte durch Ausländer | |
|-------|----------------------|---------------|-----------------------|---------------|------------------------------------|---------------|--------------------------------|---------------|---|---------------|
| | alle | davon Zweitw. | alle | davon Zweitw. | alle | davon Zweitw. | alle | davon Zweitw. | alle | davon Zweitw. |
| 1985 | 1'224 | 697 | 1'044 | 720 | 43 | 41 | 700 | 674 | 301 | 5 |
| 1986 | 1'568 | 914 | 1'014 | 693 | 89 | 84 | 804 | 767 | 121 | -158 |
| 1987 | 1'353 | 766 | 821 | 555 | 101 | 98 | 946 | 921 | -226 | -464 |
| 1988 | 1'367 | 752 | 871 | 594 | 76 | 74 | 904 | 874 | -109 | -354 |
| 1989 | 1'334 | 672 | 950 | 702 | 69 | 67 | 808 | 785 | 73 | -150 |
| 1990 | 1'139 | 564 | 770 | 500 | 92 | 87 | 556 | 530 | 122 | -117 |
| 1991 | 1'113 | 608 | 928 | 611 | 114 | 106 | 370 | 346 | 444 | 159 |
| 1992 | 1'833 | 1'202 | 1'189 | 975 | 181 | 168 | 330 | 306 | 678 | 501 |
| 1993 | 2'040 | 1'246 | 1'137 | 886 | 163 | 147 | 308 | 278 | 666 | 461 |
| Total | 12'971 | 7'421 | 8'724 | 6'236 | 928 | 872 | 5'726 | 5'481 | 2'070 | -117 |

Erwerb von Zweitwohnungen durch Ausländer



Bei allen Vorbehalten, welche gegenüber den angeführten Statistiken angebracht werden können (Unvollständigkeit der Angaben infolge unterlassener Meldungen durch die Kantone, Umgehungsgeschäfte, kaum erfassbare Vorgänge bei Aktiengesellschaften, Erwerb durch nichtbewilligungspflichtige Ausländer, usw.), gewisse Anhaltspunkte zur Dimension des Bodeneigentums von Ausländern in der Schweiz ergeben sich dennoch: Die 1'857 ha Land, welche seit 1967 in ausländisches Eigentum übergegangen sind, machen 0.05 % der schweizerischen Landesfläche (41'000 km²), 0.63 % der Siedlungsfläche (300'000 ha Bauzone inkl. überbautes Gebiet ausserhalb der Bauzone und Verkehrsfläche) und 0.8 % der 240'000 ha Bauzonen aus. Wiederum seit 1967 haben Ausländer durchschnittlich 69 ha Land pro Jahr oder 0.02 % der Siedlungsfläche erworben.

Die Zweitwohnungen machen - extrapoliert bis ins Jahr 1967 - rund 28 % oder ca. 965 ha der von Ausländern erworbenen Nettolandfläche aus. Gemessen an den in der Schweiz in den Jahren 1960 - 1990 neu erstellten 250'000 Zweitwohnungen (vgl. dazu Ziffer 11.1) macht der ausländische Erwerbsanteil (ca. 41'000) knapp 17 % aus. Es fällt auf, dass die Anzahl der Rückkäufe durch Schweizer und der Eigentumsübertragungen zwischen Ausländern am Total dieser Handänderungskategorien mit einem Anteil von rund 90 % (in den Jahren 1985 - 1993) sehr hoch ist, was u.a. darauf schliessen lässt, dass Zweitwohnungen die Hand häufiger wechseln als andere Grundstücke. Ein Teil der Zweitwohnungsnachfrage kann demnach mit bestehender Bausubstanz befriedigt werden.

Drei Untersuchungen aus dem Kanton Wallis bestätigen den sich aus der Statistik zum Bewilligungsverfahren ergebenden ausländischen Zweitwohnungsanteil. Die Parahotellerie-studie des kantonalen Volkswirtschaftsdepartements aus dem Jahre 1981 hat die Grundeigentumsverhältnisse der in den Jahren 1977/78 im Wallis bestehenden 40'375 Zweitwohnungen erfasst. 29 % davon war in Walliser, 47 % in übrigem schweizerischem

und 24 % in ausländischem Eigentum. Am ausländischen Anteil hat sich auch seither kaum Wesentliches geändert, weisen doch zwei Untersuchungen aus den Jahren 1992/93 auf der Bettmeralp (16 %) und im Val d'Anniviers (11 %) zwar etwas geringere Anteile aus, welche aber angesichts der besonderen lokalen Verhältnisse die kantonalen und schweizerischen Zahlen bestätigen.

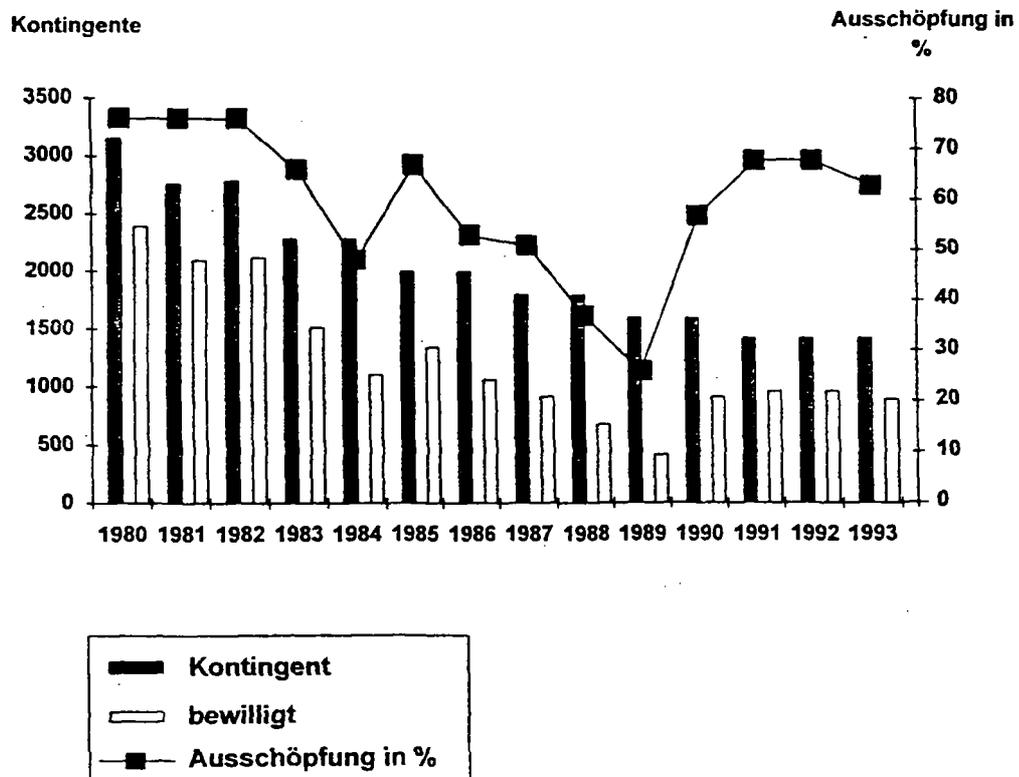
Das sich aus der Statistik der vergangenen dreissig Jahre und der eben angeführten Untersuchungen ergebende Zahlenmaterial zeigt, dass der *Zuwachs* an ausländischem Bodeneigentum in der Schweiz insgesamt kaum ins Gewicht fällt, bei den *Zweitwohnungen* hingegen von Bedeutung ist. Zum *Bestand* an ausländischen Bodeneigentum lassen sich wohl analoge Schlüsse ziehen. Allerdings fehlt eine umfassende Bodenstatistik, welche dazu verlässliche Angaben liefern könnte. Aus der Gemeinde Arosa (GR) sind entsprechende Zahlen verfügbar: Im Jahre 1994 waren von 2'066 Wohnungen 390 oder ca. 18 % in ausländischem Eigentum, von 531 Hotelliegenschaften waren es 20 Einheiten oder ca. 4.5 % des Gesamtbestandes.

Schwieriger ist es, verlässliche Antworten auf die Frage nach der Wirkung der Erwerbsbeschränkungen zu geben. Die Statistik aus Arosa zeigt indessen, dass die Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland lokal begrenzt durchaus Erfolg haben kann: In den 10 Jahren mit einer Nullquote für Zweitwohnungen ging der ausländische Anteil von 42 % auf 22 % zurück. Die Entwicklung in andern Fremdenverkehrsorten mit einer Nullquote dürfte ähnlich sein. In Graubünden sind zur Zeit immerhin 105 von 213 Gemeinden ganz und 36 teilweise für Ausländerverkäufe gesperrt. Die im Hinblick auf den Ausländeranteil gemachten Erfahrungen in Arosa bezüglich der Zweitwohnungen - bei den anderen Erwerben kann über die (vorab präventive) Wirkung der Beschränkungen nur spekuliert werden - können allerdings nicht verallgemeinert werden. Untenstehende Tabelle mit Grafik zeigt, dass das vom Bundesrat bewilligte, in den vergangenen Jahren stets herabgesetzte Zweitwohnungskontingent von den meisten Kantonen nie vollständig ausgeschöpft wurde.

Tabelle 4:

Entwicklung und Ausschöpfung der kantonalen Kontingente 1989 - 1993

| | 1989 | | 1990 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | |
|---------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1'600 | 26 % | 1'600 | 57 % | 1'420 | 68 % | 1'420 | 68 % | 1'420 | 68 % |
| Schweiz total | 1'600 | 26 % | 1'600 | 57 % | 1'420 | 68 % | 1'420 | 68 % | 1'420 | 68 % |
| Bern | 130 | 10 % | 130 | 12 % | 125 | 6 % | 125 | 16 % | 125 | 56 % |
| Graubünden | 300 | 31 % | 300 | 35 % | 270 | 100 % | 270 | 100 % | 270 | 100 % |
| Tessin | 200 | 80 % | 200 | 100 % | 180 | 100 % | 180 | 99 % | 180 | 100 % |
| Vaud | 175 | 57 % | 175 | 93 % | 160 | 100 % | 160 | 85 % | 160 | 61 % |
| Wallis | 390 | 3 % | 390 | 100 % | 310 | 100 % | 310 | 100 % | 310 | 99 % |



7.2 Währungspolitik

Währungspolitische Massnahmen zur Verhinderung eines übermässigen Zuflusses von ausländischen Devisen und deren Anlage in schweizerischen Grundstücken stützten sich auf eigenständige verfassungsrechtliche Grundlagen. Letztere sind in der Zwischenzeit gar erweitert worden, so dass die Lex in diesem Zusammenhang keinen besonderen Nutzen (mehr) bringen kann.

Die Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland wird auch mit den Massnahmen zum Schutze der schweizerischen Währung in Verbindung gebracht (vgl. dazu den in Ziffer 6 zitierten Botschaftsausschnitt). Die vorübergehende Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars zu Beginn der siebziger Jahre führte zu schwerwiegenden Störungen der auf grundsätzlich stabilen Wechselkursen basierenden internationalen Währungsordnung. Kurzfristig auflebende, massive Kapitalströme aus Ländern mit einer als weniger stabil angesehenen Währung hätten bei der damals herrschenden Hochkonjunktur einen erheblichen Anstieg des Frankenkurses und damit schwerwiegende Störungen der schweizerischen Wirtschaft bewirkt. Deshalb liess sich der Bundesrat mittels dringlichem Bundesbeschluss kurzfristig ermächtigen, ausserordentliche Massnahmen zu treffen, die er zu Führung einer dem Gesamtinteresse des Landes dienenden Währungspolitik als notwendig erachtete. Namentlich ging es darum, den Zufluss ausländischer Gelder abzuwehren. In der Folge erliess der Bundesrat fünf Verordnungen und verbot mit einem Bundesratsbeschluss zudem die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken. Zur Verhinderung eines inflatorischen Auftriebes von Bodenpreisen und Baukosten wurde der Abschluss von Rechtsgeschäften für den Erwerb von Grundstücken durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland untersagt (Bundesbeschluss vom 26. Juni 1972; Lex Celio). Ausgenommen vom Verbot waren ausschliesslich - aber immerhin - eine Reihe von Rechtsgeschäften, welche nach dem damals geltenden Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex von Moos) bewilligt werden konnten. Die Lex Celio wurde bereits auf den 31. Januar 1974 aufgehoben, nachdem der Bundesrat feststellen konnte, dass sie nicht mehr nötig war.

Die Lex Celio war ausschliesslich währungspolitisch motiviert, sie stützte sich nie auf die verfassungsrechtliche Kompetenz zum Erlass von einschränkenden Vorschriften für Personen im Ausland beim Grundstückerwerb in der Schweiz. Währungspolitische Motive spielen heute für die Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland kaum mehr eine Rolle. Schon im Jahre 1971 musste der Bundesrat zur Wahrung der Landesinteressen umfassendes Dringlichkeitsrecht erlassen. Diese Möglichkeit steht ihm auch inskünftig in Zeiten wirtschaftlicher Störungen offen (Art. 32 Abs. 1 BV).

Zudem wurde im Jahre 1978 die Bundesverfassung mit einem Konjunkturartikel (Art. 31^{quinquies} BV) ergänzt, welcher den Bund auch zu einer Politik des Zahlungsbilanzgleichgewichts mit dem Ziel der Abschirmung der Binnenwirtschaft gegen ausenwirtschaftlich bedingte Gleichgewichtsstörungen verpflichtet. Weiter ist die Schweiz im Jahre 1992 dem Internationalen Währungsfonds beigetreten, so dass ein Sicherheitsnetz besteht, um allfälligen schwerwiegenden Krisen im nationalen und internationalen Finanz- und Währungssystem wirksam entgegenzutreten zu können.

7.3 Raumplanung und Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz

Raumplanerische Motive für die Erwerbsbeschränkungen für Personen im Ausland haben mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Raumplanung an Bedeutung verloren. Das Raumplanungsrecht von Bund und Kantonen kann direkt wirkende Instrumente zur Gewährleistung einer haushälterischen Bodennutzung zur Verfügung stellen.

Stark ansteigende und sich konkurrierende Ansprüche an den nicht vermehrbaren Boden machten in den siebziger Jahren eine landesweite Raumplanung notwendig, die sich nicht mehr bloss mit der Regelung der Nutzung des Baugebietes beschäftigen konnte, sondern die räumlichen Konflikte umfassend angehen musste. Die ausgeprägte Nachfragesteigerung nach touristischen Zweitwohnungen (vgl. dazu Ziffer 11.1) spielte dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle. Es erstaunt deshalb kaum, wenn der Bundesrat nur wenige Monate nach der Veröffentlichung seiner Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (Botschaft vom 31. Mai 1972) festhält, dass diese raumplanerischen Massnahmen allein nicht genügen, um eine haushälterische Bodennutzung herbeizuführen. Es bedürfe deshalb flankierender Massnahmen, die den Bodenerwerb in Form von Wohneigentum für Erholungszwecke durch Personen im Ausland beschränken, damit der "Boden in erster Linie den Landeskindern reserviert bleibe" (Botschaft vom 25. Oktober 1972 für eine Revision des Bundesbeschlusses vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; BBl 1972 II 1249). Die Beschränkung der ausländischen Nachfrage nach Zweitwohnungen vermochte aber nur einen bescheidenen Beitrag an einen geordneten, massvollen Zweitwohnungsbau zu leisten. Zehn Jahre später musste auch der Bundesrat feststellen, dass sich der Gesetzeszweck auf die Abwehr der Bodenüberfremdung beschränke. Sachfremde Zielsetzungen wie etwa jene der Wirtschafts- oder Raumordnungspolitik oder des Landschafts-, Natur- und Heimatschutzes liessen sich damit nicht verfolgen (BBl 1981 III 586 und 602). Anlass für die ernüchternde Bilanz war die statistisch belegte - und optisch auch feststellbare - unverminderte Ausdehnung des Zweitwohnungsbaus.

In der Folge konzentrierte sich die Suche nach Mitteln zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus auf das raumplanerische Instrumentarium. Im Anschluss an die Diskussion des Raumplanungsberichts des Bundesrates aus dem Jahre 1987 überwies der Nationalrat ein Postulat, das vom Bundesrat unter anderem Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus auf Bundesebene verlangte (Amtl. Bull. NR 1988, S. 1350). Auch die vom EJPD im Jahre 1986 eingesetzte Expertenkommission Jagmetti schlug eine Ergänzung von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes vor, welche bei der Ausscheidung von Bauzonen die Bezeichnung eines Höchstanteils von Zweitwohnungen vorsah. Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens verzichtete der Bundesrat auf eine Revision des Raumplanungsgesetzes. Die Kritik in der Vernehmlassung betraf aber nicht die vorgeschlagene Zweitwohnungsregelung. Der Übungsabbruch erfolgte, weil bei vielen anderen Bestimmungen kein Konsens hergestellt werden konnte. Auf kantonaler und kommunaler Ebene war entsprechenden Massnahmen zumindest teilweise mehr Erfolg beschieden (vgl. dazu Ziffer 12.3).

7.4 Bodenmarkt

Die Wohnungsnachfrage von Personen im Ausland konzentriert sich auf den Zweitwohnungsmarkt. Sie trägt kaum zu einer allfälligen landesweiten Überhitzung des Immobilienmarktes bei, welchen vorab mit wirtschaftspolitischen Massnahmen zu begegnen wäre. Hingegen können lokale und regionale Überhitzungen nicht ausgeschlossen werden.

Die Kontrolle und Beschränkung des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland war anfänglich "Eckpfeiler im bodenpolitischen Konzept des Bundesrates" (BB1 1972 II 1250). Mit der Einschränkung der ausländischen Interessen hinsichtlich reiner Kapitalanlage, Spekulation und Zweitwohnungsbau könne eine gefährliche Preissteigerung auf dem von Natur aus engen und angespannten schweizerischen Bodenmarkt vermieden werden (BB1 1960 II 1266). Ähnlich wie die raumplanerische Begründung verlor sich auch die bodenrechtspolitische Motivation im Laufe der Zeit. Um die (vorab hausgemachte) Spekulationsmentalität zu brechen und einer Überhitzung des Immobilienmarkts entgegenzuwirken, waren im Jahre 1989 trotz der Lex bodenrechtliche Sofortmassnahmen nötig (BB1 1989 III 169). Die Notwendigkeit von Bodenrechtsreformen - in der Schweiz seit je politisch heikle Geschäfte - wurde auch seither immer mit der innenpolitischen Situation begründet, die mögliche ausländische Nachfrage höchstens noch als den Reformdruck unterstützenden Faktor angeführt. Der ausländische Anteil an der Nachfrage erreicht einzig bei den Zweitwohnungen ein Ausmass (vgl. Ziffer 7.1), das preissteigernde Wirkung haben kann. Das Problem der hohen Bodenpreise und damit

verbundenen teuren Mieten stellt sich aber gerade nicht bei den Zweit-, sondern bei den Erstwohnungen und Geschäftsliegenschaften.

7.5 Militärische Sicherheit

Die generelle Kontrolle ausländischer Grundstückerwerbe aus Gründen der militärischen Sicherheit ist nach dem neuen Geheimhaltungskonzept der Armee nicht mehr notwendig.

Auch die militärische Sicherheit schien über längere Zeit die Kontrolle der ausländischen Grundstückerwerbe nahezulegen. Von Anfang an konnten Bewilligungen - nicht aber die Vermietung - verweigert werden, wenn sich ein Grundstück in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage befand. Aus militärischer Sicht rechtfertigt sich heute der administrative Aufwand für die Kontrolle durch das EMD nicht mehr. Nach dem neuen Geheimhaltungskonzept der Armee sollen nur noch solche militärischen Geheimnisse geschützt werden, deren Aufdeckung die Auftrags Erfüllung von wesentlichen Teilen der Armee gefährden würde. Mit dem Erwerb eines Grundstücks in der Umgebung einer militärischen Anlage durch einen Ausländer können derart umschriebene Geheimnisse nicht gefährdet werden. Die Bestimmung über das Zustimmungserfordernis des EMD wurde in der Revisionsvorlage 1994 ersatz- und kommentarlos gestrichen.

7.6 Unerwünschte Nebenwirkungen

Die Erwerbsbeschränkungen und allein schon das Bewilligungsverfahren ziehen negative wirtschaftliche Folgen nach sich. Direktinvestitionen bleiben aus, dem Liegenschaftsmarkt fehlt die länderübergreifende Transparenz und das Image des Wirtschaftsstandorts Schweiz wird beeinträchtigt.

Die Beschränkung des Grundstückerwerbs für Personen im Ausland ist mit negativen Auswirkungen in verschiedenen wirtschaftlichen Bereichen verbunden. Die Lex bedeutet eine Einschränkung des freien Kapitalverkehrs aus dem Ausland in Richtung Schweiz. Sie verhindert oder erschwert, dass Kapital dort angelegt werden kann, wo es den höchsten Nutzen bringt. Betroffen sind vor allem die sogenannten Direktinvestitionen, sei es zum Zweck der Selbstnutzung oder zum Zweck der Anlage mit Vermietung oder Verpachtung eines Objekts. In den letzten Jahren sind die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz drastisch zurückgegangen. Damit bleiben erwünschte Impulse zur Schaffung von Arbeitsplätzen aus. In welchem Ausmass die Lex Ursache dafür ist, lässt sich nicht genau nachweisen. Sie stellt aber ohne Zweifel einen der negativen

Standortfaktoren dar. Jedenfalls hat die Schweiz allen Grund, ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort zu verbessern, um damit vermehrt ausländisches Kapital für Investitionen anzuziehen, sei es in bestehende oder in neue Unternehmungen.

Ausländische Immobilienhändler und Promotoren werden durch die Lex vom schweizerischen Markt ferngehalten. Dadurch wird der Wettbewerb eingeschränkt. Das wirkt sich negativ auf die länderübergreifende Transparenz im Liegenschaftsmarkt aus und kann mit zur Folge haben, dass potentielle ausländische Investoren andere Standorte bevorzugen. Welchen Einfluss der beeinträchtigte Wettbewerb auf der Promotoreseite auf die hohen Liegenschaftspreise und Baukosten in der Schweiz hat, lässt sich nicht mit Sicherheit ermitteln.

Kontroverse Antworten gibt es auf die Frage, welches die Folgen der Lex auf dem Wohnungsmarkt sind. Zwar lässt sich argumentieren, dass die Erwerbsbeschränkungen für Anleger aus dem Ausland dazu beitragen, Preissteigerungen am Liegenschaftsmarkt zu verhindern. Gleichzeitig werden sie aber auch davon abgehalten, Kapital in den Wohnungsbau zu investieren, was zu einer Verflüssigung des Wohnungsmarkts und tendenziell zu einer Preissenkung beitragen würde (vgl. dazu auch Ziffer 7.4). Nachteilig wirken sich die Restriktionen beim Erwerb von Zweitwohnungen für die lokale und regionale Bauwirtschaft aus. Namentlich in Ferienebieten werden die Möglichkeiten auf dem Immobilien- und Baumarkt eingeschränkt.

Mit dem Bewilligungsverfahren sind administrative Umtriebe und Kosten verbunden. Diese können zusammen mit den Kosten und dem Zeitaufwand für die jeweiligen Abklärungen hinsichtlich Bewilligungsmöglichkeiten Interessenten aus dem Ausland selbst von solchen Grundstückserwerben abhalten, für welche regelmässig eine Bewilligung erteilt wird. Allein die Tatsache, dass der Grundstückserwerb einer Bewilligung bedarf, kann dazu führen, dass Personen und Firmen einen Erwerb in der Schweiz gar nicht ins Auge fassen. Dass dies dem Image des Standorts Schweiz sowohl in wirtschaftlicher wie auch in kultureller Hinsicht nicht förderlich ist, liegt auf der Hand. Die Lex trägt jedenfalls nicht dazu bei, die Schweiz als offenen, dynamischen und zukunftssträchtigen Standort erscheinen zu lassen. Gleichzeitig wird das Eintreten unseres Landes für einen freien Handels- und Dienstleistungsverkehr in den internationalen Verhandlungen erschwert. Retorsionsmassnahmen anderer Länder oder Staatengemeinschaften können nicht ausgeschlossen werden.

8 Internationale Rahmenbedingungen

Sowohl das geltende Recht als auch - in vermindertem Ausmass - die Revisionsvorlage 1994 sind mit dem allgemeinen Prinzip der Nichtdiskriminierung des EU-Rechts nicht vereinbar. Das dänische Zweitwohnungsmodell wurde anderen Staaten bei einem EU-Beitritt von der EU nicht mehr zugestanden.

Eine Gesetzgebung, deren Bewilligungspflicht an das Niederlassungsrecht anknüpft und somit im wesentlichen auf das Kriterium der Nationalität abstützt, gerät mit dem in verschiedenen internationalen Verträgen und Abkommen statuierten Diskriminierungsverbot in Konflikt. Die Kommission liess deshalb den Handlungsspielraum für Einschränkungen des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland mit Blick auf die von der Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsverträge, das GATT-Übereinkommen, das EWR-Abkommen und das Recht der Europäischen Union (EU) durch das Bundesamt für Justiz abklären. Dessen Stellungnahme sowohl in bezug auf das geltende Recht als auch betreffend Revisionsvorlage 1994 liegt als Anhang 1 bei. Sie kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Schweiz hat mit 31 Staaten Niederlassungsverträge abgeschlossen. Die Lex F. ist mit den darin statuierten Gleichbehandlungsklauseln nicht vereinbar, weil ein wesentlicher Teil der Beschränkungen an der Staatsangehörigkeit einer Person anknüpfen. Diesen Widerspruch räumt die Revisionsvorlage 1994 mit dem Wechsel zum Wohnsitzprinzip aus.

Beim GATT/GATS-Abkommen hat die Schweiz für den Grundstückerwerb einen Vorbehalt angebracht. Er umfasst die Bewilligungsvoraussetzungen und -verfahren der Lex F. Es bestehen folglich im Rahmen dieses Abkommens keine formellen Verpflichtungen der Schweiz, den Immobilienverkehr zu liberalisieren. Immerhin wäre eine Liberalisierung des Grundstückerwerbs durch Ausländer durchaus im Sinne dieses Vertragswerks.

Das Recht der EU verbietet ganz allgemein jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Einschränkende Vorschriften für den Erwerb und Gebrauch von Grundeigentum tangieren die Niederlassungs-, die Dienstleistungs- sowie die Kapital- und Personenverkehrsfreiheit. Entsprechende Regelungen müssen nichtdiskriminierender Natur sein, denn allein schon unterschiedliche Verfahrensvorschriften für eigene Staatsangehörige und Ausländer sind mit den europarechtlichen Grundfreiheiten nicht vereinbar. Nicht nur das geltende Recht, sondern auch die Revisionsvorlage 1994 mit ihrer Aufrechterhaltung des "harten Kerns" der Lex F. stehen im Widerspruch zum Recht der Europäischen Union. Vergeblich versuchten denn auch Österreich, Schweden und

Finnland mit der EU eine dem dänischen Modell analoge Lösung zur Beibehaltung von Erwerbsbeschränkungen für Zweitwohnungen auszuhandeln. Allen drei Ländern wurde - wie der Schweiz im EWR-Abkommen (vgl. dazu Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992, Ziffer 7.52) - einzig eine Übergangsfrist von fünf Jahren zugestanden, um bestehende Beschränkungen mit nichtdiskriminierenden Massnahmen abzulösen.

9 Gesamtbeurteilung und Entscheid zum weiteren Vorgehen

Die eher mässige Erfolgsbilanz der bisherigen Gesetzgebung, deren negative Nebenwirkungen und die Möglichkeiten, gewisse Teilziele mit direkt oder indirekt wirkenden anderen Instrumenten wirkungsvoller zu erreichen, haben zum Entscheid der Kommission geführt, sich bei den weiteren Untersuchungen nur noch mit der Option einer Aufhebung der Lex auf Bundesebene zu befassen und eine weitere Teilrevision nicht mehr in Betracht zu ziehen.

An die Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland wurden in der Vergangenheit hohe Ansprüche gestellt. Vom Gesetz wurde die Lösung oder zumindest ein wesentlicher Beitrag zur Lösung verschiedenster Probleme erwartet. Wird gefragt, ob die Ziele erreicht worden sind, und der Versuch einer Erfolgskontrolle unternommen, stellt sich eine gewisse Ernüchterung ein. Zwar können keine genauen Angaben zum ausländischen Bodeneigentum in der Schweiz gemacht werden. Eine verlässliche Bodenstatistik fehlt, und auch nur punktuelle Erhebungen auf Grundbuchämtern haben sich als zu aufwendig erwiesen. Aber immerhin: Bei einem mit einiger Sicherheit nachweisbaren (vgl. Ziffer 7.1) Zuwachs an ausländischem Grundbesitz von etwa 1 % der Bauzonenfläche oder knapp 0.1 % der Landesfläche in mehr als 25 Jahren kann nicht von einer drohenden Bodenüberfremdung gesprochen werden. Allerdings ist schwer zu sagen, ob ohne Erwerbsbeschränkungen die Zuwachsraten und somit der entsprechende Bestandesanteil grösser ausgefallen wären. Aber gerade bei den ins Gewicht fallenden Zweitwohnungen wurden die Kontingente periodisch reduziert und dennoch kaum ausgeschöpft. Andere Faktoren (vgl. dazu Ziffer 10.3) scheinen für die ausländische Nachfrage nach schweizerischen Grundstücken eine gewichtigere Rolle zu spielen.

Währungs- und militärpolitisch besteht kein Grund zur Aufrechterhaltung der Erwerbsbeschränkungen. Auf dem Gebiet der Raumplanung, des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes wie auch im Bodenrecht bestehen heute direkt regulierende, bei Bedarf ergänzungsfähige Gesetzgebungen. Auf dem Weg einer möglichen Annäherung der Schweiz an Europa stellen ausländerdiskriminierende Erwerbsbeschränkungen kaum überwindbare Hindernisse dar. Zudem schaden sie dem Ansehen des Wirtschaftsstandorts Schweiz und verhindern dadurch erwünschte wirtschaftliche Impulse.

Die Diskrepanz zwischen den gesetzgeberischen Zielen und den feststellbaren Wirkungen sowie die Bestrebungen zur Lockerung der Lex F. mit der Revisionsvorlage vom 7. Oktober 1994 haben zur Entscheidung der Kommission geführt, sich nicht weiter mit der Möglichkeit einer weiteren Revision der Bundesgesetzgebung - etwa der Aufrechterhaltung der Vorschriften über die Zweitwohnungen als "Kern des harten Kerns" - zu befassen, sondern ausschliesslich die Folgen einer vollständigen Aufhebung der bundesrechtlichen Vorschriften zu untersuchen und zu prüfen, ob diese in Kauf genommen werden können oder allenfalls Ersatzmassnahmen nötig sind.

III Folgen einer Aufhebung der Lex

10 Mögliche Nachfrageentwicklung

Bei der Untersuchung möglicher Entwicklungen der Nachfrage nach Boden durch Personen im Ausland bei einer Aufhebung der Lex muss nach Investitionsarten unterschieden werden. Die Beurteilung fällt hinsichtlich Kapitalanlagen, Immobilienhandel oder selbstbenutzten Immobilien unterschiedlich aus.

Aussagen über die Nachfrageentwicklung können nur in der Form von Szenarien, nicht aber als zuverlässige Prognosen gemacht werden.

In einem zweiten Schritt hat sich die Kommission mit der Frage befasst, welches die Folgen einer (vorerst) ersatzlosen Aufhebung der Lex seien. Ist mit einem unkontrollierbaren Bauboom insbesondere in Tourismusgebieten zu rechnen? Gehen Immobilien an gewissen Prestigeorten (Zürcher Bahnhofstrasse) in ausländische Hände über? Bei der Abklärungen solcher Fragen hat sich gezeigt, dass es schwierig ist, verlässliche Aussagen über mögliche Entwicklungen machen zu wollen. Die folgenden Ausführungen dürfen deshalb keinesfalls als Prognosen, sondern vielmehr als mögliche Szenarien, als Plausibilitäten verstanden werden. Entsprechende Vorbehalte wurden auch von allen befragten Fachleuten angebracht. Darauf hinzuweisen, ist Pflicht und besonderes Anliegen der Kommission.

Sowohl frühere als auch die von der Kommission veranlassten Untersuchungen haben gezeigt, dass bei der Nachfragebeurteilung nach verschiedenen Teilmärkten getrennt werden muss. Zu unterscheiden sind der Immobilienerwerb zu Kapitalanlagezwecken einerseits und zur Eigennutzung mit verschiedenen Verwendungszwecken andererseits. Dieser Aufteilung folgt auch die nachstehende Darstellung, allerdings mit einer Ausnahme: Die Auswirkungen im Bereich des gewerbsmässigen Immobilienhandels werden in Kapitel 11.4 im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Auswirkungen von Nachfrageveränderungen behandelt.

10.1 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt Schweiz

Im Rahmen der EWR-Verhandlungen wurde im Jahre 1991 die Studie Muggli über die Auswirkungen einer Aufhebung der Lex F. auf den Immobilienmarkt Schweiz verfasst. Darin wird

- *kurzfristig - von gewissen regionalen (touristischen) Teilmärkten abgesehen - kein grosser Nachfragedruck erwartet;*
- *mittelfristig eine Zunahme der Gesamtnachfrage um etwa das zwei- bis dreifache der frühen achtziger Jahre erwartet;*
- *langfristig als Folge leicht veränderbarer Attraktivitätsverschiebungen mit beträchtlichen Unwägbarkeiten gerechnet;*
- *und die Einführung nicht-diskriminierender Zweitwohnungsregelungen empfohlen.*

Im Rahmen der EWR-Verhandlungen beauftragte der Bundesrat Herrn Professor H. Hauser, die wirtschaftlichen Auswirkungen einer europäischen Integration abzuschätzen. In diesem Zusammenhang galt es auch, mögliche Konsequenzen einer Abschaffung der Lex F. zu prüfen. Zu diesem Zweck erhielt die Interdisziplinäre Berater- und Forschungsgruppe AG (IBFG) den Unterauftrag, die quantitativen und strukturellen Effekte einer vollen Liberalisierung des Immobilienmarktes gegenüber EWR-Mitgliedern zu untersuchen. Das Autorenteam Ch. Muggli, E. Navarini-Marti und H.-R. Schulz hat den Immobilienmarkt Schweiz anhand der verfügbaren Daten und Informationen beschrieben und soweit möglich den Anteil der Ausländer daran ausgewiesen. Weiter wurden die Attraktivitätskomponenten des schweizerischen Bodenmarkts unter die Lupe genommen. Im Vordergrund standen - und stehen auch heute noch - die Anlage-Attraktivität und die touristische Attraktivität des Bodens. Schliesslich wurde das ausländische Nachfragepotential nach Grundstücken untersucht und aufgrund all dieser Nachforschungen folgende Beurteilung des Nachfragedrucks abgegeben (zitiert aus: Ch. Muggli, E. Navarini-Marti, H.-R. Schulz, Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1991, S. 71 f.):

"1. Kurzfristig ist gesamtschweizerisch von Ausländern in der Schweiz kein grosser Nachfragedruck zu erwarten, und Promotoren werden sich kaum in grösserem Ausmass engagieren. Einem grossen Nachfragedruck sind aber regionale Teilmärkte, touristische Prestigeorte und eine grössere Zahl Tessiner Gemeinden ausgesetzt. Geschützt sind sie allerdings noch auf absehbare Zeit durch Übergangsregelungen und allenfalls auch unter EWR-Recht weiter bestehenden Beschränkungen.

2. *Mittelfristig* kann durch das Fallenlassen der Lex F. die Gesamtnachfrage *zunehmen*. Verkäufe an Ausländer in den Bereichen Ferienwohnungen, Zweitwohnungen, Erstwohnungen und Betriebsflächen dürften gesamthaft aber nicht mehr als das zwei- bis dreifache des ausländischen Nettoflächenzuwachses von Anfang/Mitte der achtziger Jahre betragen - als Maximalnachfrage und in einzelnen Jahren. Der effektive Nettoflächenzuwachs ausländischer Eigentümer liegt zudem einiges tiefer, weil die Nachfrage teilweise durch Übertragungen zwischen Ausländern gedeckt wird und Rückkäufe durch Schweizer stattfinden. Das Verhalten auf dem Anlagemarkt hängt von der Zins- und Renditenentwicklung ab, dürfte sich in absehbarer Zeit indes nicht drastisch verändern. Es werden sich an Grossprojekten ausländische Promotoren beteiligen.
3. *Langfristig bestehen beträchtliche Unwägbarkeiten*. Immerhin stehen den 360 Mio EWR-Einwohnern nur 6 Mio Schweizer gegenüber. Modeströmungen und leichte Attraktivitätsverschiebungen reichen bereits aus, dass das Nachfragevolumen die schweizerischen Verhältnisse übersteigt.
4. Auf regionalen Teilmärkten ist weniger die Auslandsnachfrage als der Zweitwohnungsmarkt ein Problem. Die Lex F. wird dabei als raumplanerische Massnahme eingesetzt. An diesen Orten müssten unverzüglich - wenn nicht bereits geschehen - nicht-diskriminierende Schutzmassnahmen, sprich Zweitwohnungsregelungen, eingeleitet werden.
5. Übergangsfristen bei einer europäischen Integration sind vor allem im Bereich der Ferienwohnungen notwendig, aber nicht zwingend in anderen Bereichen. Im Langfristhorizont sind sichernde Schutzklauseln wichtig.
6. Die Schweiz ist international sehr stark verflochten. Ausser in Notsituationen kann Bodeneigentum aus dieser Verflechtung nicht ausgeschlossen werden - zumal die Schweizer im Ausland ebenfalls investieren. Das Stichwort heisst Reziprozität."

10.2 Anlageattraktivität des schweizerischen Bodens

An Hearings zur Frage der Anlageattraktivität des schweizerischen Bodens äussern sich Experten dahingehend, dass

- *hinsichtlich des Erwerbs von Erstwohneigentum durch Ausländer kaum eine ungedeckte Nachfrage bestehe;*
- *eine vergleichbare Situation in Bezug auf den Erwerb von Grundstücken zur kommerziellen Selbstnutzung bestehe, dieser aber stärker von der jeweiligen Konjunkturlage abhängen;*
- *beim Immobilienerwerb zu Anlagezwecken bereits ein Ertrags- und Preisausgleich im Verhältnis zu anderen Anlagemöglichkeiten stattgefunden habe, die Möglichkeit von Spekulations- und Investitionswellen aber nie ausgeschlossen werden könne;*
- *bei den Zweitwohnungen Konsum und Freizeitbedürfnisse und nicht Renditeüberlegungen ausschlaggebend seien, weshalb auf diesem Gebiet voraussichtlich eine Nachfragesteigerung eintreten werde.*

Die Kommission ist im weiteren der Frage nachgegangen, ob bei einer Aufhebung der Lex eine Veränderung der Kapitalflüsse aus dem Ausland in die Schweiz stattfinden werde und welches die Konsequenzen sein würden. Dazu hat die Kommission mit Herrn Professor Dr. Heinz Hauser von der Hochschule St. Gallen und mit Herrn Dr. Franz Lusser, Generalsekretär der Schweizerischen Bankgesellschaft, Hearings durchgeführt. Beide Referenten zeigten zwar Verständnis für das Interesse der Kommission an quantifizierbaren Aussagen über zusätzliche Kapitalströme, deren Wirkung auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse und schliesslich die zu erwartenden Veränderungen im schweizerischen Mietmarkt. Sie wiesen aber darauf hin, dass weder wissenschaftliche Studien noch Untersuchungen der Banken bestünden, die endgültige Schlussfolgerungen zulassen. Vielmehr müssten sie sich auf qualitative Aussagen über mögliche Wirkungsfaktoren beschränken, welche zwangsläufig fragmentarisch blieben und einer - allerdings auf Erfahrung beruhenden - persönlichen Einschätzung entsprächen. Trotz diesen Vorbehalten ergaben die Hearings eine doch weitgehend übereinstimmende Einschätzung der Anlageattraktivität des schweizerischen Bodens für Ausländer bei einer Aufhebung der Lex. Diese wird von der Expertenkommission geteilt und wie folgt zusammengefasst:

- Eine ungedeckte Nachfrage von bereits in der Schweiz wohnhaften Ausländern hinsichtlich *Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung* besteht kaum. Selbst bei einer erheblichen Liberalisierung der Einwanderungspolitik ist diesbezüglich nicht mit einer wirtschaftlich bedeutenden Zusatznachfrage zu rechnen. Sofern gewisse Marktsegmente weiterhin einschränkend reglementiert werden - zu denken ist etwa an die Zweitwohnungen -, können sich aber Abgrenzungsfragen in dem Sinne stellen, als

nicht immer klar sein dürfte, ob ein Grundstückerwerb unter die liberalisierte oder reglementierte Ordnung fällt. Entsprechende Probleme können namentlich dann auftauchen, wenn die Eigennutzung an einem Grundstück aufgegeben und einem anderen Verwendungszweck zugeführt wird.

- Ähnlich sieht die Situation beim *Erwerb von Grundstücken zur kommerziellen Eigennutzung* aus. Die bestehenden Beschränkungen der Direktinvestitionen stellen Marktzutrittsbarrieren für Ausländer oder für ausländisch beherrschte Gesellschaften dar und können damit zu Marktverzerrungen führen. Die Aufhebung dieser Hindernisse und der damit verbundene freie Marktzutritt für ausländische Firmen und Bankinstitute zum Hypothekengeschäft würde indessen keine unkontrollierbaren Mengeneffekte und Preiswirkungen nach sich ziehen. Genaue Aussagen sind aber auch hier nicht möglich. Die Nachfrage nach Industrie- und Gewerbeliegenschaften folgt stark der Konjunkturlage. Sie konzentriert sich auf die schweizerischen Wirtschaftszentren. Wie beim Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung sind Abgrenzungsprobleme dann zu erwarten, wenn Teile des Bodenmarkts etwa im Bereich von Anlageobjekten nicht vollständig liberalisiert werden und somit beim Wegfall der Eigennutzung keine Verfügungs- und Nutzungsfreiheit über das Objekt besteht.
- Am schwierigsten zu beantworten ist die Frage nach dem *Immobilienwerb zu Anlagezwecken*. Als Investoren stehen Versicherungen, Pensionskassen, Immobilienanlagefonds und vermögende Privatanleger im Vordergrund. Immobilien stellen in diesem Zusammenhang ein Aktivum dar, das zu Ertragszwecken erworben wird. Für die verschiedenen Anlagemöglichkeiten - Immobilien in andern Ländern, Aktien und andere Anteilscheine sowie Obligationen - besteht ein Renditeausgleich, d. h. die Renditen pegeln sich für die jeweiligen Anlagemöglichkeiten so ein, dass sich der allgemein erwartete Ertrag aus den verschiedenen Anlagemöglichkeiten ausgleicht. Eine verstärkte Nachfrage von ausländischen Investoren nach schweizerischen Immobilien kann sich nur ergeben, wenn deren Ertragsaussichten überdurchschnittlich gut sind. Für die Portfolio-Eigenschaft bestimmend ist der Vergleich der Durchschnittsrendite von Immobilien und von anderen Anlagen, das Variabilitätsrisiko der Rendite und schliesslich die Korrelation der Renditevariabilität zu anderen Aktiva. Wäre nun die Anlageattraktivität schweizerischer Immobilien ungleich grösser, so müsste bereits heute eine Geldumlagerung in schweizerische Immobilien stattfinden. Solche Anzeichen bestehen aber nicht. Ausländer können zudem bereits unter dem geltenden Recht über Unternehmensbeteiligungen indirekt in unseren Immobilienmarkt investieren. Der Preisausgleich scheint also schon weitgehend stattgefunden zu haben. Grössere Preiswirkungen mit entsprechenden Verdrängungseffekten sind deshalb nicht zu erwarten. Die Banken stellen denn auch nur bescheidene Anzeichen für ein Anlagein-

teresse vorab in grossstädtischen Agglomerationen fest. Eine Nachfrage würde sich unter den gegebenen Umständen - wenn überhaupt - nur langsam entwickeln. Beide Experten halten aber fest, dass die Möglichkeit von Spekulations- und Investitionswellen aus irgendwelchen Gründen - etwa politischen Veränderungen in benachbarten oder auch weiter entfernt liegenden Ländern - immer bestehe. Diesbezüglich Prognosen anzustellen, ist nicht möglich. Immerhin würde in einem solchen Fall nach der Aufhebung der *Lex ein* Abwehrinstrument fehlen, um unerwünschten Zufluss ausländischen Kapitals einzudämmen.

- Der *Zweitwohnungsmarkt* wird nur zu einem kleineren Teil durch Investitionsüberlegungen bestimmt. Hier steht vielmehr das Konsumelement im Vordergrund. In diesem Bereich kann jede Liberalisierung der *Lex* eine nicht unerhebliche zusätzliche Nachfrage auslösen. Vermögende Privatpersonen vor allem aus dem europäischen Raum schätzen nicht nur schweizerische Feriengebiete, sondern auch die politische Stabilität, die starke Währung und die gute Verkehrslage unseres Landes. Bei einer Konjunkturerholung ist mit einer beträchtlichen Nachfragesteigerung in den traditionellen Tourismusgebieten, in den bekannten Prestigeorten, aber auch in bisher touristisch weniger bekannten, aber verkehrsmässig gut erschlossenen oder vor der Erschliessung stehenden Gebieten zu rechnen. Die zu erwartende Nachfragesteigerung bewirkt möglicherweise eine vermehrte Bautätigkeit oder - vor allem wenn raumplanerische Zweitwohnungsbeschränkungen in grösserem Mass eingeführt werden - eine Preissteigerung mit der bekannten Verdrängung wirtschaftlich weniger potenter Teilnehmer vom Zweitwohnungsmarkt. Die Schweizer Bevölkerung verliert diesbezüglich ihren bisher privilegierten Status.
- Allen genannten Teilmärkten ist sodann gemeinsam, dass die schweizerische Regelungsdichte - vorab im Bau-, Planungs- und Mietrecht - die Attraktivität des Immobilienmarkts im Vergleich zu vielen anderen Staaten negativ beeinflusst. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Normendichte in unserem Land mit jenen in direkt benachbarten Staaten wie etwa Österreich oder Deutschland durchaus vergleichbar ist. Allfällige Deregulierungen - als Beispiel sei die Forderung nach der Einführung der Marktmiete genannt - könnten zu Zusatznachfragen führen.
- Das geltende Recht beschränkt auch den Grundstückerwerb durch ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts. Es lässt den Erwerb nur für anerkannte öffentliche Zwecke zu, wie etwa für die Einrichtung von Botschafts- und Konsularsitzen. Von der Aufhebung dieser Restriktion wird keine Nachfragesteigerung ausgehen, weil kaum andere als die bisher bewilligungsfähigen Erwerbsinteressen ausgemacht werden können. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass mit der

Aufhebung der Bewilligungspflicht auch die bisher vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vorgenommene - eher aussenpolitisch motivierte - Überprüfung dahinfällt.

10.3 Zusatznachfrage nach Zweitwohnungen

Eine Reihe von Indikatoren im Ausland deuten darauf hin, dass die ausländische Nachfrage nach Zweitwohnungen zunehmen wird. Die Attraktivität des schweizerischen Alpenraums bleibt weiterhin recht gross. Deshalb besteht heute hinsichtlich Zweitwohnungen in der Schweiz bei einer Aufhebung der Lex:

- *kurzfristig ein verstärkter Nachfragedruck (Nachholbedarf);*
- *mittelfristig eine Steigerung der Auslandnachfrage um 20 - 40 % im Vergleich zu den Jahren 1991/92;*
- *und sind langfristig (über den 10-Jahreshorizont hinaus) keine seriösen Aussagen möglich.*

Die Ergebnisse der Studie Muggli, die an den Hearings geäusserten Expertenmeinungen und die in der Zwischenzeit erheblich angestiegene Nachfrage nach Zweitwohnungen haben zum Entscheid der Kommission geführt, einen Tourismusexperten mit der vertieften Abklärung der Zweitwohnungsproblematik zu beauftragen. Die Zweitwohnungen scheinen bei der Aufhebung des auch nach der Revision der Lex F. weiter geltenden harten Kerns im Zentrum aller Überlegungen zu stehen. Professor Hansruedi Müller, Direktor des Forschungsinstituts für Freizeit und Tourismus an der Universität Bern, untersuchte deshalb die mögliche Zusatznachfrage nach touristischen Zweitwohnungen bei einer vollständigen und weltweiten, nicht auf Europa beschränkten Liberalisierung der Zweitwohnungserwerbsmöglichkeiten.

Um die Auswirkungen einer Liberalisierung des Zweitwohnungsmarktes für Personen im Ausland zu beurteilen, hat Herr Professor Müller die Attraktivitätsfaktoren und ihre Veränderungen nachfrageseitig in den Quellgebieten und in den angebotsseitig Zielgebieten untersucht. Die Ergebnisse der Studie hat er der Kommission mündlich vorgetragen und auch in schriftlicher Form abgegeben. Das Gutachten liegt dem vorliegenden Bericht als Anhang 2 bei. An dieser Stelle wird nur das Wichtigste in Kürze sowie die Stellungnahme der Kommission dazu festgehalten.

- In den potentiellen *Nachfrageländern* beeinflussen folgende Faktoren den Zweitwohnungsmarkt:
 - Wohlstand und wirtschaftliche Perspektiven
 - Zinsentwicklung und Investitionsattraktivität
 - Eigentumserwerbsmöglichkeiten in Quellgebieten

- Umwelt- und Wohnsituation in Quellgebieten
- Lebensstil und der damit verbundene Wunsch nach einem Zweitwohnsitz
- Mobilitätsbereitschaft
- Verkaufsförderungsmassnahmen durch den Immobilienhandel

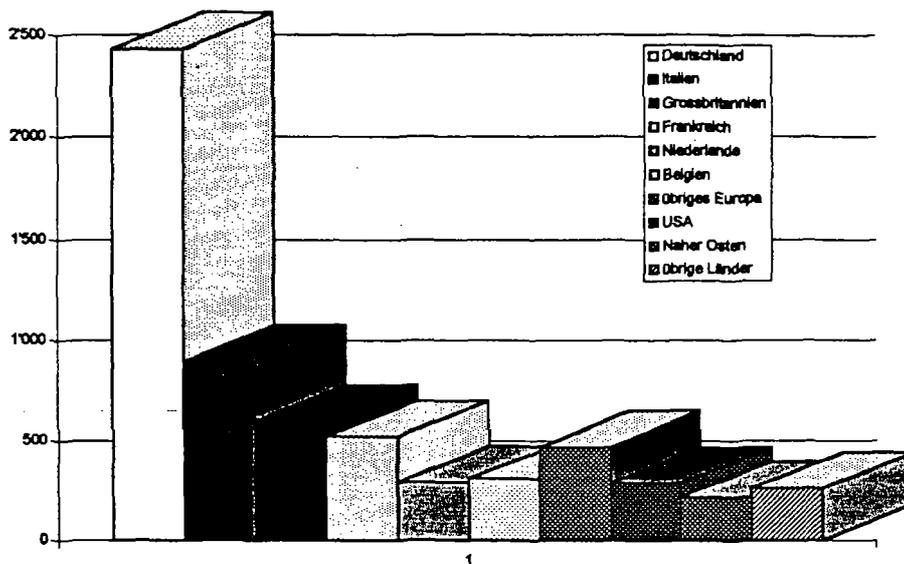
Die bisherige ausländische Nachfrage nach Zweitwohnungen in der Schweiz stammt vorab aus Deutschland, Italien, Grossbritannien, Frankreich, Belgien und den Niederlanden (vgl. dazu untenstehende Tabelle mit Grafik). Diese Länder werden auch inskünftig die wichtigsten Quellgebiete darstellen, weil eine gewisse geographische Nähe zwischen Erst- und Zweitwohnung regelmässig eine wesentliche Kaufvoraussetzung darstellt. So stehen auch nach einer französischen Statistik unter den ausländischen Käufern französischer Grundstücke die Schweizer vor den Briten, Holländern und Belgiern an erster Stelle. Der von Schweizern dabei aufgewendete Betrag ist zehnmal höher als der von Franzosen für Grundstückkäufe in der Schweiz ausgegebene (aBR Friedrich, in: NZZ vom 11. Mai 1992)

Tabelle 5:

Zweitwohnungserwerb von Ausländern nach Staaten 1985 - 1993

| Länder | Anzahl Handänderungen | | Fläche in Hektaren | |
|-----------------|-----------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Total | davon Zweitw. | Total | davon Zweitw. |
| Deutschland | 2'980 | 2'430 | 101 | 62 |
| Italien | 1'119 | 895 | 24 | 16 |
| Grossbritannien | 722 | 597 | 23 | 15 |
| Frankreich | 692 | 519 | 19 | 10 |
| Niederlande | 352 | 291 | 15 | 9 |
| Belgien | 351 | 309 | 10 | 7 |
| übriges Europa | 798 | 468 | 27 | 19.5 |
| USA | 362 | 286 | 15 | 6 |
| Naher Osten | 313 | 214 | 10 | 5 |
| übrige Länder | 415 | 259 | 23 | 5 |

Hektaren sind gerundete Zahlen



Die Entwicklung der zentralen nachfrageseitigen Faktoren in diesen Ländern wird für die kommenden Jahre wie folgt eingeschätzt:

- Die Talsohle der rezessiven Phase der wirtschaftlichen Entwicklung dürfte überwunden sein. Der Wohlstand wird für die für einen Zweitwohnungskauf in der Schweiz in Frage kommenden Bevölkerungskreise zunehmen.
- Der sich wandelnde Lebensstil wird den Wunsch nach Zweitwohnungen vergrössern. Für immer mehr Leute wird die Zweitwohnung zur Selbstverständlichkeit.
- Die Mobilitätsbereitschaft wird weiter zunehmen und sich auch realisieren lassen.
- Die Verkaufsforderungsmassnahmen des Immobilienhandels werden bei einer Aufhebung der Lex intensiviert.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die nachfrageseitigen Faktoren zugunsten einer steigenden Zweitwohnungsnachfrage verändern werden.

- Die Angebotsfaktoren werden in zwei Gruppen unterteilt:

Anlageattraktivität

- Fixkosten, d.h. Baukosten, Immobilienpreise, Kapitalkosten etc.
- Renditeaussichten, d.h. Wertsteigerungen der Immobilien und des Bodens, Vermietungsmoglichkeiten etc.
- Betriebskosten, d.h. Akquisitionsprobleme, Löhne, Steuern, Abgaben etc.
- Regeldichte, d.h. Baubestimmungen, Bewilligungsverfahren, Transaktionskosten, Grundstückgewinnsteuern, Handanderungsauflagen etc.
- Sicherheit, d.h. wirtschaftliche und politische Stabilität, Währungsschwankungen, Krisenanfälligkeit etc.

Touristische Attraktivität

- Touristische Angebotsqualität, d.h. Gastfreundschaft, touristische Ausstattung, Angebotsvielfalt, Ordnung und Sauberkeit, Sicherheit und Zuverlässigkeit, Prestigewerte, d.h. Landes- resp. Destinationsimage
- Umweltqualität, d.h. landschaftliche und architektonische Schönheit, klimatische Verhältnisse, Lärm-, Luft- und Wassersituation etc.
- Verkehrssituation, d.h. Nähe zu grossen Märkten, Verkehrsinfrastruktur, Stauverhältnisse etc.
- Preisverhältnis, d.h. Unterhalts- und Aufenthaltskosten etc.

Die Entwicklung der zentralen Angebotsfaktoren in der Schweiz für die kommenden Jahre wird wie folgt eingeschätzt:

- Das *Sicherheitsimage* der Schweiz stützt sich noch immer auf bewährte Werte wie wirtschaftliche und politische Stabilität, harte Währung, relative Krisensicherheit oder geringe Kriminalität (verbunden mit einer relativ hohen Sicherheit vor Einbrüchen in Zweitwohnungen). Dieses für die Zweitwohnungsnachfrage positive Image wird weiterhin zu den strategischen Erfolgspositionen gehören, auch wenn es infolge verschiedener Entwicklungen tendenziell gefährdet ist.
- Die *allgemeine touristische Angebotsqualität* ist insgesamt noch immer hoch, doch haben verschiedene Konkurrenzländer in den letzten Jahren stark aufgeholt. Gefahr droht den notwendigen Qualitätsverbesserungen insbesondere von drei Seiten, von den sich rasch ändernden Nachfragebedürfnissen, vom weiterschreitenden quantitativen Ausbau sowie von den steigenden Erneuerungskosten.
- Die *Umweltqualität* - oder besser die *Mitweltqualität* - wird bei einem Investitionsentscheid zunehmend eine zentrale Rolle spielen. Insbesondere die gebaute Umwelt (Architektur) und die Lärmsituation werden die Nachfrage verstärkt beeinflussen. Die Schweiz hat diesbezüglich noch immer Konkurrenzvorteile, auch wenn andere Länder ihre Umweltschutzmassnahmen ebenfalls intensiviert haben. Längerfristig werden die vielschichtigen Auswirkungen des Treibhauseffektes (Wetterkapriolen, Schneesicherheit, Permafrost, Kälteperioden, Meeresspiegelhöhe etc.) die Zielgebiets-Präferenzen entscheidend beeinflussen. Die erhöhten Gefahren, die von einem Abbau der Ozonschicht ausgehen, werden voraussichtlich Nachfrageverschiebungen von Mittelmeerdestinationen in den Alpenraum provozieren.
- Der relativ hohe *Prestigewert*, eine Zweitwohnung generell in der Schweiz und speziell an einem bekannten Ort zu besitzen, hat die Immobiliennachfrage entscheidend geprägt. Auch wenn anzunehmen ist, dass dieser Faktor an Bedeutung verlieren wird, so sind es dennoch die prestigeträchtigen Orte, die in der Gunst ausländischer Nachfrager ganz oben stehen werden.

- Die *Verkehrssituation* wird eine immer wichtigere Rolle spielen. Weil der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nicht mit dem Verkehrsaufkommen schritthalten kann (und darf), werden zunehmend Überlastungen auftreten, insbesondere auf der Strasse. Die geographische Nähe zu grossen Nachfragepotentialen, aber auch die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, wird damit bei einem Investitionsentscheid immer bedeutungsvoller.

Diesen sich verändernden, nachfragesteigernden Faktoren stehen einige *Hemmfaktoren* gegenüber. Es handelt sich insbesondere um die geringen Renditeaussichten (bei Zweitwohnungen handelt es sich jedoch meistens um Liebhaberobjekte), die hohen Betriebskosten, Steuern und Abgaben, die gegenüber Erstwohnungen erschwerte Finanzierung, die zu erwartende Verteuerung der Mobilität, die meist zerstückelten Eigentumsverhältnisse, die (auch ohne Lex) hohe Regelungsdichte sowie die in der Bevölkerung weit verbreitete Skepsis gegenüber dem Zweitwohnungstourismus.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass die angebotsseitige Attraktivität des schweizerischen Alpenraums für Investitionen in Zweitwohnungen weiterhin recht gross ist, vor allem jedoch infolge der touristischen Standortfaktoren und weniger bezüglich der Anlageattraktivität. Es gilt insbesondere, Veränderungen im Umweltbereich, die zu Präferenzverschiebungen vom Mittelmeer in den Alpenraum führen könnten, im Auge zu behalten. Dabei ist zu beachten, dass im Mittelmeerraum rund 40 Millionen Zweitwohnungsbetten zur Verfügung stehen und dort mancherorts eine schleichende Verslummung im Gange ist. Aufgrund dieser Überlegungen und gestützt auf persönlich geführte Gespräche mit einer ganzen Reihe weiterer Tourismusexperten sowie eine telefonische Befragung von dreissig Gemeindepräsidenten und Verkehrsdirektoren in schweizerischen Tourismusgemeinden schätzt Herr Professor Müller die zu erwartenden Auswirkungen einer Liberalisierung des Zweitwohnungserwerbs für Ausländer wie folgt ein:

- "1. Die Nachfrage nach Zweitwohnungen in den für die Schweiz relevanten Märkten (D, I, NL, B, F, GB, E) ist bei Anhalten der zur Zeit positiven Wirtschaftsentwicklung wieder steigend.
2. Die wichtigsten Attraktivitätsfaktoren für Zweitwohnungen in der Schweiz sind zwar mittelfristig tendenziell gefährdet, doch wird ihre Bedeutung längerfristig infolge globaler Veränderungen von Umweltfaktoren wieder wichtiger.
3. Bei einer Aufhebung der Lex ist in den ersten zwei bis drei Jahren mit einem verstärkten Nachfragedruck (Nachholbedarf) zu rechnen, der vor allem die Kantone Wallis, Waadt, Tessin und Graubünden betreffen wird.

4. Mittelfristig wird die Steigerung der Auslandnachfrage nach Zweitwohnungen nach einer Aufhebung der Lex auf rund 20 - 40 % im Vergleich zu den Jahren 1991/92 geschätzt. Damit ergäben sich Werte, die seit 1985 nicht mehr erreicht wurden. Die diesbezüglichen Äusserungen von Ch. Muggli (1991, S. 94) deuten auf eine etwas höhere Steigerung hin.
5. Auf regionalen Teilmärkten ist weniger die Ausland- als vielmehr die Inlandnachfrage nach Zweitwohnungen ein Problem. Deshalb müssen nicht-diskriminierende Instrumente zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus zielstrebig und konsequent eingesetzt werden. Das breite Instrumentarium der Raumplanung, der Bewilligungsverfahren und der Fiskalpolitik insbesondere auf der kommunalen Ebene ist zu stärken. Auf kantonaler Ebene ist die regionale Koordination über die Richtpläne sicherzustellen.
6. Eine Aufhebung der Lex wird sich zwar primär auf die Nachfrage von Zweitwohnungen in prestigeträchtigen Ferienorten auswirken. Wenn die möglichen Lenkungsinstrumente des Zweitwohnungsbaus in den touristischen Zentren sowie in den Nachbargemeinden ausgebaut und koordiniert eingesetzt werden, sind spezielle Vorkehrungen (Überlaufsmodelle) überflüssig.
7. Eine sachliche Begründung einer Unterscheidung zwischen Ausländern aus dem EU-Raum und den übrigen Ländern ist nicht gegeben. Die Konsequenzen einer weltweiten Liberalisierung unterscheiden sich kaum von einer europäischen Lösung.
8. Die Schweiz ist international sehr stark verflochten. Ausser in Notsituationen kann Bodeneigentum aus dieser Verflechtung nicht ausgeschlossen werden - zumal die SchweizerInnen im Ausland ebenfalls investieren. Das Stichwort heisst - wie schon von Ch. Muggli (1991, S. 95) betont - Reziprozität."

Die Kommission hat festgestellt, dass hinsichtlich der Entwicklung der Nachfrage nach Zweitwohnungen im Falle einer Aufhebung der Erwerbsbeschränkungen für Ausländer sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Die Spekulationen schwanken zwischen einer Nullwachstumsprognose und einer ausländischen Nachfrage von jährlich 3'000 - 7'000 Zweitwohnungen (M. Badilatti, in: NZZ Nr. 26 vom 15. November 1993). Die Kommission kann sich indes der Beurteilung von Herrn Professor Müller anschliessen. Sie möchte aber folgende Präzisierungen und Hinweise anfügen:

Die relativ moderaten quantitativen Aussagen beziehen sich auf einen Zeitraum von rund zehn Jahren. Längerfristige Prognosen können nicht gemacht werden. Die Entwicklung von für die Nachfrage zentralen Faktoren, namentlich die wirtschaftliche Entwicklung in den Quellgebieten, kann kaum vorausgesehen werden. Auf längere Frist sind unvorhersehbare Ereignisse, welche die geschilderten Einschätzungen hinfällig werden lassen, nicht auszuschliessen. Bereits bestehende raumplanerische Zweitwohnungsbeschränkungen (vgl. dazu Ziffer 12.3) sind bei den Aussagen des Experten berücksich-

tigt. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass solche Regelungen jederzeit auch ausser Kraft gesetzt oder suspendiert werden können. Die Zunahme von Zweitwohnungen in Städten wird vergleichsweise weniger grosse Ausmasse annehmen, auch wenn zur Zeit etwa der Erwerb touristischer Zweitwohnungen in italienischen Städten modern ist. Dieses Bedürfnis wird - auch für Schweizer Städte - nur bei einer kleinen Bevölkerungsschicht bestehen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass keine Aussagen zur schweizerischen Nachfrageentwicklung gemacht wurden, welche rein quantitativ auch bei einer wesentlich geringeren Zuwachsrate von weit grösserer Bedeutung wäre. Diesbezüglich hat eine Umfrage aus den 80er Jahren ergeben, dass in rund 30 % der schweizerischen Haushalte ein aktuelles Bedürfnis nach Zweitwohnungen besteht.

10.4 Zwischenergebnis

Eine allfällige Aufhebung der Lex kann kurz- und mittelfristig eine Nachfragesteigerung auf dem Zweitwohnungsmarkt bewirken. Längerfristige Prognosen sind nicht möglich. Sprunghaft ansteigende Nachfragewellen können langfristig nicht ausgeschlossen werden.

Die von der Kommission und von weiteren Experten vorgenommenen Abklärungen bezüglich Nachfrageentwicklung bei einer Aufhebung der Lex haben gezeigt, dass zuverlässige und langfristige Prognosen nicht gemacht werden können. Das liegt nicht nur an mangelnden statistischen Grundlagen, sondern vor allem an der Unmöglichkeit, verlässliche Aussagen über langfristige politische und wirtschaftliche Entwicklungen in der Schweiz, in Europa und auf der ganzen Welt zu machen. Unvorhersehbare Ereignisse im In- und Ausland können auch inskünftig einen sprunghaften Nachfrageanstieg bewirken. Die Lex als mögliches Bremsmittel wird dann allerdings fehlen.

Immerhin kann mit einiger Sicherheit angenommen werden, dass sich bei einer Aufhebung der Erwerbsbeschränkungen für Ausländer eine erhebliche Zusatznachfrage auf dem touristischen Zweitwohnungsmarkt einstellt, während der Bedarf nach Wohnungen und gewerblichen Liegenschaften zur Selbstnutzung oder als Kapitalanlage zumindest kurzfristig kaum stark ansteigen wird. Mittelfristig ist mit einer Steigerung der Auslandnachfrage nach Zweitwohnungen gegenüber der heutigen Situation um etwa 20 bis 40 % zu rechnen. Während die Studie Muggli aufgrund der damals schlechten wirtschaftlichen Aussichten kurzfristig überhaupt keine Nachfragesteigerung prognostizierte, muss heute infolge veränderter Wirtschaftslage bald nach einer allfälligen Aufhebung der Lex mit einer grösseren Nachfrageentwicklung gerechnet werden. Indiz dafür

ist auch die erhöhte Ausschöpfung der Ferienwohnungskontingente in gewissen Tourismuskantonen in den letzten Jahren (vgl. dazu Ziffer 7.1)

11 Auswirkungen eines verstärkten Nachfragedrucks

Der Zweitwohnungsbau hat insbesondere in den Tourismusgebieten zum Teil ein unter raumplanerischen und landschaftsschützerischen Gesichtspunkten unerwünschtes Ausmass erreicht. Mit der Aufhebung der Lex kann sich das Zweitwohnungsproblem verschärfen. Infolge des expandierenden Zweitwohnungsbaus und dadurch bewirkter Preissteigerungen können Versorgungsengpässe bei den Erstwohnungen auftreten. Wirtschaftspolitisch gesehen ist der Zweitwohnungstourismus allerdings ein wesentlicher Bestandteil des Fremdenverkehrs. Eine Aufhebung der Erwerbsbeschränkungen würde erwünschte wirtschaftliche Impulse erzeugen. In Bezug auf die Geldwäscherei führt eine Aufhebung der Lex nach heutiger Erkenntnis zu keinen nennenswerten neuen Problemen.

Die Auswirkungen unkontrollierter Ansprüche an den Boden sind komplex. Sie sind aber aus den Boomjahren des Zweitwohnungsbaus bekannt. Die Bemühungen des Gesetzgebers etwa in den Bereichen Raumplanung, Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz auf der einen, Wohnbauförderung, Miet- und Bodenrecht auf der anderen Seite sind unter anderem Antworten auf die verschiedenen Forderungen, die unsere Gesellschaft an den Boden stellt. Eine umfassende Auseinandersetzung mit den Folgen eines zusätzlichen Bodenverbrauchs an dieser Stelle hätte nicht nur den Auftrag der Kommission gesprengt, sondern auch kaum neue Erkenntnisse zutage gebracht. Immerhin musste sich die Kommission die hauptsächlichen Konsequenzen einer zusätzlichen Nachfrage vorab nach Zweitwohnungen vor Augen führen, damit die Diskussion über allfällige Ersatzmassnahmen problem- und zielorientiert geführt werden kann.

11.1 Raumplanung

Heute bestehen in der Schweiz rund 310'000 Zweitwohnungen. Sie machen etwa 10 % des Gesamtwohnungsbestandes aus, wobei dieser Anteil in gewissen Tourismusgemeinden bis zu 80 % beträgt. Aus raumplanerischer Sicht sind Zweitwohnungen unter anderem infolge geringer Nutzungsintensität problematisch. Sie erschweren einen haushälterischen Umgang mit dem Boden.

Raumplanung befasst sich vorab mit der Verteilung des Bodens für verschiedene Nutzungsarten. Sie trachtet nach gerechtem Ausgleich zwischen den verschiedenen Nutzungsinteressen und versucht, bodenkonsumierende Forderungen auf das notwendige Mass zu beschränken. Infolge Knappheit und Unvermehrbarkeit des Bodens verlangt

jede zusätzliche Nutzung im einen Bereich Verzichte zulasten anderer Nutzungsarten. So verursacht ein verstärkter Bedarf nach Wohnungen und gewerblichen Liegenschaften eine Beschleunigung des Verbrauchs von Baulandreserven, wenn diese Nachfrage nicht mittels Umnutzung oder Nutzungsverdichtung bestehender Bausubstanz befriedigt werden kann.

Welche Rolle spielt dabei der Zweitwohnungsbau? Aufschluss über die quantitativen Aspekte gibt die jeweils gleichzeitig mit der Volkszählung durchgeführte Gebäude- und Wohnungserhebung. Nachstehender Tabelle kann entnommen werden, dass heute in der Schweiz rund 310'000 Zweitwohnungen bestehen. Diese machen etwas mehr als 10 % des Gesamtwohnungsbestandes aus und wurden grösstenteils in den vergangenen dreissig Jahren erstellt.

Tabelle 6:

Übersicht Wohnungsentwicklung in der Schweiz (1960 - 1990)

| | Bestand an Erst- wohnungen | Durchschnittliche %-Veränderung | Bestand an Zweitwohnungen | Durchschnittliche %-Veränderung |
|-------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| 1960 | 1'540'400 | | 59'600 | |
| | | 34.75% | | 120.17% |
| 1970 | 2'075'689 | | 131'219 | |
| | | 19.63% | | 82.29% |
| 1980 | 2'483'200 | | 239'200 | |
| | | 13.98% | | 29.60% |
| 1990 | 2'830'353 | | 310'000 | |

Quelle: Bundesamt für Statistik; aus VLP, Zweitwohnungen (Daten aus der Volkszählung)

Die Verteilung der Zweitwohnungen auf die Schweiz ist sehr unterschiedlich. Rund 70 % davon liegen in den fünf Fremdenverkehrskantonen Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Waadt. Entsprechend hoch ist deren Anteil am Gesamtwohnungsbestand (z.B. je etwa 40 % in den Kantonen Wallis und Graubünden). Untenstehende Tabelle zeigt, dass die Verteilung innerhalb der Tourismuskantone auf die einzelnen Gemeinden wiederum sehr unterschiedlich ausfällt und die Bedeutung des Zweitwohnungsbaus auch in vergleichbaren Tourismusorten verschieden ist. Bestätigt wird dies durch die von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) durchgeführten Gemeindebefragung (vgl. dazu Anhang 4).

Tabelle 7:

Überblick über die Zweitwohnungen in Tourismusorten (1970 - 1980)

| | 1970 | | 1980 | |
|----------------------|--------|-------------------|--------|-------------------|
| | Anzahl | in % aller W'hgen | Anzahl | in % aller W'hgen |
| Arosa | 613 | 48.0% | 1'247 | 57.6% |
| Grindelwald * | 1'002 | 48.4% | 1'688 | 55.7% |
| Laax | 229 | 64.5% | 1'198 | 81.8% |
| Saas-Fee | 515 | 67.1% | 1'023 | 76.9% |
| Engelberg * | 1'159 | 62.1% | 1'828 | 63.5% |

* = Zweitwohnungen inkl. Leerwohnungen

Quelle: VLP, Zweitwohnungen (Daten aus der Volkszählung)

Etwas anders präsentiert sich die Situation bei den städtischen Zweitwohnungen. In absoluten Zahlen gesehen (vgl. untenstehenden Überblick) scheint deren Anteil weniger ins Gewicht zu fallen. Ein starkes Wachstum ist aber auch hier auszumachen. Eine Untersuchung von André Odermatt aus dem Jahre 1990 hat ergeben, dass sich die städtischen "pied-à-terre" auf Zentrumslagen konzentrieren und dort erhebliche Veränderungen soziokultureller Art nach sich ziehen. Die berufs-, ausbildungs- und freizeitbedingte Nachfrage nach städtischen Zweitwohnungen betrifft vorwiegend Klein- und Kleinstwohnungen. Das verstärkt den Druck auf die Umwandlung von Familienwohnungen in Studios und führt zu einer Verarmung der quartierüblichen Infrastruktur.

Tabelle 8:

Überblick über die Zweitwohnungen in Schweizer Städten (1970 - 1980)

| | 1970 | | 1980 | |
|-----------------|--------|-------------------|--------|-------------------|
| | Anzahl | in % aller W'hgen | Anzahl | in % aller W'hgen |
| Basel | 1'135 | 1.3% | 2'575 | 2.8% |
| Bern | 743 | 1.2% | 2'035 | 2.9% |
| Genf | 1'073 | 1.4% | 7'072 | 8.0% |
| Lausanne | 879 | 1,5% | 2'176 | 3.4% |
| Zürich | 1'325 | 0.8% | 3'514 | 1.9% |

Quelle: Odermatt André; aus VLP, Zweitwohnungen (Daten aus der Volkszählung)

Aus raumplanerischer Sicht können Zweitwohnungen verschiedene Probleme verursachen. Sie beanspruchen relativ viel Boden bei vergleichsweise geringer Nutzungsdichte und bedingen einen Ausbau von Infrastrukturanlagen und anderen Dienstleistungen des Gemeinwesens, welcher auf Spitzenzeiten ausgerichtet werden muss. Ausserhalb der Saison hinterlassen nicht benutzte, geschlossene Zweitwohnungen ein ödes Ortsbild.

Der Zweitwohnungsbau verstärkt vielerorts den Druck, neue Bauzonen auszuscheiden. Eine solche Angebotserweiterung ist aber rechtlich und faktisch beschränkt. Die Verknappung des Baulandes verursacht nicht bloss Bodenpreis- und Mietpreissteigerungen. Auch angestammte Gebäudenutzungen zu Wohn- und Gewerbebezwecken durch die orts- und quartieransässige Bevölkerung können sich gegenüber einer Nutzung als touristische oder städtische Zweitwohnung zum Teil nur noch behaupten, wenn spezielle raumplanerische und sozialpolitische Massnahmen ergriffen werden (vgl. dazu Ziffer 12.3 - 12.5).

11.2 Natur-, Landschafts- und Umweltschutz

Ein unkontrollierter Zweitwohnungsbau beeinträchtigt vielerorts das Landschaftsbild. Die Erhaltung intakter Landschaften als Kapital des schweizerischen Fremdenverkehrs wird dadurch in Frage gestellt.

Die touristische Entwicklung und die damit im Zusammenhang stehende intensive Bautätigkeit beeinträchtigt die Qualität unseres Lebensraums. Vorab die Boomjahre im Zweitwohnungsbau brachten erhebliche und oft irreversible Störungen von Natur, Landschaft und Umwelt mit sich. In den Bereichen der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes wurden kostspielige Sanierungsmassnahmen notwendig. Der Druck auf bisher wenig oder unberührte Gebiete verstärkt sich. Landwirtschaftlich genutztes Kulturland und ökologische Ausgleichsflächen werden verkleinert oder gänzlich von Bauzonen oder Infrastrukturanlagen absorbiert. Zweitwohnungen tragen in einem gewissen Ausmass auch zur Verschärfung von Verkehrsproblemen bei. Verkehrswege müssen ausgebaut oder neu erstellt werden, ökologische Belastungsgrenzwerte werden vielerorts überschritten. Gerade der Landschaftsverbrauch bekräftigte die Forderung nach Abkehr vom gängigen Wachstumsdenken in Tourismuskreisen. Die Notwendigkeit der Erhaltung und Wiederherstellung einer intakten Landschaft als wichtiges Kapital eines Fremdenverkehrslandes gilt heute als anerkannt. Touristischen Neuerschliessungen sind klare Grenzen gesetzt. Qualitätsverbesserungen bei bestehenden Anlagen stehen im Vordergrund.

11.3 Immobilienmarkt

Eine Nachfragesteigerung bei den Gewerbe-, Industrie-, Dienstleistungs- und Erstwohnungsliegenschaften ist nicht zu erwarten. Eine Intensivierung des Zweitwohnungsbedarfs kann aber die Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung mit Erstwohnungen erschweren.

Wird der Immobilienmarkt generell und der Wohnungsmarkt im besonderen dem Marktgeschehen überlassen, so bewirkt die vermehrte Nachfrage nach überbautem Raum meist Preissteigerungen, weil mit raumplanerischen Massnahmen das Angebot nur beschränkt erhöht werden kann. Während in den Bereichen Gewerbe, Industrie und Dienstleistung kaum Probleme auftreten werden, weil sich bei der Aufhebung der Lex keine merkliche Nachfragesteigerung einstellen wird (vgl. dazu Ziffer 10.2), sind im Wohnsektor Schwierigkeiten nicht auszuschliessen. Ein Preisanstieg für Bauland und für bereits überbaute Grundstücke infolge einer zusätzlichen Nachfrage nach Zweitwohnungen erhöht die Wohnkosten - sie sind in der Schweiz im internationalen Vergleich bereits heute ungewöhnlich hoch - sowohl für die Eigentümer wie für die Mieter. Damit werden die Bemühungen zur Eigentumsförderung für natürliche Personen in Frage gestellt. Bestehende Finanzierungsmodelle und -beihilfen verlieren ihre Wirksamkeit, wenn vom Gemeinwesen nicht zusätzliche Mittel bereit gestellt werden. In Gebieten mit hoher Nachfrage nach Zweitwohnungen kann eine finanziell starke Käuferschaft die ortsansässige Bevölkerung verdrängen. Dieser Verdrängungseffekt ist nicht bloss aus den eigentlichen Tourismusgebieten bekannt, sondern auch aus städtischen Agglomerationen. Zwar spielen städtische Zweitwohnung für Freizeit und Erholung eine bloss untergeordnete Rolle. Zusammen mit den Zweitwohnungen sogenannter "Wochenendpendler" ist die Anzahl dieser "pied-à-terre" aber im Wachsen begriffen. Diese Tendenz wird durch die Internationalisierung des Wirtschaftsraumes weiter verstärkt.

Im Zweitwohnungsmarkt macht die ausländische Nachfrage schon heute rund einen Fünftel aus (vgl. dazu Ziffer 7.1). Die Aufhebung der Lex kann diesen Anteil verstärken und möglicherweise Preissteigerungen bewirken. Damit können wirtschaftlich weniger begüterte Teilnehmer vom Zweitwohnungsmarkt und allenfalls vom Erstwohnungsmarkt verdrängt werden. Die Schweizer Bevölkerung verliert diesbezüglich ihren bisher privilegierten Status. Der Kreis der Betroffenen hält sich allerdings in engen Grenzen, weil schon heute der Zweitwohnungserwerb nur für einen sehr kleinen Bevölkerungsteil in Frage kommt.

11.4 Wirtschaftliche Impulse

Von der Aufhebung der Lex ist eine Belebung des Immobilienmarkts vorwiegend im Zweitwohnungsbereich zu erwarten. Davon gehen erwünschte wirtschaftliche Impulse aus, welche eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und die Sicherung von Arbeitsplätzen auch in benachteiligten Regionen bewirken.

Die Bedeutung des Zweitwohnungstourismus im Rahmen des gesamten Fremdenverkehrs ist erheblich. In gewissen Tourismuskantonen übersteigen die Übernachtungen in Zweitwohnungen diejenigen in der traditionellen Hotellerie um mehr als das Doppelte. Nicht nur die Neuerstellung, sondern auch die langfristige Bewirtschaftung der Zweitwohnungen stellt einen erheblichen Anteil des Auftragsvolumens für das einheimische Gewerbe dar und trägt so zur dauernden Sicherung von Arbeitsplätzen bei. Von Bedeutung sind dabei vor allem jene Zweitwohnungen, die nicht nur den jeweiligen Eigentümern für Ferien- und Wochenendaufenthalte dienen, sondern regelmässig an Dritte vermietet werden. Eine Erhebung im Kanton Wallis aus den Jahren 1977/78 hat ergeben, dass rund 62 % aller Zweitwohnungen regelmässig vermietet werden. Wesentlich kleiner ist allerdings der Anteil Wohnungen, welcher ausschliesslich zu Ferienzwecken zur Verfügung gestellt wird. Die durchschnittliche Belegungsdichte liegt bei ca. 68 Tagen pro Jahr und Wohnung. Umgerechnet wird eine Bettenbelegung von 12 %, für die Hotellerie eine solche von 28 % angegeben. Trotz schlechter Belegungsdichte weist die Studie für den gleichen Zeitabschnitt rund sechs Millionen Übernachtungen in Zweitwohnungen nach, was 59 % aller Logiernächte ausmacht. Die Nutzung der Zweitwohnungen löst nach dieser Studie immerhin Umsätze von rund 230 Millionen Franken aus, eine für den Kanton Wallis beachtliche wirtschaftliche Grösse. Die globale Renditeberechnung zeigt hingegen, dass die Vermietung von Zweitwohnungen im Durchschnitt ein Verlustgeschäft ist, was nicht heissen will, dass vereinzelt in guten Lagen mit grösseren Wohnungen nicht doch ein Gewinn erzielt werden kann.

Von der Belebung der Nachfrage auf dem Immobilienmarkt sind wirtschaftliche Impulse zu erwarten. Profitieren würde in erster Linie das Immobiliengewerbe, das direkt und unabhängig von einer allfälligen Ausdehnung des Bauvolumens am Grundstückhandel beteiligt ist. Falls die Zusatznachfrage auch Neuüberbauungen erfordert, so wirkt sich dies stimulierend auf die Bauwirtschaft und das nachgelagerte Gewerbe aus. Es werden nicht nur Wohnraum und Arbeitsplätze geschaffen, sondern auch Infrastrukturanlagen wie z.B. Verkehrsträger, touristische Transportanlagen und Entsorgungseinrichtungen. Das Arbeitsvolumen wird auch in der gesamten Tourismusbranche zunehmen, was positive Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und die Einkommenssituation zeitigt.

So haben auch die zwei Vertreter des Westschweizer Immobiliengewerbes, die Herren Gaston Albisser aus Lausanne und André Guinnard aus Verbier, mit welchen die Kommission Hearings durchgeführt hat, betont, dass positive wirtschaftliche Impulse zu erwarten seien. Die Befragten erwarten bei einer Aufhebung der Lex aber nur eine mässige Belebung des Grundstückmarkts. Ein eigentlicher Boom sei nicht zu erwarten: Erstens habe die Schweiz in verschiedener Beziehung an Attraktivität verloren und zweitens hätten viele Gemeinden und Kantone den Zweitwohnungsbau mit bau- und planungsrechtlichen Instrumenten eingeschränkt. Ein Nachholbedürfnis bestehe hingegen beim Unterhalt bestehender Bausubstanz. Im übrigen unterstütze das Immobiliengewerbe die Aufhebung der Lex vorbehaltlos. Es bestehe auch kein Anlass, allfällige ausländische Konkurrenz zu befürchten, denn die Branche sei sich an eine Konkurrenzsituation gewöhnt und habe gegenüber ausländischen Geschäftsfirmen immer den Vorsprung der speziellen Orts- und Rechtskenntnisse.

Nebst diesen (gerade in einer Rezessionsphase) unbestritten willkommenen Auswirkungen muss aber auch auf den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Zweitwohnungen und jener der Logiernächte in der Hotellerie aufmerksam gemacht werden. Es ist zu beobachten, dass beim boomartigen Anstieg von Zweitwohnungen in den sechziger und siebziger Jahren die Anzahl Logiernächte in traditionellen Beherbergungsbetrieben trotz einer Vervielfachung der gesamten Übernachtungen stagnierte. Zweitwohnungen und Hotellerie stehen zumindest in traditionellen Fremdenverkehrsorten offensichtlich in einem direkten Konkurrenzverhältnis. Eine Stagnation der Hotelübernachtungen hat infolge von Rationalisierungen im Hotelgewerbe mit der Zeit einen Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge. Dies fällt darum ins Gewicht, weil Dienstleistungen im Hotel weit ausgedehnter und somit arbeitsintensiver sind als bei den Zweitwohnungen. Wie stark die Stagnation der Logiernächte in der Hotellerie auf die Zweitwohnungen zurückzuführen ist, kann allerdings nicht abschliessend beurteilt werden.

11.5 Geldwäscherei

Immobilien sind keine besonders attraktiven Objekte für die Geldwäscherei. Die Verurkundung des Liegenschaftserwerbs und den Eintrag im Grundbuch erschweren die Vertuschung der Herkunft von schmutzigem Geld.

Die Kommission ist weiter der Frage nachgegangen, ob eine Aufhebung der Bewilligungspflicht für Grundstückserwerbe durch Personen im Ausland die Geldwäscherei erleichtere. Im Prozess der Geldwäscherei sind grundsätzlich drei Stadien zu unterscheiden. In einer ersten Phase müssen die aus verbrecherischen Aktivitäten, namentlich aus

dem Drogenhandel stammenden Gelder plaziert, d. h. in den Finanzkreislauf eingespielen werden. Dazu spielen legale Tarnunternehmen mit hohem Bargeldaufkommen wie Boutiquen, Restaurants oder Spielkasinos eine wichtige Rolle. Anschliessend folgt das Verwirrspiel, indem die Mittel etwa in Form von Buchgeldern in die internationalen Finanzmärkte transferiert und so deren verbrecherische Herkunft verwischt wird. In der letzten Phase geht es darum, die gesäuberten Mittel wieder dem unmittelbaren Herrschaftsbereich der Täterschaft zuzuführen und zu investieren. Die Investition kann Endstation der Geldwäscherei sein, indem nun mit dem Deliktserlös eine legale Kapitalanlage getätigt wird.

Immobilien spielen nur für die dritte Stufe der Integration und Investition eine Rolle, sie kommen als Anlageobjekt in Betracht. Eine spezifische Attraktivität besteht hingegen nicht, denn beim Erwerb von Grundstücken sind auch bei einem Wegfall der Lex verschiedene Formerfordernisse zu beachten. Unerlässlich ist die Mitwirkung einer Urkundsperson. Diese untersteht der Identifikationspflicht nach Artikel 305^{ter} Absatz 1 des Strafgesetzbuches, wenn sie berufsmässig als Vermögensverwalterin handelt oder fremde Vermögenswerte übertragen hilft. Hinzu kommt, dass die Übertragung des Kaufpreises in aller Regel unter Mitwirkung einer Bank erfolgt. Diese ist aufgrund der gleichen Bestimmung gehalten, die Herkunft der Mittel und der wirtschaftlich daran Berechtigten abzuklären. Sie würde sich strafbar machen, wenn sie diese Abklärung unterlässt. Würde dagegen ein ausländischer Käufer, nach Art und Weise der Zahlung befragt, vor dem Notar erklären, er bezahle in bar, so würde er sich verdächtig machen und müsste mit einer Anzeige rechnen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Ermittlungen in jenen Fällen erheblich erschwert werden können, in denen die Liegenschaft nicht direkt auf den persönlichen Namen, sondern auf dem Umweg über eine leicht anonymisierbare juristische Person erworben wird.

Etwas anders stellen sich die Probleme, wenn das Kapital in Betriebsstätten investiert werden soll, deren Erwerb mit der Aufhebung der unter geltendem Recht bestehenden Bewilligungspflicht wesentlich erleichtert wird. Erfolgt die Übernahme durch Aktien-erwerb, entgehen die Anleger der vertieften Überprüfung der Finanzierungsverhältnisse, und auch die Identifikationspflicht nach Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB besteht nicht in jedem Fall. Für dieses Problem muss aber eine generelle Lösung gesucht werden, welche die Identifikation und die Transparenz im Finanzbereich im allgemeinen gewährleistet, unabhängig davon, ob beim Erwerb von Anteilen an einer Unternehmung auch Immobilien betroffen sind. Entsprechende Vorschriften enthält der Vorentwurf zu einem Geldwäschereigesetz, zu welchem bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde. Der Entwurf wird nun in der Bundesverwaltung überarbeitet.

11.6 Zwischenergebnis

Die bei einer Aufhebung der Lex zu erwartende zusätzliche Nachfrage nach Zweitwohnungen führt zu erwünschten wirtschaftlichen Impulsen. Sie kann aber eine geordnete Besiedlung erschweren und die Landschaft beeinträchtigen. Deshalb muss im Zweitwohnungsbau eine geordnete Entwicklung angestrebt werden.

Die zusätzliche Nachfrage nach Immobilien insbesondere auf dem Zweitwohnungsmarkt führt zu einem beschleunigten Baulandverbrauch, löst Baulanderweiterungen aus und verlangt vom Gemeinwesen erhebliche Investitionen in Infrastrukturanlagen. Sollte das Wachstum im Zweitwohnungsbereich nicht unter Kontrolle gehalten werden können, sind bereits getroffene umwelt- und landschaftsschützerische Massnahmen in Frage gestellt oder werden neue Schutzmassnahmen notwendig. Zweitwohnungen können einen Anstieg der Wohnkosten für die Ortsansässigen bewirken und angestammte Nutzungen verdrängen.

Nebst diesen vorab aus ökologischer und raumplanerischer Sicht unerwünschten Folgen löst aber jede Zusatznachfrage auf dem Immobilienmarkt wirtschaftliche Impulse aus. Zweitwohnungen können zwar die traditionelle Hotellerie konkurrenzieren, stellen aber in den typischen Tourismusgebieten einen eigenständigen, nicht zu unterschätzenden Wirtschaftsfaktor dar. Im Zusammenhang mit der Geldwäscherei sind mit Blick auf eine Aufhebung der Lex nach heutiger Erkenntnis keine neuen Probleme zu erwarten.

IV Ersatzmassnahmen

12 Beurteilung möglicher Ersatzmassnahmen

Es besteht eine ganze Reihe von Möglichkeiten, um den Zweitwohnungsbau in geordnete Bahnen zu lenken und dadurch unerwünschte Auswirkungen einer Nachfragesteigerung infolge einer Aufhebung der Lex abzuschwächen. Allerdings ist keine Massnahme aus sich heraus umfassend wirksam. Im Vordergrund stehen raumplanerische Massnahmen wie Wohnanteilpläne und Mindestflächenregelungen, welche sich in der Praxis bereits bewähren. Als direkte Steuerungsinstrumente kommen die Kontingentierung und eine erhöhte fiskalische Belastung von Zweitwohnungen in Frage. Andere Massnahmen wie die Kantonalisierung der Lex, die Einführung einer Schutzklausel, Krediterschwerungen oder bodenrechtliche Vorschriften lehnt die Kommission aus rechtlichen und politischen Gründen ab. Als Grundlage für die Planung von Ersatzmassnahmen ist die Einführung einer aussagekräftigen Bodenstatistik unerlässlich.

Die Untersuchungen der Kommission haben ergeben, dass die Aufhebung der bundesrechtlichen Beschränkungen des Grundstückerwerbs durch Ausländer eine Nachfragesteigerung im Zweitwohnungsbau auszulösen vermag, welche einerseits eine wirtschaftlich stimulierende Wirkung haben kann, andererseits aber auch unerwünschte Folgen zeitigt. Die nachstehenden Überlegungen befassen sich deshalb mit der Frage, wie diese negativen Effekte aufgefangen werden können. In einer Auslegeordnung werden mögliche Ersatzmassnahmen dargestellt und auf ihre Wirksamkeit und Praktikabilität geprüft.

Was die in den Kantonen und Gemeinden bereits eingeführten Zweitwohnungsregelungen angeht, hat die Kommission der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) einen Forschungsauftrag zu folgenden Fragen erteilt: Welche Regelungen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus sind heute bekannt? Welches war Anlass für die Einführung entsprechender Massnahmen und wie steht es mit der Verbreitung und der Praxistauglichkeit der eingeführten Regelungen? Die VLP hat gestützt auf die Ergebnisse einer Umfrage in rund zwanzig Gemeinden und aufgrund eigener Überlegungen eine Vielzahl von Massnahmen dargestellt und bewertet. Die Ergebnisse der Studie wurden der Kommission mündlich vorgetragen und zudem in einem schriftlichen Bericht abgeliefert. Dieser liegt als Anhang 4 bei.

12.1 Kantonalisierung der Lex

Die Übertragung der Zuständigkeit für Beschränkungen des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland vom Bund auf die Kantone ist verfassungsrechtlich problematisch und führt zu innerschweizerischen Ungleichheiten. Der Widerspruch zum EU-Recht würde bestehen bleiben.

Die Kommission hat sich die Frage gestellt, ob nach einer allfälligen Aufhebung der Bundesgesetzgebung die Kantone die Möglichkeit haben sollten, für ihr Hoheitsgebiet Einschränkungen in Bezug auf den Grundstückerwerb durch Ausländer einzuführen, mit anderen Worten, ob eine Föderalisierung der Lex möglich wäre. Im Vordergrund stände dabei eine Limitierung des Erwerbs von Zweitwohnungen. Indessen würden auch solche kantonale rechtliche Restriktionen gegen das Diskriminierungsverbot des EU-Rechts verstossen. Zudem bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Lösung. Die geltende Bundesgesetzgebung stützt sich im wesentlichen auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Privatrechts (Art. 64 Abs. 2 BV) und auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Die Abstützung auf Artikel 64 Absatz 2 BV war indessen von allem Anfang an umstritten (vgl. dazu die Übersicht in der Stellungnahme von Herrn Prof. Heinz Hausheer im Anhang 5). Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Delegation von Bundesprivatrecht an die Kantone mit der Vorstellung, dass das gesamte Privatrecht als Bundesrecht kodifiziert werden soll, nicht vereinbar sei. Eine Delegation an die Kantone widerspricht der Idee der Einheit des Bundeszivilrechts. Auch scheint es problematisch, einen Teil der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten den Kantonen abzutreten.

12.2 Schutzklauseln

Objektbezogene Schutzklauseln erachtet die Kommission nicht als vordringlich. Unerwünschte Veräusserungen von Objekten von nationaler Bedeutung an Personen im Ausland können notfalls mit raumplanerischen Mitteln verhindert werden.

Bestimmte, kulturgeschichtlich bedeutungsvolle Objekte können von nationaler Symbolkraft sein. Um zu verhindern, dass beispielsweise die Rütliwiese, das Matterhorn oder andere emotional wichtige Grundstücke oder Landflächen in ausländische Hände übergehen, könnte der Erwerb bestimmter Grundstücke durch Personen im Ausland verboten werden. In Frage käme eine Auflistung solcher Objekte oder eine generelle Umschreibung von national bedeutungsvollen Landschaften, geschichtlichen Stätten oder

Natur- und Kulturdenkmälern in einem Erlass des Bundes. Eine Aufzählung könnte die Vorteile der Klarheit und Einfachheit für sich in Anspruch nehmen, eine Generalklausel diejenigen der erhöhten Flexibilität und Fallgerechtigkeit. Eine entsprechende Vorschrift enthielt bereits die verschärfte Lex von Moos aus dem Jahre 1971. Der Bundesbeschluss sah vor, dass einem Ausländer der Erwerb eines Grundstücks verweigert werden könne, das in einer Landschaft liegt, die als Objekt von nationaler Bedeutung im Sinne der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz gilt.

Die Kommission schätzt indessen die Gefahr, dass es zu solchen "Ausverkäufen der Heimat" kommt, als gering ein. Sehr oft befinden sich solche Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand, welche sich ihrer kulturellen Verantwortung bewusst ist. Wenn Eigentümer eine Veräusserung solcher Objekte ins Auge fassen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, kann mit einer Schutzverfügung oder einer entsprechenden planerischen Zonierung dafür gesorgt werden, dass der öffentlichen Hand ein Enteignungsrecht zukommt.

Schutzklauseln ganz anderer Art können internationale Vereinbarungen enthalten. Als Beispiel sei die Schutzklausel des EWR-Abkommens erwähnt, die einem Mitgliedstaat den Erlass von Schutzmassnahmen erlaubt, wenn das Abkommen ernstliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten sektorialer oder regionaler Natur zur Folge hat (BB1 1992 IV 487f. und 595f.). Solche Schutzklauseln sind indes zum heutigen Zeitpunkt ohne Bedeutung; sie stehen erst bei allfälligen Verhandlungen der Schweiz mit anderen Staaten oder Staatengemeinschaften zur Diskussion.

12.3 Raumplanerische Massnahmen zur Erhaltung von Erstwohnungen

Auf dem Gebiet der Raumplanung besteht eine Palette von Zweitwohnungsregelungen. Bewährt haben sich vor allem Erst- und Zweitwohnanteilpläne sowie Mindestflächenvorschriften im Wohnungsbau. Sie können eine ausreichende Versorgung der einheimischen Bevölkerung mit Erstwohnungen begünstigen, beschränken hingegen den Zweitwohnungsbau nur indirekt.

In den touristisch attraktiven Gebieten kann die Nachfrage nach Zweitwohnungen zu beträchtlichen Bodenpreissteigerungen führen. Die Umnutzung von bestehendem Wohnraum für Zweitwohnungen und der Neubau solcher Wohnungen erweisen sich oft als lukrativeres Geschäft als die Erhaltung und Erstellung von Erstwohnungen. Dadurch ergeben sich Probleme mit der Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung nicht nur mit Bauland für den eigenen Gebrauch, sondern auch mit Mietobjekten für dauerhaftes Wohnen. Raumplanerische Massnahmen wie Erst- und Zweitwohnungsanteilpläne oder

Mindestwohnflächenvorschriften wirken der Verknappung und entsprechenden Verteuerung des Erstwohnungsangebots entgegen. Sie verpflichten die Bauherrschaft sowohl bei Neubauten als auch bei der Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen, einen im kommunalen Nutzungsplan festgelegten Anteil an Erstwohnungen zu erstellen. Diese Massnahmen sind in den schweizerischen Tourismusgemeinden vergleichsweise stark verbreitet und haben sich insofern bewährt, als das Wohnungsproblem für die einheimische Bevölkerung in den betreffenden Gemeinden entschärft werden konnte. Ein zu hoch angesetzter Erstwohnungsanteil kann allerdings ein Überangebot an Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zur Folge haben und damit die Rentabilität des Wohnungsbaus in Frage stellen. Es erstaunt deshalb nicht, dass in verschiedenen Gemeinden die Herabsetzung oder gar die Aufhebung des Erstwohnungsanteils diskutiert wird. Vereinzelt wird dabei auch geltend gemacht, die Massnahmen zur Förderung der Erstwohnungen führten dazu, dass regelmässig die weniger attraktiven Wohnungen (Nordlage, Parterre, Hangseite) als Erstwohnungen bereitgestellt würden und dass beim Wohnsitz- oder Mieterwechsel Vollzugsschwierigkeiten auftreten können.

Der Zweitwohnungsbau wird mit diesen Massnahmen allerdings nur indirekt beschränkt. Besteht - etwa in Gemeinden mit gezielt gefördertem Zweitwohnungstourismus - gar kein Bedarf an Erstwohnungen oder erschöpft sich die Nachfrage nach solchen Wohnungen etwa infolge Stagnation der Bevölkerung, erübrigen sich entsprechende Regelungen, weil sie in solchen Fällen nur zu einem unerwünscht hohen Anteil an leerstehenden Erstwohnungen führen.

Weniger bewährt haben sich und entsprechend weniger verbreitet sind Massnahmen, welche mit Anreizen schaffen, wie etwa Bonus-/Malussysteme oder Ersatzabgaben. Indem für Überbauungen mit erwünschten Nutzungen eine höhere Ausnützung zugelassen wird oder bei unerwünschten Nutzungen die an sich zugelassene Ausnützung eines Grundstücks nicht ausgeschöpft werden darf oder dann als "Bestrafung" eine Abgabe entrichtet werden muss, können die geltenden Grundsätze der Ortsplanung ein Stück weit in Frage stellen. Der Zweitwohnungsbau wird dadurch kaum gebremst.

12.4 Kontingentierung von Zweitwohnungen

Kontingentsregelungen beschränken den Zweitwohnungsbau direkt und zahlenmässig. Mangels grösserer Erfahrung kann deren Vollzugstauglichkeit noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Einzelne Gemeinden haben - ähnlich der Kontingentsregelung in der Lex - den Zweitwohnungsbau zahlenmässig beschränkt. Für das ganze Gemeindegebiet wird die Bruttogeschossfläche festgelegt, welche in einem bestimmten Zeitraum für Zweitwohnungen zur Verfügung steht. Der Anteil kann periodisch geändert und auch für verschiedene Bauzonen unterschiedlich hoch festgelegt werden. Die Modalitäten der Kontingentierung und der Kontingentsfreigabe müssen in planungs- oder baurechtlichen Vorschriften geregelt werden. Damit eine solche Regelung mit dem Bundesrecht vereinbar ist, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und einer Abstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Raumplanung. Materiell ist sodann in der Regel eine Bauzonenerhebung, eine Erhebung des Zweitwohnungsbestandes und ein (Tourismus-) Entwicklungskonzept erforderlich.

Die Zweitwohnungskontingentierungen stammen aus jüngster Zeit. Über deren Bewährung können noch keine abschliessenden Aussagen gemacht werden. Fest steht aber, dass das Kontingentierungssystem bei sachgerechter Ausgestaltung ein direkt wirkendes, nicht diskriminierendes Steuerungsinstrument für den Zweitwohnungsbau darstellt.

12.5 Wohnbau- und bodenpolitische Massnahmen

Wohnbau- und bodenpolitische Massnahmen dienen der Eigentumsförderung und der Senkung der Mietzinse. Auf den Zweitwohnungsbau haben sie keinen direkten Einfluss.

Der Wohnungsbau für die ortsansässige Bevölkerung wird vom Bund im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) und zusätzlich auch von gewissen Kantonen und einzelnen Gemeinden gefördert. In Gemeinden mit hohem Zweitwohnungsanteil werden entsprechende Beihilfen oft angefordert. Vorab im Kanton Tessin werden zudem besondere Bauzonen für Einheimische ausgeschieden, in welchen der Gemeinde ein Landerwerbsrecht zusteht. Die auf diese Art erworbenen Grundstücke müssen an bauwillige Einheimische weiter veräussert oder im Baurecht abgegeben werden. Ähnlich wie die raumplanerischen Massnahmen (vgl. Ziffer 12.3) erlauben es solche Regelungen, der ortsansässigen Bevölkerung Wohnraum zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung zu stellen. Der Zweitwohnungsbau wird damit aber nicht beschränkt.

Gleiches gilt für eine Reihe anderer bodenpolitischer Massnahmen wie Mietervorkaufsrecht, Vorkaufsrecht der Gemeinden oder Preispublikation und Sperrfrist bei der Veräusserung von Liegenschaften. Sie dienen allenfalls einer breiteren Wohneigentums-

streuung und der Bekämpfung der Spekulation. Zur Lösung der Zweitwohnungsproblematik können sie aber direkt nichts beitragen.

Die Aufhebung der Lex erfordert keine Änderung der bestehenden Wohnbauförderungsmaßnahmen. Über die anderen bodenrechtlichen Instrumente (Vorkaufsrecht von Gemeinden und Mietern, Preispublikation, Sperrfrist) hat in jüngster Vergangenheit im Anschluss an den Erlass der bodenrechtlichen Sofortmassnahmen des Bundes eine politische Diskussion stattgefunden. Dabei sind diese Massnahmen mehrheitlich auf Ablehnung gestossen. Sie werden deshalb von den Bundesbehörden nicht weiter verfolgt. Eine erneute Debatte darüber macht nach Auffassung der Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn.

12.6 Bodenstatistik

Eine aussagekräftige, auch den ausländischen Eigentumsanteil und die Preisentwicklung ausweisende Bodenstatistik ist Grundlage für künftige bodenpolitische Entscheide.

Die Kommission musste feststellen, dass wirklich verlässliche Zahlen zum Anteil Grundeigentum von Personen im Ausland in der Schweiz fehlen (vgl. Ziffer 7.1). Diese Feststellung gilt nicht bloss für lex-relevante, sondern für alle den Boden betreffenden Daten. Das stellte schon Nationalrat Ruffy in seiner Motion vom 9. Oktober 1986 fest und verlangte vom Bundesrat die Einführung eines verlässlichen Systems zur Erhebung von Daten, die den Boden betreffen. Der Bundesrat war mit der Motion einverstanden, und das Parlament hat den Vorstoss überwiesen. Unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik wird zur Zeit ein Bodeninformationssystem ausgearbeitet. Es basiert auf drei Säulen: Die Arealstatistik soll Aufschluss über die tatsächliche Bodennutzung, die Preisstatistik Auskunft über die Handänderungen geben, und die Eigentumsstatistik soll die Verteilung des Bodeneigentums nach Eigentümerkategorien erfassen. Während die Arealstatistik bereits erhoben wird, liegen für die beiden anderen Erhebungen erst Grobkonzepte vor. Der Grundsatzentscheid des Bundesrates über deren Einführung steht noch aus. Die geplanten Datenkataloge umfassen auch Informationen zur Nationalität und zum Wohnsitz der Grundeigentümer. Mit der Einführung der Grundbuchführung mit elektronischer Datenverarbeitung - vgl. dazu die Novelle in Artikel 949a ZGB - kann die Datenerhebung wesentlich erleichtert werden. Für eine gewisse Transparenz auf dem Bodenmarkt sorgt ferner die mit Artikel 970a ZGB eingeführte Publikationspflicht für Handänderungen.

Eine aussagekräftige Bodenstatistik erachtet die Kommission aus zwei Gründen als wichtig. Einmal geht es um die Erfolgskontrolle für die bei einer Aufhebung der Lex eingeführten Ersatzmassnahmen. Ferner sind zuverlässige Angaben über den Bestand und die Entwicklung des ausländischen Anteils an schweizerischem Boden politisch unentbehrlich, damit in Zukunft aufgrund von eindeutigen Daten über allfällige Massnahmen entschieden werden kann. Die bisherigen auf diesem Gebiet unternommenen Anstrengungen müssen intensiviert werden.

12.7 Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen

Im Steuer- und Abgabenrecht bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Attraktivität von Zweitwohnungen zu vermindern. Damit von einer Massnahme wirklich ein Lenkungseffekt ausgeht, muss die Belastung der Zweitwohnungen jedoch recht hoch sein. Blosser Gebührenerhöhungen vermögen kaum etwas zu bewirken. Ein Lenkungseffekt kann von einer Zweitwohnungssteuer ausgehen.

Fiskalische Massnahmen, die auf eine bessere Auslastung und auf eine Attraktivitätsminderung von Zweitwohnungseigentum hinwirken, vermögen gewisse Lenkungseffekte auszulösen. Die Kommission hatte jedoch keinen Anlass, ausführliche Untersuchungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Abgaben durchzuführen, dies aus zwei Gründen: Einmal ist die Behandlung der Zweitwohnungen und deren Eigentümer im Abgaberecht bekannt. Grundsätzlich werden Zweitwohnungen einer anderen Immobilie gleichgestellt. Zudem liegen zwei umfassende Studien vor: Ein Gutachten über zulässige Abgaben im Zusammenhang mit Zweitwohnungen aus dem Jahre 1977 (Gutachten Höhn) und der Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele (Kommission Locher; vgl. die genauen Angaben im Dokumentationsteil). Letzteren hat der Bundesrat am 16. November 1994 zur Kenntnis genommen und gleichzeitig den kantonalen Finanzdirektoren mit Empfehlungen zur Stellungnahme zugestellt hat. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen unter anderem die Einführung einer Zweitwohnungssteuer.

Die Zweitwohnungssteuer, wie sie heute in der Regel diskutiert wird, ist eine Liegenschaftssteuer. Sie wird bei allen Wohnungen erhoben, welche nicht von ortsansässigen Personen belegt werden. Von der Liegenschaftssteuer für Erstwohnungen unterscheidet sie sich im wesentlichen dadurch, dass die Bemessungsgrundlage nicht der amtliche Wert, sondern der Verkehrswert ist. Zudem sollte der Steuersatz für Zweitwohnungen deutlich höher sein als jener für Erstwohnungen. Die Kommission Locher empfiehlt sogar, die Liegenschaftssteuer nur noch auf Zweitwohnungen zu erheben. Eine Möglichkeit besteht auch darin, den Steuertarif je nach Ausmass der belegten Wohnfläche abzustufen,

so dass die Belastung mit der Grösse der Wohnung zunimmt. Umgekehrt könnte der Satz entsprechend der Belegungsdauer nach unten korrigiert werden. Eine solche Steuer verursacht dem Eigentümer einer Zweitwohnung zusätzliche Fixkosten, welche einen Vermietungsanreiz auslösen können. Hervorzuheben ist die breite Wirksamkeit einer Zweitwohnungssteuer. Sie schliesst städtische und ländliche Gebiete gleichermassen ein. Sie kann nicht nur den Bau von Zweitwohnungen beschränken, sondern auch deren bessere Ausnutzung bewirken. Der Entscheid, eine Wohnung als Erstwohnung zu vermieten, wird bestärkt. Damit kann die Zweitwohnungssteuer raumplanerische Wohnanteilpläne in ihrer Wirkung unterstützen. Eine erhebliche Wirkung und eine vergleichsweise hohe politische Akzeptanz erwartet die Kommission von einer Zweitwohnungssteuer, wenn klar bestimmt wird, zu welchem Zweck die Einnahmen zu verwenden sind. In Frage kämen etwa Infrastrukturausgaben verschiedenster Art (Verkehr, Ver- und Entsorgung, touristische Einrichtungen), Vergünstigungen bei den öffentlichen Verkehrsmitteln sowie die Erstellung und Verbilligung von Erstwohnungen für die ortsansässige Bevölkerung.

Von den übrigen möglichen Massnahmen im Steuer- und Abgabenrecht wie etwa von einer Erhöhung des Steuersatzes bei der Vermögenssteuer für Liegenschaften, einer Anhebung der verschiedenen Kausalabgaben für Versorgungs- und Entsorgungsanlagen oder einer Heraufsetzung von Kur- und Sporttaxen erwartet die Kommission keine Lösung der anstehenden Probleme. Die möglichen Mehrbelastungen dürften keinen wesentlichen Lenkungseffekt zur Folge haben.

12.8 Kreditrestriktionen

Von höheren Hypothekarzinsen bei der Kreditvergabe für Zweitwohnungen geht ein erheblicher Lenkungseffekt aus. Der Erlass diesbezüglicher staatlicher Vorschriften ist indessen nicht angebracht.

Schon heute gelten für die Finanzierung von Zweitwohnungen bei den meisten schweizerischen Kreditinstituten ungünstigere Bedingungen als für den übrigen Wohnungsbau. Meist ist der Zinssatz um 1/4 bis 1/2 % höher, und zweite Hypotheken werden kaum gewährt. Solch erschwerte Finanzierungsbedingungen sind als Steuerungsmittel einsetzbar, auch wenn es zu bedenken gilt, dass beim Erwerb einer Zweitwohnung nicht Renditeüberlegungen im Vordergrund stehen. Für den Staat bestehen diesbezüglich aber kaum Handlungsmöglichkeiten. Die Kreditbedingungen werden von den Banken nicht zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus, sondern nach anderen Kriterien festgelegt.

Staatliche Vorschriften auf diesem Gebiet sind jedoch nicht angebracht, weil die Finanzierung von Investitionen in unserem Wirtschaftssystem grundsätzlich Sache der Privaten ist. Schon im Jahre 1960 begrüßte zwar der Bundesrat ein entsprechendes Gentlemen's Agreement zwischen den Kreditgeberorganisationen, wies aber darauf hin, dass es sich um eine "private Selbsthilfe" handle und die Rechtsgrundlage für zwingende Vorschriften fehle (BBl 1960 II 1262 und 1267).

12.9 Massnahmen zur Nutzungsintensivierung von Zweitwohnungen

Die Einrichtung von offiziellen und/oder privaten Informations- und Reservationsstellen fördert die bessere Auslastung von Zweitwohnungen. Zuständig sind hierfür vorab Kur- und Verkehrsvereine.

Mit der Einrichtung von Informations- und Reservationssystemen, welche vermietungswilligen Eigentümern die Vermietung abnehmen oder zumindest erleichtern, wird die Belegungsdichte von Zweitwohnungen erhöht. Zwei Untersuchungen in Gemeinden des Kantons Wallis haben ergeben, dass hinsichtlich der Besorgung der Vermietung grosse Unterschiede bestehen. Der Anteil jener Vermietungen, welche durch Vermietungsbüros, Reiseveranstalter und Verkehrsvereine vorgenommen wird, schwankt zwischen 8% und 60%. Wenn Kantone, Gemeinden, Verkehrsvereine oder auch Private vermehrt Informations- und Buchungsstellen einrichten, so ist das gerade auch hinsichtlich der Befriedigung der ausländischen Nachfrage zu begrüssen.

12.10 Notrecht

Notrechtliche Massnahmen auf Bundesebene sind im Falle akuter Gefährdung nationaler Interessen jederzeit möglich. Regionalen und örtlichen Fehlentwicklungen sollten hingegen die Kantone auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung entgegenwirken.

Nur der Vollständigkeit halber sei auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumente - angefangen beim dringlichen Bundesbeschluss bis hin zum Polizeinotverordnungsrecht - hingewiesen, die es den Bundesbehörden in besonderen Situationen erlauben, schneller als auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung Massnahmen zu treffen, wenn wider Erwarten die ausländische Nachfrage nach Grundstücken doch zu landesweiten Problemen führen sollte. Mit regionalen und örtlichen Fehlentwicklungen müssen aber die Kantone fertig werden. Da die Setzung von Notrecht auf Bundesebene nur bei landesweiter sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit möglich ist, kann lokalen Problemen

nicht auf diesem Weg begegnet werden. Die Kantone sind deshalb gehalten, die Wege der ordentlichen Gesetzgebung entsprechend anzupassen.

12.11 Zwischenergebnis

Mittel zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus bietet hauptsächlich die Raumplanung an. Als Lenkungsinstrumente kommen aber auch eine Zweitwohnungssteuer und eine Kontingentierung in Frage. Voraussetzung zur Beurteilung, ob und wo Ersatzmassnahmen eingeführt werden sollen, ist eine aussagekräftige Bodenstatistik. Sie fehlt zur Zeit in der Schweiz.

Grundsätzlich kann mit verschiedenen Massnahmen eine Steuerung und Kontrolle des Zweitwohnungsbaus erreicht werden, ohne dass dabei auf das Kriterium der Nationalität abgestellt wird. Die Abklärungen der Kommission haben gezeigt, dass Regelungsmöglichkeiten vorab im Bereich des Bau- und Planungsrechts bestehen. Auf der Stufe der Gemeinde können Wohnanteilpläne und Vorschriften über Mindestgrössen im Wohnungsbau unerwünschte Auswirkungen eines übermässigen Zweitwohnungsbaus auffangen, und als direktes Lenkungsinstrument steht die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Verfügung. Die von Steuerrechtsexperten vorgeschlagene Einführung einer kantonalen Zweitwohnungssteuer kann als zusätzliches Steuerungsmittel eingesetzt werden. Mit der Einrichtung von Informations- und Reservationssystemen können Tourismusorganisationen zur intensiveren Nutzung der Zweitwohnungen beitragen. Banken können mit Kreditrestriktionen den Zweitwohnungsmarkt steuern. Staatliche Vorschriften dazu lehnt die Kommission aber ebenso ab wie eine Kantonalisierung der Lex und die Einführung objektbezogener Schutzklauseln. Eine deutliche Mehrheit der Kommission erachtet es auch nicht als angezeigt, die in vergangener Zeit intensiv diskutierten bodenrechtlichen Massnahmen (Vorkaufsrecht für Gemeinden und Mieter, Publikationspflicht, Sperrfrist) erneut zu prüfen.

13 Umsetzung von Ersatzmassnahmen

Wie vorne ausgeführt, kann sich bei einer Aufhebung der Lex das Zweitwohnungsproblem verschärfen. Um diesbezüglich eine geordnete Entwicklung zu gewährleisten, bieten sich - nebst einer Zweitwohnungssteuer - vor allem bau- und planungsrechtliche Instrumente an, deren sachgerechter Einsatz allerdings eine differenzierte, vorweg kantonale Gesetzgebung sowie verbesserte bodenstatistische Informationen erfordert. Die Kommission hatte nicht den Auftrag, hinsichtlich dieser Massnahmen gesetzgeberische Vorarbeiten zu leisten, geschweige denn detaillierte Regelungen zu entwerfen. Sie hat aber Überlegungen angestellt, welche Vorkehren auf welcher Stufe - Bund, Kanton,

Gemeinde - getroffen werden müssten, und Optionen für den Fall einer Aufhebung der Lex entworfen. Diese werden nachfolgend dargestellt.

13.1 Zuständigkeit zum Erlass von Ersatzmassnahmen

Zuständig für die Einführung von Ersatzmassnahmen im Bereich des Zweitwohnungsbaus müssen - der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung folgend - nach Auffassung der Kommission in erster Linie Gemeinden und Kantone sein. Sie sind von möglichen negativen Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus am unmittelbarsten betroffen, sollen ihre räumliche Umgebung grundsätzlich selber gestalten können und vermögen die Eignung von Ersatzmassnahmen vor Ort am besten einzuschätzen. Viele Gemeinden sind sich heute ihrer Verantwortung für ein intaktes Landschaftsbild bewusst, und gerade auch Tourismusgemeinden haben ein Interesse an einer geordneten Entwicklung des Zweitwohnungsbaus. Kommunale Vorschriften genügen allerdings nicht in allen Fällen. Die Kantone sind deshalb gehalten, ihr Rechtsinstrumentarium zu überprüfen.

Gewisse Konflikte bei der Nutzung des Bodens sind aber auch auf kantonaler Ebene zu entscheiden. Bei der Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten und im Rahmen der Richtplanung sind die wirtschaftlichen und touristischen Interessen an einer weiteren Entwicklung des Siedlungsbaus und der Verkehrswege mit den Anliegen des Umwelt- und Landschaftsschutzes in Einklang zu bringen. Das hierfür notwendige rechtliche und planerische Instrumentarium steht bereit und hat sich vielfach bewährt.

Bisherige Erfahrungen und eine realistische Einschätzung der künftigen Entwicklung lassen aber nicht verkennen, dass an gewissen Orten die nötige Sensibilität und der Handlungswille für die Bewältigung des Zweitwohnungsproblems fehlen. In solchen Situationen muss der Bund aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung mithelfen, eine geordnete Besiedlung unseres Landes zu gewährleisten. Dabei geht es allerdings nicht darum, dass er in den betroffenen Gebieten anstelle der zuständigen Kantone und Gemeinden selber die notwendigen Massnahmen einführt. Vielmehr muss er Verfahren vorsehen, die garantieren, dass Kantone und Gemeinden dem Zweitwohnungsbau die notwendige Aufmerksamkeit schenken. Von der Bundesgesetzgebung sollen diesbezügliche Impulse ausgehen, und sie soll auch gewisse Kontrollen des Bundes ermöglichen. Der Kommission geht es mit anderen Worten darum, den Dialog über nötige Ersatzmassnahmen zu institutionalisieren und gewisse Auffangmechanismen bei Fehlentwicklungen vorzusehen. Beim Erlass solcher Regelungen ist insbesondere auch auf das richtige "Timing" mit Blick auf die Aufhebung der Lex zu achten. Diese sollte nicht aufgehoben werden, bevor das rechtliche Instrumentarium für die Einführung von Ersatzmassnahmen bereitsteht.

13.2 Kommunale und kantonale Verantwortung

Kantone und Gemeinden sind aufgrund ihrer Zuständigkeiten im Bau- und Planungsrecht ermächtigt, unerwünschten Auswirkungen im Bereich des Zweitwohnungsbaus entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck bietet sich eine ganze Reihe von Massnahmen wie Wohnanteilpläne, Zweitwohnungskontingentierung oder eine aktive kommunale Bodenpolitik an. In Kantonen mit einem hohen Zweitwohnungsanteil besteht zudem die Möglichkeit, eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Allerdings müssen die gesetzlichen Grundlagen teilweise noch geschaffen werden.

13.3 Erlass bundesrechtlicher Rahmenvorschriften

Soll Gewähr bestehen, dass Kantone und Gemeinden Ersatzmassnahmen einführen oder beibehalten, muss der Bund in Wahrnehmung seiner Verantwortung in den Bereichen Raumplanung, Natur- und Landschaftsschutz sowie in der Regional- und Tourismuspolitik gewisse Rahmenvorschriften erlassen. Das kann im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) und der dazugehörigen Verordnung geschehen.

Die Planungsverpflichtung der Kantone hinsichtlich Zweitwohnungsbau kann in den *Planungszielen und -grundsätzen* verankert werden. Diese Bestimmungen verpflichten rechtsetzende wie rechtsanwendende Behörden. Die Planungsgrundsätze sind justiziabel und in jeder raumplanerischen Interessenabwägung direkt anwendbar. Eine entsprechende Revision des Raumplanungsgesetzes kann als solche bereits die Sensibilität von Kantonen und Gemeinden für die Probleme des Zweitwohnungsbaus erhöhen. Auf der anderen Seite bedürfen solche Planungsgrundsätze der Umsetzung in den Kantonen, vorweg bei der Novellierung von Zonenplänen sowie beim Erlass von Sondernutzungsplänen. Auswirkungen sind deshalb nur langfristig zu erwarten.

Mit einer Ergänzung der bundesrechtlichen *Vorschriften über die Bauzonen* kann in Sachen Zweitwohnungsbau eine in allen betroffenen Gebieten durchsetzbare Rechtsordnung geschaffen werden. Dabei dürfte es ausreichen, wenn der Bund die Kantone verpflichtet, für Zweitwohnungsgebiete besondere Bestimmungen zu erlassen. Die Abgrenzung entsprechender Gebiete kann über den kantonalen Richtplan oder in einem besonderen Planungsverfahren vorgenommen werden. Durch eine entsprechende Regelung soll die Autonomie von Kantonen und Gemeinden nicht unnötig eingeschränkt werden.

Bereits das geltende Recht verpflichtet die Kantone, im *Richtplan* Aussagen zur angestrebten Siedlungsentwicklung zu machen. Die Kantone erfüllen diese Aufgabe auf unterschiedliche Art und Weise. Mit einer Ergänzung der bundesrechtlichen Vorschriften zum Richtplan können die Kantone verpflichtet werden, in ihrem Richtplan Vorstellungen zur Entwicklung des Zweitwohnungsbaus festzuschreiben. Sie können sodann - vorausgehend - angehalten werden, im Rahmen der Richtplanung Bestandenserhebungen auszuweisen und Entwicklungskonzepte zu präsentieren. Kommt ein Kanton diesen Verpflichtungen nicht nach, müsste der Bund dem Richtplan die Genehmigung verweigern oder entsprechende Ergänzungen verlangen. Die notwendigen Grundlagenplanungen dürften allerdings einige Zeit in Anspruch nehmen. Immerhin haben sich die Richtplanverfahren in den Kantonen nunmehr eingespielt, es könnte somit auf Bekanntes zurückgegriffen werden.

Ein ganz anderes, von der Raumplanung losgelöstes Steuerungsmittel stellt die Einführung einer *Zweitwohnungssteuer* dar. Die kantonale Steuerhoheit schliesst die Kompetenz zur Einführung einer Zweitwohnungssteuer mit ein. Hingegen ist zweifelhaft, ob nach geltendem Verfassungsrecht der Bund die Kantone zur Einführung einer solchen Steuer verpflichten könnte.

13.4 Ersatzmassnahmen auf Bundesebene

Die Kommission hat auch die Möglichkeiten von direkten Ersatzmassnahmen des Bundes diskutiert. So könnte der Bund analog zur geltenden Kontingentsregelung in der Lex eine gesamtschweizerische Höchstzahl von Zweitwohnungen für einen bestimmten Zeitraum festlegen. Im Rahmen dieser Höchstzahl würde der Bund kantonale Kontingente bestimmen, welche die Kantone auf ihre Gemeinden verteilen könnten. Die zulässigen Höchstzahlen könnten auf verschiedene Arten ermittelt werden, sei es zentralistisch durch den Bund oder aber in einem föderalistischen Entscheidungsprozess.

Die Kommission lehnt eine solche Regelung indessen ab. Zum einen hat sie erhebliche Zweifel, ob sich die mit einer solchen Regelung verbundenen Einschränkungen der Eigentumsgarantie und der Handels- und Gewerbefreiheit auf Artikel 64 BV - die Kompetenz zum Erlass von Privatrecht - oder auf Artikel 22quater BV - die Raumplanungskompetenz - abstützen liessen. Zum anderen sprechen auch praktische Überlegungen gegen eine solche Massnahme. Diese ist zu schematisch und lässt den Kantonen zu wenig planerischen Handlungsspielraum. Zudem führt sie zu einem erheblichen administrativen Aufwand beim Bund. Ähnliches gilt für eine bundesrechtliche Zweitwohnungssteuer. Auch für die Einführung einer derartigen Massnahme ist die Verfassungsgrundlage zweifelhaft.

13.5 Zwischenergebnis

Ersatzmassnahmen müssen dort eingeführt werden, wo der Zweitwohnungsbau ein unter raumplanerischen Gesichtspunkten problematisches Ausmass erreicht hat. Betroffen sind in erster Linie gewisse Gemeinden und Regionen in den Tourismusgebieten. Schon das geltende Recht ermächtigt Kantone und Gemeinden zum Erlass gewisser ortsadäquater Regelungen für ihr Hoheitsgebiet. Die Kantone müssen allerdings prüfen, ob ihre gesetzlichen Grundlagen für adäquate Ersatzmassnahmen ausreichend sind, und nötigenfalls solche schaffen. Damit eine überörtliche Koordination des Zweitwohnungsbaus im Sinne einer raumverträglichen Entwicklung und eine rechtzeitige Einführung von Ersatzmassnahmen sichergestellt ist, bedarf es bundesrechtlicher Rahmenvorschriften, die - ohne den Entscheidungsspielraum von Kantonen und Gemeinden unnötig einzuengen - zum Handeln verpflichten. Zu diesem Zweck müssen das Bundesgesetz über die Raumplanung und das einschlägige Verordnungsrecht bis zum Zeitpunkt des Ausserkrafttretens der Lex entsprechend verdeutlicht werden.

V Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die bisherige Gesetzgebung zur Beschränkung des Erwerbs von Grundeigentum durch Personen im Ausland hat die an sie gestellten Erwartungen nur zum Teil erfüllt. Der Absicht des Gesetzgebers, mit privatrechtlichen Verfügungsbeschränkungen eine Reihe unterschiedlichster Ziele zu verwirklichen, war nur sehr beschränkt Erfolg beschieden. Währungs- und raumordnungspolitische Ziele können heute mit dem Instrumentarium des Wirtschafts- und Steuerrechts, der Raumplanung und des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes sachadäquater erreicht werden. Das Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit unseres Landes wird angesichts der weltweiten Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft stark relativiert. Zur Aufrechterhaltung der militärischen Sicherheit sind die Schutzvorkehrungen der Lex Friedrich obsolet geworden, und sie sollen mit der Revisionsvorlage vom 7. Oktober 1994 dahinfliegen.

Zudem hat sich das politische und wirtschaftliche Umfeld für den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer in der Schweiz in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Auch wenn die Schweiz dem EWR nicht beigetreten ist, so baut doch auch unser Land den Güter- und Dienstleistungsverkehr mit anderen Staaten immer mehr aus. Angesichts der Tatsache, dass die schweizerische Wirtschaft zu einem wesentlichen Teil weltweit aktiv ist, kann sich die Schweiz wirtschaftlich die Diskriminierungen von Ausländern immer weniger leisten. Zudem hat der Wirtschaftsstandort Schweiz ein vitales Interesse daran, dass er für international tätige Unternehmen an Attraktivität gewinnt.

Die Abklärungen der Kommission haben aber auch ergeben, dass der Anteil von Personen im Ausland am Grundeigentum in unserem Land, mindestens aus gesamtschweizerischer Sicht, nicht ins Gewicht fällt und sich dies auch bei einer Aufhebung der Lex nicht grundsätzlich ändern dürfte. Von einer Überfremdungsgefahr kann unter diesen Umständen nicht gesprochen werden. Der schweizerische Immobilienmarkt wird von der ausländischen Nachfrage nicht dominiert.

Eine Ausnahme gilt allerdings für die typischen Zweitwohnungsgebiete in den Tourisuskantonen, in denen der Anteil von ausländischen Wohnungseigentümern erheblich ist und wo auch künftig eine nicht zu unterschätzende Nachfrage aus dem Ausland bestehen dürfte. Der Zweitwohnungsbau hat an verschiedenen Orten - teilweise auch wegen der ausländischen Nachfrage - ein unter raumplanerischen Gesichtspunkten unerwünschtes Ausmass erreicht. Mit einer gänzlichen Aufhebung der Lex kann sich das Zweitwohnungsproblem verschärfen. Die Weiterentwicklung des Zweitwohnungsbaus muss deshalb nach Auffassung der Kommission in geordneten Bahnen verlaufen.

Rund 70 % der Zweitwohnungen liegen in den fünf Tourismuskantonen Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Waadt. Selbst in diesen Gebieten fällt die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden und Regionen sehr unterschiedlich aus. Es liegt deshalb auf der Hand, dass die einzelnen Gemeinden Zweitwohnungsregelungen erlassen müssen. Schon die geltende Ordnung im Bau- und Planungsrecht erlaubt es ihnen, gewisse ortsadäquate Lösungen zur Einschränkung unerwünschter Auswirkungen einzuführen. Von diesen bau- und planungsrechtlichen Instrumentarien haben aber bisher längst nicht alle betroffenen Gemeinden Gebrauch gemacht.

Zwar müssen Zweitwohnungsregelungen gezielt dort ansetzen, wo Probleme bestehen oder entstehen können, das heisst in erster Linie auf Gemeindeebene. Aber auch der überörtliche Ausgleich mit anderen Interessen wie der Siedlungs-, Tourismus- und Verkehrsentwicklung oder des Umwelt- und Landschaftsschutzes ist sicherzustellen. Zudem muss Gewähr bestehen, dass die notwendigen Massnahmen rechtzeitig ergriffen werden.

Die Kommission hat dazu kein detailliertes Regelungskonzept anzubieten. Ihre Abklärungen haben aber ergeben, dass die Vorschriften über die Siedlungs- und Landschaftsplanung im Raumplanungsrecht des Bundes wie auch die kantonale und kommunale Gesetzgebung klarstellen müssen, dass das Zweitwohnungsproblem tatsächlich angegangen wird. Auch wenn es Sache der Kantone und Gemeinden ist, in ihrer Gesetzgebung und Planung die Grundlagen für konkrete Massnahmen bereit zu stellen, so muss der Bund seinerseits dennoch mit Raumplanungsvorschriften dafür sorgen, dass die Kantone und Gemeinden diese Massnahmen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus wo nötig auch tatsächlich einführen. Bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne muss er zudem eine gewisse Kontrollfunktion übernehmen. Entsprechende Vorkehrungen des Bundes müssen rechtzeitig, das heisst zugleich mit der Aufhebung der Lex, erlassen werden. Von direkten Ersatzmassnahmen auf Bundesebene ist hingegen abzusehen.

VI Dokumentation

Anhänge

- Anhang 1: Internationalrechtliche Rahmenbedingungen betreffend Grundstückerwerb durch Personen im Ausland. Grundlagenpapier des Bundesamtes für Justiz vom 6. Februar 1995.
- Anhang 2: Liberalisierung der Lex Friedrich - Konsequenzen auf den touristischen Immobilienmarkt. Gutachten von Herrn Prof. H.R. Müller, Bern 1994.
- Anhang 3: Propos tenus le 27 avril 1994 devant la Commission d'experts pour la révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, par M. G. Albisser, Lausanne 1994.
- Anhang 4: Ersatzmassnahmen im Ferienwohnungsbereich bei einer allfälligen Aufhebung der Lex Friedrich. Bericht der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), Bern 1994.
- Anhang 5: Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG): Verfassungsmässigkeit einer kantonalisierten Nachfolgesetzgebung. Gutachten von Herrn Prof. H. Hausheer, Bern 1995

Parlamentarische Vorstösse

- **Motion Vollmer vom 10. Juni 1991.**

Ersatzvorkehrungen zur Ablösung der "Lex Friedrich".

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten einen Bericht und Anträge zu unterbreiten, damit im Hinblick auf die allfällige Verwirklichung eines EWR und/oder einer EG-Mitgliedschaft die Zielsetzungen durch nationale, Ausländer nicht-diskriminierende Massnahmen erreicht werden können.

Vom Nationalrat als Postulat überwiesen.

- **Standesinitiative des Kantons Genf vom 15. März 1993.**

Antrag auf Aufhebung der Lex Friedrich.

Vom Parlament keine Folge gegeben.

- **Parlamentarische Initiative Salvioni vom 18. März 1993.**

Vorübergehende Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Der Bundesrat bezeichnet die Kantone, für deren Gebiet die Bewilligungspflicht nach diesem Gesetz aufgehoben ist, sofern sie oder die betroffenen Gemeinden durch Massnahmen der Raumplanung für die Begrenzung der Überbauung mit Zweitwohnungen sorgen.

Behandlung pendent.

- **Motion Reymond vom 8. März 1993.**

Aufhebung der Lex Friedrich.

Ich ersuche den Bundesrat, die Lex Friedrich (BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland) vollständig und definitiv aufzuheben oder ihre Anwendung den Kantonen zu überlassen.

Vom Nationalrat abgelehnt.

- **Motion Maspoli vom 18. Juni 1993.**

Aufhebung der Lex Friedrich.

Der Bundesrat wird ersucht, alle zur Abschaffung der Lex Friedrich notwendigen Schritte zu unternehmen.

Vom Nationalrat abgelehnt.

- **Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 2. September 1993.**

Ablösung der Lex Friedrich durch andere gesetzgeberische Massnahmen.

Gestützt auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 25. August 1993 zur Ständesinitiative des Kantons Genf vom 8. April 1993 wird der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten spätestens zusammen mit der für den Mai 1994 zu unterbreitenden Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Friedrich) konkret Bericht darüber zu erstatten, auf welche Weise und bis wann er diesen Erlass durch andere gesetzgeberische Massnahmen, namentlich auf dem Gebiet des Boden- und Raumplanungsrechts, abzulösen gedenkt. Dabei soll insbesondere den Interessen der Bergregionen und den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Industrie- und Finanzsektors sowie den internationalen Verpflichtungen der Schweiz Rechnung getragen werden.

Vom Ständerat überwiesen.

- **Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 16. August 1994.**

Bestanderhaltung von ständig bewohnten Wohnungen.

Der Bundesrat wird ersucht, zur Beschränkung der Ausdehnung von Ferien- und Zweitwohnungen und zur Bestanderhaltung von ständig bewohnten Wohnungen raumplanerische Massnahmen zu ergreifen. Insbesondere sollen die Kantone für die kommunalen Nutzungspläne Anteile von ständig bewohnten Wohnungen definieren, wobei vor allem der Bestand garantiert werden soll.

Vom Nationalrat als Postulat überwiesen.

Literatur

Im folgenden Verzeichnis ist nur jene Literatur berücksichtigt, die in einem direkten Zusammenhang mit den Erhebungen der Kommission stehen.

- Bellwald, Anton/Zurschmitten, Klaus/Pfammatter, Theo/Zurbriggen, Rudolf, Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Wallis, Brig 1981.
- Bericht der Expertenkommission (Locher) zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, Bern 1994.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bausteine zur Bodenrechtspolitik, Bern 1991.
- Gerber, Felix, Der Erstwohnungs-Anteilplan - seine Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, Kehrsatz 1992.
- Ghiringhelli, Stefano, Möglichkeiten zur raumplanungsrechtlichen Erfassung der Zweitwohnungen, Bellinzona 1986.
- Höhn, E./Vallender, A., Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen, St. Gallen 1977.
- Huber, Luzius R./Steiger, Martin/Brüngger, Urs/Strassmann, Iren, Sicherstellung und Förderung der Nutzungsvielfalt in Bauzonen, Zürich 1994.
- Kaspar, C./Staub, F., Die Problematik der Zweitwohnungen, St. Gallen 1981.
- Muggli, Christoph/v. Navarini-Marti, Elsbeth/Schulz, Hans-Rudolf, Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Zürich 1991.
- Müller, Hansruedi/Ferrante, Claudio Luigi, Ferienwohnungsmarkt bis ins Jahr 2002 am Mittelmeer und in den Alpen, Zürich 1990.
- Odermatt, André, Zweitwohnungen in Städten, Zürich 1990.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Zweitwohnung: Teil der touristischen Infrastruktur oder Belastung für Gemeinden und Kantone? Tagungsunterlagen vom 22. Oktober 1993 in Bern.

- Schweizerische Tourismusfachschule, Chalets und Ferienwohnungen, Eine Untersuchung des Chalet- und Ferienwohnungsmarktes auf der Bettmeralp, Siders/Brig 1992.
- Schweizerische Tourismusfachschule, Chalets und Ferienwohnungen, Eine Untersuchung des Chalet- und Ferienwohnungsmarktes im Val d'Anniviers, Siders/Brig 1993.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, Bern 1993.
- Wolf, Robert, Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, Schutz von Wohnraum und Wohngebieten, Zürich 1993.