

Per Mail: egba@bj.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Zürich, 16. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben mit Schreiben vom 10. März 2017 die Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) unterbreitet und uns zur Vernehmlassung eingeladen. Dafür danken wir Ihnen. Gerne kommen wir hiermit der Einladung nach.

Als Berufs- und Fachverband der Immobilienwirtschaft vertreten wir über 2'000 Unternehmen, die Dienstleistungen unter anderem für institutionelle, gewerbliche und private Immobilieneigentümer, Bauherren, Betreiber und Stockwerkeigentümergeinschaften anbieten. Zusammen vertreten wir rund 25'000 Berufsleute der Immobilienwirtschaft. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz ist in allen Landesregionen der Schweiz präsent und ist die nationale Vertretung des Immobiliendienstleistungssektors in politischen Belangen.

Zusammenfassung

Das Wichtigste in Kürze

- An den Voraussetzungen für die Lockerung des BewG im Jahr 2005 hat sich nichts geändert. Der Wirtschaftsplatz Schweiz ist auf ausländische Investitionen sowie ansiedlungswillige Unternehmen und Fachkräfte angewiesen, um konkurrenzfähig zu bleiben.
- Es gibt keine Praxisprobleme bei der Anwendung des geltenden BewG, und es besteht kein Handlungsbedarf hinsichtlich einer «Bodenüberfremdung».
- Eine Verschärfung des BewG führt zu einer Aufblähung der Verwaltung ohne ersichtlichen Nutzen, aber mit entsprechendem Aufwand für Unternehmen, Private und Behörden.
- Immobilientransaktionen werden aufwendiger, länger und teurer. Dies schadet dem Immobilienmarkt und der Volkswirtschaft.
- Die Standortattraktivität für Unternehmen und gut ausgebildete Fachkräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten sinkt.

Fazit

Der SVIT ist befremdet, dass das EJPD eine Vorlage unterbreitet, über deren Inhalt das Parlament vor nicht allzu langer Zeit befunden und das Ansinnen deutlich abgelehnt hat. Der Nutzen einer Verschärfung nach Massgabe des

Zwecks des BewG ist nicht zu erkennen. Gleichzeitig ist die Gefahr eines finanziellen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Schadens erheblich. Ein weiterer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Verfügungsmacht über das Grundeigentum ist unter keinem Titel zu rechtfertigen und widerspricht der freiheitlichen Gesinnung der Schweiz. Aus den zahlreichen erwähnten Gründen, auf die in der Folge im Detail eingegangen wird, lehnt der SVIT die Änderung des BewG entschieden ab.

Allgemeine Bemerkungen

Der SVIT hatte sich 2007 in der politischen Debatte um den Antrag des Bundesrats für die Aufhebung der Lex Koller eingesetzt und die betreffenden Botschaften des Bundesrats vorbehaltlos begrüsst. Einerseits teilte und teilt der Verband noch heute die damalige Auffassung der Regierung, dass die «Überfremdung des einheimischen Bodens höchstens noch eine punktuelle» sei. Der SVIT fordert darum weiterhin die **Aufhebung der sog. Lex Koller**. Andererseits nimmt der Verband zur Kenntnis, dass sich die damaligen Vorbehalte von Politik und Bevölkerung gegen dieses Ansinnen in der aktuellen politischen Situation in Europa und auf dem Globus noch akzentuiert haben. Das Abstimmungsergebnis zur Masseneinwanderungsinitiative ist ein Indiz dafür, dass die starke Zuwanderung, die Gewährleistung der inneren Sicherheit und die gefährdete Identität der Schweiz der Bevölkerung zunehmend Sorgen bereiten. Dies ist dahingehend zu interpretieren, dass der Schutz vor «Überfremdung des einheimischen Bodens» politisch von einer Mehrheit der Bevölkerung gewollt und akzeptiert sein dürfte. Allerdings ist die Masseneinwanderungsinitiative nicht in eine Linie zu setzen mit der nun präsentierten Vorlage. Auch kann der Abstimmungsausgang der Ersteren nicht als politisches Fundament für eine Verschärfung des BewG gedeutet werden. Der SVIT stellt insbesondere infrage, ob sich dieser Wille des Souveräns tatsächlich auch auf den Erwerb von Renditeliegenschaften zu Wohnzwecken erstreckt.

Hinsichtlich seiner grundsätzlichen Haltung zur Vorlage verweist der SVIT auf die bundesrätliche «Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» vom 16. September 1981 (BBl 1981 III 585). Darin schreibt er: «Materiell wurde der Gesetzeszweck [des Entwurfs] auf die Abwehr der Bodenüberfremdung zurückgeführt. Sachfremde Zielsetzungen wie etwa jene der Wirtschafts- oder Raumordnungspolitik können mit dem Erlass nicht verfolgt werden. Der Bundesrat machte damit klar, dass das BewG einen einzigen Zweck verfolgt, nämlich die Verhinderung der «Bodenüberfremdung». Daran hat sich nichts geändert.

Die damalige Botschaft begründete den Eingriff in die Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit zum einen mit Währungsturbulenzen der 1970er-Jahre und mit der Flucht in den Schweizer Franken bzw. dem Druck auf den inländischen Bodenmarkt und zum andern mit dem Aufkauf von Zweitwohnungen in touristischen Gebieten durch Personen im Ausland. Interessant ist auch der Initiativtext der erwähnten Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat», die am 26. Oktober 1979 bei der Bundeskanzlei eingereicht wurde. Diese forderte, dass das Recht, Grundeigentum zu erwerben, u. a. natürlichen Personen zukommt, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen. Die Volksinitiative war in dieser Hinsicht somit liberaler als die nun vorgesehene Rechtsordnung.

Zur Begründung der Vorlage und damit des Ersatzes des Bundesbeschlusses durch ein Gesetz führte der Bundesrat u. a. materielle Mängel wie die fehlende Zweckbestimmung an. «Die fehlende Zweckbestimmung führte dazu, dass dem grundsätzlich bodenpolitisch motivierten Erlass sachfremde Zielsetzungen aufgepfropft wurden. Zu nennen sind u. a. jene aus den Bereichen Raumplanung, Landschafts-, Natur- und Heimatschutz sowie Wirtschaftsförderung. Dass der Erlass dorthin ausstrahlt, ist unbestritten (Seite 601). Der Bundesrat verweist in der Grundsatzfrage auf den Standpunkt der Vorgänger in der Botschaft vom 23. Oktober 1972 (BBl 1972 II 1241), wonach «... der Boden (...) in erster Linie den Landeskindern und jenen Ausländern reserviert bleiben (soll), die auf ihm arbeiten oder sonst mit ihm als Einwohner dauernd verbunden sind».

Zur Vorlage schrieb der Bundesrat: «In materieller Hinsicht wurde der Gesetzesentwurf sodann konsequent auf die Abwehr der Überfremdung des Bodens ausgerichtet. Zielsetzungen der **Konjunktur- oder Währungspolitik, der Raumplanung oder des Natur-, Heimat- oder Landschaftsschutzes finden darin keinen Platz**; sie sind durch die einschlägigen Spezialgesetzgebungen zu verwirklichen. Dessen ungeachtet wird das Gesetz

unvermeidlich auch in Zukunft bis in diese Bereiche ausstrahlen, aber eben nur im Sinn virtueller Reflexwirkungen; Lenkungsfunktionen kommen ihm dort nicht zu» (Seite 617). Weiter: «An einem Beispiel verdeutlicht: Das vorliegende Gesetz hat Einfluss darauf, ob eine Person im Ausland Eigentümer einer Liegenschaft wird; hier endet sein Regelungsbereich aber auch schon. Dass jene Liegenschaft den Anforderungen des Landschaftsschutzes und der Raumplanung genügt, haben allein deren Gesetzgebungen, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Eigentümers, sicherzustellen. Scheitern sie, so kann die Verantwortung dafür nicht dem vorliegenden Gesetz angelastet werden.»

In den Motionen 13.3975 und 13.3976 forderte Nationalrätin Jacqueline Badran die Bewilligungspflicht – mithin das Verbot – für den Kauf von Betriebsstättengrundstücken und den Kauf von Anteilen von Immobilienfonds u. a. mit der Begründung, erstens konkurrierten börsennotierte Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds unsere direkt investierenden Pensionskassen, Private und Baugenossenschaften und trieben die Immobilienpreise in die Höhe. Dies schmälere die Rendite der Pensionskassen, treibe Wohneigentumspreise und Mieten in die Höhe und verringere somit den volkswirtschaftlich eminent wichtigen Binnenkonsum. Zweitens erhöhe zusätzliches Kapital, das zu reinen Anlagezwecken in die Schweiz fliesst, den Druck auf den Schweizerfranken.

Diese Forderung nach einer Bewilligungspflicht taucht nun in der Vorlage des Bundesrats mit einer ähnlich gelagerten Begründung wieder auf. Der SVIT weist darauf hin, dass die erwähnten Ziele der Motionärin – und nun auch des Bundesrats – **zweckfremd mit dem BewG** erreicht werden sollen. Dies ist ein unnötiger und untauglicher Versuch, in den Markt einzugreifen und die Wirtschaftsfreiheit am Immobilienmarkt zu unterminieren. Der Verband verweist auf die erwähnten Begründungen des Bundesrats in seiner Botschaft BBl 1981 III 585, wo er diese Zweckentfremdung des BewG explizit und mehrfach ablehnte und das Gesetz mit dem alleinigen Zweck unterbreitete, der Überfremdung des heimischen Bodens entgegenzutreten. An dieser Fokussierung hat sich nichts geändert, wie auch BewG Art. 1 unzweideutig belegt. Die gesamte Vorlage des Bundesrats ist mit Änderungsanträgen und Begründungen durchsetzt, die über diesen im Gesetz stipulierten Zweck hinausgehen. Es ist aber gerade nicht das Ziel des BewG, Renditen, Preise und Mietzinse zu lenken. In diesem Sinne ist auch die Mehrzahl der einzelnen Änderungen abzulehnen, worauf wir in der Folge noch eingehen werden.

Der SVIT begründet seine grundsätzliche Ablehnung der Vorlage im Weiteren damit, dass – soweit auf diese zweckfremden Aspekt überhaupt eingegangen werden soll – auch **in Hinsicht des Marktes keinerlei Handlungsbedarf** für eine Verschärfung des BewG besteht, dass in Kenntnis der ökonomischen Zusammenhänge oder eben in Absenz der Kenntnis – hier sei auf die Regulierungsfolgeabschätzung hingewiesen – wirtschaftlicher Schaden verursacht wird und die Wirtschaftsfreiheit ohne ersichtlichen Nutzen erheblich eingeschränkt wird. Weder ist ein Zusammenhang zwischen dem Kauf von Immobilien durch Personen im Ausland und der Preisentwicklung am Wohneigentumsmarkt oder am Markt für gewerbliche Liegenschaften festzustellen noch kommt es in grossem Stil zu Umgehungen des BewG.

Auch weist der SVIT darauf hin, dass mit dem Erwerb von Anteilen an einer kotierten Immobiliengesellschaft kein Recht am Grundstück der betreffenden Gesellschaft begründet wird. Der Rechtswissenschaftler Peter Forstmoser schrieb 2014 in einem Gastkommentar in der «Neuen Zürcher Zeitung»: «Und wenn Ausländer Aktien kotierter Immobiliengesellschaften erwerben oder sich in Immobilienfonds engagieren, dann handeln sie als Investoren, die an das Potenzial der Schweiz und ihre Zukunft glauben, nicht als Immobilienkäufer. Denn weder die Aktien von Immobiliengesellschaften noch die Anteile von Immobilienfonds räumen ein Anrecht auf Grund und Boden ein» (NZZ vom 07.04.2014). Die vorgeschlagene Beschränkung kann somit ausschliesslich auf die Beeinflussung des Markts und der Preisentwicklung abzielen. Es käme wohl niemandem ernsthaft in den Sinn, Ausländern den Zugang zum Schweizer Aktienmarkt mit dem Argument zu verwehren, dass diese Investitionen die Preise der Aktien in die Höhe treiben oder dadurch der Kurs des Franken ungebührlich beeinflusst würde.

Es sei hier mit Nachdruck erwähnt, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass ausländische Investoren mit ihrem Kauf von Renditeliegenschaften den Preis in anderer Weise beeinflussen würden als inländische oder dass die Nachfrage am Markt für kommerzielle Liegenschaften zu einer Preissteigerung der Immobilien oder Grundstücke geführt hätte. Wäre es tatsächlich so, dass der Schweizer Immobilienmarkt ein sicherer Hafen für ausländische

Investoren wäre, so würden diese Investoren die Werterhaltung höher gewichten als den Ertrag, was eher in tiefere Renditeerwartungen münden würde.

Die Begründung einer **Abschottung vor ausländischem Kapital** zeugt von Unverständnis über die Funktionsweise des Immobilienmarkts, die internationalen Immobilienmärkte und das Verhalten von international agierenden Investoren. Die Marktentwicklung für kommerzielle Liegenschaften zeigt keinerlei Anhaltspunkte für eine Überhitzung, wie dies die Motionärin und der Bundesrat glauben machen wollen. Eine erhöhte Nachfrage zeigt sich parallel zu allen ausländischen Immobilienmärkten für bevorzugte Lagen und Objekte, während weniger günstige Lagen länger auf dem Markt sind. Diese divergierende Entwicklung hat sich in den letzten Jahren verstärkt, sodass in peripheren Lagen und für demodierte Objekte ein deutlicher Angebotsüberschuss besteht.

Investitionen ausländischer Anleger in den Schweizer Markt für gewerbliche Renditeliegenschaften finden lediglich punktuell statt, weil der hiesige Markt mit Ausnahme sehr weniger Wirtschaftsräume – Zürich, Basel, Genf – und weniger Objekte als zu klein betrachtet wird. International agierende Investoren suchen in der Regel Objekte in einer Grössenordnung ab 20 Mio. CHF. Der überschaubare Zufluss von Kapital in den Schweizer Markt für kommerzielle Renditeliegenschaften hat in den letzten Jahren eher dazu geführt, dass das Angebot an Mietflächen zugenommen hat, die Mietzinse gesunken sind und die Qualität durch erhöhten Wettbewerb gestiegen ist. Trotz beschränkter Bodenressourcen ist der Gesamtbestand der Immobilien nicht fixiert. Sofern zufließendes Kapital und eine steigende Nachfrage zu steigenden Preisen führen, wird der Markt über kurz oder lang durch die Neubautätigkeit in ein neues Gleichgewicht gebracht. Auch insofern ist der Zufluss an ausländischem Kapital durchaus zu begrüßen.

Und schliesslich sei darauf hingewiesen, dass bezahlte Preise und Renditeerwartungen der Käufer keinerlei Einfluss auf die Mietzinshöhe haben. Vielmehr verhält es sich umgekehrt. Die marktkonformen Mietzinseinnahmen, die mit einem bestehenden oder geplanten Objekt erwirtschaftet werden können, bestimmen die Rendite und damit letztlich den Preis. Massgebend für das Mietzinsniveau sind allein die Nachfrage und das Angebot auf dem Mietflächenmarkt. Hier sind die Konjunktur und die Bevölkerungsentwicklung die wichtigsten Treiber. Sind Investoren aus welchen Gründen auch immer bereit, für eine Liegenschaft höhere Preise zu bezahlen als Mitbewerber, so schlägt sich dies einzig in ihrer Rendite nieder. Diesbezüglich sind die Erwartungen aufgrund der Stabilität des Schweizer Immobilienmarkts und fehlender Anlagealternativen bzw. tiefer Zinsen deutlich gesunken. Hier ist jedoch kein Unterschied zwischen Schweizer und ausländischen Investoren festzustellen.

Das in der Vorlage angeführte **Postulat Hodgers (11.3200)** vermag als Begründung für eine Gesetzesänderung in dieser Tragweite in keiner Weise zu genügen. Die Problematik, dass gewisse Nicht-EU/EFTA-Bürger keine Anteilsscheine an Wohnbaugenossenschaften erwerben dürfen, liesse sich problemlos auf Verordnungsstufe bzw. privatwirtschaftlich und durch die einzelnen Genossenschaften lösen. Der SVIT kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich gewisse Genossenschaften hinter der Lex Koller verstecken, um vorzugsweise Schweizer und bereits weniger bevorzugt EU/EFTA-Bürger in ihre Genossenschaften aufzunehmen. Die Bewohnerstruktur nach Herkunftsland in Genossenschaftsliegenschaften ist ein Indiz dafür.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen sowie die zur Diskussion gestellten Änderungen **verschlechtern die Standortattraktivität** der Schweiz für natürliche und juristische Personen. Der SVIT ist der Auffassung, dass der Erwerb von Wohneigentum für alle Niedergelassenen unabhängig ihrer Herkunft möglich bleiben soll, so wie dies der Bundesrat 1972 forderte und wie dies im geltenden BewG umgesetzt ist. Es stellt eine Diskriminierung von Bürgern aus Nicht-EU/EFTA-Staaten dar, die im Antrag lediglich damit begründet wird, dass aufgrund geltender internationaler Vereinbarungen eine Bewilligungspflicht für EU/EFTA-Staaten nicht möglich sei. Sollen hier – wiederum mit Hinweis auf eine zweckfremde Verschärfung – die Bedingungen für eine Niederlassung verschlechtert werden, so ist das BewG nicht der richtige Ort dafür. Diesem Ziel ist mit der Migrationsgesetzgebung Genüge getan. Die statistischen Daten lassen zudem keinen Schluss zu, dass sich die «Problematik» der «Bodenüberfremdung» durch Nicht-EU/EFTA-Bürger verschärft hätte. Ein Zwang zur Veräusserung eines Grundstücks nach dem Verlassen der Schweiz stellt zudem einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar, die sowohl für Schweizer als auch für Ausländer gelten soll und keine Unterscheidung machen darf.

Was die **Umwandlung von Betriebsstätten** in Wohnraum betrifft, schreibt der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht von einer «grossen Missbrauchsgefahr» (Seite 7). Der SVIT vermag weder eine solche grosse Gefahr zu erkennen noch gibt es Indizien dafür, dass solche Umwandlungen in massgeblichem Stil stattfanden und weiterhin stattfinden. Die Bauordnung in den Kantonen und Gemeinden bietet ausreichende Instrumente, solche Umwandlungen zu unterbinden. Es ist zudem höchst fraglich, ob sich Personen im Ausland dem Risiko aussetzen, einen Kauf eines Grundstücks allein in der Absicht zu tätigen, eine Betriebsstätte anschliessend in Wohnraum umzuwandeln.

Wir weisen hier besonders auf die Betriebsstätten in der Hotellerie hin. Vielfach erweisen sich der Bau und Verkauf von bewirtschafteten oder nicht bewirtschafteten Ferienwohnungen auf dem Grundstück der Hotelimmobilie als einziger gangbarer Weg zur Finanzierung einer grundlegenden Erneuerung der Hotelinfrastruktur. Besonders die bewirtschafteten Wohnungen sind vom BewG erfasst, weil sie als Betriebsstättenwohnungen gelten. Dies widerspricht den Zielen des Zweitwohnungsgesetzes, das die Vermeidung von «kalten Betten» anstrebt. Die Hotelinfrastruktur muss unter allen Umständen von einer Neuregelung ausgenommen werden. Es ist vielmehr eine Lockerung zur Erhaltung der Hotelinfrastruktur in den Tourismusgebieten zu fordern.

Die Revision, wie sie der Bundesrat nun vorschlägt, hätte schliesslich **erheblichen administrativen Mehraufwand bei Verkäufern, Käufern und Behörden** zur Folge. Bei jeder Transaktion wäre der Nachweis des wirtschaftlich Berechtigten zu erbringen – namentlich bei institutionellen Investoren, einer juristischen Person, bei Trusts und dergleichen. Dasselbe gilt etwa auch für Immobilienfonds, deren Anteile nicht an der Börse gehandelt werden. Nebst der Rechtsunsicherheit in der Verkaufsanbahnung verzögert dies die Abwicklung in starkem Mass, ohne dass dabei dem Zweck des Gesetzes in entsprechender Weise gedient wäre. Die zu erwartenden personellen Auswirkungen werden vom Bundesrat im erläuternden Bericht heruntergespielt und massiv zu gering angegeben. Sie werden deutlich höher sein und klammern zudem die zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwendungen auf privater Seite aus.

Was die **volkswirtschaftliche Folgenabschätzung** betrifft, so ist es nicht ersichtlich, warum die Voraussetzungen für die Lockerung der Lex Koller im Jahr 1997 heute nicht mehr gelten sollten. Die Schweizer Wirtschaft steht angesichts der Frankenstärke vor grossen Herausforderungen. Die Ansiedlung ausländischer Unternehmen und die Investition von ausländischen Unternehmen in der Schweiz – zwei wichtige Wirtschaftsmotoren – sind ins Stocken geraten. Es erschliesst sich dem SVIT nicht, warum der Bundesrat gerade in einer solchen Situation wirtschaftsfeindliche Massnahmen ergreifen will. Der Verband verweist namentlich auf die Investitionstätigkeit der Immobiliengesellschaften, die über den Bau und Betrieb von Renditeliegenschaften wesentlich zur Stabilität und Prosperität des Bau- und Immobiliensektors sowie zum Erhalt und zur Erneuerung der wirtschaftlichen Infrastruktur beitragen. Auch wenn der Anteil ausländischer Investitionen in Immobiliengesellschaften und in Betriebsstätten überschaubar ist, so trägt er doch zur guten Konjunkturentwicklung bei.

Zu erwähnen sei hier, dass die Verschärfung der Lex Koller zu einem **Vertrauensverlust und einer Verkaufswelle** von Liegenschaften führen könnte, wodurch dem Immobilienmarkt Preiseinbrüche und der Aktienmarkt Kursverluste entstünden. Leidtragende wären institutionelle Schweizer Investoren, die erhebliche Buchverluste zu verzeichnen hätten, namentlich die Pensionskassen und damit die Destinatäre.

Es sei hier auf die Schlussfolgerungen der Regulierungsfolgeabschätzung von Fahrländer Partner vom 28. August 2015 verwiesen. Darin stellen die Autoren geringen Einmaleffekten erhebliche volks- und privatwirtschaftliche Kosten gegenüber. Der SVIT teilt diese Einschätzung der Autoren uneingeschränkt.

Schliesslich lehnt der SVIT jede Form der **Veräusserungspflicht als Eingriff in die Eigentumsfreiheit** ab. Grundeigentum in einer gesetzlich vorgeschriebenen Frist veräussern zu müssen, setzt Eigentümer einem besonderen Druck aus und führt damit zu einer Verschlechterung der Verhandlungsposition. Es wäre vielmehr zu begrüssen, wenn beispielsweise Privatpersonen nach ihrer Wohnsitzaufgabe über das Grundeigentum mit der Schweiz verbunden bleiben und – nebenbei – hier weiterhin Steuern zahlen.

Zusammenfassend lehnt der SVIT die Vorlage aus zahlreichen grundsätzlichen und inhaltlichen Gründen entschieden ab. In der Folge gehen wir auf die einzelnen Gesetzesänderungen und Diskussionsvorschläge ein.

Änderungen im Einzelnen

Nachfolgend äussern wir uns zu einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen und Vorschlägen zur Diskussion, die über die erwähnten generellen Vorbehalte hinaus auf Kritik stossen.

Art. 1 Abs. 2 (mögliche Erweiterung)

«Völkerrechtliche Verträge sind vorbehalten.»

Die Erweiterung stellt insbesondere eine Unterscheidung von Personen im Ausland zwischen EU/EFTA-Bürgern und – mit Ausnahmen bestimmter Länder – Drittstaatenangehörigen sowie von juristischen Personen nach Massgabe von bilateralen Verträgen und Freihandelsabkommen dar. Diese Unterscheidung stellt eine Diskriminierung von betroffenen Drittstaatenangehörigen dar. Ausserdem setzt sie die Schweiz dem Druck aus, in Verhandlungen über Freihandelsabkommen den betreffenden Staaten entgegenzukommen. Dies ist – sofern die «Bodenüberfremdung» mit Verweis auf die erwähnten Vorbehalte überhaupt bekämpft werden muss – nicht im Sinn des Gesetzeszwecks.

Art. 2 Abs. 2 lit. b (in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 lit. e)

«Wird aufgehoben»

Mit der Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 lit. b wird der Erwerb von Grundstücken durch natürliche Personen als Hauptwohnung am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes wieder der Bewilligungspflicht unterstellt. Davon erfasst wären Nicht-EU/EFTA-Bürger, die seit 1997 keine Bewilligung mehr benötigen, sofern sie sich in der Schweiz niederlassen dürfen (Art. 5 Abs. 1 lit. a bis).

Ende 2015 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz rund 2,05 Mio. Personen. Davon waren 1,36 Mio. oder 66% EU/EFTA-Staatsbürger und 0,69 Mio. oder 34% Drittstaatenangehörige. Es ist nicht einzusehen, warum hinsichtlich der «Bodenüberfremdung» zwischen EU/EFTA-Bürgern und Drittstaatenangehörigen unterschieden werden soll, zumal Letztere lediglich eine Minderheit darstellen. Drittstaatenangehörige unterliegen bei der Zuwanderung zudem Kontingenten, die insbesondere dringend benötigten hoch qualifizierten Fachpersonen die Möglichkeit geben sollen, sich in der Schweiz niederzulassen. Im internationalen Standortwettbewerb ist es entscheidend, dass diese Niederlassung nicht unnötig eingeschränkt wird. Mit der Unterstellung unter die Bewilligungspflicht verursacht der Gesetzgeber zudem einen erheblichen administrativen Aufwand.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 2, Abs. 3

«Beim Erwerb von Grundstücken (...) können durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebene Wohnungen im Umfang von höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche ohne Bewilligung miterworben werden.»

Es besteht kein Grund, und es können keine Beispiele für eine Umgehung der Lex Koller angeführt werden, die eine Herabsetzung des Anteils rechtfertigen würden. Ausserdem ist keinerlei Wirkung einer solchen Herabsetzung zu erwarten.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 2 – Mögliche Erweiterung

«Abs. 2 und 3 werden aufgehoben»

Eine dadurch massiv erweiterte Bewilligungspflicht für den Erwerb von Betriebsstätten und Wohneigentum verursacht unnötigen und zwecklosen administrativen und finanziellen Aufwand und verzögert die Wohnsitznahme.

Immobilientransaktionen würden durch die erweiterte Bewilligungspflicht erheblich erschwert. Zu denken ist beispielsweise an die Erschwernis beim Kauf einer Eigentumswohnung durch ein schweizerisch-deutsches Paar.

Ein Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättengrundstücken würde dem Schweizer Immobilienmarkt für Gewerbeflächen benötigtes ausländisches Kapital entziehen. Dies hätte zur Folge, dass Schweizer Kapital – vornehmlich von institutionellen Investoren wie Pensionskassen – einspringen müsste, das in der Folge weniger diversifiziert angelegt würde, oder dass Investitionen in den gewerblichen Immobilienpark abnehmen.

Die mögliche Erweiterung wird abgelehnt.

Art. 4 – Mögliche Erweiterung

«Als Erwerb eines Grundstücks gilt:»

Abs. 1 lit. c «Der Erwerb des Eigentums (...) an einem Anteil an einem Immobilienfonds, dessen Anteilscheine auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden (...).»

Abs. 1 lit. c bis «Der Erwerb des Eigentums (...) an einer Aktie einer Immobilien-SICAV, deren Aktien auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden (...).»

Abs. 1 lit. e «Der Erwerb des Eigentums (...) an einem Anteil an einer juristischen Person, deren Zweck der Erwerb von Grundstücken ist ...»

Die Unterscheidung nach Anlageart und -instrumente bzw. nach Massgabe der Kotierung an der Schweizer Börse vermag sowohl im Licht des Zweckartikels als auch der zweckfremden Zielsetzungen nicht zu überzeugen. Namentlich soll die Möglichkeit zum Erwerb von Aktien kotierter Immobiliengesellschaften wieder rückgängig gemacht werden. Die Erläuterungen dieser Verschärfungen basieren auf lauter Mutmassungen. Die Regulierungsfolgeabschätzung geht hingegen begründet davon aus, dass diese Verschärfungen lediglich Einmaleffekte auslösen. Auch lässt die Entwicklung seit 2005 keinen Schluss zu, dass der Kauf von Immobilienaktien kotierter Gesellschaften zu einem übermässigen Preisauftrieb geführt hätte. Ein solcher Effekt ist im Vergleich zum allgemeinen Anlagedruck der Investoren vernachlässigbar. Dass der Schweizer Franken in Zeiten turbulenter Währungsverhältnisse als sicherer Hafen gilt, ist unbestritten. Dabei sind jedoch Immobilienaktien nicht in besonderem Fokus ausländischer Investoren. Vielmehr bevorzugen diese hochliquide Instrumente mit geringeren Spreads.

Die möglichen Erweiterungen werden allesamt abgelehnt.

Art. 4 Abs. 2

«Als Erwerb eines Grundstückes gilt auch:»

lit. a «die vollständige oder teilweise Umnutzung eines Grundstückes.»

Mit dieser Verschärfung wird Verfügungsgewalt über das Grundstück erheblich eingeschränkt. Sämtliche Nutzungsänderungen, die nach Baugesetz bewilligungspflichtig sind, müssten dementsprechend ein Bewilligungsverfahren nach BewG durchlaufen. Dies verursacht Rechtsunsicherheit, Kosten und Verzögerungen von Änderungen. Eigentümer werden dadurch in ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit zusätzlich eingeschränkt. Auch Schweizer Eigentümer müssten künftig im Baubewilligungsverfahren die Bewilligungsfreiheit nach BewG beweisen.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 5 Abs. 1

«Als Personen im Ausland gelten:»

lit. e «Trustees, die nach den Buchstaben a – d Personen im Ausland sind oder einen Trust verwalten, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören.»

Die vorgeschlagene Regelung von Trust im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken schränkt die Handlungsfreiheit von Trusts ein.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 6 Abs. 2, 2bis, 3, 4 und 5

...die Mehrheit des geschäftsführenden Organs stellen;

...die Mehrheit des Verwaltungsrates stellen; die Vermögensverwaltung der SICAV wahrnehmen;

Die Beherrschung einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft...

Die explizite Umschreibung der beherrschenden Stellung als Massstab für die Bewilligungspflicht schränkt die Handlungsfreiheit von Unternehmen ein, frei über die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs, die Besetzung des Verwaltungsrates, der Vermögensverwaltung und über die Führung einer Kollektiv- bzw. Kommanditgesellschaft zu entscheiden. Auch ist nicht zu erkennen, worin die Gefahr einer «Bodenüberfremdung» besteht, wenn die Mehrheitsverhältnisse sich zugunsten ausländischer Staatsangehöriger verlagern. Eine solche Besetzung soll uneingeschränkt und frei nach unternehmerischen Kriterien erfolgen dürfen. Die Konsequenz dieser Restriktion dürfte sein, dass sich betroffene Unternehmen im Standortwettbewerb von der Schweiz abwenden.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass die Aufzählung der Bewilligungsvoraussetzungen nicht abschliessend ist. Dies bedeutet erfahrungsgemäss, dass sie von den Gerichten konkretisiert werden müsste und je nach Kanton unterschiedlich interpretiert würde.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 6a – Mögliche Erweiterung

Ausnahme der Bewilligung für Betriebsstättengrundstücke

Der Erwerb von Immobilien zu Anlagezwecken würde damit ausgeschlossen und nur unter Auflagen für Betriebsstätten bewilligt. Der Markt für Gewerbeflächen war 2005 wie auch heute auf ausländische Investitionen angewiesen. Sie helfen, der Schweizer Wirtschaft zeitgemässe Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und bestehende Liegenschaften zu erneuern. Wie bereits erwähnt lehnt der SVIT zudem jede Form von Veräusserungspflichten ab.

Die mögliche Erweiterung wird abgelehnt.

Art. 7 lit. b

Verwandte des Veräusserers (...), wenn ihnen (...) keine Zweit- oder Ferienwohnung (...) gehört.

Auch diese Verschärfung ist nicht nachvollziehbar und in der Realität höchstens in seltenen Ausnahmefällen relevant. Welche Gefahr der «Bodenüberfremdung» davon ausgehen soll, ist nicht ersichtlich. Zudem handelt der Vermächtnisnehmer im Erbgang nicht willentlich. Konsequenz dieser Regelung ist die Veräusserungspflicht gem. Art. 8 Abs. 2, womit die vorerwähnten Vorbehalte gelten.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 8 Abs. 1 lit. d

Allgemeine Bewilligungsgründe / in der Schweiz zugelassene Banken und Versicherungseinrichtungen bzw. (neu) mit Sitz in der Schweiz

Auch hier ist keine Gefahr der «Bodenüberfremdung» zu erkennen. Warum neu der Sitz und nicht mehr die Zulassung massgebend sein soll, wird nicht begründet. In beiden Fällen ist die Bank bzw. Versicherungseinrichtung ausländisch beherrscht.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 8 Abs. 1ter

«... so muss sie das Grundstück oder die Anteile innert zweier Jahre veräussern.»

Es gilt das Erwähnte zu den Veräusserungspflichten.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 9 Abs. 1 lit. d – Mögliche Erweiterung

«Die Kantone können durch Gesetz bestimmen, dass der Erwerb bewilligt wird, wenn das Grundstück dient: lit d. als ständige Betriebsstätte eines Gewerbes in Tourismusbereichen.»

Diese Regelung führt zu einer diskriminierenden Bevorzugung eines Wirtschaftszweigs und zu Ungleichbehandlungen zwischen den Kantonen.

Die mögliche Erweiterung wird abgelehnt.

Art. 15 Abs. 1

Kantonale Behörden (Bewilligungsbehörde, beschwerdeberechtigte Behörde, Beschwerdeinstanz)

Im Sinn der Rechtssicherheit fordert der SVIT eine schweizweite einheitliche Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen. Dies betrifft insbesondere die Pflicht bzw. Abschaffung der beschwerdeberechtigten Behörde.

Die Änderung wird in dieser Form abgelehnt.

Art. 19a

«Kann die Baubewilligungsbehörde nicht ohne Weiteres ausschliessen (...), so setzt sie das Verfahren aus und räumt der Person eine Frist ein ...»

Der Baubewilligungsbehörde werden hiermit Pflichten auferlegt, die in der Konsequenz zu einer Verzögerung jedes Bewilligungsverfahrens führt. Denn die Behörde muss in jedem Fall prüfen, ob sie die Bewilligungspflicht gem. BewG ausschliessen kann. Allenfalls wird sie jedem Gesuchsteller die Pflicht auferlegen, seinen Status zu dokumentieren. Dies verursacht bei Behörden und bauwilligen Grundeigentümern in der Summe erheblichen Mehraufwand und verteuert das Bauwesen weiter.

Die Änderung wird abgelehnt.

Art. 25 Abs. 1bis

Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht

Hierzu erkennt der SVIT kein Erfordernis, das geltende Recht anzupassen.

Die Änderung wird abgelehnt.

Schlussbemerkung

Die Vorlage ist unter keinem Titel gutzuheissen. Sie ist unnötig, schädlich und verfehlt. Zu diesem Schluss ist bereits das Parlament gekommen. An den Voraussetzungen für eine erneute Ablehnung hat sich ebenso wenig geändert wie an den Voraussetzungen für eine Lockerung der Lex Koller im Jahr 2005. Der SVIT fordert den Bundesrat nachdrücklich auf, das Vorhaben nicht weiterzuverfolgen.

Kontakt

SVIT Schweiz
Dr. Ivo Cathomen
Stv. Geschäftsführer
Puls 5, Giessereistrasse 18
8005 Zürich

Tel. +41 44 434 78 88

ivo.cathomen@svit.ch