



22.4413

**Motion Schmid Martin.
Wohnungsknappheit
in Tourismusgemeinden.
Ergänzung von Artikel 3 BewV,
Personalwohnungen von Hotels als
Teil einer Betriebsstätte anerkennen**

**Motion Schmid Martin.
Pénurie de logements
dans les communes touristiques.
Compléter l'article 3 OAIE
afin que les logements
pour le personnel des hôtels
soient considérés comme faisant partie
d'un établissement stable**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.03.23

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Schmid Martin (RL, GR): Ich stelle Ihnen mit meiner Motion den Antrag, das Bewilligungsgesetz so zu ändern, dass in Zukunft auch Hotelbetriebe, die ausländisch beherrscht sind, Personalwohnungen zubauen, erwerben können.

Im Kanton Graubünden herrschte in der Vergangenheit die Praxis, dass die kantonale Bewilligungsbehörde Hotelbetrieben diese Möglichkeit zuerkannt hat, denn man geht im Kanton notorisch davon aus, dass zu einem Hotelbetrieb auch Personalunterkünfte notwendig sind. Diese Praxis wurde dann vonseiten des Bundesamtes für Justiz vor Bundesgericht gezogen. Nachdem das kantonale Verwaltungsgericht diese Praxis noch geschützt hatte, entschied das Bundesgericht, dass diese Praxis mit dem bisherigen Gesetz nicht vereinbar sei. Wenn wir diesen ehemaligen Zustand wiederherstellen wollen, müssen wir also das Gesetz ändern. Diesen Vorschlag mache ich Ihnen.

Warum eigentlich? Im Kanton Graubünden haben wir heute die Situation, dass der Wohnraum extrem knapp geworden ist. Gerade in den letzten Wochen wurden die Leerwohnungsstatistiken publiziert. Sie zeigen, dass heute selbst in einem Tourismus- und Bergkanton eine extreme Wohnungsknappheit herrscht. Wir sind der Kanton, der nach Zug, Obwalden, Genf und Zürich kommt. Es war historisch gesehen nie so, dass die ländlichen Kantone so wenige Möglichkeiten, so wenig Wohnraum ausgewiesen haben.

Wir sollten uns ein paar Minuten Zeit nehmen, um einmal darüber nachzudenken, was sich gegenüber der Vergangenheit geändert hat und warum diese Motion helfen könnte. Das Problem wird zwar nicht gelöst, aber zumindest verschärft es sich nicht noch weiter. Diese Motion ist nicht das Allheilmittel. Aber sie würde in einigen Gebieten mindestens die Möglichkeit geben, mehr Wohnraum fürs Personal zur Verfügung zu stellen.

Was hat sich gegenüber früher geändert? Die Gemeinden können aufgrund des Raumplanungsgesetzes, das vom Schweizervolk angenommen wurde, keine Einzonungen mehr vornehmen. Gerade in unserem Kanton ist es ein Thema, dass Bauland zurückgezont werden muss, obwohl wir Wohnungsknappheit haben. Wir haben die Auflage, dass diejenigen Grundstücke, die noch nicht überbaut sind und die der Bevölkerungsstatistik nicht entsprechen, zurückgezont werden müssen. Wir haben dort also eine Blockade. Wir reduzieren das Angebot, obwohl wir schon eine Knappheit haben, und wir wissen ganz genau: Wenn es knapp ist, sollte man eben mehr Wohnungen zubauen. Aber wir machen das Gegenteil, wir reduzieren noch die Möglichkeiten. Das verschärft





die Situation. Die Leerstände gehen zurück, die Preise steigen in die Höhe, und das ist teilweise auf das Raumplanungsgesetz zurückzuführen.

Gleichzeitig wird das Zweitwohnungsgesetz umgesetzt. Damit hat man den Gemeinden die Möglichkeit genommen, Quersubventionierungen vorzunehmen, wie sie es früher gemacht haben, auch im Erstwohnungsbau. Jetzt kommt die weitere Phase: Gemäss dem Bewilligungsgesetz und dem Bundesgerichtsurteil dürfen ausländisch beherrschte Hotelbetriebe, die noch Personalwohnungen bauen oder erwerben wollten, das auch nicht mehr tun. Tourismusbetriebe haben aber eine ganz andere Situation als andere Betriebe, weil die Mitarbeitenden vielleicht saisonal angestellt sind – es gibt sehr viele Wechsel – und die Hotels auch unterschiedliche Betriebszeiten haben. Man hat dann vielleicht eben manchmal auch Zwischenstunden, in denen man nicht im Betrieb arbeitet, bevor dann wieder die Arbeit für eine Mahlzeit ansteht.

Aus Sicht des Kantons und auch der kantonalen Bewilligungsbehörde war es gerichtsnotorisch, dass die Mitarbeitenden quasi betriebsnotwendig sind und dass sie eine Wohnung haben, wenn sie im Hotel arbeiten. Das war die ursprüngliche Praxis. Diese wurde vom Bundesgericht als unzulässig erachtet. Deshalb stellt sich jetzt die politische Frage, ob wir hier diese Möglichkeit wieder öffnen wollen. Meine Meinung ist klar: Wir sollten es nicht nur tun, sondern wir müssen es tun. Im Kanton Graubünden haben wir ein Problem. Ich kann nur darüber sprechen. Ich glaube aber, dass es auch an anderen Orten Probleme damit gibt, dass Grundstücke nicht mit Wohnungen überbaut werden dürfen. Das Bauland ist knapp, und gleichzeitig darf man diejenigen Grundstücke, die vorhanden sind, nicht überbauen. Das ist das Problem, das sich stellt.

Die Stellungnahme des Bundesrates ist aus meiner Sicht sehr unbefriedigend ausgefallen. Er schreibt, ein Ausbau sei hier nicht angezeigt. Aus der Optik anderer Regionen kann ich das vielleicht verstehen. Aus Sicht des Kantons Graubünden kann ich diese Antwort jedoch nicht verstehen. Bei uns ist es angezeigt. Wir haben ein Problem. Wenn vonseiten des Bundesrates gesagt wird, dass es Missbräuche geben könnte oder dass man keine solche Regelung wolle, dann bin ich damit einverstanden, dass man Auflagen erlässt, so wie es früher im Kanton Graubünden mit den Bewilligungen auch gemacht wurde. Wenn die Anforderung an die Bewilligung nicht erfüllt ist, darf kein Grundstück weiterverkauft werden. Ich glaube, dass dort die Lösung liegt. Man sollte diese Änderung vornehmen. Man sollte den Kantonen diese Möglichkeit geben. Wenn die anderen Kantone diese nicht brauchen, um das Problem des Wohnungsmangels zu lösen, dann sollen sie das Instrument nicht

AB 2023 S 176 / BO 2023 E 176

anwenden. Damit habe ich überhaupt kein Problem. Gleichzeitig kann man denjenigen Kantonen, die das Instrument einsetzen wollen, Auflagen machen, damit keine Missbräuche entstehen. Aus meiner Sicht ist das die Lösung, um dem Problem von Mitarbeitenden und Hotelbetrieben entgegenzutreten.

Gerade mit der Annahme der Zweitwohnungs-Initiative wollten wir ja Hotelbetriebe fördern. Wir wollen touristisch bewirtschaftete, strukturierte Beherbergungsbetriebe fördern. Das geht aber nicht ohne Personal. Die Betriebe brauchen auch Personal, und dieses muss irgendwo wohnen können. Ich glaube, darin liegt die Crux. Gleichzeitig hilft diese Motion auch den Einheimischen. Wenn nämlich genügend Personalwohnungen vorhanden sind, dann ist der Druck auf dem Wohnungsmarkt der Einheimischen geringer, und das hilft den Einwohnerinnen und Einwohnern in diesen Gemeinden auch wieder.

Ich bitte Sie also, dieser Motion zuzustimmen. Wir lösen nicht das gesamte Problem mit der Wohnungsknappheit, dessen müssen wir uns bewusst sein. Aber wir können einen Beitrag leisten, damit das Wohnungsangebot grösser wird, gerade auch in den touristischen Gemeinden. Deshalb bitte ich Sie hier, entgegen der Meinung des Bundesrates, dieser Motion zuzustimmen.

Rieder Beat (M-E, VS): Ich halte mich kurz. Natürlich besteht dieses Problem nicht nur im Kanton Graubünden; eine gegenteilige Behauptung wäre natürlich geschönt. Wir haben in verschiedenen Tourismuskantonen im Berggebiet das gleiche Problem: Wir haben für das Personal einfach keine Wohnungen mehr. Das Personal muss dann wirklich unsägliche Transportzeiten und Wegstrecken auf sich nehmen, damit es überhaupt zur Arbeit gehen kann. Ich möchte jetzt die Beispiele aus meinem Kanton nicht aufzählen. Wenn Sie hier einer Lockerung, wie sie die Motion Schmid Martin wünscht, zustimmen, kann man es rechtlich eingrenzen, dass das Missbrauchspotenzial gering sein wird. Wir könnten das auch mit Auflagen versehen, sodass es effektiv eben nur Wohnungen sind, die dem Personal zugutekommen und nicht für andere Zwecke missbraucht werden.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, dieser Motion zuzustimmen. Es wird dann Sache des Bundesrates und des Gesetzgebers sein, hier eine praktikable Lösung für jene Gebiete zu finden, wo aufgrund der Zweitwohnungsgesetzgebung, die sehr restriktiv angewandt wird, noch Personalwohnungen gebaut werden können. Ansonsten werden Sie diese Probleme einfach unter den Tisch wischen – zum Schaden der Arbeitnehmenden im



Tourismusbereich.

Stöckli Hans (S, BE): Es ist unbestreitbar ein Problem im Tourismusgebiet, das gelöst werden muss. Der Ansatz von Kollege Schmid könnte eine Lösungsmöglichkeit darstellen, allerdings nur in einem kleinen, bestimmten Rahmen. Die Anliegen sind dementsprechend berechtigt, auch im Kanton Bern herrscht die gleiche Problematik vor. Auch der Bundesrat hat in seiner Argumentation wichtige Dinge erwähnt, die es zu beachten gilt. Dementsprechend müsste bei einer Annahme der Motion auch diese Sichtweise mitberücksichtigt werden. Herr Kollege Schmid, Sie verlangen ja die Änderung von Artikel 3 der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Jetzt haben wir festgestellt, dass es eine entsprechende Gesetzesänderung braucht. Das heisst, es wird eine grosszügige Auslegung des Motionstextes verlangt, um Ihrem Anliegen gerecht zu werden. Zudem ist klar – und da gehe ich mit Kollege Rieder einig –, dass das nicht zu neuen Umgehungstatbeständen führen darf. Bei Annahme der Motion müsste die Umsetzung im engen Rahmen erfolgen. Die Möglichkeit zum Erwerb eines weiteren Grundstücks zur Erstellung bzw. zur Vermietung von Personalwohnungen sollte auf den ausländischen Grundeigentümer der Betriebsstätte beschränkt werden. Dieser müsste sich zudem verpflichten, Grundstücke mit Personalwohnungen beim Verkauf der zugehörigen Betriebsstätte ebenfalls wieder zu veräussern, damit eben diese Einheit gewahrt wird.

Unter diesen bestimmten, beschriebenen Voraussetzungen wäre es, denke ich, ein Schritt in die richtige Richtung; es müssten aber noch weitere folgen. Ich denke, dass sich auch im Bereich der Zweitwohnungsgesetzgebung Möglichkeiten ergeben sollten, weil – ich wiederhole mich – die Problematik der Wohnungsknappheit nicht nur die Topregionen, sondern auch die guten Tourismusregionen in eine sehr unangenehme Situation gebracht hat.

Sommaruga Carlo (S, GE): Personne, dans cette salle, n'est à même de contester les difficultés que les hôtels ont à loger leur personnel, que ce soit dans les Grisons, en Valais, à Berne, ainsi que dans une ville comme Genève, où le personnel n'est pas logé dans le canton de Genève, où les collaborateurs doivent être des frontaliers qui doivent vivre dans la zone frontalière sur territoire français plutôt qu'à Genève même.

Toutefois, je pense que différents instruments sont à la disposition des cantons pour permettre de garantir des logements bon marché dans les centres ou près des centres touristiques ou ailleurs. Premièrement, il y a, je le rappelle, des instruments d'aménagement du territoire. Il peut y avoir des zones réservées pour des logements bon marché. Il s'agit, pour les cantons, de mener une politique de prévention en matière de développement du marché pour faire en sorte que ces zones soient "autorisables" et qu'elles soient autorisées, comme cela a été fait dans certains cantons, par exemple le canton de Zoug, où des zones d'aménagement du territoire sont soumises à des exigences quant au niveau des loyers.

Deuxièmement, il existe la possibilité, pour les autorités cantonales, d'introduire un droit de préemption lorsqu'il y a une vente d'immeuble dans une commune pour que la commune puisse le racheter et le mettre à disposition sous la forme d'un droit de superficie ou d'une location pour le personnel d'un hôtel pour y loger son personnel ou l'affecter, en tant que commune, au logement du personnel de l'industrie hôtelière.

Troisièmement, il y a aussi des droits de superficie. Des parcelles appartiennent aux communes et elles donnent un droit de superficie afin de construire des immeubles destinés à loger le personnel.

On voit donc qu'il existe différents types d'instruments à disposition qui ne sont pas liés simplement à la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Il faut donc être extrêmement attentif.

Parce que ce qui va se passer, c'est ce qui s'est toujours passé: quand on a révisé la lex Koller, on a ouvert la porte au capital étranger. Or, celui-ci, à mon avis, n'est pas prêt à être investi dans des logements bon marché pour le personnel. Que cherche-t-on à faire avec ce capital en Suisse? C'est obtenir des rendements les plus élevés possible et à long terme. Alors penser qu'il y aura une générosité de l'investisseur étranger qui n'est pas lui-même propriétaire de l'hôtel est quelque chose qui me paraît totalement illusoire.

Cela a été dit dans l'avis du Conseil fédéral, dans la dernière phrase: modifier la loi dans le sens proposé par M. Martin Schmid reviendrait à prévoir un nouvel instrument et un canal de placement du capital étranger dans le secteur immobilier. Or, vous savez très bien que cette arrivée du capital étranger, c'est ce qui contribue aussi à l'augmentation des loyers dans les villes, et partout ailleurs.

Je vous invite à rejeter cette motion et à inviter les cantons qui ont des difficultés à prendre leurs responsabilités, à assumer les modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et à adopter des mesures d'aménagement allant, par exemple, dans le sens du droit de préemption, voire du droit de superficie, et ce pour faire une politique qui soit cohérente, et non pas simplement prendre la solution de facilité au dernier moment lorsque les problèmes se posent.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Je vais vous donner les arguments du Conseil fédéral.



Si le conseiller aux Etats Martin Schmid n'est pas d'accord avec la réponse, pour le moins il comprendra les éléments de celle-ci. Je me suis d'ailleurs bien documentée, j'ai lu la "Bündner Tagblatt", j'ai lu tout ce qui se passe en relation

AB 2023 S 177 / BO 2023 E 177

avec cette motion et avec la réalité des zones touristiques. Après avoir considéré le cas du canton des Grisons, du Valais, de Berne, d'Appenzell, on pourrait aussi s'intéresser à celui du canton de Fribourg, de Genève. Enfin bref, ce n'est pas cela la thématique qui a amené le Conseil fédéral à vous inviter à rejeter la motion.

En effet, la pénurie de logements et la question des loyers abordables sont des problèmes multidimensionnels de notre société et les régions touristiques, ou encore le personnel hôtelier, n'ont pas l'exclusivité de ces problèmes. Ces défis méritent d'être abordés et résolus, mais de manière globale.

Le Conseil fédéral est d'avis que ni la présente motion ni la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) ne constituent un bon vecteur ou le bon instrument pour répondre à ces défis. Permettez-moi de très brièvement rappeler les éléments de la lex Koller. Le but principal de la LFAIE est de limiter les possibilités d'acquisition de biens immobiliers par des personnes à l'étranger, soit de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse.

Une personne à l'étranger ne peut donc acquérir un bien immobilier en Suisse que si elle bénéficie d'une exception, par exemple pour l'achat d'une résidence principale, ou si la loi prévoit un motif d'autorisation. Une exception importante à l'obligation d'obtenir une autorisation concerne les terrains utilisés à des fins commerciales, c'est-à-dire les immeubles servant d'établissement stable.

C'est un élément extrêmement important qui amène le Conseil fédéral à vous proposer le rejet de la motion, parce que les hôtels ne sont de loin pas les seuls établissements stables. Il y a également les usines, avec ou sans dépôt, les bureaux, les centres commerciaux, les magasins, les restaurants, les ateliers d'artisans, les cabinets médicaux, mais également les hôpitaux pour lesquels on peut aussi se poser la question du personnel, les centres de soins médicaux, etc.

En 1997, le Parlement a abrogé l'obligation d'autorisation pour les immeubles abritant des établissements stables. Cette mesure de politique conjoncturelle a ainsi eu pour effet un assouplissement relativement important de la LFAIE. Depuis lors, les personnes à l'étranger peuvent acquérir sans restriction des immeubles servant d'établissement stable. Il n'y a pas non plus de restriction quant à leur utilisation. L'immeuble peut donc être loué ou affermé à des tiers pour un usage commercial. Il n'y a aucune obligation d'utilisation personnelle pour les établissements stables.

La lex Koller autorise donc, dans ce domaine, un pur placement de capitaux. Avec cet assouplissement, on espérait notamment stimuler l'économie et la création d'emplois.

Hingegen ist die Lex Koller schon seit jeher restriktiv, wenn es um den Erwerb von Wohnliegenschaften geht. Ohne gesetzlichen Bewilligungsgrund oder gesetzliche Ausnahme ist ein solcher Erwerb eine verbotene Kapitalanlage.

Néanmoins, la loi autorise dès aujourd'hui déjà, sous certaines conditions, la coacquisition, c'est un élément central qui détermine le refus du Conseil fédéral, la coacquisition d'un logement en relation avec un établissement stable, soit à savoir lorsque les règles d'aménagement du territoire relatives à des quotas de logements s'appliquent, lorsque la séparation de l'immeuble abritant l'entreprise pour en faire un immeuble distinct serait pratiquement impossible ou constituerait une exigence disproportionnée ou encore, point important, lorsque les logements sont nécessaires à l'exploitation de l'entreprise. Ces possibilités de coacquisition ne s'appliquent pas seulement au secteur hôtelier, mais aussi aux autres secteurs. Par contre, c'est une possibilité effective pour le secteur hôtelier justement. Cela signifie également qu'il est donc tout à fait possible d'acquérir des appartements nécessaires à l'entreprise, donc à l'hôtel en tant que tel, pour autant que le lien avec l'établissement soit suffisamment proche.

Die Motion geht weit über diesen engen Konnex hinaus und erlaubt es ausländischen Personen generell, Wohneigentum zu erwerben, wenn dieses für das Personal von Hotelleriebetrieben verwendet wird. Ebenfalls nicht notwendig ist, dass der Investor der Betreiber eines Hotelleriebetriebes ist. Vielmehr könnte auch ein Drittinvestor Personalwohnungen erwerben, um diese anschliessend als Wohnungen zur Unterbringung von Personal zu vermieten.

Si l'on pousse le raisonnement un petit peu plus loin, on pourrait en déduire que n'importe quelle personne à l'étranger pourrait ainsi acheter n'importe quelle unité d'habitation en Suisse, et il n'est pas nécessaire que l'acquéreur soit également le propriétaire de l'établissement stable. Aucun lien spatial direct entre l'établissement stable et les unités d'habitation n'est par ailleurs exigé. Le lien extrêmement étroit qui existait jusqu'à présent disparaîtrait avec l'extension que vous demandez.



En mentionnant l'arrêt du Tribunal fédéral, l'auteur de la motion a rappelé, à juste titre, que le maintien des restrictions aux investissements étrangers dans le secteur du logement était une volonté du Parlement et que de tels assouplissements ont déjà été rejetés à quelques reprises, y compris dans un passé récent.

Ich möchte allgemein hervorheben, dass die aktuelle Praxis bezüglich der Personalwohnungen seit vielen Jahren etabliert ist. Sie wurde jüngst vom Bundesgericht mit dem vom Motionär erwähnten Gerichtsentscheid bestätigt. Die Praxis hat sich unseres Erachtens auch bewährt. Ein Ausbau der Möglichkeiten für den Erwerb von Wohnungen durch ausländische Personen ist weder erforderlich noch angezeigt.

Du point de vue législatif, on peut encore se demander pourquoi, selon la motion, l'extension de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne devrait être possible que dans le secteur hôtelier, et non pour d'autres entreprises, qui pourraient également avoir besoin de logements pour le personnel – j'ai mentionné par exemple les établissements hospitaliers. Une dérogation spécifique à l'hôtellerie semble délicate. Si la motion devait être adoptée, il faudrait se demander si la création d'une norme générale pour tous les établissements stables serait avisée et opportune, ce qui augmenterait les investissements étrangers dans les logements suisses.

Pour une éventuelle mise en oeuvre de la motion, il faut également tenir compte des éléments suivants: dans la motion, il est demandé concrètement une modification de l'article 3 de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, mais cette simple modification ne suffirait pas à mettre en oeuvre la proposition de l'auteur de la motion. Il serait plus judicieux et plus juste d'adapter la loi, car un autre type d'utilisation des immeubles doit être exclu du champ d'application de la LFAIE. Un simple complément à l'article 3 de l'ordonnance n'est pas suffisant pour cela. Cette disposition concrétise uniquement la notion d'établissements stables. Vous me direz que c'est la responsabilité du Conseil fédéral de mettre en oeuvre ce que vous décidez, mais la proposition est nettement plus importante qu'il n'y paraît.

Finalement, pour revenir aux motivations de la motion, celle-ci permettrait, selon son auteur, de réduire la pénurie de logements. Il convient cependant de souligner que la possibilité d'investissements pour les personnes à l'étranger prévue par la motion n'a pas nécessairement pour effet de réduire la pénurie de logements. Cet effet ne se produirait que si les logements supplémentaires sont construits. La motion autorise l'acquisition de logements existants par des investisseurs étrangers et pourrait entraîner la soustraction de ces logements à la population locale. Ce n'est donc pas forcément la seule réponse adéquate à la pénurie de logements, qui pourrait même s'en trouver accrue s'il s'agit d'acquisitions et non pas de nouvelles constructions.

Pour toutes ces raisons, et pour la complexité de la thématique, le Conseil fédéral vous propose de rejeter la motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.4413/5689)

Für Annahme der Motion ... 27 Stimmen

Dagegen ... 9 Stimmen

(5 Enthaltungen)

AB 2023 S 178 / BO 2023 E 178