

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

**Rapport de la Commission d'experts
chargée d'examiner les conséquences
d'une abrogation de la loi sur l'acquisition
d'immeubles par des personnes à l'étranger**

**Remis par le Département
fédéral de justice et police**

Avril 1995

VUE D'ENSEMBLE

La Commission a abouti à la conclusion que la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger doit être abrogée. Dans un tel cas toutefois, les cantons et les communes doivent prendre des mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire et au besoin aussi en droit fiscal, afin de parer aux développements non désirés notamment dans la construction des résidences de vacances et - secondaires. De son côté, la Confédération doit, simultanément à l'abrogation de la loi, édicter des prescriptions-cadres garantissant que les cantons et les communes prendront les mesures nécessaires.

Pas de danger général d'emprise étrangère sur la propriété foncière

La Lex Friedrich et la législation antérieure ont été créées pour parer au danger d'une "emprise étrangère sur le sol", danger seulement ponctuel selon nos connaissances actuelles. Des données certaines sur l'état de la propriété foncière en Suisse font certes défaut. Cependant la statistique effectuée depuis 1967 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger indique, que de 1967 à 1993, seulement 0.05 % des surfaces de terrains suisses ou 0.8 % des zones à bâtir délimitées ont été effectivement acquises par des personnes à l'étranger. La proportion des résidences secondaires et des logements de vacances en mains étrangères est par contre d'une certaine importance, à savoir d'un cinquième.

Il n'est pas possible de mesurer précisément l'impact de la législation restreignant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger sur la proportion, dans l'ensemble, minime de propriété foncière en mains étrangères. Certaines communes touristiques ont pu empêcher les acquisitions de logements de vacances par des personnes à l'étranger en se fondant sur cette législation. Il n'est pas toutefois pas possible d'établir la part de ces personnes à l'étranger qui se sont alors tournées vers d'autres régions touristiques. Il semble cependant douteux que les normes légales aient contribué notablement à réduire de telles aliénations sur l'ensemble de la Suisse. De 1980 à 1993, en moyenne seulement 60 % environ des contingents correspondants ont été épuisés.

Des pronostics fiables à long terme sur l'évolution de la demande étrangère en immeubles suisses en cas d'abrogation de la Lex ne sont pas possibles, car à court et moyen terme des événements imprévisibles à l'étranger peuvent déclencher ponctuellement une vive

augmentation de la demande. Mais des estimations et des réflexions sous l'angle de la plausibilité peuvent être posées. La demande étrangère en immeubles à des fins commerciales ou de placement de capitaux ne devrait guère donner lieu à une augmentation importante. Les motifs en sont des prix comparablement élevés et des rendements non excessifs dans les immeubles suisses. La situation est un peu différente en matière de résidences secondaires et de logements de vacances. Le rendement n'est pas un aspect décisif dans ce type d'acquisitions, mais bien les besoins de consommation et de loisirs. Dans ce domaine, une abrogation de la Lex peut en effet déclencher une augmentation de la demande à courte échéance déjà. Une pression accrue de la demande sera sensible d'abord dans les cantons du Valais, des Grisons, du Tessin et de Vaud, surtout dans les lieux touristiques de prestige.

Les objectifs de politique économique et d'aménagement du territoire n'ont été que partiellement atteints

L'intention du législateur de faire de la Lex Friedrich et des actes législatifs antérieurs non seulement un instrument contre ledit bradage du sol national mais aussi de poursuivre des objectifs de politique économique et d'aménagement du territoire n'a connu qu'un succès limité. Ainsi la Lex Friedrich n'a pas été en mesure d'empêcher une extension non désirée de la construction des logements de vacances et des résidences secondaires dans certaines régions, ni la surchauffe sur le marché foncier à la fin des années huitante. L'inflation et la spéculation étaient essentiellement dues à des causes internes. Les instruments de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et du patrimoine permettent actuellement de garantir directement et mieux une occupation rationnelle du territoire ménageant le paysage.

Contribution à la revalorisation de la place économique suisse

Une abrogation de la Lex peut notamment influencer positivement l'économie locale et régionale de la construction dans les régions de tourisme étranger, le commerce immobilier et finalement la branche du tourisme dans son ensemble. Mais il est encore plus important que la Suisse fournisse, en cas d'abrogation de la loi, une plus ample contribution à la libéralisation de son ordre économique et puisse ainsi constituer un lieu d'implantation économique à la fois dynamique, ouvert et prometteur pour l'avenir. Au regard de l'engagement mondial de l'économie suisse, l'objectif d'indépendance économique de notre pays doit être sensiblement relativisé. Si les investissements

étrangers directs étaient problématiques encore dans les années soixante, ils sont actuellement considérés indispensables au maintien et à la création de places de travail.

Mesures d'accompagnement nécessaires en matière de construction de logements de vacances et de résidences secondaires

Le problème que la construction des résidences secondaires et des logements de vacances génère à certains endroits - atteinte au paysage, consommation du sol, augmentation des coûts du logement pour la population locale, charge pour la communauté en infrastructures d'installations partiellement inexploitées -, est dû pour une moindre part aux personnes à l'étranger, puisque les quatre-cinquièmes environ des résidences secondaires se trouvent en mains suisses. La suppression des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des étrangers peut néanmoins causer une augmentation de la demande dans certaines communes et régions et aggraver la problématique des résidences secondaires.

Pour ce motif, la Commission est de l'avis que l'abrogation de la Lex devrait être assortie de mesures d'accompagnement afin de garantir une évolution contrôlée de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances. A cette fin, il convient surtout de mettre en oeuvre des instruments d'aménagement du territoire et de droit fiscal (quota des résidences primaires et secondaires, surfaces de plancher minimales, réglementation sur le contingentement, imposition des résidences secondaires). Les communes et les cantons doivent être principalement compétents pour édicter de telles mesures. Ils sont les plus directement touchés par les effets négatifs possibles de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances, et ils doivent pouvoir en principe aménager eux-mêmes leur environnement territorial et être en mesure d'apprécier au mieux l'adéquation locale des mesures. Certains conflits d'intérêts dans le champ de tension entre la construction des résidences secondaires et des logements de vacances d'une part et la protection du paysage d'autre part nécessitent une coordination supralocale; ces conflits doivent néanmoins être réglés au niveau cantonal, par exemple, lors de l'élaboration des concepts de développement et dans le cadre des plans directeurs. La Confédération doit, de son côté, contribuer sur la base de sa responsabilité de droit constitutionnel à garantir une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire en incitant, par des mesures-cadres du droit de l'aménagement du territoire, les cantons et les communes à prêter l'attention indispensable au développement de la construction des résidences secondaires dans leur

droit de la construction et de l'aménagement et à prendre les mesures adéquates là où elle sont nécessaires. Dans ce but, elle doit aussi disposer de certaines possibilités de contrôle lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Il est essentiel à cet égard que les normes-cadres de la Confédération pour l'introduction des mesures de remplacement cantonales et communales soient édictées à temps, à savoir simultanément à l'abrogation de la Lex.

Table des matières

I Exposé de la situation et mandat de la Commission d'experts; notions

1	Exposé de la situation	3
2	Mandat de la Commission	3
3	Composition de la Commission	3
4	Procédure	5
5	Notions	6
5.1	Résidences secondaires et logements de vacances	6
5.2	Résidences primaires et principales	6
5.3	Mesures de remplacement	7

II Buts et effets de la législation jusqu'à aujourd'hui

6	Evolution et état de la législation	9
7	Motivations du législateur et efficacité de la législation	11
7.1	Prévention contre l'emprise étrangère	12
7.2	Politique monétaire	21
7.3	Aménagement du territoire et protection de la nature, du patrimoine et du paysage	22
7.4	Marché foncier	23
7.5	Sécurité militaire	24
7.6	Effets accessoires non désirés	24
8	Conditions-cadres internationales	26
9	Appréciation d'ensemble et décision sur la suite des travaux	27

III Conséquences d'une abrogation de la Lex

10	Evolution possible de la demande	29
10.1	Effets sur le marché immobilier suisse	30
10.2	Attrait du sol suisse pour les investissements	32
10.3	Demande supplémentaire en résidences secondaires	35
10.4	Résultat intermédiaire	41
11	Effets d'une pression accrue de la demande	42
11.1	Aménagement du territoire	43
11.2	Protection de la nature, du paysage et de l'environnement	46
11.3	Marché immobilier	46
11.4	Impulsions économiques	48
11.5	Blanchissage d'argent	49
11.6	Résultat intermédiaire	51

IV Mesures de remplacement

12	Appréciation sur les mesures de remplacement possibles	52
12.1	Cantonalisation de la Lex	53
12.2	Clauses de sauvegarde	53
12.3	Mesures d'aménagement du territoire pour le maintien des résidences primaires	54
12.4	Contingentement des résidences secondaires	56
12.5	Mesures de politique du logement et de politique foncière	56
12.6	Statistique foncière	57
12.7	Contributions de droit public sur les résidences secondaires	58
12.8	Restrictions des crédits	60
12.9	Mesures pour intensifier l'utilisation des résidences secondaires	60
12.10	Droit de nécessité	61
12.11	Résultat intermédiaire	61
13	Mise en oeuvre des mesures de remplacement	62
13.1	Compétence pour édicter des mesures de remplacement	62
13.2	Responsabilité communale et cantonale	63
13.3	Prescriptions-cadres à édicter au niveau fédéral	64
13.4	Mesures de remplacement au niveau de la Confédération	65
13.5	Résultat intermédiaire	66

V Considérations finales et recommandations

VI Documentation

Annexes	69
Interventions parlementaires	69
Littérature	71

I Exposé de la situation et mandat de la Commission d'experts; notions

Le premier chapitre comporte l'exposé de la situation, le mandat, la composition et la procédure suivie par la Commission. Quelques notions topiques couramment utilisées dans le rapport y sont définies.

1 Exposé de la situation

L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est assujettie au régime de l'autorisation en Suisse depuis plus de trente ans. Les diverses révisions de la législation pertinente ont conduit à une réglementation à la fois plus complexe et plus restrictive de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (pour les détails voir ci-dessous ch. 6).

Avec le rapprochement politique et économique des Etats européens, la loi d'assujettissement en vigueur, ladite Lex Friedrich ou Lex F. ou Lex, a donné lieu à de plus en plus de critiques. Le droit d'acquérir des immeubles figure au nombre des conditions posées à la libre-circulation des personnes, des services et des capitaux. Sous l'Accord-EEE, les restrictions discriminatoires à l'acquisition d'immeubles eussent été très largement supprimées pour les pays-membres. A la suite du rejet de l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen en votation populaire du 6 décembre 1992, une série d'interventions parlementaires favorables à une abrogation de la Lex, ou pour le moins à un assouplissement, ont été déposées.

Dans sa prise de position du 25 août 1993 sur l'initiative du canton de Genève demandant l'abrogation de la Lex Friedrich, le Conseil fédéral a certes admis en principe la nécessité d'une libéralisation dans le domaine de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger; par contre, une abrogation subite et sans mesures de remplacement ne se justifiait pas. Aussi a-t-il proposé une procédure en deux phases. Dans une première phase, la Lex devait être assouplie notablement tout en conservant le noyau dur (projet de révision du 7 octobre 1994). Dans une deuxième phase, une Commission d'experts devait être instituée pour examiner si une abrogation totale de la Lex était possible et quelles en seraient les conséquences.

2 Mandat de la Commission

Le 12 novembre 1993, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué une Commission d'experts, à laquelle il a confié le mandat suivant :

Elle examine dans quelle mesure un assouplissement de la Lex Friedrich est indiqué, ou si elle doit être complètement abrogée. Dans ce but, elle investigue sur les conséquences d'une plus ample ouverture du marché immobilier aux étrangers au niveau économique, de la politique d'urbanisation, sociale et culturelle. Elle examine si une telle ouverture nécessiterait des mesures de remplacement de droit fédéral ou cantonal en matière d'aménagement du territoire, de droit foncier ou de politique du logement, et comment elles devraient être mises en oeuvre. Elle détermine notamment aussi dans quelle mesure la responsabilité pour la protection du sol contre les effets défavorables de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances doit être déléguée aux cantons.

3 Composition de la Commission

La Commission était composée des membres suivants:

- 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, notaire, Vevey (jusqu'en décembre 1994), Niklaus Roland, notaire, Oron-la-Ville (depuis mars 1995);
- Dini Marco, Dr rer.pol., chef du service de l'industrie, du commerce et du travail, Sion
- 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 romande 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 (jusqu'au 31.1.95), Panosetti François, juriste, (depuis 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.

Le secrétariat de la Commission a été assuré par la section Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger de l'Office fédéral de la justice : Mesdames Anita Witschi et Gertrude Zinniker (secrétariat et p.-v. en allemand), Marie-Thérèse de Leonardis (p.-v. et traduction du rapport en français).

4 Procédure

En décembre 1993, tous les membres de la Commission d'experts ont reçu une documentation comportant les publications pertinentes et les documents disponibles en rapport avec le projet de révision en cours (voir les références au chiffre VI). Sur la base de leurs suggestions, propositions et demandes, une sous-commission chargée d'élaborer un plan détaillé de la marche à suivre a pu être instituée dès la première séance de la Commission en janvier 1994. Ensuite, il a été décidé de procéder à l'audition de représentants de l'économie, des milieux scientifiques et de l'administration, et de confier deux mandats de recherches à des experts externes. Les questions concernant l'évolution de la demande et les mesures de remplacement possibles étaient prioritaires. La phase des recherches de base a fait place au véritable processus de formation d'une opinion au sein de la Commission. Elle a été suivie d'une délibération sur les recommandations. Le présent rapport est conçu conformément à cette méthode de travail : Il traite d'abord de la législation jusqu'à aujourd'hui; il se prononce ensuite sur les conséquences possibles d'une abrogation de la Lex, puis sur l'aptitude et la nécessité d'éventuelles mesures de remplacement; enfin il expose les considérations finales et les recommandations de la Commission d'experts.

Il y a eu 7 séances de Commission (dont une séance de deux jours) et une séance de sous-commission. Conformément au mandat, un rapport intermédiaire sur l'état et la suite des travaux de la Commission a été remis au DFJP en mai 1994.

5 Notions

Diverses notions utilisées dans ce rapport ont des significations différentes dans la législation existante et la littérature correspondante. A titre préliminaire, certaines clarifications sont dès lors nécessaires.

5.1 Résidences secondaires et logements de vacances

La Lex distingue les résidences secondaires et les logements de vacances. Le logement de vacances sert exclusivement au séjour à des fins de vacances, tandis que la résidence secondaire permet à son propriétaire d'entretenir des relations exceptionnellement étroites d'ordre économique, scientifique ou culturel dans un lieu, au sens d'un second domicile. Dans la terminologie de l'aménagement du territoire, la notion de résidence secondaire inclut celle de logement de vacances. Ainsi les résidences secondaires sont des studios, des logements, des chalets, des bungalows et autres constructions semblables; elles sont utilisées par leurs propriétaires personnellement à des fins de vacances et de détente et/ou mises à disposition de tiers à des fins semblables. Les résidences secondaires urbaines, qui ne sont pas forcément destinées à la détente sont aussi comprises dans cette notion. Le présent rapport utilise cette définition de l'aménagement du territoire. La distinction importante économiquement entre résidences secondaires, qui peuvent être louées en permanence ou pour le moins aussi souvent que possible d'une part, et celles que les propriétaires utilisent exclusivement pour les vacances et les week-ends d'autre part, figure au chiffre 11.4.

5.2 Résidences primaires et principales

Les notions de résidence principale (terminologie de la Lex) et de résidence primaire (locution spécifique à l'aménagement du territoire) n'ont pas un contenu différent. Dans les deux cas, l'habitant a son domicile au lieu où il occupe ce logement. Ce rapport utilise uniquement l'expression de résidence primaire.

5.3 Mesures de remplacement

Le mandat de la Commission parle d'emblée de mesures de remplacement à examiner en cas d'abrogation possible de la Lex. Cette notion est aussi utilisée dans ce rapport; elle s'est imposée dans le cadre du débat sur l'abrogation de la Lex. Contrairement à la Lex, de telles mesures ne visent pas spécifiquement les étrangers. La Commission relève cependant que toutes les mesures examinées dans le chapitre IV ne peuvent (complètement) remplacer les restrictions légales à l'acquisition par des personnes à l'étranger. Il s'agit davantage (seulement) de mesures d'accompagnement pour parer au moins partiellement aux éventuelles conséquences non désirables de l'abrogation de cette législation. Elles ne reposent pas - à nouveau contrairement à la Lex - sur le principe d'une restriction de la faculté de disposer, mais bien plutôt sur celui d'une limitation de l'affectation au sens de l'aménagement du territoire.

II Buts et effets de la législation jusqu'à aujourd'hui

La Commission s'est fondée sur une évaluation de la législation jusqu'à aujourd'hui pour se déterminer sur la suite des travaux. Les recherches indiquent,

- que la législation jusqu'à aujourd'hui n'a répondu que partiellement aux attentes;*
- que divers objectifs poursuivis accessoirement par la Lex, peuvent être réalisés par des mesures directement et / ou indirectement opérationnelles relevant d'autres législations;*
- que les restrictions à l'acquisition produisent surtout des effets accessoires non désirés économiquement;*
- que le droit international et européen n'autorise en principe aucune restriction fondée sur la nationalité de l'acquéreur.*

Tous les efforts liés à la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger visaient surtout la prévention contre l'emprise étrangère sur le sol national. Il s'agissait d'assurer un rapport équilibré entre les intérêts nationaux et étrangers en matière de propriété foncière. Une demande étrangère par moments considérable en immeubles, notamment en résidences secondaires a, dans le passé, non seulement modifié le rapport considéré judicieux entre propriété foncière suisse et étrangère, mais elle a aussi conduit à la surchauffe dans le développement des prix du sol et des immeubles. L'augmentation de la demande était associée à un accroissement de la consommation des réserves de terrains estimées à peine suffisantes dans notre pays. Les restrictions d'accès au marché immobilier faites aux étrangers ont toujours également poursuivi des objectifs de droit foncier, d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage, ou ont pour le moins soutenu les mesures prises dans ces domaines. Finalement des intérêts de politique monétaire et d'ordre militaire furent aussi pris en considération. Dans la perspective de la décision de la Commission sur la suite des travaux, l'évaluation de ces motivations législatives était indispensable.

6 Evolution et état de la législation

Les motifs en faveur de l'introduction de la législation dans les années soixante et de son renforcement ultérieur étaient les suivants :

- *La rareté du terrain disponible;*
- *La demande étrangère en immeubles par moments considérable;*
- *La mise en danger de l'identité culturelle, de l'indépendance économique et de la sécurité militaire.*

Le changement des conditions-cadres - stagnation de la demande et intensification de la collaboration économique internationale - détermina le Conseil fédéral et le Parlement à décider une ouverture contrôlée du marché immobilier aux étrangers, soumise le 25 juin 1995 au scrutin populaire.

L'évolution des fondements juridiques et les éléments essentiels de la révision législative en cours ont été résumés dans le message du Conseil fédéral du 23 mars 1994, de la manière suivante :

"Les acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger ont commencé à être ressenties de manière aiguë au début des années cinquante. C'est pourquoi, dès le 1er avril 1961, date de l'entrée en vigueur d'un arrêté fédéral dont la validité était limitée à cinq ans, l'acquisition d'immeubles par ces personnes fut assujettie au régime de l'autorisation. Le but de cet arrêté fédéral n'était pas d'entraver complètement la vente de terrains aux étrangers, mais de la contenir dans des limites acceptables. Ainsi, le principe fondamental de ce texte, exprimé dans son article 6, voulait que l'acquisition d'un immeuble par une personne à l'étranger fût refusée lorsqu'aucun intérêt légitime à l'acquisition de l'immeuble ne pouvait être prouvé, mais qu'elle fût en revanche autorisée lorsque l'immeuble devait abriter une entreprise ou servir à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurances étrangères. Comme les statistiques le démontrent, le système de l'autorisation s'est révélé être un instrument efficace contre ce que l'on a nommé le bradage du sol national. C'est pourquoi, le 1er janvier 1966 et le 1er janvier 1971, la durée de validité de l'arrêté fédéral fut chaque fois prolongée de cinq ans, et ce, simultanément à la révision de dispositions particulières tendant généralement à les rendre plus rigoureuses. Hormis la décision de ne plus soumettre les Suisses de l'étranger au régime de l'autorisation, les révisions n'apportèrent pas de modifications substantielles.

En raison de graves perturbations de l'ordre monétaire international, le Conseil fédéral se vit dans l'obligation, en se fondant sur l'arrêté fédéral du 8 octobre 1971 sur la sauvegarde de la monnaie (RS 941.11), d'édicter, le 26 juin 1972, une ordonnance entrant immédiatement en vigueur et interdisant en principe le placement de fonds étrangers dans les papiers-valeurs et les hypothèques suisses. Son but essentiel n'était pourtant pas de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, mais de

contribuer à la stabilisation de la situation monétaire. Une fois ce but atteint, l'interdiction fut levée le 31 janvier 1974.

Au cours de l'année 1971 et en dépit des restrictions supplémentaires introduites par l'arrêté fédéral de 1961 et à l'occasion de la prolongation de la validité intervenue le 1er janvier 1971, on dut constater une forte augmentation des autorisations. C'est la raison pour laquelle, au mois de septembre 1971, le Conseil fédéral donna mandat au Département fédéral de justice et police d'engager une procédure de révision globale. Le Parlement adopta le projet du Conseil fédéral le 21 mars 1973. Pour l'essentiel, le nouveau texte introduisait une définition plus précise des actes tendant à éluder la loi, des conditions plus strictes pour l'acquisition de logements de vacances et un renforcement de la surveillance fédérale sous la forme d'un droit de recours de l'administration fédérale à l'encontre également des décisions émanant des autorités cantonales de première instance.

Le législateur a voulu parer à l'initiative "contre le bradage du sol national" au moyen de la Lex Friedrich, entrée en vigueur le 1er janvier 1985, laquelle renforce les mesures restreignant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Les motifs justifiant de telles mesures étaient les suivants :

- La rareté du terrain disponible;
- La demande étrangère en immeubles par moments considérable;
- La pression sur le marché des logements de vacances;
- La mise en danger de l'identité culturelle;
- La mise en danger de l'indépendance économique;
- La mise en danger de la sécurité militaire.

(...)

Le projet de révision tend à ouvrir, sous contrôle, le marché immobilier pour les personnes à l'étranger. Le "noyau dur" de la Lex Friedrich sera donc maintenu. En font partie l'acquisition d'immeubles dans le seul but de placer des capitaux, pour en faire le commerce, ou à titre de logements de vacances.

D'autre part, la Lex Friedrich doit être accordée aux obligations de la Suisse résultant des traités d'établissement contenant une clause d'égalité de traitement qu'elle a conclus avec presque tous les Etats d'Europe occidentale. Par conséquent, dans le projet, l'assujettissement au régime de l'autorisation ne dépend plus, comme en droit actuel, du critère de la nationalité, mais de celui du domicile. Les personnes qui ont leur domicile légalement constitué en Suisse ou qui l'y ont eu auparavant pendant une durée totale minimale de cinq ans ne tomberont donc plus sous le coup de la loi. En passant du principe de la nationalité à celui du domicile, la Lex Friedrich ne sera plus incompatible avec les traités d'établissement. (...)

Les entreprises commerciales, industrielles, financières ou fournissant d'autres prestations de service ne seront plus assujetties au régime de l'autorisation dans la mesure où elles acquerront un immeuble en vue d'exercer une activité économique. (...) D'autre part, on propose un nouveau motif d'autorisation relatif aux purs placements de capitaux. Une autorisation pourra en effet être accordée lorsqu'un immeuble sera acquis dans le seul but

de placer des capitaux à condition qu'il soit mis par l'acquéreur à la disposition de tiers pour l'exercice d'une activité économique. (...)

S'agissant des logements de vacances, le système d'autorisations et du contingentement sera d'une façon générale maintenu. Quelques assouplissements sont toutefois prévus en ce qui concerne l'imputation des autorisations sur les contingents cantonaux. Ainsi, le transfert de logements de vacances entre étrangers ne sera plus imputé sur le contingent lorsque l'acquisition précédente aura été autorisée. En effet, la proportion de la propriété foncière en mains étrangères n'augmentera pas lors de telles opérations. L'obligation de demander une autorisation demeurera toutefois. En outre, les acquisitions effectuées lorsque l'aliénateur se trouve dans une situation de détresse ne seront plus non plus imputées sur le contingent.

La fixation des contingents relatifs à l'acquisition de logements de vacances sera envisagée de manière plus flexible; en particulier la réduction progressive du contingent sera supprimée. Le seuil de 4000 unités pour une période de deux ans pour l'ensemble du pays ne devra cependant pas être dépassé. Ce chiffre correspond au plafond du droit en vigueur. Lors de la fixation des contingents, le Conseil fédéral devra tenir compte d'une part des mesures prises par les cantons en matière d'aménagement du territoire et d'autre part des rachats par des personnes non assujetties au régime de l'autorisation. Cela signifie que le contingent sera augmenté dans la mesure de ces rachats. Les cantons pourront reporter leur contingent non épuisé au cours d'une période de deux ans sur la période suivante. Au besoin, ils peuvent dépasser celui-ci de 10 pour-cent au plus, mais ils devront alors compenser le dépassement sur la période suivante. De la sorte, ils disposeront d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion de leur contingent."

Le Parlement a approuvé le projet de révision le 7 octobre 1994 à une confortable majorité. Il n'a guère apporté de modifications au projet du Conseil fédéral. Le parti des Démocrates suisses a déposé avec succès un référendum contre ce projet de loi. Il fait valoir que le projet de révision conduit à "un bradage du sol" et s'attaque surtout à l'augmentation possible des contingents de résidences secondaires. Le Conseil fédéral a fixé la date du scrutin populaire au 25 juin 1995.

7 Motivations du législateur et efficacité de la législation

Les passages figurant au chiffre 6 extraits du message du Conseil fédéral confirment, comme tous les messages à ce jour dans ce domaine, que les restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger poursuivent divers objectifs. Afin de pouvoir répondre aux questions posées à la Commission, les buts particuliers poursuivis par le législateur doivent être davantage explicités. Il s'agit en particulier de savoir s'ils ont aussi pu être remplis.

7.1 Prévention contre l'emprise étrangère

Le motifs essentiel des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des étrangers est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol. Certes, il manque des données précises sur l'état de la propriété foncière en mains étrangères. Cependant, selon la statistique des autorisations effectuée depuis 1966, seulement 0.05 % de la surface nationale en terrains ou 0.8 % des surfaces en zone à bâtir ont été depuis lors effectivement vendues à des étrangers. Dans le secteur des résidences secondaires, la proportion étrangère de 17 % environ est importante.

La contribution de la Lex à ce que la part de terrains en mains étrangères soit globalement modeste ne peut être exactement mesurée. Elle a empêché en particulier l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers dans les communes ayant introduit un quota de zéro. Il n'est pas possible d'établir le nombre d'étrangers qui se sont alors tournés vers d'autres régions touristiques. Un effet sur l'ensemble de la Suisse des restrictions à l'acquisition est toutefois douteux : Sur l'ensemble de la période considérée, seulement environ 60 % en moyenne des contingents de résidences secondaires ont été épuisés.

L'objectif principal de l'actuelle législation est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol national. Son utilisation devait être réservée en priorité aux habitants de la Suisse, et le périmètre de la propriété étrangère devait se stabiliser durablement dans une mesure acceptable. L'article 1er de la Lex Friedrich explicite cet objectif. Afin d'évaluer les effets de la Lex et de la législation antérieure, il convient d'abord de répondre aux questions suivantes : Quel était donc l'état de la propriété foncière en mains étrangères motivant l'introduction de restrictions? En outre, les normes restrictives ont-elles effectivement provoqué la stabilisation désirée?

A propos de la première question : Dans le message concernant le premier arrêté fédéral (Lex von Moos, FF 1960 II 1253 ss), le Conseil fédéral a relaté une série d'interventions politiques au niveau de la Confédération et des cantons relatives à une augmentation inhabituelle de la demande étrangère sur le marché immobilier suisse. Les recherches du Conseil fédéral en données statistiques furent peu fructueuses. Un petit nombre de cantons put fournir des données à cet égard. Seul le canton de Zurich fut en mesure d'indiquer avec certitude la surface nette des acquisitions en terrains par des personnes à l'étranger. Au cours de la période 1952 - 1959, 32 hectares furent acquis en sus dans le canton, parmi lesquels 10 hectares uniquement dans la ville de Zürich. Estimée en francs et en fonction de la valeur fiscale de l'ensemble des immeubles du canton, l'accroissement de tels achats immobiliers était seulement de 1 %. Il s'agissait - selon le Conseil fédéral - en fait d'un ordre de grandeur peu relevant. Toutefois la situation existante ne devait pas

être sous-estimée, étant susceptible de s'étendre et d'augmenter. La nécessité d'agir était alors établie et les sentiments manifestés de prévention contre l'emprise étrangère auraient été confirmés dans les faits.

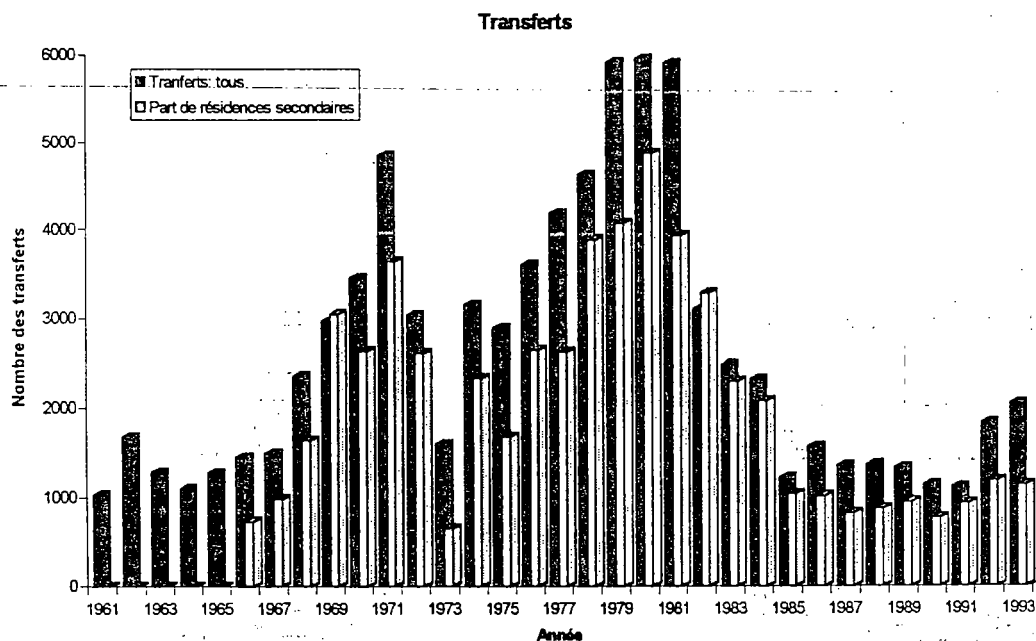
Afin de pouvoir disposer pour l'avenir de plus amples données chiffrées, la Lex von Moos obligeait déjà à tenir une statistique qui portait, au cours des cinq premières années, exclusivement sur les autorisations délivrées. A partir de 1966, les transferts furent aussi inclus, puis dès 1985, les surfaces nettes et la proportion de résidences secondaires acquises par des personnes à l'étranger. Les données chiffrées existantes fournissent certains indices à propos de la deuxième question sur le succès des restrictions introduites et sur l'état actuel de la propriété foncière en mains étrangères.

Tabelle 1:

Autorisations, transferts et part de résidences secondaires (1961 - 1993)

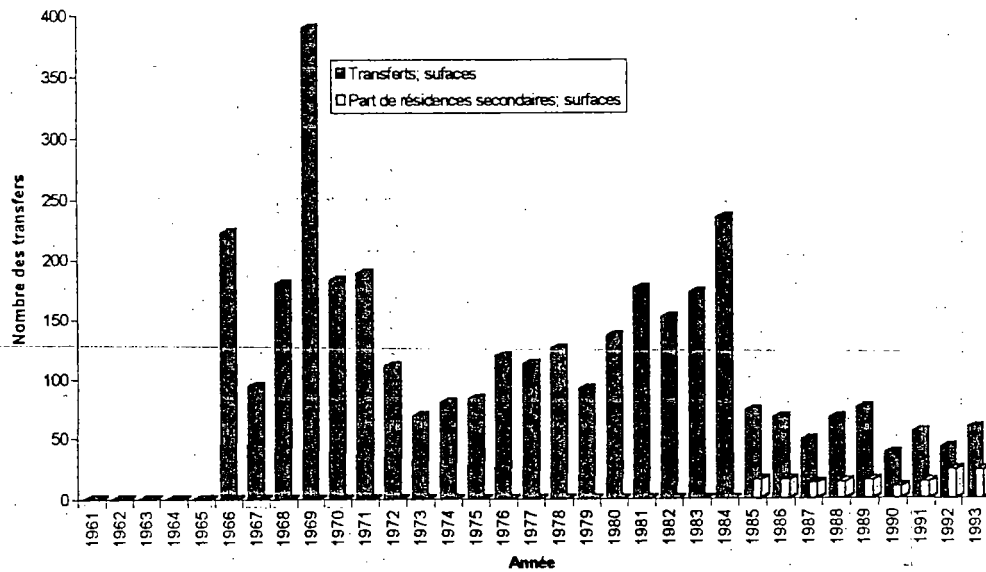
Année	Autorisations		Transferts			
			Total		Résidences secondaires	
	Nombre	Surface (ha)	Nombre	Surface (ha)	Nombre	Surface (ha)
1961	1'026	241	-	-	-	-
1962	1'680	479	-	-	-	-
1963	1'283	272	-	-	-	-
1964	1'099	222	-	-	-	-
1965	1'274	349	-	-	-	-
1966	1'450	308	773	223	-	-
1967	1'495	202	981	94	413	-
1968	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

Au cours des années 1961 - 1993, 84'576 autorisations individuelles ont été accordées. La statistique des transferts fondés sur des inscriptions au registre foncier annoncées par les cantons, sans les prises de participations dans des sociétés (depuis 1966 et des résidences secondaires depuis 1967) montre toutefois que seulement 75 % des autorisations délivrées ont été aussi utilisées. Le graphique ci-dessous indique le cours des transferts effectués et la part de résidences secondaires (globalement 70 % environ).



Au cours de la même période (1961 - 1993), les autorisations délivrées portaient sur une surface de 8'277 ha. La proportion de transferts ne représente plus que le 50 % environ (6'714 ha ont été autorisés depuis 1966, mais seulement 3'441 ha ont effectivement changé de mains). En superficie, la proportion de résidences secondaires correspond à environ 28 %. Ce chiffre résulte d'une extrapolation sur l'ensemble de la période, ce qui est statistiquement admissible, parce que la surface de palier brute des résidences secondaires n'a pas changé au cours de ce laps de temps. Le cours et la proportion figurent aussi sur un graphique.

Transferts; surfaces



Afin de pouvoir établir les acquisitions en surface nette et partant l'accroissement véritable des d'immeubles en mains de personnes à l'étranger, les rachats par des Suisses et les transferts entre étrangers doivent être retranchés de l'ensemble des transferts. Ces chiffres sont disponibles seulement depuis 1967, et pour la part de résidences secondaires depuis 1985.

Tabelle 2:

Accroissement net en hectares (1967 - 1993)

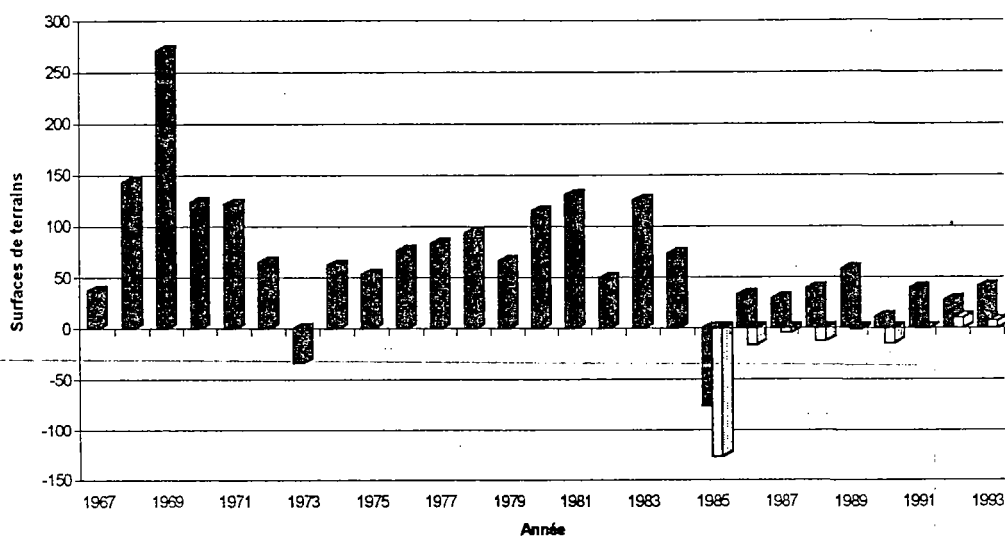
Année	Superficie des transferts en ha 1)		Imputation des transferts entre étrangers en ha 1)		Imputation des rachats par des Suisses en ha 1)		Accroissement net en ha 1)	
	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)
1967	94		11		46		37	
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) Hectares en chiffres arrondis

2) Répartition pragmatique des résidences secondaires

Au cours des années 1967 à 1993, après imputation des rachats par des Suisses (981 ha) et des transferts entre étrangers (380 ha), 1'857 ha de terrains ont été vendus à des étrangers. Le graphique ci-dessous indique à nouveau le cours - plutôt irrégulier - des acquisitions effectives en terrains par des étrangers en Suisse.

Surfaces de terrains effectivement acquises par des étrangers



■ Surfaces de terrains en ha effectivement acquises par des étrangers □ Part de résidences secondaires depuis 1985

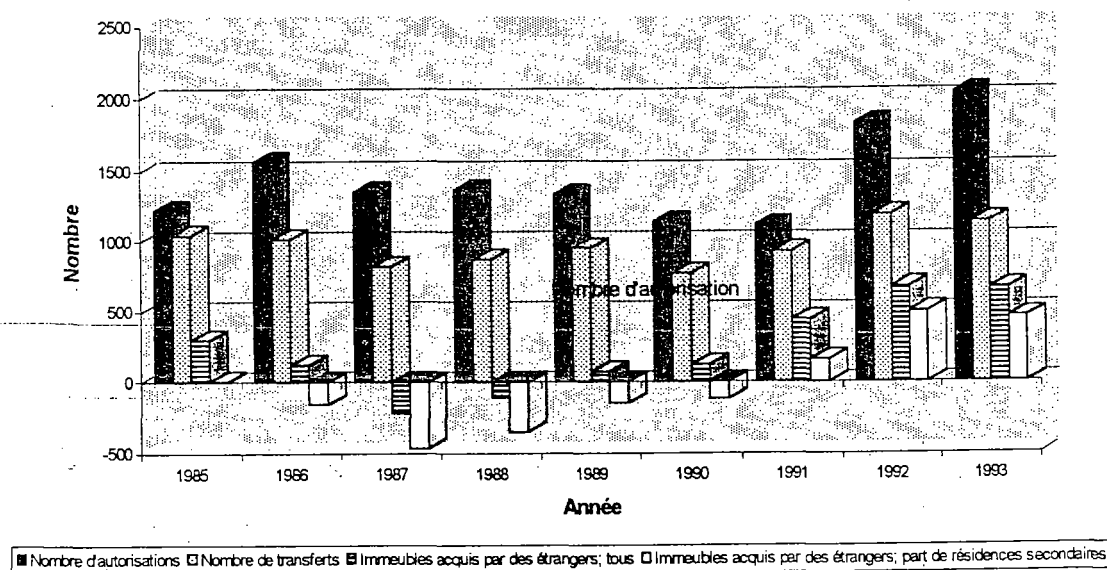
Pour les années 1985 - 1993, il est possible de recenser les autorisations délivrées, le nombre de transferts et les retranchements, puis d'établir les surfaces nettes acquises par des étrangers et la part de résidences secondaires (comp. la table ci-dessous) et finalement de les confronter (comp. le graphique à cet égard). Il est frappant de constater que sur le marché des résidences secondaires, il y a eu depuis 1985 plus de rachats par des Suisses que d'acquisitions par des étrangers. Ce résultat est surtout imputable à un blocage passager de 2 ans et 1/2 des acquisitions dans le canton du Valais, faute de base légale sur l'assujettissement au régime de l'autorisation des résidences primaires et secondaires. La suppression de l'impôt allemand favorable aux investissements à l'étranger a aussi dû jouer un rôle à cet égard.

Tabelle3:

Acquisition de résidences secondaires par des étrangers

Année	Nombre d'autorisations		Nombre de transferts		Imputation des transferts entre étrangers		Imputation des rachats par des Suisses		Immeubles effectivement acquis par des étrangers	
	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.
1985	1224	697	1044	720	43	41	700	674	301	5
1986	1568	914	1014	693	89	84	804	767	121	-158
1987	1353	766	821	555	101	98	946	921	-226	-464
1988	1367	752	871	594	76	74	904	874	-109	-354
1989	1334	672	950	702	69	67	808	785	73	-150
1990	1139	564	770	500	92	87	556	530	122	-117
1991	1113	608	928	611	114	106	370	346	444	159
1992	1833	1202	1189	975	181	168	330	306	678	501
1993	2040	1246	1137	886	163	147	308	278	666	461
Total	12971	7421	8724	6236	928	872	5726	5481	2070	-117

Acquisition de résidences secondaires par des étrangers



Des réserves peuvent certes être formulées à propos des statistiques présentées (données lacunaires faute d'annonces par les cantons, opérations frauduleuses, événements peu saisissables au sein des sociétés anonymes, acquisitions d'immeubles par des étrangers non assujettis au régime de l'autorisation, etc.). Il en résulte toutefois certains points de repère sur l'importance de la propriété foncière en mains étrangères en Suisse. Les 1'857 ha de terrains passés en mains étrangères depuis 1967 représentent 0.05 % du sol helvétique (41'000 km²), 0.63 % des surfaces réservées à l'habitat (300'000 ha de zones à bâtir, y compris les surfaces construites hors zone à bâtir et les surfaces de transports), dont 0.8 % des 240'000 ha de zones à bâtir délimitées. Dès 1967, des étrangers ont à nouveau acquis des terrains en moyenne 69 ha par an ou 0.02 % de la surface réservée à l'habitat.

Extrapolées jusqu'en 1967, les résidences secondaires représentent 28 % environ ou quelque 965 ha de surface nette de terrains acquise par des étrangers. Sur les 250'000 nouvelles résidences secondaires (comp. à cet égard le chiffre 11.1) construites en Suisse entre 1960 et 1990 en Suisse, la proportion d'acquisition étrangère (env. 41'000) représente à peine le 17 %. On observe que le nombre des rachats par des Suisses et des transferts de propriété entre étrangers a atteint une proportion très élevée de l'ordre de 90 % (dans les années 1985 - 1993) du total de cette catégorie de transferts; on peut en déduire que les résidences secondaires changent plus souvent de mains que les autres immeubles. Une partie de la demande en résidences secondaires peut ainsi être satisfaite par les constructions existantes.

Les trois recherches effectuées dans le canton du Valais confirment la proportion de résidences secondaires en mains étrangères résultant des statistiques sur les procédures d'assujettissement au régime de l'autorisation. L'étude sur la parahôtellerie effectuée en 1981 par le département cantonal de l'économie publique a évalué les conditions de la propriété foncière au cours des années 1977/ 1978 à propos des 40'375 résidences secondaires se trouvant en Valais. 29% de cette propriété étaient en mains valaisannes, 47 % en mains d'autres Suisses et 24 % en mains étrangères. La part étrangère n'a pas évolué fondamentalement depuis lors. Deux recherches effectuées au cours des années 1992-1993 dans le Bettmeralp (16 %) et dans le Val d'Anniviers (11 %) indiquent des proportions certes plus modérées, mais qui confirment toutefois les chiffres cantonaux et suisses, compte tenu des conditions locales particulières.

Les données chiffrées résultant des statistiques des trente années écoulées et les recherches prémentionnées démontrent que, dans l'ensemble, *l'accroissement* de la propriété foncière en mains étrangères en Suisse est à peine significatif, tandis qu'il est important en matière de résidences secondaires. Des déductions analogues peuvent être retirées quant à *l'état* de la propriété foncière en mains étrangères. Toutefois il manque une statistique foncière globale permettant de présenter des données fiables à cet égard. Selon les chiffres fournis par la commune d'Arosa (GR) : En 1994, 390 sur 2'066 logements ou 18 % environ étaient en mains étrangères; sur 531 infrastructures hôtelières 20 unités ou environ 4.5 % de l'effectif total étaient en mains étrangères.

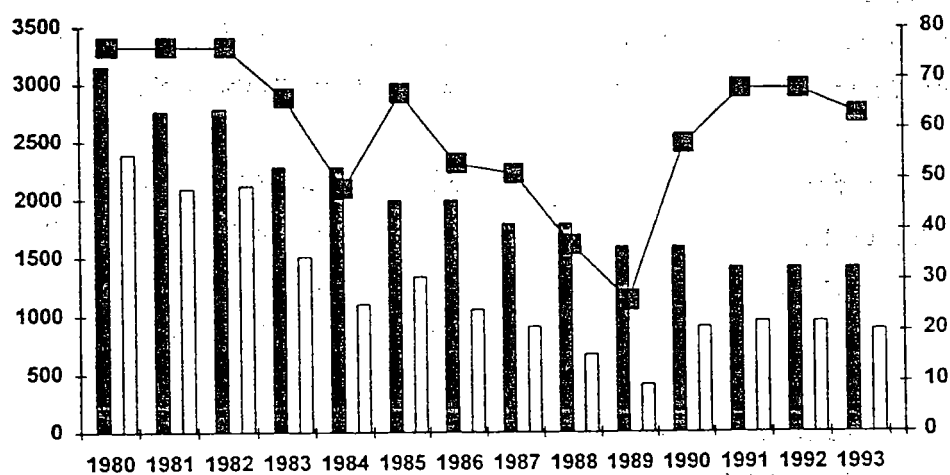
Il est encore plus difficile de répondre avec certitude à la question sur l'efficacité des restrictions à l'acquisition. La statistique concernant Arosa indique toutefois que la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger peut avoir du succès localement : Au cours des 10 années durant lesquelles les résidences secondaires ont été soumises à un quota de zéro, leur proportion a chuté de 42 % à 22 %. L'évolution dans les autres lieux à vocation touristique ayant des quotas de zéro devrait être semblable. Dans les Grisons, 105 sur les 213 communes sont actuellement soumises à un blocage total des ventes aux étrangers et 36 à un blocage partiel. Les expériences d'Arosa, surtout quant aux effets sur la proportion de résidences secondaires en mains étrangères, ne peuvent toutefois être généralisées; quant aux autres acquisitions, l'on ne peut que spéculer sur l'effet (principalement préventif) des restrictions. La table ci-dessous assortie d'un graphique indique que les contingents de résidences secondaires progressivement diminués, que le Conseil fédéral a autorisés au cours des années passées, n'ont jamais été complètement épuisés par la majorité des cantons.

Tabelle 4

Evolution et épuisement des contingents cantonaux 1989 - 1993

	1989		1990		1991		1992		1993	
	l'600	26 %	l'600	57 %	l'420	68 %	l'420	68 %	l'420	68 %
Suisse total										
Berne	130	10 %	130	12 %	125	6 %	125	16 %	125	56 %
Grisons	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 %
Valais	390	3 %	390	100 %	310	100 %	310	100 %	310	99 %

contingents

évolution et
épuisement en %

■ contingent
 □ autorisé
 —■ évolution et épuisement en %

7.2 Politique monétaire

Les mesures de politique monétaire pour prévenir un afflux excessif de monnaies étrangères et leur placement dans les immeubles en Suisse s'appuient sur des bases constitutionnelles indépendantes. Ces dernières ont été bien élargies dans l'intervalle, si bien que la Lex n'a plus d'utilité particulière dans ce contexte.

La législation concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est aussi évoquée en relation avec les mesures pour la protection de la monnaie suisse (comp. à cet égard le passage du message cité au chiffre 6). La suppression temporaire de la convertibilité en or du dollar au début des années septante a conduit à de graves perturbations de l'ordre monétaire international fondé sur les cours des changes en principe stables. Des flux de capitaux à court terme et massifs de pays à monnaies considérées moins stables auraient provoqué, à cette époque de haute conjoncture, une augmentation considérable du cours du franc et partant de graves perturbations dans l'économie suisse. Le Conseil fédéral obtint alors, par voie d'arrêtés fédéraux urgents de courte durée, la compétence de prendre les mesures extraordinaires en faveur de la sauvegarde de la monnaie, qu'il considérait indispensables dans sa conduite de l'intérêt général du pays. Il s'agissait notamment d'empêcher l'afflux des fonds étrangers. Le Conseil fédéral édicta consécutivement cinq ordonnances et un arrêté fédéral interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse. Afin d'éviter des poussées inflationnistes des prix des terrains et des constructions, la conclusion d'affaires portant sur l'achat d'immeubles par des personnes ayant un domicile ou un siège à l'étranger fut interdite par ledit arrêté (arrêté fédéral du 26 juin 1972; Lex Celio). Néanmoins une série d'actes juridiques assujettis au régime de l'autorisation en vertu de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger alors en vigueur (Lex von Moos) furent à titre exceptionnel soustraits à cette interdiction. La Lex Celio fut abrogée dès le 31 janvier 1974, après que le Conseil fédéral ait pu constater qu'elle n'était plus nécessaire.

La compétence prémentionnée était exclusivement motivée par des considérations de politique monétaire. Elle subsista toujours parallèlement et ne fut jamais fondée sur une compétence constitutionnelle pour édicter des prescriptions restrictives en matière d'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger. Une motivation de politique monétaire en faveur de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne joue actuellement plus guère de rôle. En 1971, le Conseil fédéral avait déjà dû édicter un droit d'urgence complexe pour la sauvegarde des intérêts du pays. Il conserve cette possibilité en cas de nouvelles périodes de troubles

économiques (art. 32, 1er alinéa, CST). La Constitution fédérale a été complétée à cet égard en 1978 par un article conjoncturel (art. 31 quinquies CST) chargeant la Confédération d'une politique équilibrée de balance des paiements pour sauvegarder l'économie intérieure contre des déséquilibres provenant de l'extérieur. Ultérieurement, la Suisse est entrée en 1992 dans le Fonds monétaire international, si bien qu'il existe un réseau de sécurité permettant d'affronter efficacement d'éventuelles crises graves du système monétaire et financier au niveau national et international.

7.3 Aménagement du territoire et la protection de la nature, du patrimoine et du paysage

Les motifs d'aménagement du territoire à l'appui des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ont perdu leur signification depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Dans ce domaine, le droit fédéral et cantonal peuvent disposer d'instruments directement opérationnels pour assurer une utilisation rationnelle du sol.

Dans les années 70, des revendications en forte augmentation et concurrentes en terrains, qui ne peuvent être accrus, rendirent nécessaire un aménagement du territoire global, à savoir non limité à réglementer l'utilisation des terrains à bâtir, mais devant gérer l'ensemble des conflits territoriaux. L'augmentation importante de la demande en résidences secondaires pour le tourisme (comp. chiffre 11.1) joua à cet égard un rôle non négligeable. L'on s'étonna guère, lorsque le Conseil fédéral retint quelques mois seulement après la publication du message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Message du 31 mai 1972) que ces mesures d'aménagement du territoire ne seraient en soi pas suffisantes à amener une utilisation économe du sol. Il fallait par conséquent des mesures accessoires pour limiter l'acquisition de terrains par des personnes à l'étranger sous la forme de propriété de logements destinés à la détente, afin que le sol reste avant tout réservé aux enfants du pays (comp. message du 25 octobre 1972 concernant une révision de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'assujettissement au régime de l'autorisation des acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger; FF 1972 II 1246). Les restrictions à la demande étrangère en résidences secondaires ne permettaient toutefois que de contribuer modestement à en modérer et à en ordonner la construction. Le Conseil fédéral dut aussi constater dix ans plus tard que le but de la loi se limitait à la prévention de l'emprise étrangère sur le sol. Des buts objectivement différents tels que ceux liés à la politique économique ou - de l'aménagement du territoire ou liés à la protection du paysage, de la nature et du patrimoine ne pouvaient être poursuivis par cette voie (FF 1981 III 554 et 570). C'était le bilan sans illusion -

visiblement constatable - qu'il fallait tirer des statistiques démontrant que l'extension de la construction des résidences secondaires n'avait pas diminué.

L'étude des moyens propres à restreindre la construction de résidences secondaires se concentra ensuite sur les instruments d'aménagement du territoire. Dans le cadre du débat sur le rapport du Conseil fédéral de 1987 concernant l'aménagement du territoire, le Conseil national déposa un postulat demandant notamment des mesures pour limiter la construction des résidences secondaires au niveau de la Confédération (BO CN 1988 1350). La Commission d'experts Jagmetti instituée par le DFJP en 1986 proposa de compléter l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire, qui prévoyait la fixation d'une quotité maximale de résidences secondaires lors de la délimitation des zones à bâtir. Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral renonça à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire. La critique dans la procédure de consultation ne portait toutefois pas sur la réglementation proposée en matière de résidences secondaires. L'exercice fut arrêté parce qu'aucun consensus ne put être trouvé pour beaucoup d'autres dispositions. Des mesures correspondantes eurent partiellement plus de succès (comp. à cet égard chiffre 12.3) au niveau cantonal et communal.

7.4 Marché foncier

La demande de personnes à l'étranger en logements se concentre sur le marché des résidences secondaires. Elle ne contribue guère à une éventuelle surchauffe sur le marché immobilier au niveau national, surchauffe qui devrait surtout être combattue par des mesures de politique économique. Des surchauffes locales et régionales ne peuvent par contre être exclues.

Le contrôle et la limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger était à l'origine pour le Conseil fédéral "un élément essentiel de notre politique foncière" (FF 1972 II 1247). Par une restriction des investissements étrangers en matière de purs placements de capitaux, de spéculation et de construction de résidences secondaires, une augmentation dangereuse des prix pouvait être évitée au niveau du marché suisse des terrains par nature exigü et tendu (FF 1960 II 1258). Tout comme ceux tirés de l'aménagement du territoire, les motifs liés à la politique de droit foncier disparurent au fil du temps. Afin de mettre en brèche la mentalité spéculative (surtout interne) et de pallier une surchauffe sur le marché immobilier, des mesures immédiates de droit foncier furent nécessaires en 1989 (FF 1989 I 165) nonobstant la Lex. La nécessité d'une réforme du droit foncier - soit d'affaires depuis toujours politiquement délicates en Suisse - fut d'ailleurs depuis lors constamment fondée sur la situation politique intérieure. La

demande étrangère éventuelle constitua tout au plus un facteur de soutien supplémentaire à la pression en faveur d'une réforme. La part étrangère de la demande atteint uniquement en matière de résidences secondaires une importance (comp. chiffre 7.1) apte à provoquer une augmentation des prix. Le problème des prix élevés des terrains et des loyers corrélativement chers ne se pose toutefois pas à propos des résidences secondaires, mais des résidences primaires et immeubles commerciaux.

7.5 Sécurité militaire

Le contrôle général de l'acquisition d'immeubles par des étrangers pour des motifs de sécurité militaire n'est plus nécessaire selon le nouveau concept de confidentialité de l'armée.

Durant une très longue période, la sécurité militaire semblait aussi recommander un contrôle de l'acquisition d'immeubles par des étrangers. Dès le début, il fut possible de refuser des autorisations - mais pas des locations - lorsqu'un immeuble était situé à proximité d'ouvrages militaires importants. Du point de vue militaire, la charge administrative que représente le contrôle effectué par le DMF ne se justifie plus. Selon le nouveau concept de maintien de la confidentialité dans l'armée, seuls doivent encore être protégés les secrets militaires dont la divulgation compromettrait l'accomplissement de la mission de parties essentielles de l'armée. L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à proximité d'ouvrages militaires ne saurait mettre en danger la catégorie de secrets prémentionnés. La norme sur l'exigence d'un accord du DMF a été supprimée dans le projet de révision de 1994 sans mesures de remplacement, ni commentaire.

7.6 Effets accessoires non désirés

Les restrictions à l'acquisition et déjà la seule procédure d'assujettissement entraîne des conséquences négatives économiquement. Les investissements directs font défaut, le marché immobilier manque de transparence transfrontière, ce qui est préjudiciable à l'image de la place économique suisse.

La limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est assortie d'effets négatifs dans divers domaines économiques. La Lex implique une restriction à la libre circulation des capitaux étrangers en direction de la Suisse. Elle empêche ou complique le placement de capitaux là ils procurent les profits supérieurs. Ce sont surtout lesdits investissements directs effectués dans un but d'utilisation personnelle ou

de placement avec location / affermage d'un immeuble qui sont touchés. Au cours des dernières années, les investissements directs étrangers en Suisse ont connu une sévère régression. Les impulsions que l'on pouvait en espérer sur la création de places de travail font défaut. Il n'est pas possible de démontrer précisément dans quelle mesure la Lex en est responsable. Elle constitue toutefois indubitablement un facteur négatif de localisation économique. Dans tous les cas, la Suisse a toutes les raisons de rendre sa place économique plus attrayante afin d'attirer davantage de capitaux étrangers susceptibles d'être investis dans des entreprises existantes ou nouvelles.

Les agents immobiliers étrangers et les promoteurs sont écartés du marché suisse par la Lex. La concurrence est ainsi restreinte. Cela influe négativement sur la transparence transfrontière du marché immobilier et peut aussi avoir pour conséquence que des investisseurs étrangers potentiels optent pour d'autres localisations économiques. Il n'est pas possible d'établir avec certitude l'influence que cette entrave à la concurrence exerce du côté des promoteurs sur le prix des immeubles et des coûts de la construction en Suisse.

Les questions sur les répercussions de la Lex au niveau du marché des logements ont donné lieu à des réponses controversées. On peut certes argumenter que les restrictions opposées aux investisseurs étrangers contribuent à éviter une augmentation des prix sur le marché immobilier. Mais elles ont aussi simultanément pour effet de les dissuader d'investir dans la construction de logements, ce qui aurait contribué à fluidifier le marché des logements et à provoquer une tendance à l'abaissement des prix (comp. à cet égard le chiffre 7.4). Les restrictions à l'acquisition de résidences secondaires sont préjudiciables à l'économie du bâtiment locale et régionale. Dans les régions de vacances notamment, les possibilités sur le marché immobilier et de la construction sont restreintes.

La procédure d'assujettissement au régime de l'autorisation est assortie de tracasseries administratives et de coûts. Ils peuvent à la fois en raison de la perte de temps et des frais requis pour toute instruction concernant les cas d'assujettissement dissuader les étrangers intéressés d'acquérir des immeubles, pour lesquels une autorisation est pourtant régulièrement accordée. Le seul assujettissement au régime de l'autorisation pour toute acquisition d'immeubles peut en soi décourager bien des personnes et des firmes d'acquérir en Suisse. Cette image n'est à l'évidence guère profitable à la Suisse tant du point de vue économique que culturel. La Lex ne contribue pas à faire apparaître la Suisse comme une place économique ouverte, dynamique et orientée vers l'avenir. Cela complique simultanément les négociations internationales en faveur de l'entrée de notre

pays dans la libre circulation du commerce et des services. Des mesures de rétorsion d'autre pays ou de communautés d'Etats ne peuvent être exclues.

8 Conditions-cadres internationales

Aussi bien le droit en vigueur que - dans une moindre mesure - le projet de révision de 1994 ne sont pas compatibles avec le principe général de non-discrimination du droit de l'Union Européenne. Le modèle danois concernant les résidences secondaires n'a plus été accordé par l'UE en cas d'entrée dans l'UE.

Une législation, dont l'assujettissement au régime de l'autorisation est liée au droit d'établissement et essentiellement fondée sur le critère de la nationalité, enfreint l'interdiction de la discrimination posée dans les diverses conventions et accords internationaux. C'est pourquoi la Commission a chargé l'Office fédéral de la justice d'examiner le champ d'action des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger au regard des traités d'établissement conclus par la Suisse avec d'autres pays, de l'Accord GATT, de l'Accord-EEE et du droit de l'Union européenne. La prise de position sur le droit en vigueur et sur celui proposé par le projet de révision de 1994 figure en Annexe 1. Elle peut être résumée comme il suit :

La Suisse a conclu des traités d'établissement avec 31 Etats. La Lex n'est pas compatible avec les clause d'égalité de traitement qu'ils comportent, parce les restrictions sont pour une part essentielle liées au critère de la nationalité d'une personne. La contradiction est supprimée dans le projet de révision de 1994 par le passage au principe du domicile.

Dans le cadre de l'Accord GATT/GATS, la Suisse a présenté une réserve concernant l'acquisition d'immeubles. Elle comprend les conditions et la procédure d'assujettissement de la Lex. Il ne subsistera ainsi dans le cadre de cet accord plus d'obligation formelle de la Suisse de libéraliser le commerce d'immeubles. Néanmoins une libéralisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger irait tout-à-fait dans le sens de cet accord.

Le droit de l'UE interdit de manière générale toute discrimination fondée sur la nationalité. Des prescriptions restrictives en matière d'acquisition et d'utilisation de la propriété foncière touchent la liberté d'établissement, la libre circulation des prestations de services, des capitaux et des personnes. Les réglementations correspondantes ne doivent pas avoir un caractère discriminatoire, car le seul fait d'appliquer des disposition procédurales différentes aux propres ressortissants nationaux et aux étrangers est déjà en

soi incompatible avec les droits fondamentaux européens. Non seulement le droit en vigueur, mais aussi le projet de révision de 1994 avec le maintien du "noyau dur" de la Lex sont contraires au droit de l'Union européenne. L'Autriche, la Suède et la Finlande ont vainement cherché à négocier une solution analogue au modèle danois concernant le maintien de restrictions à l'acquisition de résidences secondaires. Ces trois pays ont - comme la Suisse dans le cadre de l'Accord-EEE (comp. à cet égard le message du Conseil fédéral du 18 mai 1992, chiffre 7.52) obtenu une période transitoire de cinq ans pour remplacer les restrictions existantes par des mesures non discriminatoires.

9 Appréciation d'ensemble et décision sur la suite des travaux

Le bilan plutôt modéré sur le succès de la législation jusqu'à aujourd'hui et ses effets négatifs accessoires d'une part, et les possibilités d'atteindre certains objectifs partiels avec d'autres instruments d'actions in/directs d'autre part, ont conduit la Commission à opter, dans la poursuite de ses travaux, pour l'abrogation de la Lex et à abandonner l'idée d'une autre révision partielle.

La législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger a toujours été soumise à des exigences élevées. On attendait d'elle la solution ou pour le moins une contribution substantielle à la résolution de problèmes très différents. Lorsque l'on s'interroge sur le succès de ses objectifs, après avoir tenté un contrôle des résultats obtenus, on est un peu déçu. Certes, aucune donnée précise sur la propriété foncière suisse en mains étrangères ne peut être fournie. Il manque une statistique foncière fiable et les quelques enquêtes ponctuelles auprès des registres fonciers se sont révélées trop coûteuses. Néanmoins, un accroissement vérifiable avec une certaine certitude (comp. chiffre 7.1) de la propriété foncière suisse en mains étrangères d'environ 1% de la superficie en zones à bâtir ou à peine 0.1% de la surface du territoire suisse en plus de 25 ans ne permet pas encore de parler d'une emprise étrangère menaçante sur le sol. Toutefois, il est difficile de dire si, sans limitation de l'acquisition, le taux d'accroissement et la part correspondante auraient été plus importants. On relève, à propos des résidences secondaires, que les contingents ont été périodiquement réduits et toutefois à peine épuisés. D'autres facteurs (comp. à cet égard chiffre 10.3) semblent jouer un rôle plus important au niveau de la demande étrangère en immeubles suisses.

La sauvegarde de la monnaie et la sécurité militaire ne constituent pas des motifs justifiant le maintien des restrictions à l'acquisition d'immeubles. En matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, du patrimoine et du paysage, comme en droit foncier, il existe actuellement des législations directement aptes à réguler

ou susceptibles d'être complétées en cas de besoin. Sur la voie d'un rapprochement de la Suisse à l'Europe, les restrictions à l'acquisition d'immeubles discriminatoires pour les étrangers représentent des entraves difficilement surmontables. Elles sont préjudiciables à l'image de la place économique de la Suisse et empêchent les impulsions économiquement souhaitables.

La discrédence entre les buts du législateur et les effets constatables, ainsi que les efforts en faveur d'un assouplissement de la Lex avec le projet de révision du 7 octobre 1994, ont amené la Commission à la décision de ne pas s'occuper davantage d'une autre révision de la législation - notamment pour maintenir les prescriptions sur les résidences secondaires en tant "noyau du noyau dur"-, mais d'investiguer exclusivement sur les conséquences d'une abrogation totale des prescriptions de droit fédéral, et d'examiner si celles-ci peuvent entrer en ligne de compte ou si éventuellement des mesures de remplacement sont nécessaires.

III Conséquences d'une abrogation de la Lex

10 Evolution possible de la demande

Dans le cadre de la recherche sur les développements possibles de la demande en terrains par des personnes à l'étranger en cas d'abolition de la Lex, il faut différencier les catégories d'investissements. L'appréciation est différente suivant qu'il s'agit de placements de capitaux, de commerce immobilier ou d'immeubles à des fins d'utilisation personnelle.

Des affirmations sur l'évolution de la demande ne peuvent être faites que sous la forme de scénarios vraisemblables, mais non comme des pronostics certains.

Dans une deuxième étape, la Commission s'est préoccupée des conséquences d'une abrogation de la Lex (tout d'abord) sans mesures de remplacement. Faut-il s'attendre à un boom incontrôlable de la construction immobilière en particulier dans le secteur touristique? Les immeubles sis à certains endroits prestigieux (Bahnhofstrasse de Zürich) passeront-ils en mains étrangères? L'étude de ces questions a montré combien il est difficile d'émettre un jugement fiable sur des développements possibles. Les exposés, qui suivent, ne doivent dès lors en aucune manière être compris comme des pronostics, mais bien plus comme des scénarios possibles, comme des solutions plausibles. Des réserves ont été exprimées à cet égard par tous les spécialistes consultés. La Commission se devait d'attirer l'attention sur ce point.

Les investigations effectuées par la Commission, tout comme d'autres recherches antérieures, ont indiqué que l'appréciation sur la demande devait être distincte suivant les divers marchés sectoriels. Il convient de différencier l'acquisition d'immeubles à des fins de placements de capitaux d'une part et à des fins d'utilisation propre sous diverses affectations d'autre part. Cette subdivision est également observée dans l'exposé qui suit, avec toutefois une exception : les effets dans le domaine du commerce professionnel d'immeubles sont traités au chiffre 11.4 dans le cadre des effets économiques des modifications de la demande.

10.1 Effets sur le marché immobilier suisse

Dans le cadre des négociations concernant l'EEE en 1991, une étude Muggli sur les effets d'une abolition de la Lex sur le marché immobilier suisse a été effectuée. Selon cette étude:

- à court terme, il n'y a pas lieu de s'attendre à une pression importante de la demande sauf sur certains marchés régionaux (touristiques) partiels;
- à moyen terme, il faut s'attendre à une augmentation de la demande globale allant du double au triple de la demande du début des années huitante;
- à long terme, il faut tenir compte d'impondérables considérables résultant de simples transferts variables d'attrait;
- l'introduction d'une réglementation non discriminatoire en matière de résidences secondaires est recommandée.

Dans le cadre des négociations EEE, le Conseil fédéral a chargé Monsieur le Professeur H. Hauser d'évaluer les effets économiques d'une intégration européenne. Dans ce cadre, il fallait également examiner les conséquences possibles d'une abrogation de la Lex. A cet effet, un groupe interdisciplinaire de consultation et de recherche (Interdisziplinäre Berater- und Forschungsgruppe AG : IBFG) fut chargé d'investiguer sur les effets quantitatifs et structurels d'une libéralisation totale du marché immobilier à l'égard des membres-EEE. L'équipe de chercheurs composée de Ch. Muggli, E. Navarini-Marti et H.-R. Schulz a décrit le marché immobilier suisse sur la base des données et informations disponibles et en a établi dans la mesure possible la part étrangère. Les éléments attractifs du marché foncier suisse ont également été examinés de près. Au premier plan figuraient - et figurent aujourd'hui encore - l'attrait pour les investissements et l'attrait touristique du sol. Finalement la recherche porta sur le potentiel d'une demande étrangère en immeubles. L'appréciation, fondée sur toutes ces recherches complémentaires, relative à la pression de la demande (comp. Ch. Muggli, E. Navarini-Marti, H.-R. Schulz, Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1991, p. 71 s.) est la suivante :

"1. A court terme et globalement, il n'y a pas lieu de s'attendre à une pression importante de la demande de la part d'étrangers en Suisse; quant aux promoteurs, ils s'engageront dans une mesure à peine plus importante. Mais les marchés régionaux partiels, les lieux touristiques de prestige et un très grand nombre de communes tessinoises seront exposées à une importante pression de la demande. Toutefois ils sont encore protégés à courte échéance par des réglementations transitoires et, le cas échéant, également par les autres restrictions inhérentes au droit-EEE.

2. *A moyen terme*, la suppression de la Lex pourra accroître globalement la demande. Les ventes à des étrangers de logements de vacances, résidences secondaires, résidences primaires et surfaces d'exploitation ne devraient globalement pas dépasser le double, voire le triple de l'augmentation de la surface nette en mains étrangères du début/ moitié des années huitante, - en tant que demande maximale et pour chaque année. L'accroissement effectif de la surface nette en mains étrangères est à cet égard un peu plus marqué, parce que la demande est partiellement couverte par des transferts entre étrangers et des rachats par des Suisses. Le comportement sur le marché des investissements dépend de l'évolution du taux d'intérêt et des rendements; il ne devrait pas à courte échéance changer fortement. Les promoteurs étrangers participeront à des gros projets.
3. *A longue échéance, des impondérables considérables subsistent*. Quelque 6 Mio de Suisses seront en effet confrontés à 360 Mio d'habitants-EEE. Des modes et de simples transferts d'attrait conduisent déjà à ce que le volume de la demande dépasse les conditions suisses.
4. Sur les marchés régionaux partiels, la demande étrangère est moins un problème que le marché des résidences secondaires. La Lex constitue à cet égard une mesure d'aménagement du territoire. Des mesures protectrices non discriminatoires devraient - si elles n'existent pas déjà - être introduites sans délai à ces endroits dans la réglementation des résidences secondaires.
5. En cas d'intégration européenne, des délais transitoires sont indispensables surtout dans le domaine des logements de vacances, mais de manière non contraignante dans les autres domaines. A long terme, il est important de prévoir des clauses de sauvegarde.
6. La Suisse est très fortement engagée sur le plan international. Hormis les situations de détresse, la propriété foncière ne peut être exclue de cet engagement - d'autant plus que les Suisses investissent également à l'étranger. Le mot-clé est réciprocité."

10.2 Attrait du sol suisse pour les investissements

Des experts ont été entendus sur la question de l'attrait du sol suisse pour les investissements étrangers; ils se sont prononcés de la manière suivante :

- *au regard de l'acquisition de résidences primaires par des personnes à l'étranger, il ne subsiste guère de demande non couverte;*
- *la situation est comparable en matière d'acquisition d'immeubles à des fins d'utilisation commerciale et personnelle, mais fortement dépendante de la situation conjoncturelle;*
- *en matière d'acquisition d'immeubles à des fins de placements de capitaux, il y a d'emblée lieu à un équilibre des revenus et des prix par rapport aux autres possibilités d'investir; les possibilités de flux spéculatifs et d'investissements ne pourront jamais être exclus;*
- *en matière de résidences secondaires, la consommation et les besoins de loisirs l'emporteraient sur les réflexions concernant les rendements, ce qui peut vraisemblablement provoquer une augmentation de la demande.*

La Commission s'est en outre demandé si une abrogation de la Lex conduirait à une modification des flux des capitaux étrangers en Suisse et quelles en seraient les conséquences. Pour y répondre, la Commission a procédé à l'audition de Monsieur Heinz Häuser, professeur à l'Université de St. Gall et de Monsieur Franz Lusser, Secrétaire général à la Société de banques suisses. Les deux conférenciers ont manifesté certes de la compréhension pour l'intérêt de la Commission à se procurer des affirmations quantifiables sur les flux supplémentaires de capitaux, quant à leurs effets sur les conditions actuelles de la propriété, et finalement quant aux changements prévisibles sur le marché suisse des loyers. Mais ils ont fait état de l'absence d'études scientifiques ou de recherches de la part des banques permettant d'émettre des considérations définitives. Bien plus, ils durent se limiter à des affirmations qualitatives sur les facteurs d'influence possibles, qui restaient inévitablement fragmentaires et correspondaient à une appréciation personnelle - même si elles reposaient sur l'expérience. Nonobstant ces réserves, les auditions fournirent pourtant une estimation largement concordante sur l'attrait du sol suisse pour les investissements étrangers en cas d'abolition de la Lex. Cette estimation est partagée par la Commission d'experts et peut être résumée de la manière suivante :

- Il ne subsiste guère de demande non couverte de la part d'étrangers résidant déjà en Suisse quant à *l'acquisition d'immeubles d'habitation à des fins d'utilisation personnelle*. Même en cas de libéralisation significative de la politique d'émigration, il n'y a pas lieu de s'attendre corrélativement à une augmentation économiquement importante de la demande. Dans la mesure où certains marchés sectoriels continueront

à être réglementés restrictivement - on pense éventuellement aux résidences secondaires -, d'autres questions de délimitation peuvent néanmoins se poser, en ce sens qu'il ne serait plus toujours clair, si une acquisition d'immeuble sera régie par l'ordre libéralisé ou réglementé. De tels problèmes peuvent notamment surgir lorsque l'immeuble n'est plus utilisé à des fins personnelles et est affecté à un autre but.

- La situation est similaire en cas d'*acquisition d'immeubles à des fins d'exploitation commerciale et personnelle*. Les restrictions actuelles aux investissements directs sont des obstacles à l'accès au marché pour les étrangers ou les entreprises dominées par des étrangers et peuvent conduire à des distorsions du marché. La suppression de ces entraves et partant l'ouverture d'un marché libre aux entreprises étrangères et institutions bancaires en matière hypothécaire ne devrait pas produire des effets quantitatifs et des conséquences sur les prix incontrôlables. Mais des affirmations précises ne sont pas non plus possibles à cet égard. La demande en immeubles industriels et commerciaux suit fortement la situation conjoncturelle. Elle se concentre sur les centres économiques suisses. Comme en matière d'acquisition d'immeubles d'habitation à des fins d'utilisation personnelle, il y lieu de s'attendre à des problèmes de délimitation lorsque des parts du marché foncier, éventuellement dans le domaine des placements immobiliers, ne sont pas totalement libéralisés; partant en cas de suppression de l'utilisation personnelle, il ne subsisterait pas une pleine liberté de disposer de l'immeuble et de l'utiliser.
- La question la plus difficile concerne *l'acquisition d'immeubles à des fins de placements*. Parmi les investisseurs, les assurances, les caisses de pension, les fonds de placements immobiliers et les gérants privés de fortunes sont au premier plan. Dans ce contexte, les immeubles sont un actif acquis à des fins de revenus. Pour diverses possibilités d'investissements - immeubles dans d'autres pays, actions et autres prises de participation et obligations - il existe une compensation des rendements, i. e. les rendements sont établis pour chaque possibilité de placement en sorte que le revenu attendu globalement des diverses possibilités de placement soit équilibré. Une augmentation accrue de la demande en immeubles suisses de la part d'investisseurs étrangers ne peut se produire que si les perspectives de revenus sont meilleures en moyenne. La propriété d'un portefeuille se détermine en vertu de la comparaison entre les rendements immobiliers moyens et les autres placements en fonction des risques variables des revenus et finalement selon la corrélation entre la variation des revenus sur les autres actifs. Si l'attrait des immeubles suisses pour l'investissement était inégalement plus élevé, il donnerait lieu actuellement déjà à un flux financier dans les immeubles suisses. Mais de tels signes ne se vérifient pas. A cet égard, les étrangers

peuvent aujourd'hui déjà investir indirectement par des prises de participations sur notre marché immobilier. Aussi l'équilibre des prix semble-t-il être déjà largement atteint. Il n'y a dès lors pas lieu de s'attendre à des effets plus importants sur les prix avec des conséquences correspondantes d'éviction. Les banques constatent aussi des marques d'intérêts modérés pour les placements surtout dans les grandes agglomérations urbaines. Dans ces circonstances, la demande - si demande il y a - ne devrait se développer que lentement. Les deux experts ont toutefois retenu que la possibilité de courants spéculatifs et financiers pour divers motifs - éventuellement des changements politiques dans les pays voisins ou plus éloignés - subsistera toujours. Il n'est pas possible de faire un pronostic à cet égard. En cas d'abolition de la Lex, il manquerait ainsi un instrument de prévention contre les flux non désirés de capitaux étrangers.

- Le *marché des résidences secondaires* n'est déterminé que pour une part moindre par des motifs d'investissement. A cet égard, l'élément de consommation est bien plus prépondérant. Dans ce domaine, toute libéralisation de la Lex peut déclencher une demande supplémentaire non négligeable. Les particuliers fortunés surtout de l'espace européen n'apprécient pas seulement les régions suisses de vacances, mais aussi la stabilité politique, la monnaie forte et la situation favorable de notre pays par rapport aux réseaux de transports. En cas d'amélioration conjoncturelle, il y a lieu de s'attendre à une augmentation considérable de la demande dans les domaines touristiques traditionnels, dans les lieux de prestige connus, mais aussi dans des lieux touristiques moins connus aujourd'hui mais facile d'accès ou prêts à être équipés. L'augmentation prévisible de la demande peut provoquer un accroissement de la construction ou - surtout si des limitations très importantes d'aménagement du territoire dans le domaine des résidences secondaires sont introduites - une augmentation des prix emportant l'éviction de participants potentiels économiquement moins aisés sur le marché des résidences secondaires. La population suisse perd ainsi le statut privilégié correspondant.
- Par rapport à beaucoup d'autres Etats, la densité normative suisse - surtout en matière de droit de la construction, de la planification et en matière de bail - a un effet négatif sur l'attrait du marché immobilier, notamment sur tous lesdits marchés partiels. Toutefois, il y a lieu d'observer que la densité normative est comparable à celle des Etats directement voisins, comme l'Autriche et l'Allemagne. Toute dérégulation éventuelle - par exemple la promotion de l'introduction d'un marché des loyers - pourrait provoquer une demande supplémentaire.

- Le droit en vigueur restreint aussi l'acquisition d'immeubles par des Etats étrangers et des organisations internationales relevant du droit des gens. L'acquisition est admise seulement pour les buts de droit public reconnus, comme par exemple l'installation d'une ambassade ou d'un consulat. L'abrogation de ces restrictions n'entraînera pas d'augmentation de la demande, car peu d'autres intérêts à acquérir que ceux actuellement soumis au régime de l'autorisation peuvent être invoqués. Il convient néanmoins de relever à cet égard que l'instruction effectuée jusqu'à ce jour par le Département fédéral des affaires étrangères - plutôt pour des motifs de politique étrangère - serait supprimée en cas d'abrogation de l'assujettissement au régime de l'autorisation

10.3 Demande supplémentaire en résidences secondaires

Une série d'indicateurs de l'étranger montrent que la demande étrangère en résidences secondaires augmentera. L'attrait de l'arc alpin suisse reste très important. C'est pourquoi, il subsiste en matière de résidences secondaires suisses en cas d'abrogation de la Lex:

- à court terme une pression accrue de la demande (besoin de rattrapage);
- à moyen terme une augmentation de la demande étrangère entre 20 et 40 % par rapport aux années 1991/92;
- à long terme (dans une période supérieure à 10 ans) aucune affirmation sérieuse n'est possible.

Les résultats de l'étude Muggli, les avis exprimés par les experts lors de leurs auditions et dans l'intervalle l'augmentation considérablement accrue de la demande en résidences secondaires ont conduit la Commission à charger un expert du tourisme d'une investigation approfondie sur la problématique des résidences secondaires. Les résidences de vacances semblent être au centre des réflexions en cas d'abrogation de la Lex dont le noyau dur subsiste largement même après la révision. Monsieur le professeur Hansruedi Müller, directeur de l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne a examiné l'éventualité d'une demande supplémentaire en résidence secondaires touristiques ensuite d'une libéralisation des possibilités d'acquérir de telles résidences non limitée à l'Europe, mais totale et mondiale.

Afin d'apprécier les effets d'une libéralisation du marché des résidences secondaires pour des personnes à l'étranger, Monsieur le professeur Müller a étudié les facteurs d'attrait et leurs modifications au niveau de la demande dans les régions de sources et au niveau de l'offre dans les régions de destination. Les résultats de cette étude ont été présentés oralement devant la Commission et également remis en la forme écrite. Cette expertise

constitue l'annexe 2 du présent rapport. Il convient ici d'en rapporter brièvement l'essentiel et d'exposer la prise de position de la Commission.

- Dans les pays potentiellement demandeurs, les facteurs d'influence sur le marché des résidences secondaires sont les suivants :
 - Bien-être et perspectives économiques
 - Evolution des intérêts et attrait pour les investissements
 - Possibilité d'acquérir des propriétés dans les régions de sources
 - Situation de l'environnement et de l'habitat dans les régions de sources
 - Qualité de vie et souhait corrélatif d'une résidence secondaire
 - Propension à la mobilité
 - Mesure de promotion de la vente dans le commerce immobilier.

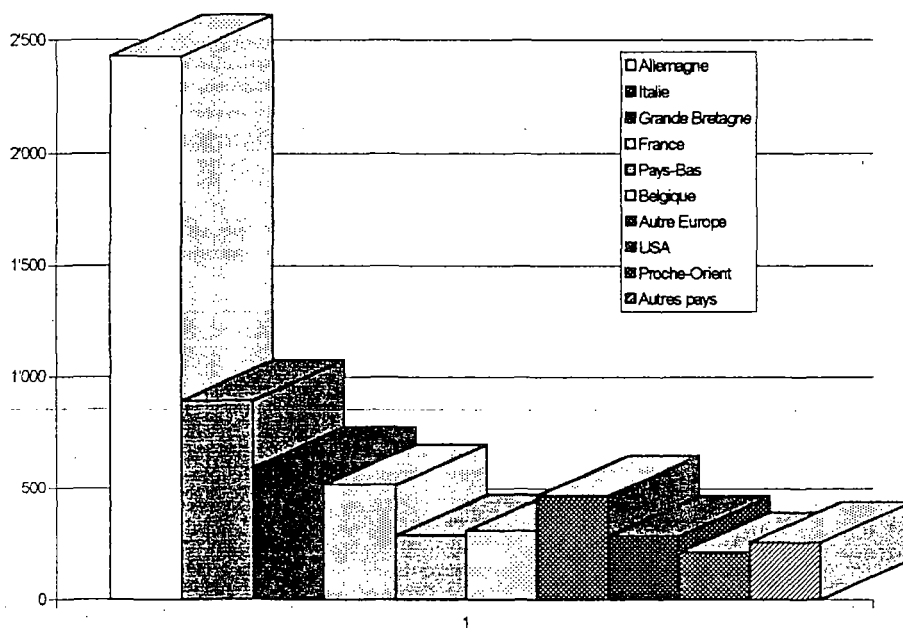
A ce jour, l'augmentation de la demande en résidences secondaires en Suisse provenait surtout de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas (comp. tablette avec graphique ci-dessous). Ces pays représenteront aussi dans le futur les territoires les plus importants de sources parce qu'une certaine proximité géographique entre les résidences primaires et secondaires représente régulièrement une condition essentielle d'achat. Selon une statistique française, parmi les acquéreurs étrangers d'immeubles en France, les Suisses occupent la première place devant les Britanniques, les Hollandais et les Belges; et les sommes dépensées par les Suisses sont dix fois supérieures à celles des Français pour des acquisitions en Suisse (ancien conseiller fédéral, Friedrich, in NZZ du 11 Mai 1992).

Tabelle 5 :

Acquisition de résidences secondaires selon les Etats 1985 - 1993

Pays	Nombres de transferts		Surface en hectares	
	Total	Part de rés. second.	Total	Part de rés. second.
Allemagne	2'980	2'430	101	62
Italie	1'119	895	24	16
Grande Bretagne	722	597	23	15
France	692	519	19	10
Pays-Bas	352	291	15	9
Belgique	351	309	10	7
Autre Europe	798	468	27	19.5
USA	362	286	15	6
Proche-Orient	313	214	10	5
Autres pays	415	259	23	5

Les chiffres en hectares sont arrondis.



L'évolution des facteurs déterminants de la demande dans ces pays est appréciée pour les prochaines années de la manière suivante :

- Le niveau le plus bas de la phase de récession du développement économique devrait être dépassé. Le bien-être augmentera pour les cercles de population à venir en mesure d'acquérir une résidence secondaire.
- L'évolution du style de vie accroîtra les besoins en résidences secondaires. La propriété d'une résidence secondaire sera toujours plus une évidence pour davantage de personnes.
- La propension à la mobilité sera encore accrue et pourra aussi être réalisée.
- Les mesures de promotion de la vente dans le commerce immobilier seront intensifiées en cas d'abolition de la Lex.

Dans l'ensemble, on peut en déduire une modification des facteurs de la demande en faveur d'une augmentation de la demande en résidences secondaires.

- Les facteurs de l'offre sont répartis en deux groupes :

L'attrait pour les investissements

- Les frais fixes, à savoir les coûts de construction, les prix dans l'immobilier et les coûts du capital etc.
- Les perspectives de rendements, à savoir la plus-value des immeubles et du sol, les possibilités de louer etc.

- Les frais d'exploitation, à savoir les problèmes d'acquisition, les salaires, les impôts, les contributions etc.
- La densité normative, à savoir les normes de la construction, la procédure d'autorisation, les coûts des transactions, les impôts sur les gains immobiliers, les charges liées aux mutations etc.
- Sécurité, à savoir stabilité économique et politique, variations monétaires, prédisposition aux crises, etc.

Attrait touristique

- La qualité de l'offre touristique, à savoir l'accueil hôtelier, les infrastructures touristiques, les offres multiples, l'ordre et la propreté, la sécurité et la fiabilité, les valeurs de prestige, à savoir l'image du pays, respectivement l'image de destination.
- La qualité de l'environnement, à savoir la beauté du paysage et de l'architecture, les conditions climatiques, sonores, de l'air et des eaux etc.
- La bonne situation par rapport aux réseaux de transport, à savoir la proximité de marchés importants, une infrastructure de transports adéquate, la fluidité du trafic etc.
- Les conditions de prix, à savoir les frais d'entretien et de séjour etc.

L'évolution des facteurs déterminants de l'offre en Suisse pour les prochaines années est estimée de la manière suivante :

- *L'image de la sécurité suisse* est toujours fondée sur des valeurs éprouvées telles que la stabilité économique et politique, la monnaie forte, une relative sécurité contre les crises ou une criminalité modérée (liée à une sécurité relativement élevée s'agissant d'effractions dans les résidences secondaires). Cette image positive pour la demande en résidences secondaires appartiendra encore aux positions de réussite stratégique, même si elle est susceptible d'être mise en danger ensuite de diverses évolutions.
- La *qualité générale de l'offre touristique* est dans l'ensemble encore élevée, bien que fortement rattrapée par divers pays concurrents ces dernières années. Le danger menace les améliorations de qualité indispensables sur trois aspects : en raison des changements très rapides des besoins de la demande, du développement quantitatif continu, de l'augmentation des coûts de rénovation.
- La *qualité de l'environnement* - ou mieux la qualité contemporaine - jouera de plus en plus un rôle central lors d'une décision d'investissement. En particulier l'environnement bâti (architecture) et les conditions sonores influenceront fortement la demande. A cet égard, la Suisse a encore des avantages concurrentiels, même si les autres pays ont aussi intensifié les mesures de protection de l'environnement. A long terme, les conséquences complexes de l'effet de serre (les caprices du temps, la sécurité en cas

de neige, le gel permanent, les périodes de froid, l'altitude par rapport au niveau de la mer etc.) influenceront décisivement sur les préférences des régions de destination. Les dangers élevés résultant de la diminution de la couche d'ozone provoqueront vraisemblablement des reports de la demande des régions méditerranéennes vers les régions alpines.

- Le *prestige* relativement élevé de posséder une résidence secondaire en Suisse et notamment dans un lieu connu a marqué décisivement la demande en immeubles. Même s'il est admis que ce facteur perdra son importance, les lieux prestigieux conserveront encore la faveur des demandeurs étrangers.
- L'offre en matière de transport jouera toujours un rôle plus important. Parce que le développement des infrastructures de transports ne peut (doit) suivre l'augmentation du trafic, les surcharges iront croissantes en particulier sur les routes. La proximité géographique pour un grand potentiel de la demande, mais aussi l'équipement en moyens de transports publics seront toujours déterminants lors de la décision d'investir.

A ces facteurs de modification et d'augmentation de la demande s'opposent quelques *facteurs de ralentissement*. Il s'agit en particulier des perspectives de rendements modestes (en cas de résidences secondaires, il s'agit toutefois en général d'immeubles de prédilection), de coûts élevés d'exploitation, d'impôts et de contributions, de financement plus difficile que pour les résidences primaires, d'un renchérissement prévisible de la mobilité, des conditions en règle générale liées au morcellement de la propriété, de la densité normative (même sans Lex) et du scepticisme largement répandu dans la population à l'égard du tourisme des résidences secondaires.

En résumé, on peut en déduire qu'au niveau de l'offre, l'attrait des Alpes pour les investissements en résidences secondaires est à juste titre encore important, principalement pour des facteurs de localisation touristique et moins pour des motifs d'attrait financier. Il faut observer toutefois que des modifications environnementales pourraient conduire à un report des préférences de la Méditerranée vers les Alpes. Il faut relever que les régions méditerranéennes disposent de 40 millions environ de lits en résidences secondaires et qu'on trouve à divers endroits des taudis. Sur la base de ces réflexions et d'entretiens personnels avec un grand nombre d'autres experts du tourisme, ainsi que d'un sondage téléphonique auprès de trente présidents de communes et directeurs des offices du tourisme de communes touristiques suisses, Monsieur le professeur Müller a évalué les effets envisageables d'une libéralisation de l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers de la manière suivante :

1. La demande en résidences secondaires sur les marchés relevant pour la Suisse (A, I, P-B, B, F, G-B, E) augmentera à nouveau si cette période positive de développement économique se maintient.
2. Les principaux facteurs d'attrait en faveur des résidences secondaires en Suisse tendent certes à être menacés à moyen terme; néanmoins leur importance à long terme pourra à nouveau augmenter suivant les modifications globales des facteurs environnementaux.
3. En cas d'abrogation de la Lex, il y a lieu de s'attendre au cours des deux à trois premières années à une pression renforcée de la demande (besoin de rattrapage) concernant surtout les cantons du Valais, de Vaud, du Tessin et des Grisons.
4. A moyen terme, l'augmentation de la demande étrangère en résidences secondaires ensuite d'une abrogation de la Lex F. est estimée à environ 20 - 40 % en comparaison des années 1991/ 1992. Il en résulterait des valeurs qui n'ont plus été atteintes depuis 1985. Les considérations à cet égard de Ch. Muggli (1991, p. 94) indiquent une augmentation un peu plus élevée.
5. Au niveau des marchés régionaux partiels, le problème provient moins d'une demande étrangère en résidences secondaires que d'une demande interne. C'est pourquoi des instruments non discriminatoires d'orientation de la construction des résidences secondaires doivent être mis en oeuvre de manière organisée et conséquente. Les instruments importants de l'aménagement du territoire, de la procédure d'autorisation et de la politique fiscale, notamment au niveau communal doivent être renforcés. Au niveau cantonal, la coordination régionale doit être assurée dans le cadre des plans directeurs.
6. Une abrogation de la Lex influera certes principalement sur la demande en résidences secondaires dans les lieux de vacances prestigieux. Si les instruments d'orientation de la construction des résidences secondaires dans les centres touristiques et dans les communes avoisinantes sont mis en oeuvre et aménagés de manière coordonnée, des mesures spéciales (modèle de saturation) sont superflues.
7. Il n'est pas nécessaire de faire une distinction entre étrangers selon qu'ils proviennent de l'Union Européenne ou d'autres pays. Les conséquences d'une libéralisation européenne ou mondiale ne sont guère différentes.
8. La Suisse est très fortement engagée au niveau international. Hormis les situations de nécessité, la propriété foncière ne peut être exclue de cet engagement - dès lors que les Suisses investissent également à l'étranger. Comme pour Ch. Muggli déjà (1991, p. 95), le mot-clé est la réciprocité.

La Commission a relevé que les opinions divergent sur l'évolution de la demande en résidences secondaires en cas d'abrogation des restrictions à l'acquisition par des

étrangers. Les spéculations oscillent entre un pronostic de non-augmentation et une demande étrangère annuelle de 3'000 à 7'000 résidences secondaires (M. Badilatti, in NZZ no 26 du 15 novembre 1993). La Commission peut cependant faire sienne l'appréciation de Monsieur le professeur Müller. Mais elle souhaite apporter les précisions et remarques suivantes :

Les affirmations relativement modérées quantitativement portent sur un intervalle de quelque dix ans. Il n'est pas possible de faire des pronostics à long terme. L'évolution des facteurs cruciaux pour l'évolution de la demande, notamment pour le développement économique dans les régions de sources, n'est guère prévisible. A long terme, des événements imprévisibles susceptibles d'infirmer les évaluations exposées ne peuvent être exclues. Les restrictions existantes en matière d'aménagement du territoire dans le secteur des résidences secondaires (comp. à cet égard chiffre 12.3) sont prises en considération dans les affirmations des experts. Mais il convient d'observer ici que ces réglementations peuvent aussi en tout temps être abrogées ou être suspendues. L'augmentation des résidences secondaires urbaines prendra une proportion comparativement moins importante, même si actuellement l'acquisition de résidences secondaires touristiques en Italie est à la mode. Ce besoin subsistera - également pour les villes suisses - seulement pour une petite couche de la population.

Finalement, il faut également observer qu'aucune affirmation sur l'évolution de la demande suisse n'a été faite, laquelle pourrait se révéler, quantitativement parlant, d'une bien plus grande importance même en cas d'accroissement très modéré. Selon un sondage à cet égard effectué dans les années 80, environ 30 % des ménages suisses manifestait à l'époque le besoin d'acquérir une résidence secondaire.

10.4 Résultat intermédiaire

Une éventuelle abrogation de la Lex peut à court - et - moyen terme causer une augmentation de la demande sur le marché des résidences secondaires. Des pronostics à long terme ne sont pas possibles. Des vagues ponctuelles d'accroissement vif de la demande ne peuvent jamais être exclues à long terme.

Les clarifications apportées par les experts entendus par la Commission et par les autres experts consultés concernant l'évolution de la demande en cas d'abrogation de la Lex montrent que des pronostics fiables et à long terme ne peuvent être faits. Cela ne résulte pas seulement d'une carence de fondements statistiques, mais surtout d'une impossibilité

de formuler des affirmations certaines sur l'évolution politique et économique à long terme en Suisse, en Europe et dans le monde en général. Des événements imprévisibles à l'intérieur du pays et à l'étranger peuvent, à l'avenir également, provoquer ponctuellement une augmentation inhabituellement forte de la demande. La Lex manquera comme moyen possible de réfréner une telle demande.

Toutefois l'on peut admettre avec un certain degré de certitude qu'une abrogation des restrictions faites aux étrangers conduira à une demande supplémentaire considérable sur le marché des résidences secondaires touristiques, alors que le besoin en logements et en immeubles commerciaux à des fins d'utilisation propre ou de placements de capitaux n'augmentera guère fortement à courte échéance. A moyen terme, il y a lieu de s'attendre à une augmentation de la demande étrangère en résidences secondaires estimée à quelque 20-40 % par rapport à la situation actuelle. Tandis que l'étude Muggli ne pronostiquait aucune augmentation de la demande en raison de perspectives alors économiquement mauvaises à court terme, on doit actuellement s'attendre à un développement plus important de la demande immédiatement après une éventuelle abrogation de la Lex, en raison de la modification de la situation économique. L'épuisement élevé des contingents de logements de vacances dans certains cantons touristiques au cours de ces dernières années est un indice à cet égard (comp. à ce propos chiffre 7.1).

11 Effets d'une pression accrue de la demande

Sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage, la construction de résidences secondaires a atteint des proportions non désirées notamment dans les régions touristiques. Avec une abrogation de la Lex, le problème des résidences secondaires peut s'aggraver. L'expansion de la construction de résidences secondaires peut provoquer une augmentation des prix et conduire à une pénurie de résidences primaires. Sous l'angle de la politique économique, le tourisme des résidences secondaires est un facteur essentiel du tourisme étranger. Une abrogation des restrictions à l'acquisition pourrait provoquer des impulsions économiquement souhaitable. En l'état actuel des connaissances, l'abrogation de la Lex n'entraînera pas de nouveaux problèmes notables en ce qui concerne le blanchissage d'argent.

Les effets d'une demande incontrôlée en terrains sont complexes. Ils sont toutefois connus en raison des années de boom dans la construction des résidences secondaires. Les efforts du législateur en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage d'une part, en matière d'encouragement à la construction de logements, de droit du bail et - ainsi qu'en droit

foncier d'autre part, constituent des réponses à diverses exigences de notre société concernant le sol. Une analyse globale des conséquences d'une utilisation supplémentaire du sol aurait conduit non seulement à dépasser le mandat de la Commission, mais aussi requis des connaissances nouvelles. Aussi la Commission se devait-elle de mettre d'abord en évidence les conséquences principales d'une demande supplémentaire dans le secteur des résidences secondaires, afin que le débat sur d'éventuelles mesures de remplacement puisse être orienté sur ce problème et cet objectif.

11.1 Aménagement du territoire

Il existe actuellement environ 310'000 résidences secondaires en Suisse. Cela représente environ le 10 % de l'ensemble des logements, une proportion qui ascende jusqu'à 80 % dans certaines communes touristiques. Sous l'angle de l'aménagement du territoire, les résidences secondaires sont problématiques notamment en raison de leur intensité moindre d'utilisation. Elles compliquent une gestion rationnelle du sol.

L'aménagement du territoire veille surtout à une répartition du sol en fonction des divers modes d'affectation. Il vise un juste équilibre entre les différents intérêts d'affectation et doit tendre à restreindre la consommation de terrains à ce qui est indispensable. En raison de la rareté et de l'exiguïté du sol, toute affectation supplémentaire dans un domaine se fait nécessairement au détriment d'autres modes d'affectation. Concrètement un besoin accru en logements et en immeubles commerciaux conduit à une accélération de la consommation des réserves de terrains à bâtir, lorsque la demande ne peut être satisfaite au moyen d'un changement d'affectation ou d'une utilisation concentrée des surfaces constructibles existantes.

Quel rôle joue à cet égard la construction de résidences secondaires? Les renseignements sur les aspects quantitatifs ont été fournis par un sondage sur les bâtiments et les logements effectué simultanément au recensement de la population. Il résulte de la table ci-après que l'on trouve actuellement 310'000 résidences secondaires en Suisse. Ces dernières représentent un peu plus de 10 % de l'ensemble des logements, et ont été en majeure partie construites au cours des trente années écoulées.

Tabelle 6

Aperçu de l'évolution des logements en Suisse (1960-1990)

	Etat des résidences principales	Changements moyens en %	Etat des résidences secondaires	Changements moyens en %
1960	1'540'400		59'600	
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	

Source : Office fédéral des statistiques; ASPAN, résidences secondaires (données extraites du recensement populaire)

La répartition des résidences secondaires en Suisse est très différenciée. Environ 70 % se trouvent dans les cinq cantons touristiques, à savoir du Valais, des Grisons, du Tessin, de Berne et de Vaud. Elles y représentent une part proportionnellement élevée de la dotation totale en logements (p. ex. quelque 40 % dans les cantons du Valais et des Grisons). La table ci-dessous indique une répartition interne dans les cantons touristiques à nouveau très différente suivant les communes; dans des lieux touristiques comparables, l'importance de la construction des résidences secondaires est aussi très différente. Cela a été confirmé par le sondage effectué auprès des communes par l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN; comp. à cet égard l'annexe 4).

Tabelle 7 :

Aperçu sur les résidences secondaires dans certains lieux touristiques (1970-1980)

	1970		1980	
	En chiffres	En % de tous les logements	En chiffres	En % de tous les logements
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%

* = résidences secondaires y c. les logements vacants

Source : ASPAN, résidences secondaires (Données tirées du recensement populaire)

La situation est un peu différente dans le domaine des résidences secondaires urbaines. En chiffres absolus (comp. aperçu ci-dessous), la proportion paraît peu relevante. Toutefois, on repère ici aussi une forte croissance. Une recherche d'André Odermatt en 1990 a établi que les "pied-à-terre" urbains se groupent autour des centres où ils apportent socio-culturellement des modifications considérables. La demande en résidences secondaires urbaines liée à des motifs professionnels, de formation ou de loisirs porte essentiellement sur des logements petits et très petits. Cela renforce la pression vers la conversion des logements familiaux en studios et conduit à un appauvrissement des autres infrastructures du quartier.

Tabelle 8:

Aperçu sur les résidences secondaires dans certaines villes suisses (1970-1980)

	1970		1980	
	En chiffres	En % de tous les logements	En chiffres	En % de tous les logements
Bâle	1'135	1.3%	2'575	2.8%
Berne	743	1.2%	2'035	2.9%
Genève	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%

Sources : Odermatt André; extrait de l'ASPAN, résidences secondaires (Données tirées du recensement populaire)

Au niveau de l'aménagement du territoire, les résidences secondaires peuvent causer divers problèmes. Elles nécessitent relativement beaucoup de terrains pour une intensité d'utilisation comparativement modérée et impliquent un développement des installations d'infrastructure et autres services de la part de la communauté pour des périodes de pointe. Hors-saison, les résidences secondaires inutilisées et fermées laissent l'impression d'un endroit déserté.

La construction de résidences secondaires accroît à bien des endroits la pression de délimiter de nouvelles zones à bâtir. Une telle extension de l'offre est toutefois juridiquement et matériellement limitée. La raréfaction des terrains à bâtir n'a pas pour seul effet de provoquer une augmentation du prix des terrains et des loyers. Bien plus, on risque que des immeubles affectés traditionnellement au logement ou au commerce par la

population locale ou celle d'un quartier soient utilisés à des fins touristiques ou comme résidences secondaires urbaines. Seules des mesures spéciales d'aménagement du territoire ou de politique sociale pourront préserver une partie de cette affectation traditionnelle (comp. à cet égard chiffre 12.3-12.5).

11.2 Protection de la nature, du paysage et de l'environnement

Une construction incontrôlée des résidences secondaires porte à bien des endroits atteinte au site. Le maintien de paysages intacts est capital pour le tourisme helvétique, qui est de ce fait remis en question.

Le développement touristique et la construction intensive qui en est le corrélat compromet la qualité de notre cadre de vie. Les années de boom dans la construction des résidences secondaires surtout ont porté des préjudices considérables et souvent irréversibles à la nature, au paysage et à l'environnement. Dans les domaines de la protection de l'air et des cours d'eaux, des mesures coûteuses d'assainissement ont été indispensables. La pression sur les régions peu ou pas touchées à ce jour s'accroît. En matière agricole, les terres cultivables ou les surfaces écologiques compensatoires s'amenuisent, voire sont totalement absorbées dans des zones à bâtir ou dans des installations d'infrastructures. Les résidences secondaires contribuent à aggraver sensiblement les problèmes de circulation : des voies de communication doivent être aménagées ou créées; des valeurs-limites de charges en matière de protection de l'environnement sont dépassées à bien des endroits. C'est précisément cette consommation du paysage qui a renforcé les revendications en vue d'abandonner la mentalité de croissance qui avait cours dans les milieux touristiques. La nécessité de maintenir et de reconstituer un paysage intact est actuellement un capital reconnu et important pour un pays ouvert au tourisme. Des limites sont clairement posées à tout nouvel équipement touristique. L'amélioration de la qualité des installations existantes est prioritaire.

11.3 Marché immobilier

Il n'y a pas lieu de s'attendre à une augmentation de la demande en immeubles destinés à une activité commerciale, industrielle, de services, ou affectés à la résidence primaires. Une augmentation du besoin en résidences secondaires peut toutefois rendre plus difficile l'accession à des résidences primaires pour la population locale.

Si le marché immobilier en général et le marché du logement en particulier étaient laissés aux aléas du marché, l'augmentation de la demande en surfaces bâties provoquerait le plus souvent des augmentations de prix, parce que des mesures d'aménagement du territoire ne peuvent augmenter l'offre que d'une manière restreinte. Alors que dans les domaines du commerce, de l'industrie et des services, il n'y a guère lieu de s'attendre à des problèmes car l'abrogation de la Lex ne va pas provoquer une augmentation marquante de la demande (comp. à cet 10.2), il ne faut pas exclure des difficultés dans le secteur de l'habitat. Une augmentation des prix en zone à bâtir et dans les immeubles déjà construits à la suite d'une demande supplémentaire en résidences secondaires accroît les coûts du logement - actuellement déjà inhabituellement élevés en Suisse par rapport au niveau international - aussi bien pour les propriétaires que pour les locataires. Aussi les efforts pour promouvoir l'accession à la propriété pour les personnes physiques sont-ils remis en question. Les modèles existants de financement et d'aides au financement perdent leur efficacité, si les collectivités ne mettent pas des moyens supplémentaires à disposition. Dans les régions où la demande en résidences secondaires est élevée, des acheteurs notablement plus aisés financièrement peuvent évincer la population locale. Cet effet d'éviction n'est pas seulement connu dans les régions typiquement touristiques mais aussi dans les agglomérations urbaines. Les résidences secondaires urbaines pour les loisirs et la détente jouent certes un rôle peu important. Avec les résidences secondaires pour pendulaires, le nombre de ces "pied-à-terre" est en hausse. Cette tendance se renforce par l'internationalisation de l'espace économique.

La demande étrangère sur le marché des résidences secondaires s'élève aujourd'hui déjà à un cinquième environ (comp. à cet égard le chiffre 7.1). L'abrogation de la Lex peut accroître cette proportion et provoquer une augmentation possible des prix. De ce fait, des protagonistes économiquement moins aisés peuvent être éliminés du marché des résidences secondaires, voire du marché des résidences primaires. La population suisse perd ainsi son statut encore actuellement privilégié. Le cercle des intéressés est toutefois étroitement circonscrit, car l'acquisition de résidences secondaires n'entre actuellement en considération que pour une très petite couche de la population.

11.4 Impulsions économiques

En cas d'abrogation de la Lex, il y a lieu de s'attendre à une revitalisation du marché immobilier surtout dans le secteur des résidences secondaires. Les impulsions économiquement souhaitables qui peuvent en résulter tendront à renforcer la place économique et à assurer des places de travail également dans les régions défavorisées.

Les résidences secondaires occupent une place très importante dans le tourisme. Dans certains cantons touristiques, les nuitées en résidences secondaires dépassent celles de l'hôtellerie traditionnelle de plus du double. Non seulement les nouvelles constructions, mais aussi l'exploitation à long terme des résidences secondaires constitue une partie considérable du volume des commandes pour l'économie locale et contribue à la stabilité des places de travail. Cela concerne surtout les résidences secondaires non seulement occupées par leurs propriétaires pour leurs vacances et les week-ends, mais qui sont en outre régulièrement louées à des tiers. Selon un sondage effectué en 1977/78 dans le canton du Valais, environ 62 % des résidences secondaires sont louées régulièrement. La part de logements mis à disposition exclusivement à des fins de vacances est toutefois beaucoup plus petite. Le taux d'occupation moyen d'un logement est de 68 jours environ par année. Un taux d'occupation des lits de 12 % correspond au taux extrapolé de 28 % dans l'hôtellerie. Malgré le mauvais taux d'occupation, l'étude indique pour le même laps de temps environ 6 millions de nuitées en résidences secondaires, ce qui correspond à 59 % de l'ensemble des nuitées. Toujours selon cette étude, l'exploitation des résidences secondaires procure au canton du Valais des recettes de l'ordre de 230 millions de fr., soit un apport économiquement appréciable. Un décompte global des rendements indique au contraire que la location de résidences secondaires est en moyenne déficitaire, ce qui n'exclut pas qu'un gain puisse être retiré pour des logements plus grands et bien situés.

Il y a lieu de s'attendre à ce que la revitalisation de la demande sur le marché immobilier génère des impulsions économiques. L'industrie du bâtiment devrait en profiter directement et indépendamment d'une répercussion d'une éventuelle extension du volume de la construction sur le commerce d'immeubles. Si la demande supplémentaire porte sur des nouvelles constructions, elle stimulera alors le secteur de la construction et les industries annexes. On devra créer non seulement des espaces pour l'habitat et les places de travail, mais de nouvelles infrastructures telles que des voies de communications, des installations de transports touristiques, le traitement des déchets et des eaux usées. Au reste, le volume de travail augmentera globalement dans la branche touristique, ce qui influencera positivement la situation de l'emploi et - des revenus.

Les deux représentants des professionnels de l'immobilier de la Suisse romande, MM. Gaston Albisser de Lausanne et André Guinnard de Verbier, auditionnés par la Commission, ont également relevé que l'on devait s'attendre à des impulsions économiquement positives. Ils n'escomptent toutefois qu'une stimulation modérée du marché immobilier en cas d'abrogation de la Lex. Il n'y a pas lieu de craindre un véritable boom : Premièrement, parce que la Suisse a perdu son attrait à divers égards. Deuxièmement, parce que beaucoup de communes et de cantons ont restreint la construction des résidences secondaires par des instruments de droit de la construction et de l'aménagement. Un besoin de rattrapage subsiste par contre pour l'entretien des constructions existantes. Au reste, les professionnels de l'immobilier soutiennent sans réserve l'abrogation de la Lex. Il n'y a aucune raison de craindre une éventuelle concurrence étrangère, car la branche est habituée à une situation concurrentielle et possède par rapport aux entreprises étrangères toujours l'avantage de connaître les spécificités juridiques et les particularités locales.

A côté de ces effets incontestés et bienvenus (précisément en cette période de récession), il convient de prêter une attention particulière sur le rapport étroit existant entre le développement des nuitées en résidences secondaires et celles dans l'hôtellerie. Il y a lieu d'observer que, face à l'explosion du marché dans les années soixante et septante, le nombre des nuitées dans les exploitations hôtelières a stagné malgré une progression de l'ensemble des nuitées. Les résidences secondaires et l'hôtellerie sont du moins dans les lieux de tourisme traditionnel manifestement en concurrence directe. Du fait de la rationalisation du travail dans l'hôtellerie, une stagnation des nuitées peut avec le temps avoir pour conséquence une diminution des places de travail : Cet aspect est important car les prestations de services de l'hôtellerie sont bien plus étendues et requièrent ainsi un travail plus intensif que celles des résidences secondaires. Il n'est pas possible toutefois de se prononcer définitivement sur l'influence des résidences secondaires sur la stagnation des nuitées dans l'hôtellerie.

11.5 Blanchissage d'argent

Les immeubles ne sont pas particulièrement attractifs pour le blanchissage d'argent. L'instrumentation de l'acquisition des biens-fonds et l'inscription correspondante au registre foncier compliquent le camouflage de l'origine de l'argent sale.

La Commission a en outre examiné si une abrogation de l'assujettissement au régime de l'autorisation pour des personnes à l'étranger faciliterait le blanchissage d'argent. Dans le processus de blanchissage d'argent, il convient de distinguer trois phases essentielles. Dans une première phase, les fonds provenant d'activités délictueuses, notamment du trafic de la drogue, doivent être placés, à savoir être injectés dans les circuits financiers. A cet égard, les entreprises légales de camouflages, comme les boutiques, les restaurants ou les jeux de casinos où des montants élevés sont payés comptant, jouent un rôle important. Ensuite intervient le jeu de brouillage où les fonds sont transférés éventuellement par virement sur les marchés financiers internationaux, et ainsi l'origine délictueuse en est effacée. Dans la dernière phase, les fonds blanchis retournent dans la sphère directe de l'auteur pour être investis. L'investissement peut être le stade final du blanchissage dans la mesure où il est investi dans un placement légal par le biais d'une infraction.

Les immeubles jouent un rôle seulement pour la troisième phase d'intégration et d'investissement; ils entrent en considération comme objet de placement. Mais ils ne présentent aucun attrait spécifique, même en cas d'abrogation de la Lex, l'acquisition d'immeubles est soumise à diverses exigences de forme. Le concours d'un officier public est indispensable. Il est soumis à un devoir d'identification selon l'article 305 ter, 1er alinéa, du code pénal suisse, lorsqu'il agit professionnellement en qualité gestionnaire de fortune ou contribue au transfert de biens étrangers. A cela s'ajoute que le transfert du prix d'achat intervient en règle générale par l'intermédiaire d'une banque. Celle-ci est, sur la base de la même norme, tenue de vérifier la provenance des fonds et la titularité économique. Elle se rendrait punissable si elle renonçait à cette vérification. Par contre si un acquéreur étranger, questionné par le notaire sur le mode et la manière de payer, déclarait payer comptant, il se rendrait suspect et devrait s'attendre à une dénonciation. Toutefois, il convient de relever que les recherches peuvent être notablement plus difficiles, lorsque l'immeuble n'est pas acquis directement en nom propre, mais par le simple biais d'une personne morale aisément anonymisable.

Le problème se pose un peu différemment lorsque le capital doit être investi dans un établissement stable, dont l'acquisition sera considérablement facilitée par la suppression de l'assujettissement au régime de l'autorisation en vigueur. En cas de reprise par achat d'actions, les investisseurs échappent à l'examen approfondi des conditions de financement et le devoir d'identifier selon l'article 305ter, 1er alinéa, CPS n'existe pas dans chaque cas. Ici une solution générale doit être trouvée, qui garantisse l'identification et la transparence en matière financière indépendamment de savoir si en cas d'acquisition de parts d'entreprises des immeubles sont également touchés. Les normes

correspondantes de l'avant-projet de loi sur le blanchissage d'argent ont été déjà soumises à la procédure de consultation; ledit avant-projet est actuellement remanié par l'administration fédérale.

11.6 Résultat intermédiaire

En cas d'abrogation de la Lex, la demande supplémentaire en résidences secondaires - à laquelle on peut s'attendre - produira des impulsions économiquement souhaitées. Elle peut toutefois rendre plus difficile l'occupation rationnelle du territoire et porter atteinte au paysage. Aussi faut-il tendre à un développement ordonné dans la construction des résidences secondaires.

La demande supplémentaire sur le marché des résidences secondaires conduit à une consommation accélérée de terrains à bâtir, provoque des agrandissements de zones à bâtir et exige de la communauté des investissements élevés en infrastructures d'installations. Si l'accroissement du secteur des résidences secondaires ne pouvait plus être tenu sous contrôle, des mesures déjà prises en matière de protection de l'environnement et du paysage seraient d'emblée remises en question, ou de nouvelles mesures de protection seraient nécessaires. Les résidences secondaires peuvent déclencher une augmentation des coûts du logement pour la population locale et faire disparaître les affectations existantes.

Nonobstant ces conséquences non désirées surtout sur le plan écologique et de l'aménagement du territoire, toute demande supplémentaire provoque néanmoins des impulsions économiques sur le marché immobilier. Les résidences secondaires peuvent certes concurrencer l'hôtellerie traditionnelle, mais représentent dans les endroits typiquement touristiques un apport économique indépendant à ne pas sous-estimer. En l'état des connaissances actuelles, il n'y a pas lieu de s'attendre à de nouveaux problèmes en cas d'abrogation de la Lex dans le cadre du blanchissage d'argent.

IV Mesures de remplacement

12 Appréciation sur des mesures de remplacement possibles

Il existe une série de possibilités d'orienter la construction des résidences secondaires afin d'affaiblir les effets indésirables d'une augmentation de la demande ensuite d'une abrogation de la Lex. Toutefois, il n'y a pas de mesure absolument efficace. On trouve en premier lieu les mesures d'aménagement du territoire telles que les quotas de résidences et les règles concernant les surfaces minimales, qui ont déjà fait leurs preuves. Le contingentement et des charges fiscales plus élevées sur les résidences secondaires sont des instruments d'orientation entrant en ligne de compte. Pour des motifs juridiques et politiques, la Commission n'est pas favorable à d'autres mesures telles que la cantonalisation de la Lex, l'introduction d'une clause de sauvegarde, l'aggravation des conditions en matière de crédits ou des prescriptions de droit foncier. L'introduction d'une statistique foncière efficace est une base indispensable à la planification des mesures de remplacement.

Les recherches de la Commission indiquent que l'abrogation des restrictions fédérales à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger peut provoquer une augmentation de la demande en construction de résidences secondaires, qui peut avoir un effet économiquement stimulant d'une part et produire des conséquences non désirées d'autre part. Les réflexions, qui suivent, porteront dès lors sur la manière dont il sera possible de parer aux effets négatifs. Les mesures de remplacement possibles sont d'abord exposées, puis examinées en fonction de leur efficacité et de leur praticabilité.

S'agissant de la réglementation des résidences secondaires déjà introduite dans les cantons et les communes, la Commission a chargé l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) d'une recherche fondée sur le questionnaire suivant : Quelle est la réglementation connue actuellement pour restreindre la construction des résidences secondaires? Quel était le motif à l'appui de l'introduction des mesures correspondantes et qu'en est-il de la propagation et de l'aptitude pratique des règles introduites? Sur la base d'un sondage auprès de 20 communes environ et de réflexions propres, l'ASPAN a présenté et évalué un grand nombre de mesures. Les résultats de l'étude ont été exposés oralement devant la Commission et dans un rapport écrit figurant en annexe 4.

12.1 Cantonalisation de la Lex

Une délégation aux cantons de la compétence de la Confédération pour restreindre l'acquisition d'immeuble par des personnes à l'étranger et pour prendre des mesures, comme celle prévue dans l'actuelle Lex, est problématique au regard du droit constitutionnel et conduit à des inégalités de traitement à l'intérieur de la Suisse. La contradiction avec le droit de l'UE subsisterait.

La Commission s'est posé la question de savoir si les cantons pouvaient introduire des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger sur leurs territoires après une éventuelle abrogation de la législation fédérale; autrement dit si une fédéralisation de la Lex était possible. Il s'agirait en premier lieu de restreindre l'acquisition des résidences secondaires. De telles restrictions de droit cantonal enfreindraient toutefois aussi l'interdiction des mesures discriminatoires du droit de l'UE. Une telle solution serait problématique au regard du droit constitutionnel. La loi fédérale en vigueur est principalement fondée sur une compétence législative de la Confédération en matière de droit privé (art. 64, 2ème al., CST) et sur la compétence générale de la Confédération en matière d'affaires étrangères. Ce fondement sur l'article 64, 2e alinéa, CST fut dès l'origine controversé (comp. à ce propos l'aperçu figurant dans la prise de position de M. le professeur H. Hausheer, en annexe 5). La Commission est de l'avis qu'une délégation de la compétence de la Confédération en matière de droit privé aux cantons n'est pas compatible avec la conception, suivant laquelle l'ensemble du droit privé doit être codifié en tant que droit fédéral. Une délégation aux cantons est contraire à l'idée de l'unité du droit civil de la Confédération. Il semble aussi problématique de transférer aux cantons une partie de la compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères.

12.2 Clauses de sauvegarde

La Commission considère qu'une clause de sauvegarde liée à certains biens n'est pas urgente. Les aliénations non désirées de biens d'importance nationale à des personnes à l'étranger peuvent si nécessaire être évitées par des mesures d'aménagement du territoire.

Pour des motifs historiques et culturels importants, certains biens peuvent constituer des symboles nationaux. Pour éviter, par exemple, que le Grütli, le Cervin ou d'autres immeubles et paysages importants sur le plan émotionnel passent en mains étrangères,

l'acquisition de certains immeubles par des personnes à l'étranger pourrait être prohibée. Un acte législatif de la Confédération pourrait comporter une liste de tels immeubles ou une description générale des sites, des lieux historiques et des monuments naturels ou culturels d'importance nationale. Une énumération pourrait avoir l'avantage de la clarté et de la simplicité, alors qu'une clause générale favoriserait une plus grande flexibilité et une plus juste adéquation. La Lex von Moos renforcée en 1971 comportait déjà une norme de ce type : cet arrêté fédéral prévoyait un motif de refuser à une personne à l'étranger l'autorisation d'acquérir lorsque l'immeuble se situait dans un paysage d'importance nationale au sens de la législation sur la protection de la nature et du patrimoine.

La Commission estime toutefois le danger d'un tel "bradage du sol national" dérisoire. Très souvent de tels immeubles sont en mains de collectivités publiques conscientes de leur responsabilité culturelle. Si des propriétaires envisageaient l'aliénation de tels immeubles revêtant un intérêt public, la collectivité pourrait se voir attribuer un droit d'exproprier par des mesures de protection ou par l'aménagement d'une zone protégée.

Les conventions internationales peuvent comporter des clauses de sauvegarde d'une toute autre catégorie. On mentionnera par exemple la clause de sauvegarde de l'Accord-EEE qui autorise un Etat-membre à édicter des mesures de protection lorsque ledit Accord entraîne sectoriellement ou régionalement de sérieuses difficultés économiques, sociétales et écologiques (FF 1992 IV 485 et 582s.). De telles clauses de sauvegarde n'ont pas d'importance dans la situation actuelle; elles entrent en discussion surtout lors d'éventuelles négociations de la Suisse avec d'autres Etats ou d'autres communautés d'Etats.

12.3 Mesures d'aménagement du territoire pour le maintien des résidences primaires

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il existe une palette de réglementations concernant les résidences secondaires. Les quotas de résidences primaires et secondaires surtout et les prescriptions sur les surfaces minimales ont fait leur preuve en matière de construction de logements. Elles peuvent favoriser une offre suffisante en résidences primaires pour la population autochtone et limiter au contraire seulement indirectement la construction des résidences secondaires.

Dans les régions attractives pour le tourisme, la demande en résidences secondaires peut conduire à des augmentations considérables des prix des terrains. L'affectation des

surfaces habitables existantes à des résidences secondaires et la construction nouvelle de tels logements se révèlent souvent une affaire plus lucrative que le maintien et l'édification de résidences primaires. A cet égard, des problèmes se sont élevés pour fournir à la population locale non seulement des terrains constructibles à des fins d'utilisation propre, mais aussi des immeubles locatifs servant à l'habitation durable. Des mesures d'aménagement du territoire telles que les quotas de résidences principales et secondaires ou des prescriptions minimales de surfaces de plancher habitable agissent sur la pénurie et le renchérissement correspondant de l'offre en résidences primaires. Elles obligent le maître de l'ouvrage aussi bien pour les nouvelles constructions que pour la conversion des résidences primaires en résidences secondaires à respecter les quotas de résidences primaires fixés dans les plans d'affectation communaux. Comparativement ces mesures sont très répandues dans les communes touristiques suisses et ont fait leur preuve dans la mesure où le problème du logement pour la population autochtone des communes concernées a pu être désamorcé. Une proportion trop importante de résidences primaires peut toutefois conduire à une offre excessive en surfaces habitables pour la population autochtone et mettre en question la rentabilité de la construction de logements. Il n'est dès lors pas étonnant que diverses communes débattent de la réduction, voire de la suppression des quotas de résidences primaires. On a aussi fait valoir sporadiquement que les mesures de promotion des résidences primaires avaient conduit à ce que systématiquement les logements les moins attrayants (situation au nord, rez-de-chaussée, sur le versant pentu) auraient été offerts en tant que résidences primaires, ce qui pouvait occasionner des difficultés d'exécution lors de changement de domicile ou de locataire.

La construction des résidences secondaires n'est toutefois qu'indirectement restreinte par ces mesures. Lorsqu'il ne subsiste plus de besoin en résidences primaires - du moins dans les communes avec une promotion orientée en résidences secondaires touristiques - ou lorsque la demande s'épuise éventuellement ensuite de la stagnation de la population, les réglementations correspondantes se révèlent alors inutiles car elles provoquent une hausse non désirée de la proportion des résidences primaires vacantes.

Les mesures incitatives, comme les systèmes de bonus / - de malus ou des contributions de remplacement, ont moins fait leur preuve et sont partant moins répandues. Les fondements en vigueur de la planification locale peuvent être encore un peu remis en question dans les cas où pour les superstructures et une affectation désirée, une utilisation supérieure est autorisée; ou en cas d'affectations non désirées, l'utilisation permise d'un immeuble ne saurait être épuisée ou alors une contribution doit être

acquittée comme "punition". La construction des résidences secondaires est à peine ralentie par ce biais.

12.4 Contingentement des résidences secondaires

Les réglementations sur les contingents restreignent directement et quantitativement la construction des résidences secondaires. En l'absence d'une expérience plus importante, leur praticabilité ne peut encore être appréciée définitivement.

Quelques communes ont - par un contingentement similaire à celui de la Lex - restreint quantitativement le nombre des résidences secondaires. La surface brute de pallier est fixée pour l'ensemble du territoire communal et est disponible pour une durée déterminée en matière de résidences secondaires. Cette proportion peut être modifiée périodiquement et elle peut aussi être fixée différemment selon les diverses zones à bâtir. Les modalités de fixation et d'octroi du contingent doivent être réglées par des prescriptions relevant du droit de l'aménagement ou de la construction. Afin qu'une telle réglementation soit compatible avec le droit fédéral, elle nécessite un fondement législatif et une harmonisation avec les normes de droit constitutionnel en matière d'aménagement du territoire. En règle générale, un recensement des zones à bâtir et de l'état des résidences secondaires ainsi qu'un concept de développement (touristique) sont en outre matériellement nécessaires.

Le contingentement des résidences secondaires remonte à une époque récente. Il n'est pas encore possible de dire s'il a fait ses preuves. Mais il est évident que le système du contingentement correctement institué représente un instrument d'orientation directement opérationnel et non discriminatoire en matière de construction de résidences secondaires.

12.5 Mesures de politique du logement et de politique foncière

Les mesures de politique du logement et foncière servent à la promotion de la propriété et à l'abaissement des taux des loyers. Elles n'influent pas directement sur la construction des résidences secondaires.

La construction de logements pour la population locale est soutenue par la Confédération dans le cadre de la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, ainsi que par certains cantons et quelques

communes. Les subventions correspondantes sont souvent demandées dans des communes à forte proportion de résidences secondaires. Des zones à bâtir sont délimitées à cet effet en faveur de la population locale surtout dans le canton du Tessin, où les communes disposent d'un droit d'acquérir de tels terrains. Les immeubles acquis de cette manière doivent à leur tour toutefois être aliénés à des autochtones qui veulent construire ou à un superficiaire. Semblablement aux mesures d'aménagement du territoire (comp. chiffre 12.3), les réglementations introduites ici permettent de fournir à la population locale des surfaces d'habitation à des prix abordables. Mais la construction des résidences secondaires n'est pas limitée pour autant.

Il en va de même pour une série d'autres mesures de politique foncière, comme le droit de préemption du locataire, le droit de préemption communal ou la publication des prix et le délai de blocage en cas d'aliénation d'immeubles : elles permettent une diffusion plus large de la propriété d'habitations et servent à combattre la spéculation. Mais elles ne peuvent en rien contribuer à résoudre directement la problématique des résidences secondaires.

L'abrogation de la Lex ne nécessite aucune modification des mesures existantes en matière de promotion de la construction de logements. Concernant d'autres instruments de droit foncier (droit de préemption des communes et des locataires, publication des prix, délai de blocage), un débat politique a eu lieu, il n'y a pas si longtemps, à propos des mesures urgentes édictées par la Confédération en matière de droit foncier. Ces mesures furent en majorité repoussées; elles n'ont dès lors pas été poursuivies par les autorités fédérales. De l'avis de la Commission, un nouveau débat n'aurait pas de sens en ce moment.

12.6 La statistique foncière

Une statistique foncière efficiente, comprenant aussi la part de propriété en mains étrangères et l'évolution des prix, est fondamentale pour une décision future de politique foncière.

La Commission a dû constater une carence de chiffres fiables pour déterminer la part de propriété foncière suisse en mains étrangères (comp. chiffre 7.1). Cette constatation n'est pas seulement valable pour la Lex, mais aussi pour toutes les données concernant le sol. Le conseiller national Ruffy l'avait déjà relevé dans une motion du 9 octobre 1986, dans laquelle il demandait au Conseil fédéral d'introduire un système fiable de recensement des

données concernant le sol. Le Conseil fédéral fut d'accord avec la motion; le Parlement a transmis l'intervention. Sous la direction de l'Office fédéral de la statistique, un système d'informations concernant le sol est en cours d'élaboration. Il est fondé sur trois piliers : la statistique des superficies doit fournir des informations sur l'utilisation effective du sol, la statistique des prix doit renseigner sur les transferts, et la statistique de la propriété doit recenser la répartition de la propriété foncière selon les catégories de propriétaires. Alors que la statistique des superficies est déjà recensée, les deux autres recensements existent seulement sous la forme de concepts rudimentaires. La décision de principe du Conseil fédéral sur leur introduction est encore en suspens. Les catalogues de données prévus comportent aussi des informations sur la nationalité et le domicile du propriétaire. Avec l'introduction du traitement électronique des données dans la tenue des registres fonciers - comp. à cet égard la Nouvelle figurant à l'article 949a CCS - le recensement des données peut en être grandement facilité. Une certaine transparence sur le marché foncier est assurée par l'article 970a CCS introduisant un devoir de publier les transferts.

La Commission considère une statistique efficiente du sol importante pour deux motifs : D'abord, il s'agit de contrôler le succès des mesures de remplacement introduites en cas d'abrogation de la Lex. En outre des données fiables sur la situation et l'évolution de la part de sol helvétique en mains étrangères sont politiquement indispensables, afin que l'on puisse à l'avenir disposer de données claires pour se prononcer sur d'autres mesures éventuelles. Les efforts entrepris jusqu'à aujourd'hui dans ce domaine doivent être intensifiés.

12.7 Contributions de droit public sur les résidences secondaires

Le droit fiscal et des contributions comporte diverses possibilités pour diminuer l'attrait des résidences secondaires. La charge fiscale doit être toutefois suffisamment élevée pour que la mesure produise véritablement son effet d'orientation. De simples augmentations des émoluments n'ont guère d'effet. Un effet d'orientation peut par contre découler d'un impôt grevant les résidences secondaires.

Des mesures fiscales visant à une meilleure utilisation et à une diminution de l'attrait des résidences secondaires peuvent déclencher certains effets d'orientation. La Commission n'était toutefois pas fondée à poursuivre des recherches approfondies dans le domaine des contributions de droit public, pour deux raisons: le traitement des résidences secondaires et de leurs propriétaires est connu en droit des contributions. Les résidences secondaires sont en principe assimilées aux autres immeubles. En outre, il existe deux

études complètes à cet égard: Un avis de droit sur les contributions admissibles dans le cadre des résidences secondaires de 1977 (avis de droit Höhn) et le rapport de la Commission d'experts chargée de l'examen du recours au droit fiscal à des fins de politique du logement et de politique foncière (Commission Locher; comp. les données précises figurant dans la documentation). Le 16 novembre 1994, le Conseil fédéral a pris connaissance de ce dernier rapport qu'il a communiqué avec ses recommandations aux directeurs des finances cantonaux pour prise de position. Il recommanda notamment aux cantons d'introduire un impôt sur les résidences secondaires.

L'imposition des résidences secondaires, telle qu'elle est en règle générale discutée aujourd'hui, est un impôt immobilier. Il est perçu sur tous les logements qui ne sont pas occupés par la population locale. L'impôt immobilier sur les résidences primaires se distingue essentiellement en ceci que la base de l'imposition n'est pas la valeur officielle, mais la valeur vénale. A cet égard, le taux d'imposition sur les résidences secondaires devrait être notablement plus élevé que celui des résidences primaires. La commission Locher avait même recommandé de ne percevoir l'impôt immobilier que sur les résidences secondaires. Le tarif fiscal pourrait être gradué selon la dimension de la surface habitable occupée de sorte que la charge augmente suivant la grandeur du logement. A l'inverse, le taux pourrait être corrigé à la baisse en fonction de la durée d'occupation. Un tel impôt cause au propriétaire d'une résidence secondaire des frais fixes supplémentaires, qui peuvent provoquer une incitation à la location. Il y a lieu de relever la large efficacité de l'imposition des résidences secondaires. Elle englobe aussi bien les régions urbaines que rurales. Elle peut non seulement restreindre la construction des résidences secondaires, mais aussi contribuer à une meilleure utilisation; la décision de louer le logement comme une résidence primaire en est confortée. De ce fait, l'imposition des résidences secondaires peut contribuer à l'efficacité des quotas de résidences en tant que moyens d'aménagement du territoire. Selon la Commission, l'imposition des résidences secondaires peut avoir un effet considérable et être politiquement bien acceptée si on détermine clairement à quel but les recettes seront affectées. On pourrait envisager par exemple des dépenses en divers types d'infrastructures (transports, approvisionnement en eau et en énergie, et traitement de déchets et des eaux usées), des avantages en faveur des moyens de transports publics et l'édification des résidences primaires à des prix avantageux pour la population locale.

Les autres mesures possibles en matière d'impôts ou de contributions, comme par exemple une augmentation du taux fiscal en cas d'imposition de la fortune immobilière, un prélèvement de diverses taxes causales pour des installations d'approvisionnement et d'élimination, ou une hausse des taxes sur les cours et les sports ne constituent, de l'avis

de la Commission, pas une solution aux problèmes soulevés. Les charges supplémentaires possibles seraient inaptes à produire l'effet essentiel d'orientation.

12.8 Restrictions des crédits

Des taux hypothécaires plus élevés lors de l'octroi de crédits pour des résidences secondaires ont un effet notable d'orientation. Il n'est toutefois pas indiqué d'édicter des prescriptions étatiques à cet effet.

Le financement des résidences secondaires par la majorité des instituts de crédits suisses est actuellement déjà soumis à des conditions moins favorables que pour les autres constructions de logements : le plus souvent le taux d'intérêt est supérieur d'un 1/4 voire d'une 1/2 % et une deuxième hypothèque n'est guère accordée. Ces conditions de financement plus difficiles peuvent être instituées comme moyen d'orientation, même s'il y a lieu de considérer que le rendement n'est pas un élément prioritaire lors de l'achat d'une résidence secondaire. Il n'y a toutefois guère de possibilité d'action étatique : les conditions des crédits sont fixées par les banques non pas pour agir sur la construction des résidences secondaires, mais selon d'autres critères. Les prescriptions étatiques dans ce domaine ne sont pas indiquées parce que le financement des investissements relève en principe de notre économie privée. En 1960 déjà, le Conseil fédéral avait certes salué un Gentlemen's Agreement entre organisations de crédits dans ce domaine, tout en relevant qu'il s'agissait d'une mesure d'entraide privée non contraignante en l'absence de fondement légal (FF 1960 II 1254 et 1259).

12.9 Mesures pour intensifier l'utilisation des résidences secondaires

La mise sur pied d'offices publics et/ ou privés d'informations et de réservations encourage une meilleure exploitation des résidences secondaires. Les offices du tourisme sont à cet égard compétents.

Par la mise sur pied de systèmes de renseignements et de réservations, qui assurent ou du moins facilitent la location de propriétés à louer, le taux d'occupation des résidences secondaires augmente. Selon deux études dans les communes valaisannes, il existe de grandes différences dans le traitement de la location. La proportion de la location effectuée par un bureau de location, une organisation de voyages ou un office du tourisme oscille entre 8 et 60 %. Si des cantons, communes, associations de transports

ou même des privés organisent davantage de services d'informations et de réservations, la demande étrangère en sera aussi bénéficiaire.

12.10 Droit de nécessité

Des mesures relevant du droit de nécessité sont en tout temps possibles au niveau fédéral en cas de mise en danger accrue d'intérêts nationaux. Les cantons devraient par contre s'opposer à des développements régionaux et locaux préjudiciables par la voie de la législation ordinaire.

Pour être exhaustif, il faut relever que les instruments de droit constitutionnel envisagés - à commencer par un arrêté fédéral urgent jusqu'au droit de nécessité réglementaire de police - autorisent les autorités de la Confédération à prendre, dans les situations particulières, des mesures par une voie plus rapide que celle de la législation ordinaire, lorsque la demande étrangère en immeubles pourrait à l'encontre de toute attente conduire à des problèmes d'ordre national. Mais les cantons devront réagir aux erreurs dans leurs développements régionaux et locaux. Comme le recours au droit de nécessité de la Confédération n'est possible qu'en cas d'urgence matérielle et temporaire pour toute la Suisse, des problèmes locaux ne peuvent guère être résolus par cette voie. Les cantons sont par conséquent tenus d'adapter leur législation à ce sujet.

12.11 Résultat intermédiaire

L'aménagement du territoire dispose des principaux moyens pour restreindre la construction des résidences secondaires. Mais l'imposition des résidences secondaires et leur contingentement constituent aussi des instruments d'orientation. Une appréciation sur la manière et le lieu où des mesures de remplacement doivent être introduites implique une statistique foncière efficiente. La Suisse n'en dispose pas actuellement.

Diverses mesures permettent en principe de gérer et de contrôler la construction des résidences secondaires, sans se fonder sur le critère de la nationalité. Les recherches de la Commission ont montré qu'il existe des possibilités de réglementation surtout dans les domaines du droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Au niveau communal, des quotas de résidences et des prescriptions sur les dimensions minimales en matière de construction de logements peuvent pallier les effets non désirés d'une construction excessive de résidences secondaires; le contingentement est un instrument direct d'orientation. L'introduction d'un impôt cantonal sur les résidences secondaires

préconisée par les experts fiscaux peut être institué en moyen supplémentaire d'orientation. Par la mise sur pied de systèmes de renseignements et de réservations, les organisations touristiques peuvent contribuer à intensifier l'exploitation des résidences secondaires. Les banques peuvent agir par des restrictions de crédits sur le marché des résidences secondaires. La Commission n'est pas favorable à des prescriptions étatiques à cet égard, ni à une cantonalisation de la Lex, ni à l'introduction d'une clause de sauvegarde pour certains biens. A une majorité importante, la Commission a estimé qu'il n'est pas non plus indiqué de réexaminer des mesures d'aménagement du territoire déjà intensivement débattues dans le passé (droit de préemption pour les communes et pour le locataire, devoir de publication, délai de blocage).

13 Mise en oeuvre des mesures de remplacement

Le problème des résidences secondaires peut s'aggraver en cas d'abrogation de la Lex, ainsi qu'on l'a exposé précédemment. Afin d'assurer un développement ordonné à cet égard, l'on dispose avant tout - à côté de l'imposition des résidences secondaires - des instruments relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, dont la mise en oeuvre correcte nécessite toutefois préalablement une législation cantonale différenciée et une amélioration de la documentation sur la statistique foncière. La Commission n'a pas été chargée de remettre des travaux législatifs préparatoires à l'appui de ces mesures et encore moins d'esquisser une réglementation détaillée. Mais elle a soumis des réflexions sur les mesures et sur le niveau - Confédération, canton, commune - qu'elles devraient concerner et a esquissé des options pour le cas d'une abrogation de la Lex. Celles-ci sont exposées ci-après.

13.1 Compétence pour édicter des mesures de remplacement

De l'avis de la Commission, la compétence pour introduire des mesures de remplacement en matière de construction des résidences secondaires doit - suivant l'ordre général des compétences découlant de la Constitution - relever en premier lieu des communes et des cantons. Ils sont concernés le plus directement par les effets négatifs possibles de la construction des résidences secondaires, et ils doivent pouvoir aménager en principe eux-mêmes leur environnement, et être en mesure d'apprécier au mieux l'adéquation locale d'une mesure de remplacement. Beaucoup de communes sont actuellement conscientes de leur responsabilité quant à la préservation du paysage, et les communes touristiques ont précisément un intérêt à un développement ordonné de la construction des résidences

secondaires. Cependant des prescriptions communales ne suffisent pas dans tous les cas. Les cantons sont dès lors tenus de réexaminer leurs instruments juridiques.

Certains conflits quant à l'utilisation du sol doivent être décidés aussi au niveau cantonal. Lors de l'élaboration des concepts de développement et dans le cadre des plans directeurs, les intérêts économiques et touristiques à un plus ample développement de la construction de l'habitat et des voies de communication doivent être harmonisés avec les objectifs de la protection de l'environnement et du paysage. Les instruments juridiques et de la planification nécessaires à cet effet existent déjà et ont déjà diversement fait leurs preuves.

Les expériences faites jusqu'à aujourd'hui et une appréciation réaliste de l'évolution future ne permettent pas d'ignorer toutefois que certains lieux n'ont pas la sensibilité nécessaire et qu'il leur manque la volonté d'agir pour maîtriser le problème des résidences secondaires. Dans de telles situations, la Confédération doit contribuer sur la base de sa responsabilité de droit constitutionnel à garantir une occupation rationnelle de notre territoire. Il ne s'agit toutefois pas d'introduire les mesures indispensables sur les territoires concernés à la place des cantons et communes compétentes. La Confédération doit tout au plus prévoir des procédures destinées à garantir que les cantons et communes accordent l'attention nécessaire à la construction des résidences secondaires. La législation fédérale doit produire des impulsions à cet égard et favoriser certains contrôles de la Confédération. Autrement dit, il appartient à la Commission d'institutionnaliser un dialogue sur les mesures de remplacement nécessaires et de prévoir certains mécanismes pour parer à des développements erronés. Lors de l'édiction de telles réglementations, il y a lieu de veiller en particulier à un échéancier correct dans l'optique de l'abrogation de la Lex. Celle-ci ne devrait pas être abrogée avant que les instruments juridiques pour introduire des mesures de remplacement soient à disposition.

13.2 Responsabilité communale et cantonale

Les cantons et les communes sont déjà, sur la base de leurs compétences en matière de droit de la construction et de l'aménagement, habilités à parer aux effets non désirés en matière de construction des résidences secondaires. Dans ce but, elles disposent d'une série de mesures telles que les quotas de résidences, le contingentement des résidences secondaires ou une politique foncière communale active. Dans les cantons avec une proportion élevée de résidences secondaires, il reste la possibilité d'introduire un impôt

sur de telles résidences. Toutefois les bases légales doivent encore être partiellement créées.

13.3 Prescriptions-cadres à édicter au niveau fédéral

S'il faut une garantie que les cantons et les communes introduisent ou maintiennent des mesures de remplacement, la Confédération doit édicter certaines prescriptions-cadres en raison de sa responsabilité en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage, aussi bien au niveau de la politique régionale que touristique. Cela peut se faire dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance corrélative.

Le devoir de planifier des cantons en matière de construction des résidences secondaires peut être ancré dans *les buts et principes de la planification*. Ces derniers sont contraignants pour les autorités législatives et d'application du droit. Les principes de la planification sont justiciables et directement applicables à toute pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire. Une révision correspondante de la loi sur l'aménagement du territoire peut comme telle déjà accroître la sensibilité des cantons et des communes au problème de la construction des résidences secondaires. Sous un autre angle, de tels principes de la planification nécessitent une mise en oeuvre, par la modification préalable des plans des zones et l'édiction de plans d'affectation particuliers. Des effets ne peuvent être dès lors attendus qu'à long terme.

Par un complètement des *prescriptions sur les zones à bâtir* fédérales, on peut créer un ordre juridique obligatoire pour toutes les régions concernées par la construction des résidences secondaires. Cela devrait suffire moyennant une obligation faite par la Confédération aux cantons d'édicter des normes particulières dans le domaine des résidences secondaires. La délimitation des territoires correspondants peut être établie dans le plan directeur cantonal ou dans une procédure particulière de planification cantonale. La réglementation correspondante ne doit pas restreindre sans nécessité l'autonomie des cantons et des communes.

Le droit actuel oblige déjà les cantons à exposer dans le *plan directeur* leurs objectifs en matière de développement de l'urbanisation. Les cantons remplissent ce devoir sous diverses formes et manières. Par un complètement des prescriptions de droit fédéral sur le plan directeur, les cantons peuvent être obligés de formuler leurs conceptions sur l'évolution de la construction des résidences secondaires dans leur plan directeur. Ils

peuvent dès lors - au préalable - être tenus de présenter dans le cadre du plan directeur des recensements sur la situation et des concepts de développement. Si le canton ne remplit pas ses obligations, la Confédération devrait refuser l'approbation du plan directeur ou exiger les compléments correspondants. Les fondements nécessaires à cette planification devraient toutefois prendre un certain temps. Toutefois les procédures des plans directeurs sont désormais connues dans les cantons; il s'agirait ainsi de reprendre une pratique établie.

L'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires représente un tout autre moyen d'orientation qui ne relève pas de l'aménagement du territoire. La souveraineté fiscale cantonale inclut une compétence pour introduire un impôt sur les résidences secondaires. Au regard du droit constitutionnel en vigueur, il serait par contre sérieusement douteux que la Confédération puisse obliger les cantons à introduire un tel impôt.

13.4 Mesures de remplacement au niveau de la Confédération

La Commission a aussi débattu sur des mesures possibles de remplacement directes au niveau de la Confédération. La Confédération pourrait fixer un nombre maximum de résidences secondaires pour une certaine durée sur l'ensemble de la Suisse, par analogie avec le système du contingentement de la Lex en vigueur. Dans le cadre de ce nombre maximum, la Confédération fixerait les contingents cantonaux, que les cantons pourraient répartir entre leurs communes. Ce nombre maximum pourrait être fixé de diverses manières, soit par la Confédération selon un processus centraliste, soit par les cantons selon un processus décisionnel fédéraliste.

La Commission n'est pas favorable à une telle réglementation. D'une part, il est douteux qu'une telle réglementation restreignant la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie puisse être fondée sur l'article 64 CST - compétence législative en matière de droit privé - ou sur l'article 22 quater CST - compétence en matière d'aménagement du territoire -. D'autre part, des considérations pratiques sont défavorables à une telle mesure. Celle-ci est trop schématique et ne laisse aux cantons qu'une petite marge de manoeuvre pour planifier. En outre, elle entraîne des coûts administratifs élevés au niveau de la Confédération. Il en va de même pour l'imposition des résidences secondaires au niveau fédéral. Le fondement constitutionnel pour l'introduction d'une telle mesure est également douteux.

13.5 Résultat intermédiaire

Des mesures de remplacement doivent être introduites là où la construction des résidences secondaires a atteint une dimension problématique sous l'angle de l'aménagement du territoire. Certaines communes et les régions touristiques sont principalement concernées. Le droit actuel habilite déjà les cantons et les communes à édicter certaines réglementations localement adéquates sur leurs territoires. Les cantons doivent toutefois examiner s'ils disposent de bases légales suffisantes pour introduire des mesures de remplacement adéquates, ou s'ils doivent les créer en cas de besoin. Afin qu'une coordination supralocale de la construction des résidences secondaires au sens d'un développement territorial harmonieux et l'introduction ponctuelle des mesures de remplacement soient assurées, il faut des prescriptions-cadres de droit fédéral obligeant à agir sans restreindre inutilement la marge décisionnelle des cantons et des communes. La loi sur l'aménagement du territoire et la réglementation corrélative doivent être claires à cet égard jusqu'au moment précis de l'abrogation de la Lex.

V Considérations finales et recommandations

La législation jusqu'à aujourd'hui sur les restrictions à l'acquisition de la propriété foncière par des personnes à l'étranger n'a que partiellement répondu aux attentes. L'intention du législateur de réaliser une série d'objectifs très différents par des restrictions de droit privé à la faculté de disposer n'était destinée qu'à un succès très limité. Les objectifs de politique monétaire et de planification territoriale peuvent actuellement être atteints par les instruments matériellement plus adéquats qu'offrent le droit économique et fiscal, de l'aménagement du territoire et celui de la protection de la nature, du patrimoine et du paysage. Le but de l'indépendance économique de notre pays est fortement relativisé au regard de l'interdépendance mondiale de l'économie suisse. Les mesures de protection de la Lex pour le maintien de la sécurité militaire sont devenues obsolètes, et elles doivent être supprimées selon le projet de révision du 7 octobre 1994.

En outre, le contexte politique et économique des années passées concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger en Suisse a considérablement changé. Même si la Suisse n'est pas entrée dans l'EEE, notre pays développe toujours davantage la circulation des biens et des services avec les autres Etats. Du fait que son économie est pour une part essentielle active mondialement, la Suisse peut toujours moins se prêter à une discrimination des étrangers. De plus, la place économique suisse a un intérêt essentiel à gagner en attrait pour les entreprises actives sur le plan international.

Il résulte toutefois aussi des recherches de la Commission que la part de propriété foncière de notre pays en mains étrangères n'est pas significative, du moins globalement, et qu'elle ne devrait pas changer fondamentalement en cas d'abolition de la Lex. Dans ces circonstances, on ne peut parler d'un danger d'emprise étrangère; le marché immobilier suisse n'est pas dominé par une demande étrangère.

Font exception, les régions typiques de résidences secondaires dans les cantons touristiques, où la part de propriétaires étrangers de logements est élevée et où une demande de personnes à l'étranger non négligeable devrait subsister à l'avenir également. La construction de résidences secondaires a atteint à divers endroits - partiellement aussi à cause de la demande étrangère - une dimension non désirée au regard de l'aménagement du territoire. En cas d'abrogation totale de la Lex, le problème des résidences secondaires peut s'aggraver ici. L'extension de la construction des résidences secondaires doit, de l'avis de la Commission, se développer dès lors dans des limites ordonnées.

Environ 70 % des résidences secondaires se trouvent dans les 5 cantons touristiques du Valais, des Grisons, du Tessin, de Berne et de Vaud. Même sur ces territoires, la répartition entre les communes et les régions est très différente. Il est dès lors évident que chaque commune doit édicter sa réglementation sur les résidences secondaires. L'ordre existant en matière de droit de la construction et de l'aménagement les habilite déjà à introduire certaines solutions adéquates localement pour restreindre les effets non désirés. A ce jour, les communes concernées n'ont cependant pas toutes fait usage de ces instruments du droit de la construction et de l'aménagement.

Les réglementations sur les résidences secondaires doivent certes avant tout concerner les endroits où les problèmes existent ou pourraient surgir, à savoir principalement au niveau communal. Mais l'équilibre supralocal avec les autres intérêts comme le développement de l'urbanisation, du tourisme et des transports ou la protection de l'environnement et du paysage doit être assuré. De plus, il faut garantir que les mesures nécessaires seront prises à temps.

La Commission n'a pas présenté un concept détaillé de réglementation. Il résulte toutefois de son étude que les prescriptions sur la planification de l'urbanisation et du paysage doivent être établies clairement dans la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, et dans la législation cantonale et communale, en sorte que le problème des résidences secondaires susceptible de s'aggraver encore localement et régionalement en cas d'abrogation de la Lex soit effectivement abordé. Il appartient certes aux cantons et aux communes de poser au préalable les fondements des mesures concrètes dans leur législation et leur planification. La Confédération doit toutefois de son côté veiller par des prescriptions d'aménagement du territoire à ce que les cantons et les communes prennent effectivement des mesures pour réglementer la construction des résidences secondaires, là où elles doivent être introduites; et elle doit assumer une fonction déterminée de contrôle lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Les mesures correspondantes doivent dès lors être édictées à temps, à savoir simultanément à l'abrogation de la Lex. Par contre, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures de remplacement directes au niveau de la Confédération.

VI Documentation

Annexes

- Annexe 1: Conditions-cadres de droit international concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Document de base de l'Office fédéral de la Justice du 6 février 1995.
- Annexe 2: Liberalisierung der Lex Friedrich - Konsequenzen auf den touristischen Immobilienmarkt. Gutachten von Herrn Prof. H.R. Müller, Bern 1994.
- Annexe 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.
- Annexe 4: Mesures de remplacement dans le domaine des résidences secondaires en cas d'abrogation éventuelle de la Lex Friedrich. Rapport de l'ASPAN, Berne 1994.
- Annexe 5: Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG): Verfassungsmässigkeit einer kantonalisierten Nachfolgegesetzgebung. Gutachten von Herrn Prof. H. Hausheer, Bern 1995.

Interventions parlementaires

- Motion Vollmer du 10 juin 1991

Mesures destinées à remplacer la "Lex Friedrich"

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un rapport assorti de propositions afin que, dans la perspective d'une éventuelle réalisation d'un EEE et/ ou d'une adhésion à la CE, les objectifs que visait la "Lex Friedrich" dans le domaine de la politique foncière et de la politique de construction de logements puissent être atteints moyennant des mesures nationales, non discriminatoire à l'égard des étrangers.

Le Conseil national a transmis comme postulat.

- Initiative du canton de Genève du 15 mars 1993

Mandat pour l'abrogation de la Lex Friedrich

Le parlement ne lui a pas donné suite

- **Initiative parlementaire du 18 mars 1993**

Levée temporaire du régime de l'autorisation

Le Conseil fédéral désigne les cantons sur le territoire desquels le régime de l'autorisation au sens de la présente loi est levé, à condition que ces mêmes cantons ou les communes concernées veillent, par des mesures relevant de l'aménagement du territoire, à limiter la construction de résidences secondaires.

Traitement pendant.

- **Motion Reymond du 8 mars 1993**

Abrogation de la Lex Friedrich

J'invite le Conseil fédéral à abroger complètement et définitivement la Lex Friedrich (LF sur la vente d'immeubles à des personnes domiciliées à l'étranger) ou à laisser chaque canton libre de son application.

Rejeté par le conseil national.

- **Motion Maspoli du 18. Juin 1993**

Abrogation de la Lex Friedrich

Le Conseil fédéral est chargé d'entreprendre toutes les démarches nécessaires pour abolir la loi Friedrich.

Rejeté par le Conseil national

- **Postulat de la Commission pour les affaires juridiques du Conseil des Etats du 2 septembre 1993**

Remplacement de la Lex Friedrich par d'autres réglementations

Sur la base du rapport du Conseil fédéral du 25 août 1993 relatif à l'initiative du canton de Genève du 8 avril 1993, le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement jusqu'en mai 1994, et ce, conjointement au projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Friedrich), un rapport qui indiquera de manière concrète comment et jusqu'à quand il entend remplacer cette législation par d'autres réglementations relevant du droit foncier et de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, on tiendra compte, en particulier, des intérêts des régions de montagne, des besoins de l'économie, de l'industrie et du secteur financier ainsi que des obligations internationales de la Suisse.

Transmise par le Conseil des Etats comme postulat.

- Motion de la Commission pour les affaires juridiques du Conseil National du 16 août 1994

Maintien du nombre de logement habités en permanence

Le Conseil fédéral est prié de prendre des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire afin de limiter l'augmentation du nombre des résidences secondaires et de logements de vacances et afin de maintenir le nombre de logements habités en permanence dans les plans d'affectation communaux et garantir le maintien du nombre de ces logements.

Transmise par le Conseil national comme postulat.

Littérature

La liste ci-dessous ne comporte que les monographies et documents en rapport direct avec les recherches de la Commission.

- 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.

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 Überfremdungsgefahr 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 Grundstückserwerbs 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 Ferienwohnungsbau 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 Zweitwohnungsbau 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 kantonale 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:

- Füeg 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" entgegentreten wollen 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 ausgedehnten 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.

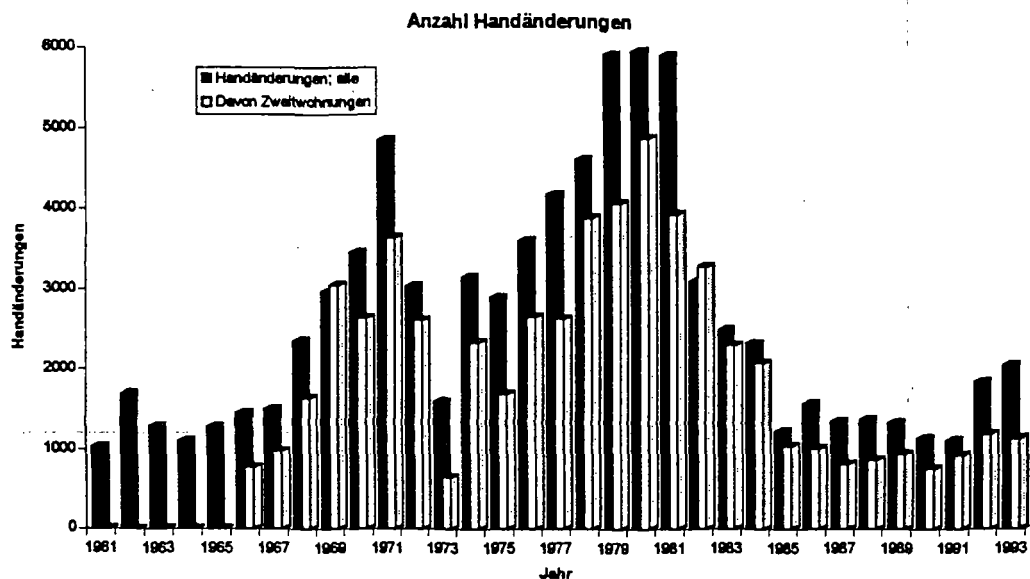
Um inskünftig über umfassenderes Zahlenmaterial verfügen zu können, verpflichtete bereits die Lex von Moos zu einer Statistik, wobei diese während den ersten fünf Jahren ausschliesslich die erteilten Bewilligungen auswies. Ab 1966 wurden auch die Handänderungen erfasst, ab 1985 wird der Nettoerwerb durch 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:

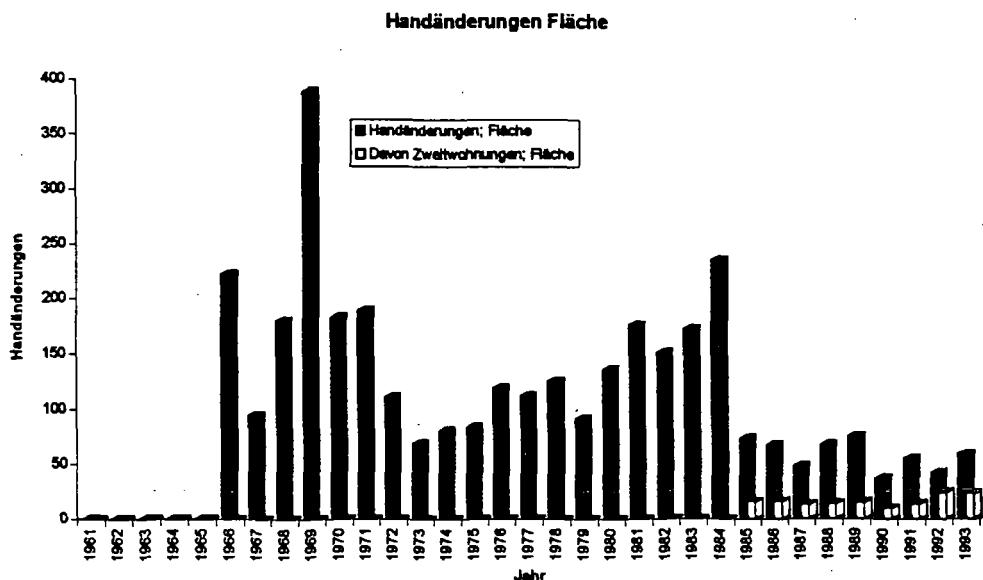
Bewilligungen, Handänderungen und Anteil Zweitwohnungen (1961 - 1993)

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)

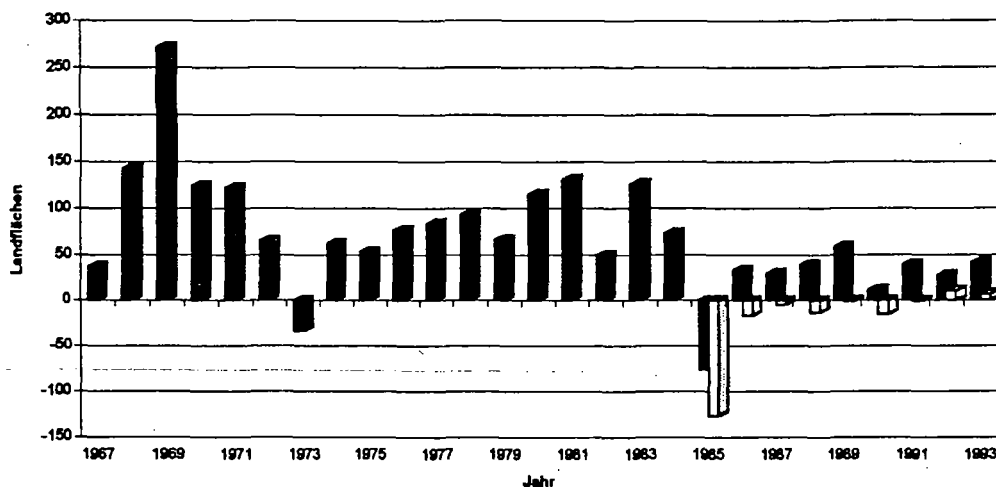
Jahr	Fläche der Handänderungen in ha 1)		abz. Handänderungen zw. Ausländern in ha 1)		abz. Rückkäufe durch Schweizer in ha 1)		Nettozuwachs in ha 1)	
	Total	davon Zweitw. 2)	Total	davon Zweitw. 2)	Total	davon Zweitw. 2)	Total	davon Zweitw. 2)
1967	94		11		46		37	
1968	180		11		26		143	
1969	389		17		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

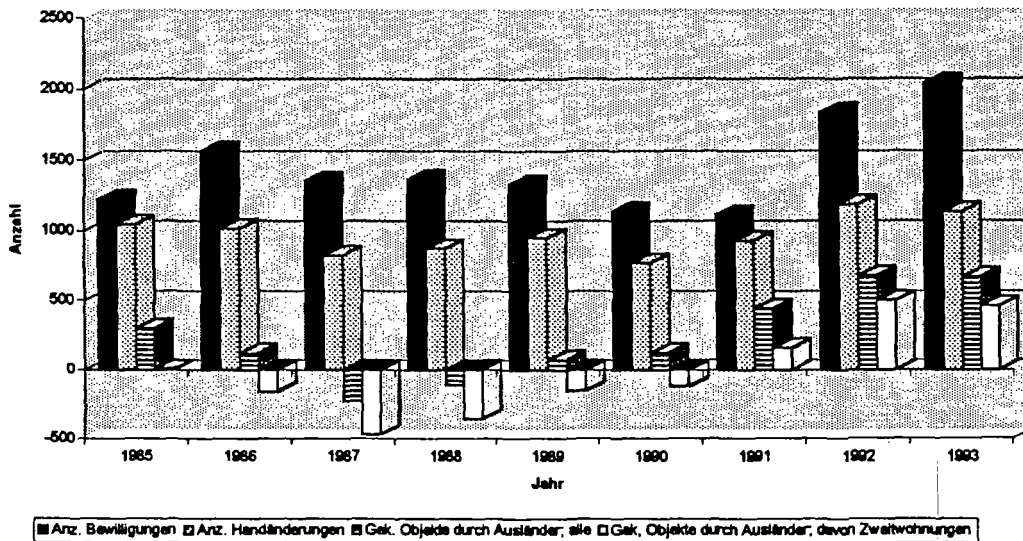
Für die Jahre 1985 - 1993 können die erteilten Bewilligungen, die Anzahl Handänderungen, die Abzüge und die daraus resultierende an Ausländer verkaufte Nettofläche mit Anteil Zweitwohnungen ausgewiesen (vgl. untenstehende Tabelle) und einander gegenübergestellt werden (vgl. Grafik dazu). Auffallend ist, 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 Parahotellerieestudie 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.

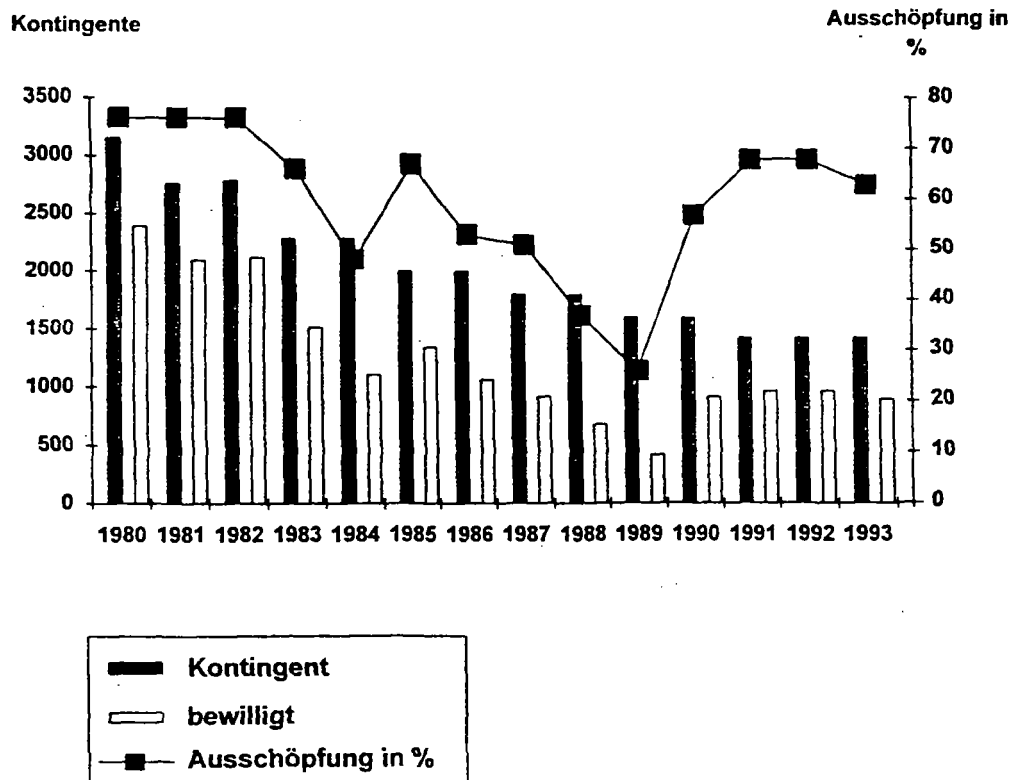
Das sich aus der Statistik der vergangenen dreissig Jahre und der eben angeführten Untersuchungen ergebende Zahlenmaterial zeigt, dass der *Zuwachs* an ausländischem Bodeneigentum in der Schweiz insgesamt kaum ins Gewicht fällt, bei den Zweitwohnungen hingegen von Bedeutung ist. Zum *Bestand* an ausländischen 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										
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 %
Valais	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 entgegentreten 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 Auftragserfüllung 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 Promotorenseite 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 Feriengebieten 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 Grundstückserwerbs 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 Grundstückserwerb 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 Grundstückserwerbs 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 zur 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

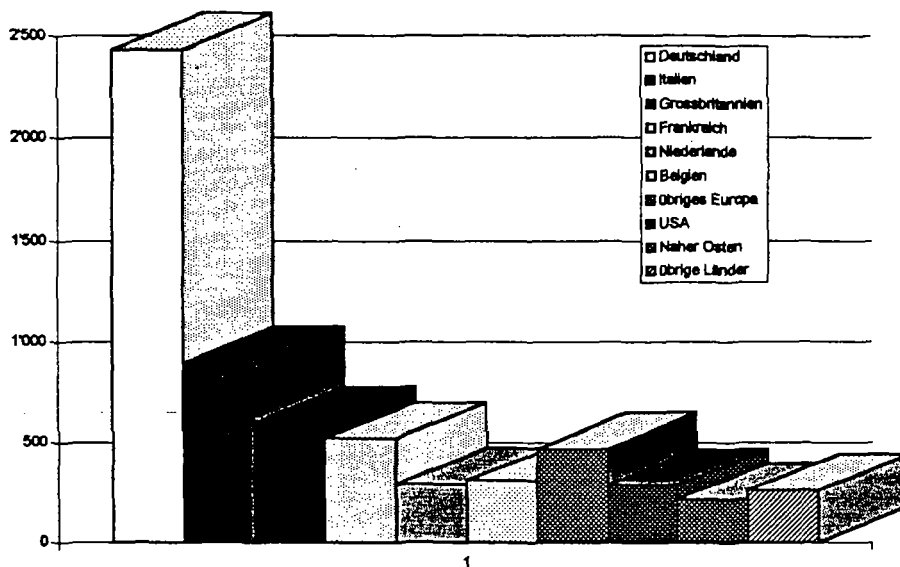
Die bisherige ausländische Nachfrage nach Zweitwohnungen in der Schweiz stammt vorab aus Deutschland, Italien, Grossbritannien, Frankreich, Belgien und den Niederlanden (vgl. dazu untenstehende Tabelle mit Grafik). Diese Länder werden auch inskünftig die wichtigsten Quellgebiete darstellen, weil eine 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 Verkaufsförderungsmassnahmen 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, Vermietungsmöglichkeiten etc.
- ☐ Betriebskosten, d.h. Akquisitionsprobleme, Löhne, Steuern, Abgaben etc.
- ☐ Regeldichte, d.h. Baubestimmungen, Bewilligungsverfahren, Transaktionskosten, Grundstückgewinnsteuern, Handänderungsauflagen 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 Zuwachsrates 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 Nachfragerwellen 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 Auslandsnachfrage 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 häushälterischen 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 Grundstückerwerbe 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 plazierte, d. h. in den Finanzkreislauf eingespiessen 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 Grundstückserwerbs 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 - neben 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 dahinfallen.

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 Tourismuskantonen, 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 Nachfolgegesetzgebung. 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 Standesinitiative 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.