

Bundesamt für Wohnungswesen
Grenchen

**Aufhebung der Lex Koller:
Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht
(unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte)**

Zusammenfassung
31. März 2008

F a h r l ä n d e r P a r t n e r
Raumentwicklung

Auftraggeber Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Storchengasse 6
2540 Grenchen
Tel. 032 654 91 11
Fax. 032 654 91 10

Kontaktperson Herr P. Gurtner
Herr C.ENZLER

Ersteller Fahrländer Partner AG
Uetlibergstrasse 20
8045 Zürich
Tel. 043 333 05 55
Fax. 043 333 05 56
info@fpre.ch
www.fahrlaenderpartner.ch

Projektleitung Stefan Fahrländer

Bearbeitung Stefan Fahrländer
Sarah Fuchs
Dominik Matter

Juristische Beratung Karl Ludwig Fahrländer
AD'VOCATE
Helvetiastrasse 5 / Postfach 179
3000 Bern 6

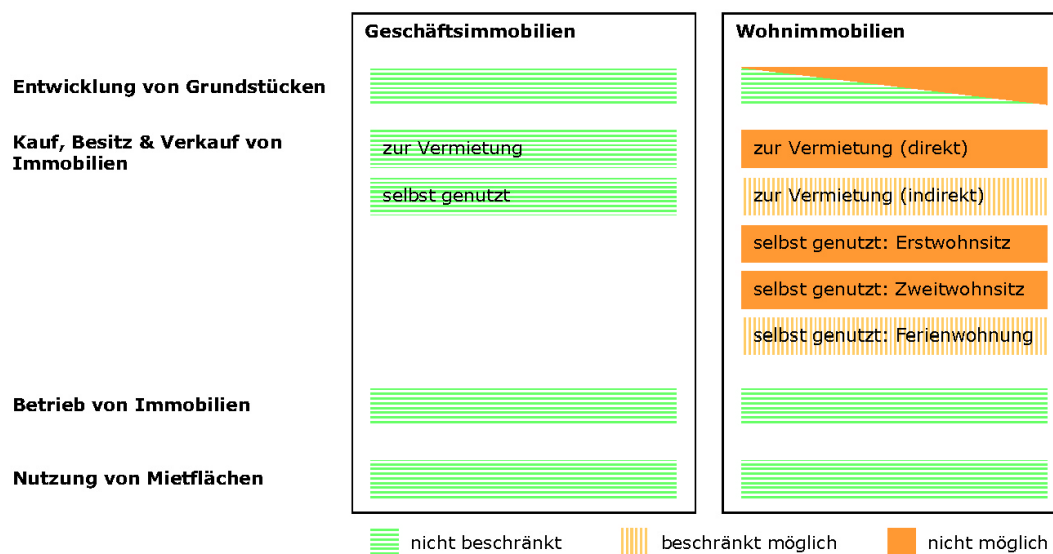
Zeitraum September 2007 bis März 2008

Zusammenfassung

Die Auswirkungen einer Aufhebung der Lex Koller¹ werden in der Öffentlichkeit sehr kontrovers beurteilt, wobei auffällig ist, dass in vielen vorgebrachten Argumenten gegen die Aufhebung Ängste eine grosse Rolle zu spielen scheinen. Diese Ängste gilt es ernst zu nehmen, gleichzeitig aber die Befürchtungen sachlich zu untersuchen.

Weiter fällt auf, dass im Rahmen der Diskussion um die Aufhebung der Lex Koller oftmals eine Vermischung mit Themen stattfindet, die gar nicht Gegenstand der Lex Koller sind. Insbesondere die Miete von Wohnungen und grossmehrheitlich der Erwerb von Erstwohnsitzen durch Personen mit einem ausländischen Pass sind nicht Gegenstand der Lex Koller, sondern betreffen die Ausländergesetzgebung und insbesondere die bilateralen Verträge mit der EU (Personenfreizügigkeit).

Heutiger Gegenstand der Lex Koller im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

Verschiedene Teilrevisionen des Gesetzes oder der Verordnung brachten gewisse Erleichterungen für den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland. Zu nennen sind insbesondere die Liberalisierungen von 1997 und 2002:

1. Der gesamte Bereich der Geschäftsliegenschaften untersteht seit Oktober 1997 nicht mehr dem BewG;
2. Seit Juni 2002 fallen Personen aus dem EU/EFTA-Raum nicht mehr unter die Lex Koller, sofern sie in der Schweiz wohnen.

Heute sind noch folgende Immobiliengeschäfte reguliert:

1. Der Erwerb von Rendite-Wohnliegenschaften ist verboten. Ausnahmen bilden der soziale Wohnungsbau in einigen Kantonen sowie gewisse indirekte Anlageformen;
2. Der Erwerb einer Ferienwohnung in einem touristischen Gebiet ist kontingentiert;
3. Der Erwerb einer Zweitwohnung in einem nicht-touristischen Gebiet ist verboten;
4. Der Erwerb eines Erstwohnsitzes durch eine in der Schweiz ansässige Person aus einem Nicht-EU/EFTA-Land ist verboten, sofern diese Person keine C-Bewilligung hat.

¹ Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983

Nicht unter die Lex Koller fällt hingegen die Miete von Wohnungen, auch nicht diejenige von Zweitwohnungen.

Mit der Aufhebung der Lex Koller würden folgende Immobiliengeschäfte für Personen im Ausland bewilligungsfrei möglich:

- Erwerb von Zweitwohnungen sowohl in touristischen als auch in nicht-touristischen Gebieten sowie Wegfall der Grössenbeschränkung. Die Unterscheidung in Ferien- und Zweitwohnungen entfällt;
- Erwerb eines Erstwohnsitzes durch Nicht-EU/EFTA-Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz aber ohne C-Bewilligung;
- Direkte und indirekte Anlage in Wohnliegenschaften mit Vermietungszweck, wobei gewisse indirekte Anlagen in Wohnimmobilien bereits heute möglich sind.

Transaktionsmarkt für Rendite-Wohnliegenschaften

Das grundsätzliche Interesse ausländischer Investoren an Rendite-Wohnliegenschaften wird insgesamt als vorhanden betrachtet. Aufgrund der Dominanz eher kleiner Liegenschaften im Bestand sowie aufgrund der geringen Zahl von Transaktionen ist allerdings nicht davon auszugehen, dass ausländische Investoren einen grossen Teil des Bestandes übernehmen könnten.

Bezüglich Anlegerverhalten sollte grundsätzlich zwischen ertrags- und wertgewinnorientierten Anlegern unterschieden werden, weniger nach inländischen und ausländischen Investoren.

Ertragsorientierte Investoren, darunter fallen insbesondere in- und ausländische Pensionskassen, sind primär am Verhältnis zwischen Netto-Mieterträgen (abzüglich Fremdfinanzierungskosten) und Eigenkapital interessiert, wobei ihr Fokus üblicherweise eher langfristig ist. Da diese Verzinsungserwartung auch von der Verzinsung anderer Anlageformen abhängig ist, steigen und sinken die Marktwerte von Liegenschaften - und damit die Verzinsung auch bei gleichbleibenden Mietzinsen und Kosten. Diese Anlageform ist ähnlich der Anlage in Obligationen.

Wertgewinnorientierte Investoren haben einen stärkeren Fokus auf die Wertveränderung der Investition, wobei bei Immobilien die Verzinsung des Eigenkapitals stark von der Fremdfinanzierung abhängt. Dieser Investorentyp hat unter Umständen einen kürzeren Anlagehorizont als ertragsorientierte Anleger.

In den vergangenen Jahren sind die Marktwerte für Rendite-Wohnliegenschaften an zentralen Lagen angestiegen, was mehrere Gründe hatte: Vor allem in den Zentren haben Investoren, aber auch Privatpersonen zur Selbstnutzung, kleinere Mehrfamilienhäuser erworben und in Eigentumswohnungen umgewandelt, was den Mietwohnungsbestand in den attraktiven Quartieren verringert hat. Gleichzeitig blieb die Nachfrage nach Mietwohnungen aufgrund der guten Wirtschaftslage gross, was zu steigenden Neumieten und damit zu steigenden Marktwerten der Liegenschaften geführt hat.² Ferner waren die vergangenen Jahre von sehr günstigen Finanzierungsbedingungen geprägt, was dazu führte, dass wertgewinnorientierte, stark fremdfinanzierte Investoren oftmals eine höhere Zahlungsbereitschaft hatten als ertragsorientierte Investoren. Letztere sind zudem meistens in ihren Möglichkeiten zur Fremdfinanzierung beschränkt.

² Veränderungen der Mieterträge haben c.p. einen Einfluss auf die Marktwerte von Liegenschaften. Hingegen haben Veränderungen der Marktwerte von Liegenschaften c.p. keinen Einfluss auf die Mieterträge, sondern auf die direkte Rendite.

Insgesamt hat sich die Differenz der Renditen zwischen zentralen und peripheren Lagen vergrössert. Marktbeobachter gehen davon aus, dass diese Vergrösserung der Renditedifferenz unabhängig von einer Aufhebung der Lex Koller noch weiter ansteigen könnte.

Nach einer Aufhebung der Lex Koller könnte der Anteil der wertgewinnorientierten Investoren insgesamt ansteigen. Ist dies der Fall, dürften sich die oben beschriebenen Veränderungsprozesse beschleunigen. Bestünde heute die Lex Koller nicht, würde sich die gegenwärtige Situation vermutlich wie folgt präsentieren:

- Tendenziell höhere Marktwerte in den Zentren und zentrumsnahen Lagen, insbesondere in den Regionen Genf und Zürich (Niveaueffekt). Die Differenz der Renditen zwischen den zentralen und peripheren Lagen wäre entsprechend grösser;
- An solchen Lagen wären die Einstandspreise auch für Wohnbaugenossenschaften und andere Investoren, die nicht nach Markt-, sondern nach Kostenmieten vermieten höher;
- Aufgrund des Anlagedrucks seitens der ertragsorientierten Anleger erfolgte möglicherweise eine gewisse Verdrängung inländischer Nachfrager.

Eine Zeitpunktbetrachtung greift aber zu kurz, weil die Immobilienpreise je nach Marktumfeld steigen oder sinken können. Der Gesamteffekt einer Aufhebung der Lex Koller ist deshalb nicht zwingend ein Anstieg der Marktwerte für Rendite-Wohnliegenschaften an zentralen Lagen, da sich die unterschiedlichen Effekte kompensieren können.

Aufgrund des Auftretens bzw. Rückzugs eher kurzfristig orientierter Anleger aus dem In- und Ausland, in Abhängigkeit vom Marktumfeld, könnten die Transaktionsmärkte künftig etwas volatiliter sein als heute.

Die Öffnung der Märkte für Rendite-Wohnliegenschaften dürfte es insbesondere zu Beginn von Aufschwungphasen für ertragsorientierte Investoren schwieriger machen, Immobilien zu erwerben, da vermehrt kapitalgewinnorientierte Anleger auftreten dürften. Gleichzeitig ergeben sich beispielsweise für Pensionskassen aber auch Möglichkeiten zur Realisierung von Aufwertungsgewinnen. In den anderen Phasen der Konjunkturzyklen dürften ertragsorientierten Investoren keine grösseren Nachteile gegenüber kapitalgewinnorientierten Anlegern erwachsen.

Aufgrund des vermehrten Auftretens kurzfristig orientierter Investoren steigt das Risiko von Übertreibungen auf den Märkten. Dieses Risiko von Übertreibungen besteht unabhängig von der Aufhebung der Lex Koller, könnte aber durch das Zulassen ausländischer Investoren grösser werden. In Abwärtsbewegungen der Transaktionsmärkte könnte das Auftreten ausländischer Investoren hingegen auch einen stützenden Effekt auf die Marktwerte haben.

Dem Risiko von Übertreibungen auf den Transaktionsmärkten – eine spekulative Blase hat sich trotz Lex Koller um 1990 auch in der Schweiz ereignet – wird mit der Grundstückgewinnsteuer entgegengewirkt. Diese ist kantonal geregelt. Vielerorts ist diese von der Haltedauer der Immobilie abhängig, so dass kurzfristige Gewinne stärker besteuert werden als langfristige erzielte Gewinne.

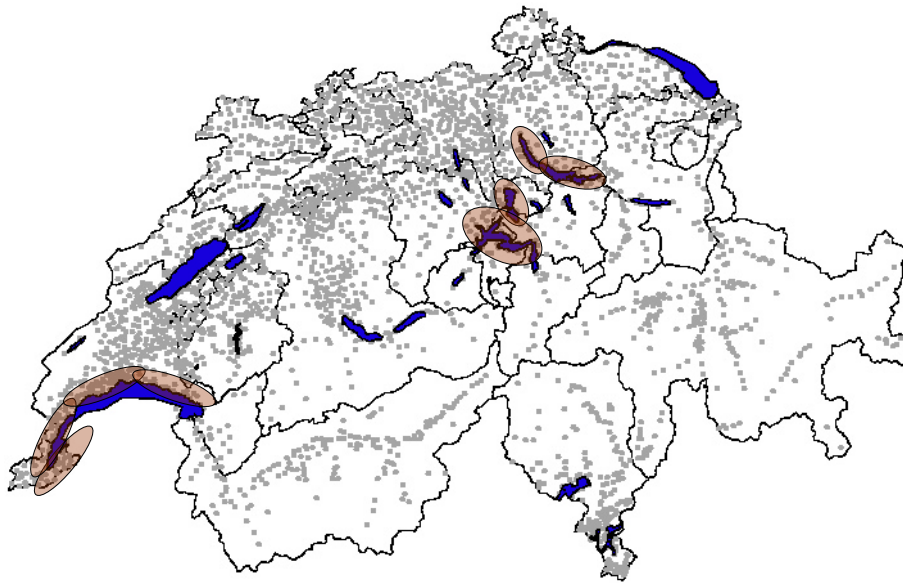
Für die Stabilität der Immobilienmärkte ist es nicht entscheidend, ob nun inländische oder ausländische Investoren auf den Märkten aktiv sind. Wichtig ist der Fokus der Investoren. Letztlich wäre es deshalb für die Stabilität der Märkte besser, wenn anstelle kurzfristig orientierter inländischer Investoren langfristig orientierte ausländische Investoren Liegenschaften in der Schweiz besitzen würden.

Zweitwohnungsmarkt in nicht-touristischen Regionen

Bei einer Aufhebung der Lex Koller ist in nicht-touristischen Gebieten ausser im gehobenen und luxuriösen Segment von keiner grossen Zusatznachfrage nach Zweitwohnungen auszugehen.

Diese zusätzliche Nachfrage dürfte sich auf die Region Genfersee sowie die beiden Ufer des Zürichsees konzentrieren. Eine gewisse zusätzliche Nachfrage könnte zudem an den attraktiven Lagen der Zentralschweiz sowie allenfalls im Tessin bestehen. In den anderen nicht-touristischen Regionen und Agglomerationen der Schweiz ist davon auszugehen, dass sich die zusätzliche Nachfrage nach Zweitwohnungen auf Einzelfälle beschränken wird.

Potenzielle Regionen mit spürbarer Zusatznachfrage



Quelle: Eigene Einschätzung. Kartengrundlage: BFS GEOSTAT/swisstopo.

In den Zentren wird die Lex Koller sehr streng befolgt und es ist praktisch unmöglich, eine Bewilligung für eine Zweitwohnung zu erhalten. Allerdings bestehen Möglichkeiten, legal eine Wohnung zu erwerben und diese letztlich als Zweitwohnung zu verwenden. Des Weiteren gibt es Anbieter, die auf die Vermietung von exklusiven Wohnungen an Personen im Ausland spezialisiert sind. Eine Aufhebung der Lex Koller hätte dann höchstens den Effekt, dass die Wohnung gekauft statt gemietet würde.

In den genannten stark nachgefragten Räumen der Agglomerationen des Mittellandes ist eine grosse inländische Nachfrage nach Zweitwohnungen festzustellen. Insgesamt sollte die Zweitwohnungsthematik deshalb weniger als Lex Koller-Thema wahrgenommen werden, sondern als eigenständige Problematik, unabhängig von Wohnort und Nationalität des Besitzers der Wohnung und zwar sowohl für Mieter- als auch für Eigentümerwohnungen.

Falls eine Zweitwohnungsproblematik besteht, sollte primär nachfrageseitig angesetzt werden. Es bestehen Möglichkeiten im Bereich der Einkommens- und Vermögensbesteuerung (Wochenaufenthalter) sowie bei den Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerten im Bereich Wohneigentum.

So könnte es angebracht sein, anstelle der heutigen Steuererleichterungen bei Zweitwohnungen zumindest eine Vollbesteuerung vorzunehmen.

Falls Spekulation mit Zweitwohnungen festgestellt wird, liesse sich diese durch höhere Grundstücksgewinnsteuern bei kurzen Haltedauern eindämmen. Weitergehende Massnahmen drängen sich aus heutiger Sicht nicht auf. Falls solche notwendig würden, wären diese zunächst auf ihre Wirksamkeit und Umsetzbarkeit hin zu überprüfen.

Weil die Nachfrage nach Wohnraum eine eigene Dynamik aufweist und eine Steuerung letztlich schwierig ist, stellt sich weiter die Frage, ob – unabhängig von der Lex Koller – der Nachfragedruck in einigen Zentren des Mittellandes nicht so gross ist, dass hier Ausweitungen des Angebots durch Um-, Aufzonungen und Verdichtung, allenfalls auch mittels Einzonungen in Betracht gezogen werden müssen.³

Entwicklungstätigkeit

Genauso wie die Nachfrage nach bestehenden Liegenschaften dürfte sich auch die Nachfrage nach Entwicklungstätigkeit seitens ausländischer Investoren auf die grossen Zentren und deren Agglomerationen konzentrieren. Dies sind auch die Standorte, wo seitens der inländischen Investoren Möglichkeiten gesucht werden. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass das Auftreten ausländischer Investoren überhaupt zu einer grösseren Entwicklungstätigkeit führen wird, sondern eher zu einem grösseren Wettbewerb unter den potenziellen Investoren. Falls effektiv eine grössere Bautätigkeit resultieren sollte, sind folgende Effekte zu erwarten:

- Bremsung der Zersiedelung in der Peripherie, da weniger Nachfrage an eher periphere Standorte verdrängt wird;
- Bessere Absorption der grossen Nachfrage nach Wohnraum und dadurch tendenziell sinkende Mieten.

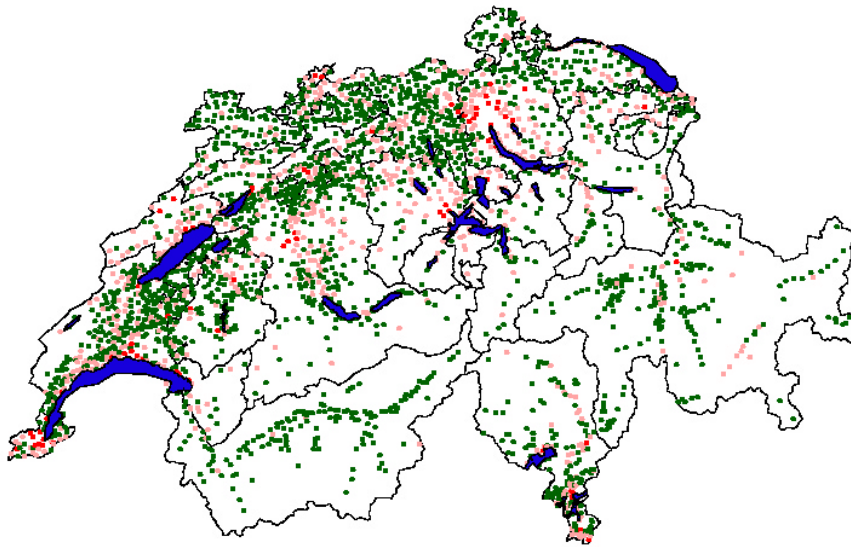
Im Hinblick auf grosse Entwicklungsprojekte wie beispielsweise Praille Acacias Vernets in der Stadt Genf, deren Entwicklungskosten mehrere Mrd. CHF betragen dürften, wäre eine Ausweitung der potenziellen Investoren sicherlich sinnvoll, da es in der Schweiz wohl nicht viele Investoren gibt, die bereit und in der Lage sind, mehrere 100 Mio. CHF oder gar 1 Mrd. CHF an einem einzigen Standort zu investieren.

Mietwohnungsmarkt

Obschon in vielen – ländlichen – Regionen der Schweiz die Wohneigentumsquote sehr hoch ist, sind die Schweizer nach wie vor ein Volk von Mietern. Insgesamt liegt die Wohneigentumsquote gegenwärtig bei über 38 Prozent, d.h. aber auch, dass mehr als 60 Prozent der Haushalte Mieter sind. Insofern ist den oftmals geäusserten Befürchtungen, dass die Aufhebung der Lex Koller zu einem Anstieg der Mieten führen könnte, grosse Beachtung zu schenken.

³ Global ist ein starkes Wachstum der Zentren festzustellen, da sich die Arbeitsnachfrage sowie das Bildungsangebot auf die Zentren konzentrieren. Die Möglichkeiten der Verdichtung sowie Um- und Einzonungen betreffen hauptsächlich die Zentren des Mittellandes, weniger die touristischen Zentren.

Anteil der Mieterhaushalte am Total der Haushalte



Legende: ● Gemeinden mit einer Mieterquote < 50 Prozent
● Gemeinden mit einer Mieterquote von 50-75 Prozent
● Gemeinden mit einer Mieterquote > 75 Prozent

Quelle: BFS VZ 2000, Bearbeitung Fahrländer Partner, Kartengrundlage: BFS GEOSTAT/swisstopo.

Die Mietpreise orientieren sich heute bei Neuvermietungen mehrheitlich am Markt. Die bestehenden Regulierungen betreffen insbesondere die Bestandesmieten. Mit der vorgesehenen Revision des Mietrechts würden zudem bei einer Handänderung keine Anpassungen der Bestandesmieten mehr möglich sein. Aus diesen Gründen ist nicht davon auszugehen, dass sich ausländische Investoren bezüglich Neuvermietung von Mietwohnungen aber auch bezüglich der Anpassung von Bestandesmieten sowie der Nebenkosten anders verhalten könnten als inländische Vermieter.

Insofern sind bei einer Aufhebung der Lex Koller höchstens geringe Auswirkungen zu erwarten.

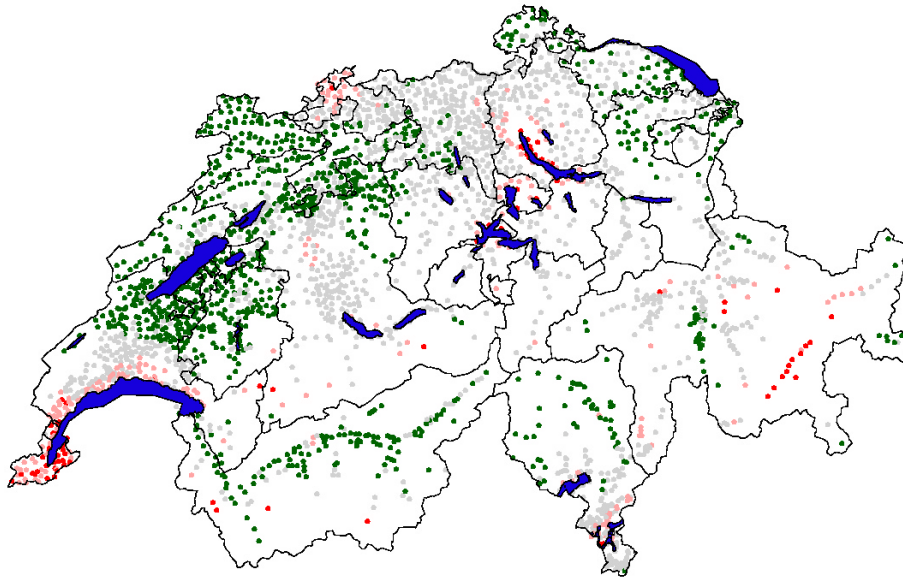
Ein Effekt könnte hingegen sein, dass aufgrund des Investorendrucks Bauland in den Zentren weiter verteuert wird. Dies hätte möglicherweise auch Auswirkungen auf die Einstandspreise von Wohnbaugenossenschaften und andere Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus, da sich ihr schon heute bestehendes Problem der Landbeschaffung noch verschärfen könnte.

Insgesamt ist festzustellen, dass es auf den Mietwohnungsmärkten sicherlich Probleme und Herausforderungen gibt. Die Analyse zeigt aber, dass diese aufgrund der Aufhebung der Lex Koller nicht wirklich verschärft würden und deshalb voraussichtlich keine spezifischen Massnahmen zu ergreifen wären.

Fazit

Viele der – möglichen – Probleme auf den Immobilienmärkten bestehen per se und haben wenig bis nichts mit der Lex Koller zu tun. So besteht eine sehr grosse Nachfrage nach Wohnraum (Erstwohnungen sowie Zweit- und Ferienwohnungen als Miete und als Eigentum) in gewissen Agglomerationen und einigen touristischen Regionen, die durch das knappe Angebot nicht befriedigt werden kann. Entsprechend sind die Preise an diesen Standorten hoch und weniger zahlungskräftige Nachfrager werden an weniger teure Standorte verdrängt. Nur aufgrund des Standortes kostet die identische Wohnung am teuersten Standort der Schweiz rund 5.5 Mal so viel wie am günstigsten Standort.

Preisniveau einer typischen Eigentumswohnung



- Legende:
- 265'000 – 500'000 CHF
 - 500'000 – 700'000 CHF
 - 700'000 – 900'000 CHF
 - 900'000 – 1'500'000 CHF

Quelle: Hedonische Modelle Fahrländer Partner, Stand 3. Quartal 2007, Kartengrundlage: BFS GEOSTAT/swisstopo.

Durch eine Aufhebung der Lex Koller würden die bereits bestehenden Probleme nicht wesentlich verschärft. Auch Übertreibungen auf den Immobilien-Transaktionsmärkten können unabhängig davon auftreten, ob «nur» inländische oder auch ausländische Investoren aktiv sind. Zentral ist das Verhalten, nicht die Nationalität oder der Sitz der Investoren.

In der Schweiz bestehen Herausforderungen in der Raumplanung. Immobilien müssten dort gebaut werden, wo eine eigentliche Nachfrage besteht. Eine Verknappung bzw. Knapphaltung des Angebots an den stark nachgefragten Standorten führt zwangsläufig zu steigenden Preisen und zu einer «Verteilung» der Nachfrage auf periphere Standorte. Von Aufwertungen an den zentralen Standorten sind tendenziell die weniger zahlungskräftigen Nachfragersegmente stärker betroffen als die zahlungskräftigen Nachfrager. Durch diese Verdrängungseffekte nimmt die Zersiedelung zu, die Verkehrsinfrastruktur wird belastet und die individuellen Pendlerkosten steigen an.

Anders ist die Problematik in den touristischen Zentren, wo die Lösung der Probleme wohl weniger in der Verdichtung und weiteren Einzonungen zu sehen ist, sondern primär in der Steuerung der Nachfrage nach Ferienwohnungen sowie der Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum für die Einheimischen, insbesondere der Erwerbstätigen.

Empfehlungen

1. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde die Aufhebung der Lex Koller, die Kosten verursacht und deren Wirkung begrenzt ist, ohne nennenswerte marktseitige Veränderungen gegenüber dem Status quo vor sich gehen. Die Lex Koller kann deshalb aufgehoben werden.
2. Aufgrund der grossen Bedeutung der Wohnungsmärkte sollte ein systematisches Monitoring der Marktentwicklungen durchgeführt werden, um mögliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu identifizieren. Dies unabhängig von der Aufhebung der Lex Koller.
3. Sollten im Rahmen dieses Monitorings Fehlentwicklungen festgestellt werden, können entsprechende Massnahmen getroffen werden.
4. Eine Herausforderung liegt in der Abwehr kurzfristiger, spekulativer Investoren auch aus dem Inland. Dem wird allerdings bereits durch die, von der Haltedauer abhängigen, Grundstückgewinnsteuern Rechnung getragen.
5. Die Probleme, die insbesondere in einigen touristischen Gebieten sowie auch in den Zentren bestehen, haben relativ wenig mit der Lex Koller zu tun, sondern sind mehrheitlich durch die inländische Nachfrage und das knappe Angebot verursacht. Insbesondere in den wachsenden Zentren sind Massnahmen zur Vergrösserung des Angebots, wie Verdichtung, Umnutzung, Auf- und Einzonungen sowie Massnahmen zur Verflüssigung der bestehenden Baulandreserven zu prüfen.
6. Heute besteht vielerorts die Situation, dass es sich aufgrund der Steuergesetzgebung finanziell lohnen kann, eine Zweitwohnung zu erwerben oder als Wochenaufenthalter zu mieten. Steuerliche Vergünstigungen im Zweitwohnungsbereich sollten überprüft werden. Insbesondere wenn die Zweitwohnungen für die Standortgemeinden Probleme verursachen oder aus raumplanerischer Sicht problematisch sind, könnte anstelle eines Steuerrabatts eine Zweitwohnungssteuer oder zumindest eine Aufhebung der steuerlichen Vergünstigungen als sinnvoll erachtet werden.
7. Als mögliche Massnahmen zur Steuerung der Zweitwohnungsnachfrage werden verschiedentlich Umwandlungsverbote, Zweitwohnungsanteile bzw. (temporäre) Zweitwohnungsverbote etc. genannt. Die Wirksamkeit sowie die praktische Umsetzbarkeit solcher Ideen sind aber noch zu prüfen.
8. Der Zeitpunkt der Aufhebung der Lex Koller sollte unter Berücksichtigung des Marktumfeldes erfolgen. Die möglichen kurzfristigen «Turbulenzen» der Politikumstellung können durch die Wahl eines geeigneten Zeitpunkts der Liberalisierung vermindert oder – bei einer Liberalisierung in einer Abschwungphase – allenfalls gar in einen positiven, stabilisierenden Effekt gedreht werden.