



21.3598

Motion WAK-N.

**Änderung des Bundesgesetzes
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland**

Motion CER-N.

**Modification de la loi fédérale
sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.21

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Feller, Lüscher, Schneeberger, Walti Beat)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

AB 2021 N 1933 / BO 2021 N 1933

Proposition de la minorité

(Feller, Lüscher, Schneeberger, Walti Beat)

Rejeter la motion

Aeschi Thomas (V, ZG), für die Kommission: Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat diese Motion am 17. Mai behandelt. Die Lex Koller ersetzte 1983 die Lex Friedrich, benannt nach Bundesrat Rudolf Friedrich, ihrerseits Nachfolgeerlass der Lex Furgler, nach Bundesrat Kurt Furgler. Bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren gab es mit der Lex von Moos, benannt nach Bundesrat Ludwig von Moos, und der Lex Celio, nach Bundesrat Nello Celio, ähnliche Erlasse. Seit ihrem Inkrafttreten 1985 wurde die Lex Koller mehrmals angepasst. Im Rahmen einer Gesetzesanpassung wurde 1997 der Erwerb von Geschäftsliegenschaften vollständig liberalisiert. Seit 2005 dürfen Personen im Ausland auch Anteile an börsenkotierten Schweizer Immobiliengesellschaften kaufen, wie es bei Immobilienfonds schon immer der Fall war.

Am 10. März 2017 schickte der Bundesrat eine Vorlage, die nebst der Beseitigung einiger kleiner Schwachstellen im Gesetz die Lockerungen von 1997 und 2005 wieder rückgängig machen wollte, in die Vernehmlassung. Leider hat der Bundesrat dann am 20. Juli 2018 kommuniziert, dass er auf die Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland verzichten möchte. Die Begründung war, dass die Vorlage in der Vernehmlassung zu wenig Unterstützung erhalten habe.

Die Kommission ist sich sehr wohl bewusst, dass verschiedene Elemente der Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland umstritten sind, möchte sich aber nicht von vornherein einer Diskussion verschliessen, sondern die diesbezügliche Diskussion in den parlamentarischen Gremien führen. Es gibt zahlreiche Punkte, die man im Rahmen einer solchen Beratung im Parlament diskutieren müsste. Die Kommission beantragt deshalb, dass der Bundesrat diese Botschaft, die bereits vorliegt und in der Vernehmlassung war, dem Parlament unterbreitet, damit wir in den parlamentarischen Gremien diese Diskussion entsprechend führen können.



Ein heutiges Ja zu dieser Motion ist ein ergebnisoffenes Ja. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Beratung einer Reform der Lex Koller ein dringendes und wichtiges Anliegen wäre. Die Minderheit ist der Meinung, dass eine Reform der Lex Koller eine Zwängerei wäre und der Mehrheit der Vernehmlassungsantworten widersprechen würde.

Die Kommission hat der Motion mit 16 zu 8 Stimmen bei 0 Enthaltungen zugestimmt.

Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: Il est vrai que cette histoire de lex Koller est ancienne. Plusieurs éléments sont importants dans cette discussion qui, en réalité, a commencé lors des débats sur la situation liée au Covid-19. Malgré cette situation, nous avons choisi de sortir ces débats de la loi sur le Covid-19 et de déposer une motion de commission pour demander au Conseil fédéral de venir avec le projet qu'il avait mis en consultation en 2017. Malheureusement, lorsqu'il avait procédé à la consultation, l'essentiel des réponses avait été plutôt négatif. Par conséquent, le Conseil fédéral avait décidé, en 2018, de laisser tomber cette proposition de retour aux règles de la lex Koller et de protection en matière d'investissements de l'étranger pour les milieux immobiliers.

Il est important de comprendre – par rapport aux débats qui ont eu lieu en commission et même s'il existe une minorité qui s'oppose à ce que nous rouvrons ce débat –, que l'investissement de l'étranger dans les milieux immobiliers en Suisse, lorsque les capitaux sont abondants et que le territoire est rare, est un problème important pour l'ensemble des habitants de ce pays. En effet, lorsqu'il y a une forte pression des capitaux, qui sont simplement placés sans réel intérêt pour le territoire, sans réel intérêt pour ce qui est fait de l'argent, le risque est de faire augmenter les prix. Malheureusement, même si légalement ce n'est pas toujours possible, la réalité est qu'une pression très forte des capitaux sur les prix pousse à une augmentation des loyers ou évidemment des prix de l'immobilier. Cela a un impact direct sur l'ensemble des coûts.

Pour ces raisons, la commission regrette que ce sujet n'ait pas été mis à l'ordre du jour du Conseil national, puisque le Conseil fédéral a renoncé à soumettre son projet. La motion que la commission propose aujourd'hui a simplement pour objectif de mettre cet objet sur la table du Conseil national et du Conseil des Etats.

La question des investissements immobiliers de l'étranger ainsi que de leur impact sur les coûts, les prix et la population du pays est trop importante pour que nous n'en discutons pas, aux yeux de la majorité de la commission. Pour cette raison, nous souhaitons au moins que le projet qui a été mis en consultation en 2017 soit traité, qu'on en discute, comme cela peut être possible, quitte à ouvrir des discussions qui permettent de l'adapter.

Une minorité de la commission estime qu'il n'est pas nécessaire de mener ce débat. Elle s'appuie évidemment en priorité sur le fait que la réponse à la consultation de la part de quasiment tous les partis qui ont été consultés – ils ne l'ont pas tous été – a été négative. Elle s'appuie aussi sur le fait que plusieurs des mesures qui sont proposées dans le projet de 2017 sont déjà traitées d'une façon ou d'une autre dans nos conseils.

Toutefois, par 16 voix contre 8 et aucune abstention, la commission vous invite à accepter cette motion et donc à demander au Conseil fédéral de soumettre un message sur le projet qu'il avait mis en consultation en 2017.

Kamerzin Sidney (M-E, VS): Cher collègue – j'aurais aussi pu poser cette question à M. Aeschi –, les investissements étrangers sont très importants pour l'économie, pour les PME, pour l'industrie, particulièrement dans les régions touristiques et les régions périphériques. Qu'allez-vous dire, en cas d'acceptation de la motion, à toutes les PME, toutes les entreprises qui vont être privées d'investissements étrangers?

Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: Il faut être clair: on propose simplement de mettre le sujet à l'ordre du jour, ce qui veut dire que l'on pourra toujours y apporter des adaptations. Je tiens premièrement à préciser que certains secteurs, liés par exemple au tourisme, seraient exclus de ce projet de législation. Les résidences de personnes étrangères ou certains investissements dans l'hôtellerie ne seraient pas concernés. Deuxièmement – il est quand même assez important de le dire aussi –, les investissements dans les entreprises ne seraient pas concernés non plus.

Il s'agit d'une loi qui protégerait l'investissement pur dans l'immobilier. Aujourd'hui, beaucoup de gens souhaitent investir dans l'immobilier ou acheter du terrain. Ces denrées sont devenues extrêmement rares, donc cela engendre une pression à la hausse sur les prix. Ce projet de loi cible vraiment un domaine dans lequel les prix sont fortement poussés à la hausse, et ce n'est pas autre chose qui est visé aujourd'hui.

Badran Jacqueline (S, ZH): Geschätzter Kollege Bendahan, ich habe eine Anschlussfrage an vorhin: Können Sie bitte bestätigen, dass in der Vernehmlassungsvorlage Hotels und touristische Infrastrukturen explizit ausgenommen wurden?



Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: Tout à fait, Madame Badran, je viens de dire cela à M. Kamerzin. Effectivement, cela a été exclu. Donc, je le répète une deuxième fois avec grand plaisir pour vos oreilles.

Feller Olivier (RL, VD): Je déclare mes liens d'intérêts: sur le plan professionnel, je dirige la Chambre vaudoise immobilière et je suis secrétaire général de la Fédération romande immobilière.

Je représente ce soir la minorité de la Commission de l'économie et des redevances qui vous propose de rejeter la motion.

Nous sommes tout d'abord animés par un motif formel. La motion demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement, sous la forme d'un message, l'avant-projet de

AB 2021 N 1934 / BO 2021 N 1934

révision de la lex Koller qu'il avait mis en consultation en mars 2017. On peut se demander s'il est vraiment licite, s'il est vraiment légitime de demander au gouvernement de soumettre au Parlement un message qui reprendrait mot pour mot un avant-projet mis en consultation il y a plus de quatre ans, sans que le Conseil fédéral puisse y intégrer les remarques faites par les partenaires sollicités pendant la procédure de consultation. En d'autres termes, on empêche le Conseil fédéral d'avoir une appréciation personnelle sur la base des réponses enregistrées pendant la consultation sur l'avant-projet tel qu'il avait été mis en consultation. Cela pose un problème institutionnel et formel.

Le second problème posé par cette motion est d'ordre politique. Au fond, l'avant-projet a été mis en consultation il y a plus de quatre ans et l'écrasante majorité des acteurs, des forces vives qui ont été consultés, a rejeté la révision. Quand je parle de forces vives, il ne s'agit pas seulement des mouvements de pensée que les mauvaises langues qualifient parfois de lobbys, mais également d'une claire majorité des cantons. Les cantons, les acteurs associatifs et les partis politiques du pays ne veulent pas de cette révision et donc, à juste titre, le Conseil fédéral a écouté les partenaires et s'est dit: "Nous n'allons pas soumettre cet avant-projet au Parlement sous la forme d'un message." Les procédures de consultation sont un élément essentiel du régime de la démocratie semi-directe. Au travers des consultations, le gouvernement peut connaître l'appréciation des associations, des partis politiques et des cantons, de manière à ce que les messages transmis au Parlement reflètent ce qui est susceptible de devenir une majorité parlementaire, puis une majorité populaire en cas de référendum.

Le troisième motif qui nous anime est d'ordre économique. Cette motion aurait des conséquences dramatiques non seulement pour l'économie immobilière et l'industrie financière, mais aussi, surtout et avant tout, pour les régions de montagne, pour l'hôtellerie, pour la restauration, bref, pour le tourisme, qui a déjà été fortement touché par la crise pandémique que nous vivons depuis le mois de mars 2020. Donc, après la crise pandémique, nous créerions, au travers d'une révision de la lex Koller, une crise politico-économique inutile.

L'avant-projet de révision de la lex Koller mis en consultation il y a plus de quatre ans prévoit deux éléments principaux. D'une part, l'acquisition de locaux commerciaux par des étrangers devrait faire l'objet d'une autorisation, alors qu'aujourd'hui l'acquisition de locaux commerciaux par des étrangers ne doit pas faire l'objet d'une autorisation particulière. Et quand je parle de locaux commerciaux, il s'agit certes de bâtiments de production, d'entrepôts ou de bureaux, mais également d'hôtels et de restaurants. Donc les hôtels et les restaurants, l'infrastructure touristique de notre pays, seraient directement concernés par ce changement de paradigme. D'autre part, la révision telle qu'elle a été mise en consultation il y a quatre ans et demi prévoit qu'un ressortissant d'un Etat tiers domicilié en Suisse et titulaire d'un permis B devrait obtenir une autorisation pour acquérir une résidence principale en nom propre, alors qu'aujourd'hui, il peut acquérir un tel bien sans autorisation.

Vous voyez que l'on complexifie les procédures, que l'on nuit à l'économie. Nous avons besoin d'une lex Koller qui reste stable. Il ne s'agit pas aujourd'hui de l'alléger et encore moins de la supprimer, mais il ne s'agit pas non plus de la durcir au détriment des régions touristiques et de la branche touristique.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben es gehört: Die Motion beauftragt den Bundesrat, der Bundesversammlung einen Entwurf und eine Botschaft zur Änderung der Lex Koller zu unterbreiten. Ich habe es jetzt von Nationalrat Aeschi gehört, dass der Entwurf auf der Vernehmlassungsvorlage aus dem Jahr 2017 basieren soll.

Sie wissen, der Bundesrat hat 2018 darauf verzichtet, die Vernehmlassungsvorlage dem Parlament in Form eines Entwurfes und einer Botschaft zu unterbreiten. Er hat damit die Konsequenzen aus der Vernehmlassung gezogen. Sie haben es gehört: Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, darunter auch eine Mehrheit der Kantone, hat die Revision abgelehnt, und deshalb hat der Bundesrat auf eine Vorlage verzichtet. Ich muss



das nicht sehr viel weiter ausführen, ich kann einfach sagen, dass der Vorentwurf sehr stark kritisiert wurde und in den Stellungnahmen vor einem erheblichen Vollzugsaufwand gewarnt wurde. Der grundsätzliche Handlungsbedarf wurde verneint, auch eine extern eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung kam zum Ergebnis, dass aus ökonomischer Sicht die bisherige Regelung vorteilhafter sei.

In der Zwischenzeit wurden auch verschiedene Vorstösse eingereicht; ich erwähne die Motion Mazzone 18.4314, die der Ständerat am 16. Juni 2021 verworfen hat. Diese Motion forderte eine Anpassung der Lex Koller, damit Genossenschaftswohnungen auch für aussereuropäische Staatsangehörige zugänglich sind.

Ich bitte Sie deshalb um Verständnis, dass der Bundesrat hier nicht aus Begeisterung von sich aus die Annahme dieser Motion beantragen will, nachdem ein Vorstoss zu einem Thema bereits im Juni abgelehnt wurde und die Vernehmlassungsvorlage wenig Enthusiasmus ausgelöst hat.

Badran Jacqueline (S, ZH): Geschätzte Frau Bundesrätin Keller-Sutter, Sie wissen ja, wir sind in einem Land mit einem chronisch tiefen Angebot an Grund und Boden und einer chronischen Übernachtungsfrage. Im Moment wachsen die Kapitalien im Inland, unter anderem wegen der Pensionskassen. Was tut man in so einem Moment? Lässt man noch mehr Kapitalien rein, oder nimmt man aus einem solchen Markt, der übrigens der grösste volkswirtschaftliche Markt überhaupt ist, den wir haben, Kapital raus? Würden Sie, Frau Keller-Sutter, sagen, dass dieses zusätzliche Kapital, das vom Ausland kommt, das einheimische Kapital verdrängt und alle Immobilien teurer macht?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sehen Sie, Frau Badran, ich kann es relativ kurz machen. Der Bundesrat hat eine Vorlage vorgestellt. Ich kann Ihnen die Punkte, die auch von Nationalrat Feller aufgeführt wurden, noch einmal vorlesen. Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige unter die Bewilligungspflicht ist ein Hauptpunkt, den Sie ansprechen. Der Bundesrat hat das beantragt. Es ist aber in der Vernehmlassung durchgefallen. Ich habe einfach gesagt, dass man, wenn man diese Motion annimmt, wahrscheinlich eine Vorlage bestellt, die nicht unbedingt mehrheitsfähig ist.

Präsidentin (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit Feller und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3598/23746)

Für Annahme der Motion ... 108 Stimmen

Dagegen ... 69 Stimmen

(5 Enthaltungen)

AB 2021 N 1935 / BO 2021 N 1935