

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## I Synthèse

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi*

court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison»**. Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers**, pour autant qu'ils existent, **ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs**. Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.



*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir

législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le

Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est

donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 **Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.



De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 **Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

**2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE  
(TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

**2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE  
(TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

**2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE  
(PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ  
ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

## **2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

**2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE  
(LÉGATAIRES)****Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

**2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE  
(LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)**

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète



des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

**2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

**2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1<sup>ter</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE  
(AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

## **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.



### 3 Extensions possibles

#### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en

Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et

salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

#### **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*



*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

### 3.2 **Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### 3.3 **Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements

locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

  
Omi&co SA  
  
Stéphane Bonvin

OR omiresidences Sàrl

c/o Investis Properties SA  
Grand Place 14  
3693 Crans-Montana

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

A l'attention du Département fédéral de  
justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans-Montana, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

Premièrement, le Conseil des Etats a **clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison»**. Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers**, pour autant qu'ils existent, **ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs**. Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.



*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente

pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait

pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de

l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une



baisse à un tiers n'aurait pas d'influence notable sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instru-

ments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### **2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### **2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### **2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

## **2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un appart'hôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêt du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien



plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

**2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives

en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

#### **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

#### **2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

#### **2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

#### **2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

#### **2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

#### **2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer

aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure

de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.



### 2.33 Dispositions transitoires

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon

lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200

m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **délicates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

#### **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers*

*(art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

### **3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### **3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas.



Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.


\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Avec nos meilleures salutations.

OR omiresidences Sàrl



Yves Delaloyé



Caroline Bonvin



*Par e-mail (egba@bj.admin.ch)*

Département fédéral de justice et  
police  
Palais fédéral ouest  
CH-3003 Berne

Genève, le 30 juin 2017

Concerne : Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) – Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons au projet de révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles détenus par des personnes à l'étranger (ci-après le « **PLFAIE** ») mis en consultation le 10 mars 2017.

Notre société, OROX Asset Management S.A., étant notamment gestionnaire d'un placement collectif de droit suisse ayant adopté la forme juridique de société d'investissement à capital variable (SICAV), nous sommes particulièrement touchés par les modifications proposées.

Nous souhaitons par conséquent vous faire part des commentaires suivants :

## **A. PRÉSENTATION D'EDMOND DE ROTHSCHILD REAL ESTATE SICAV**

1. Edmond de Rothschild Real Estate SICAV (« **ERRES** ») a été fondée le 9 décembre 2010. Il s'agit de la première SICAV immobilière autorisée par la FINMA en Suisse. En tant que SICAV à gestion externe, ERRES a délégué son administration à une direction de fonds autorisée et sa gestion à un gestionnaire de placements collectifs autorisé. Le but exclusif d'ERRES est le placement de capitaux conformément à ses statuts, c'est-à-dire dans des actifs immobiliers. ERRES investit essentiellement dans des immeubles commerciaux et des immeubles d'habitation dans toute la Suisse. Le capital d'ERRES est divisé en actions entrepreneurs et en actions investisseurs. Les actions des investisseurs sont cotées en bourse (SIX Swiss Exchange). La capitalisation boursière atteignait CHF 898 million au 31 mars 2017.

## **B. OBSERVATIONS**

### **(1) Introduction**

2. En tant que SICAV, ERRES est directement concernée par deux des modifications proposées :
  - (i) l'art. 6 al. 2<sup>bis</sup> PLFAIE, qui élargit les cas dans lesquels une SICAV sera présumée sous domination étrangère ; et



- (ii) l'art. 4 al. 1<sup>er</sup> lit. e PLFAIE proposé à titre de développement possible, qui restreindrait les cas dans lesquels des actionnaires investisseurs étrangers seraient autorisés à acquérir les actions d'une SICAV.

Ces deux modifications ayant un impact direct et immédiat sur les SICAV, elles seront traitées en priorité ci-dessous. ERRES se prononcera ensuite sur les autres dispositions du PLFAIE qui, bien que pas directement applicables aux SICAV, compliqueraient inutilement l'acquisition d'immeubles par elle :

- (iii) l'abrogation de l'art. 2 al. 2 lit. a LFAIE en conjonction avec l'art. 6a PLFAIE, proposés à titre de développement possible (suppression de la possibilité d'acquérir des établissements stables comme objets d'investissement) ;

- (iv) l'art. 2 al. 3 PLFAIE, qui restreint la possibilité d'acquérir des établissements stables lorsque plus de 33% de leurs surfaces est constitué de logements imposés par des prescriptions étatiques.

**(2) Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> PLFAIE**

3. L'art. 6 al. 2<sup>bis</sup> PLFAIE élargit les cas dans lesquels une SICAV sera présumée sous domination étrangère.
4. Cette question est actuellement réglée par l'art. 6 al. 5 LFAIE. Le droit positif prévoit qu'une SICAV est présumée sous domination étrangère si les deux conditions cumulatives suivantes sont réalisées ;
  - (i) la SICAV est gérée par une personne à l'étranger ; et
  - (ii) des personnes à l'étranger remplissent l'une des conditions suivantes ; (a) elles disposent de plus du tiers des voix liées au capital-actions des entrepreneurs, (b) elles constituent la majorité du conseil d'administration ou (c) elles mettent à disposition de la SICAV des fonds remboursables dont la somme excède la moitié de la différence entre l'ensemble des actifs du capital-actions des investisseurs et l'ensemble des dettes contractées auprès de personnes non-assujetties.
5. Le PLFAIE propose que ces conditions ne soient plus cumulatives, mais alternatives. En d'autres termes, la réalisation de l'une seule des quatre conditions qui précèdent fera présumer que la SICAV est assujettie à la LFAIE.
6. Cette modification va à notre sens trop loin.
7. Sur la forme, nous rappelons tout d'abord que l'art. 6 al. 5 LFAIE est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2013, soit il y a tout juste 4 ans. Véritable nouveauté pour les autorités cantonales de première instance, cette disposition a mis un peu de temps à être comprise. Elle a toutefois donné lieu maintenant à plusieurs cas d'application permettant le développement d'une pratique claire. Une nouvelle modification de cette disposition serait vraisemblablement source de confusion et compliquerait inutilement l'application de la LFAIE par les autorités cantonales et la durée des procédures visant à constater le non-assujettissement des SICAV. Elle n'est donc pas souhaitable pour cette raison déjà.





8. Quant aux SICAV, et plus particulièrement ERRES, ces dernières ont suivi attentivement les développements législatifs de ces dernières années (entrée en vigueur de la LPCC en 2007 et modification de la LFAIE en 2013) et ont pu adapter leur structure juridique et leur organisation en conséquence. La modification si rapide des règles posées par la LFAIE heurterait la sécurité du droit.
9. L'inverse est d'ailleurs également vrai. Première SICAV immobilière autorisée par la FINMA, la question de l'assujettissement à la LFAIE d'ERRES, et avec elle des SICAV en général, s'est posée lorsqu'ERRES a acquis ses premiers immeubles. C'est à cette occasion que les personnes et autorités concernées ont constaté que le législateur avait omis d'adapter la LFAIE pour tenir compte du modèle des SICAV introduit en 2007 avec l'entrée en vigueur de la LPCC. Cette lacune a été comblée par le législateur avec l'adoption de l'art. 6 al. 5 LFAIE, entré en vigueur en mars 2013, soit il y a tout juste 4 ans. ERRES est à l'origine de cette nouvelle, puisque le législateur s'est fondé sur son organisation pour proposer un texte applicable aux SICAV. Ce texte fonctionne très bien, ne fait l'objet d'aucun abus ni même, à notre connaissance, d'aucune critique. La présomption actuellement proposée par l'art. 6 al. 5 LFAIE donne donc entière satisfaction. Il n'y a par conséquent aucune raison de remettre en question la décision du législateur, d'autant plus que celle-ci est très récente.
10. Ceci précisé, la modification ne se justifie pas sur le fond non plus.
11. Les SICAV obéissent aux règles posées par les art. 36 ss LPCC.
12. La SICAV connaît deux types d'actionnaires (art. 36 al. 1<sup>er</sup> lit. b LPCC) :
  - (i) Les actionnaires entrepreneurs (art. 41 LPCC), soit ceux qui fournissent l'apport minimal requis prévu par l'art. 54 OPCC et qui ensuite assurent le rapport approprié entre leur apport et la fortune de la SICAV (art. 39 LPCC, art. 55 OPCC). Seuls les actionnaires entrepreneurs ont le droit de dissoudre la SICAV (art. 41 al. 2 LPCC).
  - (ii) Les actionnaires investisseurs, soit ceux qui fournissent le capital de placement de la SICAV.
13. Le Conseil d'administration de la SICAV assume en principe la direction des affaires et l'administration de la SICAV. Il peut déléguer l'administration à une direction autorisée au sens des art. 28 ss LPCC et déléguer la gestion du portefeuille à la même société ou à un gestionnaire de placements collectifs (art. 51 al. 5 LPCC).
14. En tant que SICAV à gestion externe au sens de l'art. 51 al. 2 OPCC, ERRES a ainsi délégué son administration à une direction autorisée, respectivement la gestion de sa fortune à un gestionnaire de placements collectifs autorisé.
15. En pareil cas, la gestion de la fortune de la SICAV est librement exercée par un tiers, ici le gestionnaire de placements collectifs autorisé, dans les limites du mandat qui lui est confié par la SICAV.
16. L'analyse du caractère étranger ou non d'une SICAV doit donc débiter prioritairement par l'examen de la personne chargée de la gestion de sa fortune. C'est en effet cette personne qui décide des acquisitions conduites par la SICAV et plus généralement de la stratégie de placement suivi par le fonds. Pour reprendre l'expression consacrée, c'est bien cette personne qui « tire les ficelles », soit celui qui a une « influence décisionnelle prépondérante » (Geissmann/Huber/Wetzel, Grundstückerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland, 1998, n° 74).





17. Une SICAV dont la fortune est gérée par une personne « suisse » au sens de la LFAIE présente donc toutes les caractéristiques d'une société « suisse » et doit continuer à être présumée ne pas être sous domination étrangère, sans qu'il y ait lieu d'examiner la qualité des actionnaires entrepreneurs ou encore du conseil d'administration. Il n'existe aucun motif de modifier la loi à ce sujet. Ce d'autant plus que l'art. 6 al. 5 LFAIE ne fait que poser une présomption qui pourra être renversée dans les cas extrêmes en application de la règle générale de l'art. 6 al. 1<sup>er</sup> LFAIE.
  18. ERRES s'oppose à la modification proposée pour ce motif déjà.
  19. Le critère de la gestion de fortune par une personne à l'étranger doit donc rester une condition nécessaire pour qu'une SICAV soit présumée sous domination étrangère.
- (3) **Art. 4 al. 1<sup>er</sup> lit. e PLFAIE (développement possible)**
20. La modification décrite ci-dessus concernait l'assujettissement subjectif des SICAV à la LFAIE. Non moins importante est la question de l'assujettissement objectif à la LFAIE de l'acquisition d'actions par les investisseurs. L'art. 4 LFAIE décrit les opérations qui sont assimilées à des acquisitions d'immeubles. Ainsi, l'acquisition d'une seule action d'une société immobilière est assimilée à l'acquisition d'un immeuble. La règle a toutefois été assouplie en 2005 ; depuis cette date, l'acquisition de parts d'une société immobilière n'est plus assimilée à l'acquisition d'un immeuble si ces parts sont cotées auprès d'une bourse en Suisse (art. 4 al. 1<sup>er</sup> lit. e LFAIE).
  21. Les sociétés immobilières et les SICAV immobilières sont toutes deux des personnes morales. La comparaison s'arrête là. Dans les faits, les SICAV immobilières ne partagent rien de commun avec les sociétés immobilières, raison pour laquelle elles doivent obéir à des règles à part en matière de LFAIE. La SICAV est avant tout une des deux formes de placements collectifs ouverts admis par la LPCC, avec les fonds de placement contractuel (art. 8 LPCC). Les SICAV immobilières et fonds de placement contractuels immobiliers doivent donc être traités de la même manière, sous réserve des dispositions de la LPCC qui les distinguent. Ce principe vaut notamment en matière de LFAIE. D'un point de vue systématique, l'approche proposée par l'art. 4 al. 1 lit. e. PLFAIE est donc conceptuellement fautive, dans la mesure où cette disposition assimile la SICAV à une forme particulière de société immobilière. Il n'est pas suffisant à cet égard que la règle applicable aux SICAV et aux fonds soit *in fine* la même.
  22. En droit positif, la règle qui concerne les SICAV et les fonds est la suivante : il suffit que les parts du fonds immobilier, respectivement les actions de la SICAV, fassent l'objet d'un « marché régulier » pour que leur acquisition ne soit pas assimilée à l'acquisition d'un immeuble (art. 4 al. 1<sup>er</sup> lit. c et c<sup>bis</sup> LFAIE). La lettre c<sup>bis</sup> a été introduite en mars 2013 afin que les SICAV bénéficient du même traitement que les fonds immobiliers. Comme déjà mentionné sous chiffre 9 ci-dessus, le législateur avait en effet omis d'adapter la LFAIE lors de l'adoption de la LPCC.
  23. Le régime plus souple applicable aux prises de participation dans des fonds immobiliers et des SICAV se justifie par trois particularités applicables à ces véhicules de placements collectifs. Par souci de simplicité, il sera ci-après fait référence aux particularités de la SICAV, lesquelles valent toutefois également pour les fonds.
  24. Premièrement, la SICAV est un véhicule d'investissement professionnel. La SICAV exerce son activité sous la surveillance de la FINMA et toute prise de participation qualifiée (10% au moins du capital) doit être annoncée au préalable à la FINMA (art. 14 al. 1<sup>er</sup> lit. b LPCC, art. 14 al. 3 LPCC, art. 16 LPCC). Cette exigence s'applique aussi bien lorsque les actions sont cotées en bourse que lorsqu'elles font l'objet d'un marché régulier.





25. Deuxièmement, le rôle de l'actionnaire investisseur dans une SICAV est entièrement passif. Par définition, l'actionnaire investisseur agit à des fins de placement et la participation d'investisseurs étrangers n'augmente en aucun cas l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE). L'actionnaire investisseur n'acquiert qu'une participation au bénéfice résultant de la SICAV et peut en principe demander en tout temps le rachat de ses parts et le remboursement en espèce (art. 78 al. 1 lit b LPCC ; art. 78 al. 2 LPCC). Il n'a aucun rôle dans la gestion de la société et ses droits sociaux sont limités : ainsi, seul l'actionnaire entrepreneur peut décider de la dissolution de la société (art. 41 al. 2 LPCC). Il se justifie donc de les traiter différemment des actionnaires d'une société immobilière classique. Et ce d'autant plus que la participation des actionnaires investisseurs est à la base du model d'affaires des SICAV, si bien que l'introduction de restrictions sur le cercle d'investisseurs admissibles heurterait inutilement et de manière inéquitable leur développement.
  26. Enfin, comme déjà indiqué plus haut, les SICAV évoluent dans un environnement professionnel. Les actions des investisseurs sont soit cotées en bourse soit proposées sur un marché régulier (art. 67 LPCC), par l'intermédiaire d'une banque ou d'un négociant en valeurs mobilières eux-mêmes surveillés par la FINMA. Il n'existe aucun motif de traiter plus sévèrement les SICAV qui font le choix du marché régulier plutôt que la cotation en bourse : la position de l'actionnaire investisseur reste la même ; dans un cas comme dans l'autre, l'acquisition de telles actions ne devrait donc pas être assimilée à l'acquisition d'un immeuble. Le choix de la cotation en bourse vs. du marché régulier est en revanche un choix qui obéit à des considérations bien précises, notamment en termes de coûts, de risques ou encore de volatilité des titres. Il n'y a pas de raison que des considérations liées à la LFAIE viennent influencer ce choix.
  27. ERRES s'oppose par conséquent aux art. 4 al. 1, lit. c, c<sup>bis</sup> et e PLFAIE proposés à titre de développement possible.
- (4) Abrogation de l'art. 2 al. 2 lit. a LFAIE en conjonction avec l'art. 6a PLFAIE (développement possible)**
28. Le PLFAIE évoque, à titre de développement possible, l'abrogation de l'art. 2 al. 2 lit. a LFAIE en conjonction avec l'ajout de l'art. 6a PLFAIE. En substance, l'acquisition d'un établissement stable par une personne à l'étranger serait à nouveau soumise à autorisation à moins que l'immeuble soit utilisé pour les besoins propres de l'acquéreur. Un tel régime existait jusqu'en 1997.
  29. Bien qu'elle ne soit pas directement concernée par cette modification, ERRES peine à percevoir l'opportunité d'adopter un tel resserrement des possibilités pour des étrangers d'acquérir des immeubles en Suisse. Le système actuel a en effet fait ses preuves et n'est la source d'aucun abus.
  30. Par ailleurs, et même en tant que SICAV « suisse », ERRES verra son fonctionnement négativement impacté par l'adoption de telles modifications. Les raisons en sont les suivantes.
  31. ERRES compte une part importante d'immobilier commercial dans son portefeuille. D'un point de vue pratique, l'acquisition de tels immeubles s'opère sans qu'aucune décision n'ait à être rendue par l'autorité de première instance chargée d'appliquer la LFAIE. Le transfert de propriété est directement enregistré par le Registre foncier, ce qui présente un avantage évident tant en terme de prévisibilité, de temps et de coûts.





32. Il importe en effet de rappeler que les SICAV subissent un désavantage concurrentiel par rapport aux sociétés classiques (notamment immobilières), en ce sens qu'il est beaucoup plus compliqué – sinon impossible – pour une SICAV de prouver qu'elle est « suisse » sans recourir à une décision de non-assujettissement.
  33. Les autorités cantonales de première instance ont développé une pratique qui permet aux sociétés suisses d'acquérir des immeubles (commerciaux ou non) sans requérir une décision de non-assujettissement lorsque le notaire est en mesure d'attester (moyennant examen du bilan et du registre des actions notamment) que la société n'est pas une personne à l'étranger (voir par exemple Annexe 17 aux directives d'interprétation de la LFAIE émises par le canton de Genève).
  34. Or, dans le cas des SICAV, les notaires sont bien incapables d'en attester le caractère suisse dans la mesure où l'identité des actionnaires investisseurs est en principe inconnue de tous les intervenants, y compris de la SICAV elle-même. Il en résulte qu'une décision de non-assujettissement doit être requise lorsqu'une SICAV suisse acquiert des actifs immobiliers assujettis.
  35. Ce très net désavantage concurrentiel serait encore accentué si l'acquisition d'actifs immobiliers commerciaux devait être à nouveau assujetti à la LFAIE. Avec une telle modification, les SICAV « suisses » seraient contraintes de requérir une décision de non-assujettissement même en cas d'acquisition d'immobilier commercial. Il s'agirait là sans doute d'un effet pervers de cette modification, qui met en lumière la situation inéquitable dans laquelle se trouvent déjà aujourd'hui les SICAV dans le secteur de l'immobilier d'habitation. Au-delà des émoluments parfois très substantiels dont doit s'acquitter la SICAV pour obtenir une décision de non-assujettissement, la durée d'une telle procédure et son caractère incertain (au moins aux yeux de l'aliénateur) pourraient convaincre nombre de vendeurs de céder leurs immeubles à une société suisse classique (qui ne connaît pas ces difficultés) plutôt qu'à une SICAV.
  36. ERRES est tout à fait consciente que ces circonstances ne sont pas déterminantes pour trancher de l'opportunité ou non d'abroger l'art. 2 al. 2 lit. a LFAIE et d'adopter un art. 6a PLFAIE. En revanche, si une telle modification devait rester à l'ordre du jour (et même en vérité si elle devait être abandonnée, la question se posant de toute façon pour l'immobilier d'habitation), il serait impératif de prévoir des mesures d'accompagnement pour les SICAV. La solution la plus simple étant de permettre aux notaires d'attester qu'une SICAV n'est pas une personne à l'étranger sans avoir à vérifier l'identité des actionnaires investisseurs (du moins tant qu'aucun d'entre eux n'a acquis de participation qualifiée au sens de l'art. 14 al. 3 LPCC). Cette solution serait tout à fait conforme à l'esprit de la LFAIE dans la mesure où les actionnaires investisseurs n'ont aucun rôle actif dans la SICAV et, comme l'ont déjà constaté les autorités cantonales de première instance à plusieurs reprises, qu'ils ne sauraient exercer une influence sur la SICAV.
- (5) Art. 2 al. 3 PLFAIE**
37. En droit positif, une personne à l'étranger est autorisée à acquérir, simultanément à l'acquisition d'un établissement stable, les logements imposés par des quotas de logement ainsi que les surfaces réservées à cet effet (art. 2 al. 3 LFAIE). La loi ne contient aucune limite maximale. La pratique des autorités cantonales est toutefois d'admettre que ces surfaces atteignent 50% au plus des SBP de l'immeuble.
  38. L'art. 2 al. 3 PLFAIE réduirait la proportion maximale de logement admissible à 33%, pour des raisons de sécurité du droit.



39. ERRES constate en premier lieu que si cette modification est guidée par le besoin d'assurer la sécurité du droit, il se justifierait alors de fixer cette limite à 50% afin de garantir une continuité avec la pratique développée depuis de nombreuses années par les autorités cantonales de première instance, sous le contrôle de l'Office fédéral de la justice. Il en va également de l'égalité de traitement entre propriétaires.
40. La modification proposée présenterait surtout de réels problèmes pratiques, dans des communes (comme la Ville de Genève par exemple) qui ont adopté une réglementation très contraignante en matière de construction de logements en cas d'agrandissement d'immeubles commerciaux. L'art. 7 du Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève prévoit par exemple que les SBP supplémentaires doivent être acquises au logement à raison de 50% à 80% au moins. Dans les faits, le plafond de 33% proposé par l'art. 2 al. 3 PLFAIE est donc souvent dépassé.
41. L'abaissement du plafond de 50% à 33% pourrait en outre avoir pour effet négatif de limiter la construction des logements supplémentaires fortement souhaitée par les autorités cantonales ou communales : dans les cas limites, des investisseurs étrangers pourraient en effet être contraints de n'utiliser qu'une partie des droits à bâtir de sorte à ne pas dépasser la limite de 33%.
42. Cette modification n'est donc pas souhaitable pour les raisons qui précèdent.
43. En tant que SICAV « suisse », ERRES est comme pour la section (4) ci-dessus directement concernée par cette modification dans la mesure où sa capacité d'acquérir des établissements stables sans devoir obtenir une décision de non-assujettissement se retrouverait limitée. Les arguments exposés à la section (4) ci-dessus valent mutatis mutandis pour cette modification.

\*\*\*

Nous vous remercions de l'attention portée à la présente et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations respectueuses.

Emmanuelle Kilian-Barnet  
OROX Asset Management S.A.

Yousri El Antri  
OROX Asset Management S.A.







Ostschweizer Verband  
der Seilbahnunternehmungen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

**Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)**

Walenstadt, 16. Juni 2017

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme des Ostschweizer Verband der Seilbahnen (OSVS)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der OSVS bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

Der OSVS vertritt die Interessen der Seilbahnen und Skigebiete in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Ausserrhoden, Glarus, St. Gallen und Thurgau.

### **a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**Der OSVS lehnt die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht des OSVS ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht OSVS unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter ist der OSVS der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.



Und schliesslich kann der OSVS die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hin wirkt. Der Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.

## **b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage**

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

OSVS lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

Der OSVS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgenstock-Resort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte sich gefragt werden, welche Hürden für ausländische Investoren ab- statt aufgebaut werden können.

Der OSVS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht der heutigen Praxis wie Investitionsentscheidungen von grösserem Ausmass getroffen werden und sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.

Aus diesem Grund lehnt der OSVS die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und würde sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.

Der OSVS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **c) Fazit**

Zusammenfassend möchte der OSVS auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und des alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblichen und unnötigen administrativen Aufwand sind die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äusserst negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und muss vermieden werden.

**Der OSVS lehnt folglich die gesamte Vorlage ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Roger Walser  
Präsident und Geschäftsführer OSVS

Pensimo Fondsleitung AG  
Obstgartenstrasse 19  
Postfach 246  
CH-8042 Zürich  
Tel. +41 43 255 21 00  
kontakt@pensimo.ch  
www.pensimo.ch

## Swissinvest Real Estate Investment Fund

Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

E-Mail [michel.schneider@pensimo.ch](mailto:michel.schneider@pensimo.ch)  
Direkt +41 43 255 21 04  
Datum 9. Mai 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Der Swissinvest Real Estate Investment Fund ist ein börsenkotierter Immobilienfonds nach schweizerischem Recht gemäss Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG). Geführt wird er von der Pensimo Fondsleitung AG.

Grundlage des Swissinvest Real Estate Investment Fund ist ein Kollektivanlagevertrag. Dieser verpflichtet die Fondsleitung dazu, die Anleger nach Massgabe der von ihnen erworbenen Fondsanteile am Anlagefonds zu beteiligen und diesen gemäss den Bestimmungen von Gesetz und Fondsreglement zu verwalten. Investitionen erfolgen im Segment von in der Schweiz gelegenen konjunkturunabhängigen, mittelständischen Wohnliegenschaften sowie zu einem kleineren Teil in Geschäftsliegenschaften. Das Gesamtvermögen des Swissinvest Real Estate Investment Fund beträgt Ende 2016 rund CHF 830'000'000.-.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

#### I Zusammenfassung

##### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die*

*Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagennotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben** diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen*

*Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen

beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 *Postulat Hodgers*

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung



forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wieder-  
veräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen

Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### 2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG

##### (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### 2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG

##### (TRUSTS)

##### **Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

- 2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)  
**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**  
Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.  
Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.
- 2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)  
**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**  
Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.  
Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagen-gesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungslaufplan des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.  
Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.
- 2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)  
**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)  
Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c

BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.



Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

- 2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.
- 2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**  
Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.
- 2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**
- 2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)  
**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**  
Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.  
Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.
- 2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)  
**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.25 Art. 19a VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG  
**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)  
Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

- 2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)  
Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)  
Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.
- 2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)  
Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.
- 2.33 Übergangsbestimmungen  
Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 *Mögliche Erweiterungen*

- 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
**BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**  
**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**  
**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**  
**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien

in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Geschwister inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.*

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederrunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich*



*nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG  
(IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG  
(IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen,

Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

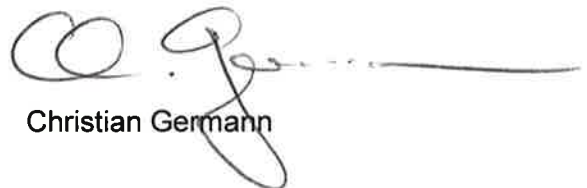
Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Pensimo Fondsleitung AG



Michel Schneider



Christian Germann

Priora Services AG  
Postfach, CH-8058 Zürich-Flughafen

**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Glattbrugg, 19. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per Email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

---

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätte Liegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas Weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Stände-

rat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die Marktsituation verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich abgekühlt, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätte Liegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8



BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig

gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung

Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzöger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel, weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele weg-

ziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbar

Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG) (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert**

sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

### **Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

---

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungslitfadens des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn



die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

---

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7

Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 **Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung

verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondslieferungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

#### **2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

#### **2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwer-

deinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.



**2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

---

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des

Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätte Liegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulatorfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstücksfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien er-

werben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzuerworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009*



*japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstig-

ten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**Priora Services AG**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roland Gemperle', with a long, sweeping underline.

Roland Gemperle  
Managing Director

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Richard Zraggen', with a stylized, cursive style.

Richard Zraggen  
CFO



Eidgenössisches  
Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Gümligen, 20. Juni 2017 bhof

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### Zusammenfassung

#### **Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der**

**bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben** diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens. Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen. Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde.

Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

## Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

### Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.** Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*



## Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

#### **Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2). Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüsst. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlicher Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

### **Art. 2 Abs. 3 VEBewG**

#### **(MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

#### **Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbaare Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen**



**entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

**Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG)  
(UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

**Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

**Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**



Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

#### **Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

##### **Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

#### **Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

#### **Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

#### **Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

#### **Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

#### **Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

#### **Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

### **Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)**

#### **Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

### **Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG**

#### **(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

### **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen

Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

#### **Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

#### **Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

#### **Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

#### **Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

##### **Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

#### **Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

##### **Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

#### **Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

##### **(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

##### **Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht. Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

#### **Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG**

##### **(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

##### **Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen

Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG**

**(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

**Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**Art. 28 Abs. 2 VEBewG**

**(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**Art. 32 VEBewG**

**(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**Art. 33 VEBewG**

**(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.



## Übergangsbestimmungen

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## Mögliche Erweiterungen

**Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:**

### BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab. Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;



- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina)

[http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

## **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.



- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

#### **Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz*

kotiert sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

**Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG  
(IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.


Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
PRIVERA AG

  
Tobias Hilpertshauer  
Leiter Finanzen/IT  
Mitglied der Geschäftsleitung

  
Dieter Sommer  
CEO

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Basel / Chur, 15. Juni 2017  
Telefon direkt 061 317 91 35  
[marcus.ulber@pronatura.ch](mailto:marcus.ulber@pronatura.ch)

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland («Lex Koller»);**

### **Pro Natura Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens 10.3.-30.6.2017**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Als landesweit tätige Organisation des Natur- und Landschaftsschutzes setzt sich Pro Natura seit Jahrzehnten ein für den Erhalt der Lebens- und Naturräume, gegen die Zersiedelung der Landschaft und für eine räumliche Eindämmung der Siedlungsfläche.

#### **Allgemeine Bemerkungen**

Anlässlich der Vernehmlassung zur geplanten Abschaffung der Lex Koller (November 2005 bis Februar 2006) hat Pro Natura erklärt, dass sie einer Aufhebung der Lex Koller grundsätzlich zustimmen könnte. *Conditio sine qua non* einer Aufhebung sei aber



eine flankierende Regelung, die quantitativ und räumlich klare Bedingungen und vor allem Grenzen für den Bau weiterer Zweitwohnungen in der Schweiz setzt.

Seither sind das Zweitwohnungsgesetz und die Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetz in Kraft getreten. Damit sind gewisse flankierende Regelungen erreicht worden. Diese Regelungen sind in vielen Belangen lückenhaft sowie mit vielen Ausnahmen behaftet und vermögen daher das Wachstum der Zweitwohnungen und der Bauzonen bestenfalls zu lenken, nicht aber zu stoppen.

Weit stärker wirkt sich der Umstand aus, dass sich in den letzten 10 Jahren die Anlagesituation für Kapital grundlegend geändert hat. Der entsprechenden Einschätzung des Bundesrates im Erläuterungsbericht zuschliessen wir uns an: Das Interesse an Anlagen in Immobilien ist stark angestiegen, weil Immobilien in der Schweiz international zu den langfristig werthaltigsten Kapitalanlagen gezählt werden. Die Nachfrage ist stark angestiegen. Die stark gewachsene Nachfrage von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen kommt zu einer ebenfalls wachsenden Nachfrage inländischer Anleger hinzu. Es herrscht ein «Anlagenotstand».

Der nutzbare Boden in der Schweiz ist eng begrenzt. Einer steigenden Nachfrage an Immobilien kann daher nicht rasch und nicht unbeschränkt mit einer Ausdehnung des Immobilienangebotes begegnet werden. Dieser Umstand wirkt sich auf die Immobilienpreise und auf die Höhe der Mietzinsen aus. Steigende Preise für das Wohnen drängen viele Menschen dazu, auf der Suche nach zahlbarem Wohnraum in kostengünstigere, dafür aber periphere Lagen auszuweichen. Dies fördert die unerwünschte weitere Zersiedlung des Landes sowie die Zunahme des Verkehrs.

Aus diesen genannten Gründen sieht Pro Natura die Notwendigkeit der Lex Koller weiterhin als gegeben. Diese wirkt vorderhand und angesichts der geänderten Verhältnisse im Kapital-Anlagebereich umso mehr als erforderliche Ergänzung zu den raumplanerischen Regelungen zur Steuerung der baulichen Entwicklung des Landes.

### **Zu den vorgeschlagenen Änderungen gemäss Vorentwurf**

Die vorgeschlagene Änderung zur Erfüllung des Postulats Hodgers erachten wir als angebracht und vertretbar. Die Änderung betrifft natürliche Personen und selbst genutzte Hauptwohnungen in Wohnbaugenossenschaften. Diese fördern in der Regel das flächensparende Wohnen an zentralen Lagen.

Die vorgeschlagenen Änderungspunkte zur Klärung von Praxisfragen und zur Verringerung des administrativen Aufwandes unterstützt Pro Natura ebenfalls. Sie tragen dazu bei, den Kapitalzufluss aus dem Ausland zu senken.



### **Zu den zur Diskussion gestellten Erweiterungen**

Pro Natura unterstützt grundsätzlich alle Massnahmen, welche die Spekulation um Boden und Immobilien eindämmen. Aus diesem Grund befürwortet Pro Natura auch den zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Vorlage und empfiehlt, sie in die Vorlage aufzunehmen.

Wie eingangs dargelegt, glauben wir nicht, dass es möglich und sinnvoll sein wird, durch eine stetige Ausweitung des Immobilienangebots die durch den Anlagedruck generierte Preissteigerung und die daraus entstehenden negativen Effekte (Zersiedelung, Verkehr) zu senken.

Wir hoffen, dass unsere Überlegungen und Haltungen in die weitere Bearbeitung der Vorlage Eingang finden und danken nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Pro Natura



Silva Semadeni  
Präsidentin



Dr. Urs Leugger-Eggimann  
Zentralsekretär





Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

Immobilien-gesellschaft  
Septima AG  
Seestrasse 353  
CH-8038 Zürich

Zürich, 27. Juni 2017

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

### **- Vernehmlassung -**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagentotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu

da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht–EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzügler die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).



Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG) (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und



raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

#### 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

#### 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.



**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

**3 Mögliche Erweiterungen**

**3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt

werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb*

*einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBI 1997 II 1245.*

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im**

**Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

**Zusammenfassend** erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**Immobiliengesellschaft Septima AG**



Giacomo Balzarini  
Präsident des Verwaltungsrats



Martin Heggli  
Mitglied des Verwaltungsrats



Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

PSP Properties AG  
Seestrasse 353  
CH-8038 Zürich

Zürich, 27. Juni 2017

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

**- Vernehmlassung -**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### **I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu

da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht–EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatenangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).



Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und



raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anleger vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

#### 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

#### 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.



**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### **3 Mögliche Erweiterungen**

**3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt

werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb*

*einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG**

#### **(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättergrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättergrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättergrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im**

**Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

**Zusammenfassend** erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**PSP Properties AG**



Giacomo Balzarini  
Präsident des Verwaltungsrats



Adrian Murer  
Mitglied des Verwaltungsrats



Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

PSP Real Estate AG  
Seestrasse 353  
CH-8038 Zürich

Zürich, 27. Juni 2017

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

**- Vernehmlassung -**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### **I Zusammenfassung**

#### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat zwei **Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagengotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu

da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht–EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).



Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und



raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

#### **2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### **2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

#### **2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### **2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.



**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

**3 Mögliche Erweiterungen**

**3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt

werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb*

*einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.*

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG**

#### **(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im**

**Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

**Zusammenfassend** erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**PSP Real Estate AG**



Giacomo Balzarini  
Präsident des Verwaltungsrats



Adrian Murer  
Mitglied des Verwaltungsrats



Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

SI 7 Place du Molard AG  
Seestrasse 353  
CH-8038 Zürich

Zürich, 27. Juni 2017

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

**- Vernehmlassung -**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### **I Zusammenfassung**

#### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat zwei **Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagengotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben** diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu

da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht–EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).



Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und



raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

#### **2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### **2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

#### **2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### **2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.



**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

**3 Mögliche Erweiterungen**

**3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt

werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstücksfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb*

*einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.*

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im**

**Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

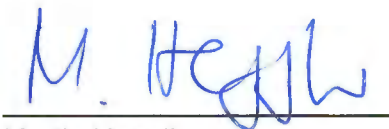
**Zusammenfassend** erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**SI 7 Place du Molard AG**



Giacomo Balzarini  
Präsident des Verwaltungsrats



Martin Heggli  
Mitglied des Verwaltungsrats



Per email ([egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch))  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

PSP Swiss Property AG  
Kolinplatz 2  
CH-6300 Zug

Telefon +41 41 728 04 04  
Telefax +41 44 728 04 09

Zug, 27. Juni 2017

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

### - Vernehmlassung -

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## I Zusammenfassung

### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat zwei **Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagentstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben** diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu

da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht–EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).



Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und



raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

#### 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

#### 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

#### 2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.



**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

**3 Mögliche Erweiterungen**

**3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt

werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstücksfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb*

*einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.*

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG**

#### **(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im**

**Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobilien-gesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotier-ten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des ge-samten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskas-sen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotie-ren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwer-ben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskas-sen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

**Zusammenfassend** erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage dem-nach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**PSP Swiss Property AG**

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Luciano Gabriel  
Präsident des Verwaltungsrats

  
\_\_\_\_\_  
Giacomo Balzarini  
CEO



**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

A l'attention du Département fédéral de  
justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans-Montana, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locaux.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente

pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait

pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de

l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une



baisse à un tiers n'aurait pas d'influence notable sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instru-

ments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### **2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### **2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### **2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

## **2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

### 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

### 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

### 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

#### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

### 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien

plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

**2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives

en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

**2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE  
(AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer



aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure

de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

### 2.33 Dispositions transitoires

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon

lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200

m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **délicates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

#### **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers*



*(art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

### **3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### **3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas.

Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

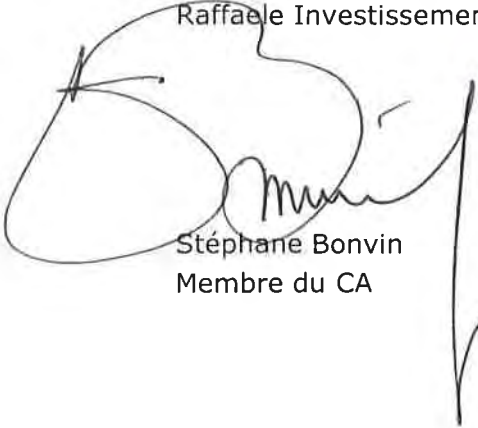
\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.


Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Avec nos meilleures salutations.

Raffaele Investissement SA



Stéphanie Bonvin  
Membre du CA



Yves Delaloye  
Secrétaire



Par e-mail (egba@bj.admin.ch)  
Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans-Montana le 20/6/2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Kollen»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIÉ», et le projet de révision par «PRLFAIE».

### Synthèse

#### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.*

*Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une*

*nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.*

*Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.*

***Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.*

*Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.*

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet. Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral**. La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

## Prise de position sur les différentes dispositions

### Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

**Art. 8 OAIE**

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

### Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

#### Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

Régie du Rhône Crans-Montana SA

Rue du Grand-Place 14 – Case postale 105 – CH-3963 Crans-Montana 2  
T +41 (0) 27 775 50 50

uspf<sup>volais</sup>



L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

#### Art. 2 al. 3 PRLFAIE

(PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

#### Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE

(TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue. Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique. A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports. Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE

##### (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE

##### (TRUSTS)

##### **Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE

##### (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

##### **Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

#### Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)

##### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

#### Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

#### Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

#### Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

#### Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 7 let. a et b PRLFAIE

(LÉGATAIRES)

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE

(LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêt du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux

acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

#### Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)

##### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

#### Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

#### Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

#### Art. 8 al. 2 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

#### Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)

##### **Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

#### Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)

##### **Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE

(AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE

(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

Art. 17 al. 2 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 19a PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 0.

Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE

(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.



Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

Art. 28 al. 2 PRLFAIE

(INFRACTION PAR MÉTIER)

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

Art. 32 PRLFAIE

(PRESCRIPTION)

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

Art. 33 PRLFAIE

(CONFISCATION)

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

Dispositions transitoires

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

*Extensions possibles*

Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE

(IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

**Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine,

Régie du Rhône Crans-Montana SA

Rue du Grand-Place 14 – Case postale 105 – CH-3963 Crans-Montana 2

T +41 (0) 27 775 50 50

uspr<sup>valais</sup>

La Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser. Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les

Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire

ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

#### **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

Art. 4 al. 1 let. c LFAIE

(FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

Art. 4 al. 1 let. e LFAIE

(SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

RÉGIE DU RHÔNE CRANS-MONTANA SA

Directeur Général  
Pierre Bisson

Directeur  
Gabriel Savoy



Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Petit-Lancy, le 21 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## I Synthèse

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III Prise de position sur les différentes dispositions

#### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

**Art. 8 OAIE**

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse à **un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

### 2.2

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



#### 2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### 2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### 2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



**2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

**2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

**2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

**2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



**2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

**2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE  
(LÉGATAIRES)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

**Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE  
(LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)**

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (2015)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

### **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

#### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

**2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH - 1213 Petit-Lancy  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH - 1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH - 3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH - 3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

**2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

**2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE  
(INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.31 Art. 32 PRLFAIE  
(PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

**2.32 Art. 33 PRLFAIE  
(CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

**2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH - 1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH - 1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH - 3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH - 3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



### 3 Extensions possibles

#### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

### Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH- 1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH- 1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH- 3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH- 3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déli-cates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires.**

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

### 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH-1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH-1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH-3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH-3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

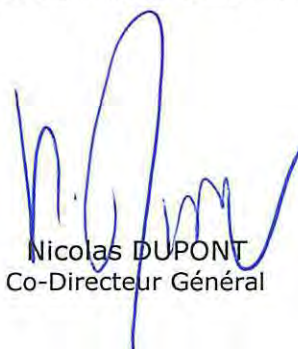
En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

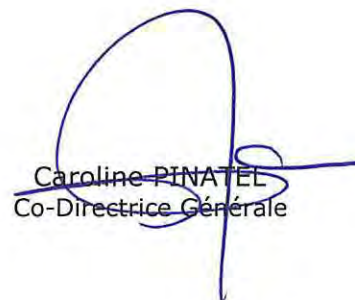
En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations



Nicolas DUPONT  
Co-Directeur Général



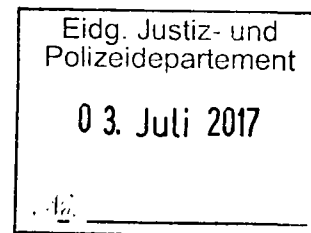
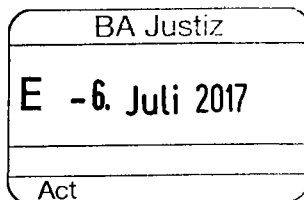
Caroline PINATEL  
Co-Directrice Générale

■ Genève (ISO 9001)  
Ch. des Olliquettes 10  
Case postale 170  
CH - 1213 Petit-Lancy 1  
058 219 00 00

■ Lausanne (ISO 9001)  
Ch. du Viaduc 1  
Case postale 27  
CH - 1000 Lausanne 16  
058 219 00 00 (Gérance)  
058 219 01 70 (Vente)  
058 219 01 60 (Location)

■ Crans-Montana  
Rue du Grand-Place 14  
Case postale 105  
CH - 3963 Crans-Montana 2  
027 775 50 50

■ Montana  
Av. de la Gare 5  
Case postale 241  
CH - 3963 Crans-Montana 1  
027 485 93 85 (Location)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern

Buchs, 29. Juni 2017

## LEX Koller – Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland Stellungnahme Region Sarganserland-Werdenberg

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Region Sarganserland-Werdenberg nimmt als Vertreterin von 14 Gemeinden, angrenzend an das Fürstentum Liechtenstein, gerne an der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland teil.

Für die Region Sarganserland-Werdenberg mit mehreren Tausend täglichen Pendlern ins Fürstentum Liechtenstein (alleine über 5'000 aus den sechs Werdenberger Grenzgemeinden) und auch umgekehrt, ergibt sich mit dem Land Liechtenstein und dem Vorarlberg ein Wirtschaftsraum mit über 500'000 Personen, in dem keine Grenzen für Erwerbstätigkeit, damit verbunden Investitionen in Betriebe in eigener Regie oder als Investor, Freizeitgestaltung und auch Wohnsitznahme bestehen. Etliche Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürger, wie auch Investoren aus dem Land Liechtenstein, erwerben in unserer Region Wohneigentum, erstellen betriebliche Bauten und sind daran interessiert, Mietwohnungen zu erstellen und zu vermieten. Letzteres Geschäftsfeld verunmöglicht derzeit die Lex Koller. Die engen wirtschaftlichen Beziehungen werden auch durch den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.514) untermauert wie die erhebliche Zahl von schweizerischen Rechtsvorschriften, deren Geltungsbereich sich auch auf das Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein erstreckt. Eine aktuelle Übersicht findet sich in der von der Fürstlichen Regierung erlassenen Kundmachung vom 25. Oktober 2016 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II) [Landesrecht-Nr. 170.551.631].

Aus unserer Sicht beantragen wir für Liechtensteiner Staatsangehörige wie Liechtensteiner Unternehmen beziehungsweise Investoren eine Ausnahmeregelung im Sinne eines weiteren Gesetzesartikels bei der Anwendung der Drittstaatenlösung, indem Art. 5 ergänzt wird:

Art. 5 Personen im Ausland

1bis Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz im Fürstentum Liechtenstein haben, sowie juristische Personen oder vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz im Fürstentum Liechtenstein haben, gelten nicht als Personen im Ausland.



Für die Berücksichtigung unserer Argumentation danken wir Ihnen vielmals.

Freundliche Grüsse

**REGION SARGANSERLAND-WERDENBERG**



Christoph Gull  
Präsident



René Lenherr-Fend  
Geschäftsführer

Kopie:

- Mitgliedsgemeinden Region Sarganserland-Werdenberg
- Departement des Innern St.Gallen, Regierungspräsident Martin Klöti, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen
- Schweizerischer Gemeindeverband, Postfach, Laupenstrasse 35, 3001 Bern
- VSGP, Bahnhofplatz 5, 9000 St.Gallen
- HEV Verwaltungs AG, Hauptsitz, Poststrasse 10, 9001 St.Gallen





**Per email (egba@bj.admin.ch)**

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartment EJPD  
3003 BERN

Datum 28. Juni 2017

Dokument Nr. 140503/SW-/YJE

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren;

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Auf Ihr Antrag stellen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zu. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VE-BewG".

Unser Verein RICS Switzerland interessiert sich seit mehrere Jahren für die Problematik der Revision der Lex Koller und hat schon diesbezüglich in 2015 eine Publikation mit dem Titel "RICS-Impulse" herausgegeben, die Sie als Beilage finden werden.

Unsere Schlussfolgerung war damals, dass die Abschaffung der gemäss der Lex Koller vorgesehenen Möglichkeit, dass Ausländer Betriebsstättegrundstücke und Anteile an börsenkotierten Immobiliengesellschaften erwerben können, als gefährlich und überdies als unnötig für die Schweizerische Wirtschaft erscheinen würde und, dass es keinen sachlichen Grund gab, neue Beschränkungen in der BewG einzuführen.

Wir lehnen heute die Vorlage zur Revision der Lex Koller aus der gleichen Gründen ab, mit Rücksicht auf die Entwicklungen der zwei letzten Jahre auf dem Immobilienmarkt in der Schweiz.

Der Abschwung des Mietwohnungsmarktes, der im vergangenen Jahr eingeläutet wurde, setzt sich 2017 fort, insbesondere wegen eines Rückgangs der Zuwanderung. Das vorherrschende Negativzinsumfeld hat den Bau von Mietwohnungen auf sehr hohe Niveaus getrieben sogar wenn der strukturelle Trend zu tieferer Mieterkaufkraft anhält, weil sich die Immigranten vermehrt aus ärmeren Ländern rekrutieren. Die Mieter dürften sich über eine einfachere Wohnungssuche und immer öfter auch über tiefere Mieten freuen<sup>1</sup>, im Anschluss an die neue Entwicklung des hypothekarischen Referenzzinssatzes, der noch auf 1.5 % seit 2. Juni, 2017 gesunken ist.

Bezüglich Wohneigentums, die hohen finanziellen Anforderungen aufgrund der hohen Preise und der getroffenen Regulierungsmassnahmen binden allerdings die Nachfrage zurück. Folglich dürfte die tatsächliche Nachfrage nach Wohneigentum weiterhin abnehmen. Ausserdem wird die Neubauproduktion im Wohneigentumsmarkt 2017 so tief ausfallen wie noch nie seit Messbeginn im Jahr 2001<sup>2</sup>.

Die Immobilienanlagen sind in unserem Land vorwiegend von Schweizer Pensionskassen und von der zehn führenden Schweizer Versicherungen gemacht, die ihr Engagement in Immobilien weiter ausgebaut haben, und sie werden es weiter erhöhen, denn es fehlen Alternativen<sup>3</sup>.

Der Büroimmobilienmarkt hatte es 2016 sehr schwierig. 2017 könnte aufgrund des Wirtschaftswachstums die Nachfrage nach Büroflächen jedoch eine leichte Erholung erfahren. Das erste Quartal ist aber vorerst nicht sehr positiv ausgefallen. Die Marktmieten für Büroflächen verzeichnen eine Abnahme von 4.7 % gegenüber dem Vorquartal. Der Vergleich zum Vorjahresquartal zeigt ein noch düsteres Bild, weil sich die Mieten um insgesamt 7,9 % abgesenkt haben<sup>4</sup>. So bleiben Massnahmen zur Vermarktung von Büroflächen aktuell (z.B. Early-Breaks oder eigentümergeitige Beteiligungen am Mieterausbau)<sup>5</sup>. Ausserdem hat der Detailhandel in der Schweiz in den letzten zwei Jahren stark gelitten und für die Verkaufsflächen ist wahrscheinlich mit einer weiteren Reduktion der Marktmieten im Jahr 2017 zu rechnen, von ungefähr 2.5%<sup>6</sup>.

Wenn das Postulat Hodgers, das bezweckt den Erwerb von Anteile an Wohnbaugenossenschaften durch Ausländer zu erleichtern, tatsächlich wünschenswert ist, könnte es leicht durch eine Änderung der Verordnung (Art. 8 BewV) umgesetzt werden und es ist nicht erforderlich, gleichzeitig neue Beschränkungen im Gesetz einzuführen.

Es ist nicht in den Kompetenzen unseres Vereins, systematisch jede Änderungsvorschläge zu kommentieren. Wir werden folglich unsere Stellungnahme auf die tiefsten und wichtigsten Änderungsvorschläge beschränken.

---

<sup>1</sup> Credit Suisse, Schweizer Immobilienmarkt 2017, Mieter gesucht, Management Summary S. 4-6.

<sup>2</sup> Credit Suisse, Schweizer Immobilienmarkt 2017, Mieter gesucht, S.15.

<sup>3</sup> Credit Suisse, Schweizer Immobilienmarkt 2017, Mieter gesucht, S.69 und 70.

<sup>4</sup> PwC – Immospektive 19. Mai 2017.

<sup>5</sup> Wüest Partner, Immobilienmarkt Schweiz 2017/2 S. 4.

<sup>6</sup> PwC – Immospektive 19. Mai 2017.

Wir sind zuerst sehr erstaunt, dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften vorschlägt, auf jeden Fall wenn das Grundstück nicht vom Käufer selber betrieblich genutzt wird. Diese Änderung war nämlich schon Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde, vor nur drei Jahren.

Dazu, der zweite Zweck, der vom Bundesrat vorgebracht ist, um diese Teilrevision zu rechtfertigen, ist den administrativen Aufwand der Behörden zu verringern.

Es scheint uns im Gegenteil, dass ein allgemeines Verbot der Vermietung von Betriebsstätteliegenschaften, mit der Möglichkeit für die Kantone, dieses Verbot jedoch zu lockern, weil es erfahrungsgemäss schwierig ist, insbesondere für Hotels oder andere touristische Infrastrukturen in Tourismusregionen inländische Anleger zu finden, einen wichtigen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Kantone verursachen wird.

Das wird gleich gehen, wenn in die Zukunft der Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA Staatsangehörige wieder der Bewilligungspflicht unterstellt wird, mit der Auflage, diese Wohnungen innert zwei Jahre zu veräussern, wenn eine solche Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung benutzt wird.

Diese Veräusserungspflicht für sogenannte Drittstaatenangehörige würde eine nicht berechtigte Diskriminierung darstellen und wäre im Widerspruch mit der Eigentumsfreiheit. Eine solche Massnahme brächte dazu erhebliche Vollzugsprobleme mit sich und würde auch die Behörden zwingen, mit höheren administrativen Aufwänden und mit neuen juristischen Problemen bei der Umsetzung dieser Regelung zu rechnen.

Wir möchten hier betonen, dass die Schweiz von hochqualifizierten Spezialisten aus Drittstaaten abhängig ist, die für den guten Gang unserer Wirtschaft unerlässlich sind, und die am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen.

Es ist fraglich, gleichzeitig den Erwerb von Anteile an Wohnbaugenossenschaften durch Drittstaatsangehörige die weniger qualifiziert sind zu erleichtern und den Erwerb von Hauptwohnungen durch hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten schwieriger zu machen.

Es ist auch seltsam, im Rahmen dieser Teilrevision der Lex Koller neue Beschränkungen für den Erwerb von Grundstücke durch Ausländer einführen zu wollen, und gleichzeitig vorsehen, dass Völkerrechtliche Verträge vorbehalten sind (Art. 1 Abs. 2 VE-BewG).

Das würde konkret bedeuten, die Möglichkeit, diese Beschränkungen auf dem Umweg eines Freihandelsabkommens abzuschaffen, wenn die Schweiz an Investoren eines Drittstaates eine Inländerbehandlung sowie eine Meistbegünstigung gewähren, die auch bei Investitionen in Immobilien gelten würde. Eine solche Lösung würde die geltende Gesetzgebung unnötig komplizieren und unnötige Rechtsunsicherheiten schaffen.

Schliesslich, scheint es uns angebracht aufzuheben, dass Ausländer immer Anteile an Immobilienfonds erwerben durften, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt

werden. Der Bundesrat schlägt nun vor, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilscheine an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Die Einführung einer solchen Beschränkung hätte gravierende Konsequenzen. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären nämlich gezwungen ihre Anteilscheine kotieren zu lassen, was wichtige zusätzliche Kosten für die Schweizer und ausländische Anleger verursachen würde, die nicht mit den Ziele der Lex Koller gerechtfertigt werden können.

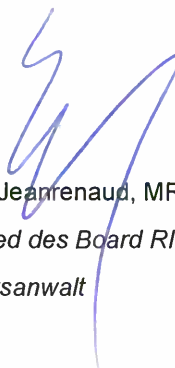
Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücke durch Personen im Ausland als für die schweizerische Volkswirtschaft schädlich, dass Ihre allfällige Annahme als verfehlt und unnötig wäre, angesichts der heutigen Wirtschaftslage auf den Immobilienmarkt unseres Landes.

Wir lehnen folglich diese Vorlage ab und wir stehen gern zu Ihrer Verfügung für jede zusätzliche Information die Sie benötigen würden (yves.jeanrenaud@swlegal.ch).

Mit freundlichen Grüssen



Hans-Rudolf Hauri, FRICS  
*Präsident RICS Switzerland*



Yves Jeanrenaud, MRICS  
*Mitglied des Board RICS Switzerland*  
*Rechtsanwalt*

Beilage: erwähnt



**RICS-Impulse**  
Revision der Lex Koller





## 1 Einleitung

Das Thema des Grundstückserwerbs durch «Personen im Ausland» bzw. die «Überfremdung des einheimischen Bodens» beschäftigt den Gesetzgeber in der Schweiz auf allen Staatsebenen schon seit über 50 Jahren. Gerade in letzter Zeit war indessen eine hohe Kadenz der mit dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Bewilligungsgesetz / Lex Koller) verbundenen politischen Vorstösse, insbesondere in Richtung einer Verschärfung, zu verzeichnen.<sup>1</sup>

Trotz der Wichtigkeit des Anliegens war die politische wie auch die öffentliche Diskussion über den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland bislang durch ein hohes Mass an Emotionalität, sowie einen Wildwuchs an Ideen betreffend der als wünschenswert angesehenen Massnahmen und deren (erhoffter) Wirkungen geprägt. Ziel der vorliegenden Ausgabe von RICS Impulse ist es daher, zunächst die Dimension des Problems zu eruieren, Fakten zu liefern und darauf basierend den Bedarf einer Revision der Lex Koller zu diskutieren.

## 2 Aktueller Überblick über den Schweizer Immobilienmarkt

### a) Volkswirtschaftliche Bedeutung

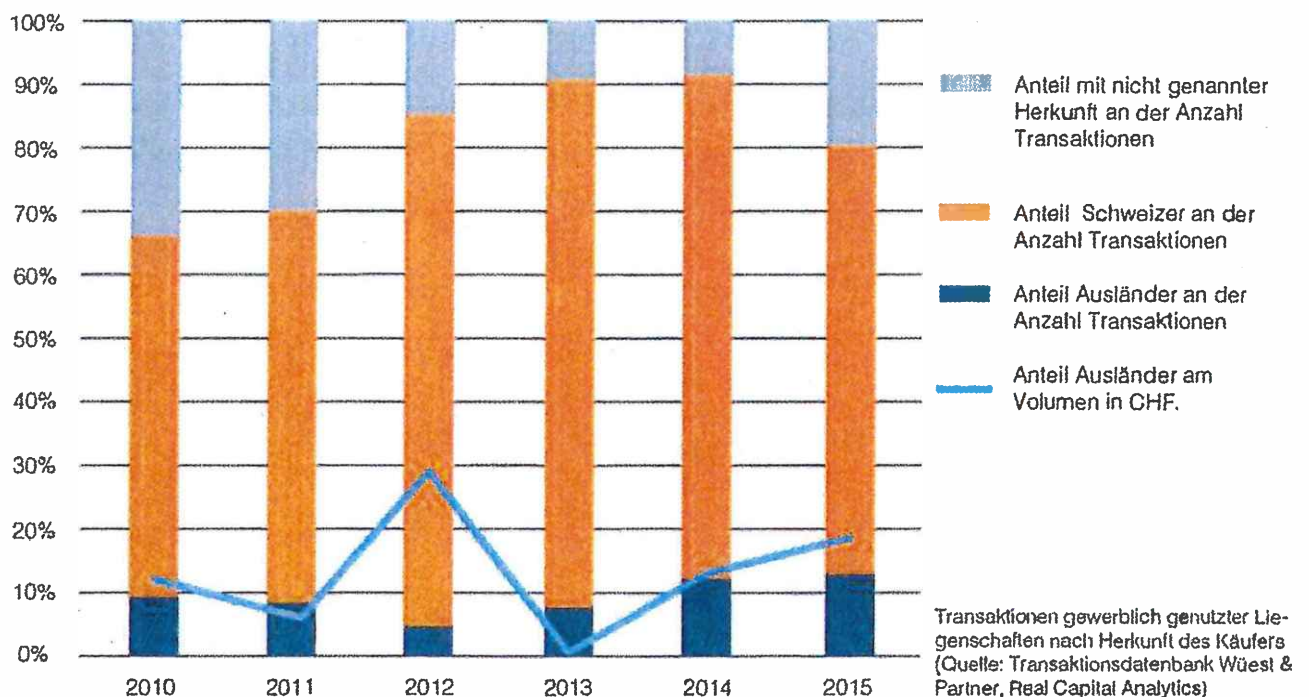
Eine vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und dem Hauseigentümerverband (HEV) und weiteren Partnern (armasuisse Immobilien und ISS FM Services AG) in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2014 (ARE-BWO-HEV-Studie) addiert alle mit Bauten zusammenhängenden Tätigkeiten (also vom Bau- und Immobilienanwalt

über den Portfoliomanager bis zum Zementmischer) und kommt so auf eine Wertschöpfung des Schweizer Immobilienmarkts von 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>2</sup> Keine andere Einzelbranche erreicht ein solches volkswirtschaftliches Gewicht.<sup>3</sup>

Die Immobilienwirtschaft zählte gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie im Jahr 2011 rund 530'000 Vollzeitbeschäftigte, die 14% zur Beschäftigung der Schweiz beitrugen. Demnach arbeitet ungefähr jede sechste in der Schweiz beschäftigte Person in der Immobilienwirtschaft. Ferner löste die Immobilienwirtschaft einen jährlichen Gesamtumsatz von 184 Milliarden Schweizer Franken aus und erwirtschaftete eine Bruttowertschöpfung von jährlich fast 100 Milliarden Schweizer Franken.

Der Schweizer Immobilienmarkt leistet gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie auch einen wesentlichen Beitrag zum Steueraufkommen in der Schweiz. So fielen im Jahr 2011 über die Einkommenssteuern der Beschäftigten, die Unternehmensgewinnsteuern, die Mehrwertsteuererträge sowie die Sondersteuern auf Grundeigentum (Grundsteuern) und Vermögensgewinne (Grundstückgewinnsteuern) rund 12.4 Milliarden Schweizer Franken Steuern an, was einem Beitrag von 10% an die Fiskaleinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden entspricht.

Insgesamt kommt dem Schweizer Immobilienmarkt somit eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu – von ihm hängen, wie von der ARE-BWO-HEV-Studie aufgezeigt, fast ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts des Landes sowie ein substantieller Teil der Fiskaleinnahmen und mehrere hunderttausend Arbeitsplätze ab.



## b) Ausländische Investitionen

### (i) Vorbemerkung

Generell ist bei Immobilieninvestitionen zwischen Investitionen in direkte Anlagen (bspw. Kauf einer Gewerbeimmobilie) und Investitionen in indirekte Anlagen (bspw. Kauf von Aktien einer börsenkotierten Immobiliengesellschaft) zu unterscheiden. Sowohl bei den direkten wie auch bei den indirekten Anlagen unterscheiden sich die angebotenen Produkte mithin nach den damit verbundenen Risiken (wobei ein höheres Risiko in der Regel mit einer höheren Renditeerwartung einhergeht).

### (ii) Ausländische Investitionen in Direktanlagen

In den letzten fünf Jahren waren ausländische Investoren in der Schweiz eher selten auf der Käuferseite. Im Schnitt gingen rund 10% der Transaktionen auf ihr Konto. Einzig das Jahr 2012 sticht hinsichtlich des Wertanteils ein wenig heraus. Der Grund sind zwei sehr grosse Geschäftshäuser (unter anderem der Uellihof der Credit Suisse mit rund 1 Mrd. Franken). Im Gegensatz zur Situation vor der Finanzkrise, als ausländische Investoren mit Hilfe aggressiver Finanzierungen immerhin 20% Anteil an den Handänderungen gewerblich genutzter Objekte hatten, sind heute nicht viele bereit, die hohen Schweizer Preise (und damit tiefen Renditen) zu zahlen. Auf Interesse der Ausländer stossen häufig Immobilien, für die sich kaum Schweizer Investoren interessieren. Dazu gehören Hotels, Industrieliegenschaften und eher periphere Einzelhandelsobjekte.

Die in der nebenstehenden Grafik ausgewiesenen Käuferdaten entstammen zum einen der Transaktionsdatenbank von Wüest & Partner sowie dem international tätigen Datenanbieter Real Capital Analytics. Tendenziell werden in beiden Datenbanken eher grössere Immobilien erfasst. Somit sind viele Kleintransaktionen, bei denen Schweizer Privatpersonen als Verkäufer und Käufer auftreten, nicht berücksichtigt. Der Anteil der Ausländer dürfte somit in nebenstehender Grafik tendenziell überschätzt werden. In der Summe lässt sich sagen, dass ausländische Investoren am Schweizer Immobilienmarkt eine eher kleinere Rolle spielen und vor allem nicht für die Preissteigerungen verantwortlich sind.

(iii) Ausländische Investitionen in indirekte Immobilienanlagen  
Bei den indirekten Anlagen weisen die bestehenden börsenkotierten Immobiliengesellschaften durchwegs sowohl inländische wie ausländische Investoren auf. Dabei müssen börsenkotierte Immobiliengesellschaften, wenn sie weiter in Schweizer Wohnimmobilien investieren wollen, bereits von Gesetzes wegen eine schweizerische Beherrschung nachweisen.<sup>4</sup> Der ausländische Einfluss ist damit a priori begrenzt.

Die Immobiliengesellschaften haben in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des Tiefzinsumfelds zudem generell eine strenge Preisdisziplin verfolgt und kaum Liegenschaften gekauft, sondern mehr in den Bestand investiert oder sich in der Projektentwicklung engagiert.

### (iv) Steuern

Vermögen aus direkten und indirekten Immobilienanlagen in der Schweiz werden stets in der Schweiz besteuert, unabhängig von der Ansässigkeit des Investors.<sup>5</sup> Bei indirekten Investitionen in Schweizer Immobilien durch im Ausland ansässige Personen besteht zudem in der im internationalen Vergleich hohen Verrechnungssteuer von 35% eine zusätzliche fiskalische Hürde für die Investoren.<sup>6</sup>

### (v) Zwischenfazit

Insgesamt gibt es keine Evidenz, dass sich ausländische Investoren auf dem Schweizer Immobilienmarkt anders als Schweizer verhalten, ausser dass sie sich zuweilen in Projekten engagieren, für welche sich keine Schweizer Investoren finden lassen. Die ausländische Nachfrage stellt (gerade im gesetzlich zulässigen Bereich der Anlage in Gewerbeimmobilien) eine erwünschte Bereicherung dar. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass in einem funktionierenden Markt, wozu auch der Schweizer Immobilienmarkt mit seinen Segmenten und Teilmärkten gehört, jeder Kapitalzufluss (ob ausländischer oder inländischer Provenienz) mittel- bis langfristig zu einem Ausbau des Flächenangebots und damit dämpfend auf die Mieten wirkt.

Ein Investitionsstopp für ausländische Investoren könnte jedoch in gewissen Marktsegmenten (bspw. bei gewissen Industrieliegenschaften) dazu führen, dass Flächen brach liegen und/oder ungenügend unterhalten und nicht mehr erneuert würden. Zudem zeigt sich, dass insbesondere im Wohnungsmietmarkt in den Zentren, wo Ausländer als institutionelle Anleger heute (aufgrund der bestehenden Lex Koller-Restriktionen) kaum vertreten sind, steigende Preise beobachtet werden können, welche durch andere Faktoren als die ausländische Nachfrage (wie inländische Nachfrage, Zinsumfeld, Einwanderung und angebotsseitige Regulierung wie die Raumplanung) determiniert werden.





### 3 Aktuell geltende Regelmechanismen zur Beschränkung ausländischer Investitionen in den Schweizer Immobilienmarkt: Lex Koller

Mit der Lex Koller in der heute geltenden Form wird der Grundstückserwerb durch Personen im Ausland effektiv gesteuert: Die von Vielen als unerwünscht erachtete direkte Investition von Ausländern in Schweizer Wohnimmobilien wird wirksam unterbunden.<sup>7</sup> Gleichzeitig bleibt aber bei kommerziell genutzten Immobilien die Tür auch für ausländische Investoren offen.<sup>8</sup> Dadurch kann ausländisches Risikokapital, welches in der Schweiz häufig fehlt und das insbesondere in Krisenzeiten eine wichtige Konjunkturstütze darstellen kann, in die Schweiz fließen.<sup>9</sup>

### 4. Analyse der bereits beschlossenen und beabsichtigten Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen für den Schweizer Immobilienmarkt

#### a) Kürzlich beschlossene Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber bzw. der Souverän haben namentlich mit der Zweitwohnungsinitiative<sup>10</sup> sowie mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und des Geldwäschereigesetzes (GwG) in den letzten Jahren in einer zuvor kaum gekannten Kadenz auf die regulatorischen Rahmenbedingungen des Immobilienmarkts eingewirkt.<sup>11</sup> Die Auswirkungen dieses gesetzgeberischen Aktivismus werden sich in vielen Bereichen erst noch zeigen. Klar scheint, dass die Revisionen in mancherlei Hinsicht geeignet sind, strukturell in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage einzugreifen. Damit könnten die Revisionen die Stabilität und die Rechtssicherheit in der Schweiz gefährden, welche nicht nur eine Voraussetzung für das einwandfreie Funktionieren des volkswirtschaftlich bedeutsamen Immobilienmarkts sind,<sup>12</sup> sondern auch erhebliche Faktoren im internationalen Standortwettbewerb darstellen. Zudem wurden mit den Revisionen zum Teil sehr eindeutige Signale isolationistischer und protektionistischer Art ins Ausland gesendet. Vor diesem Hintergrund scheint es ratsam, sich nun auch von gesetzgeberischer Seite vorerst einmal Zeit zu geben, damit die Auswirkungen der vielen in letzter Zeit beschlossenen Änderungen des legislatorischen Rahmens des Immobilienmarkts in wissenschaftlicher Weise und mit der gegebenen Tiefe analysiert und ein entsprechend gezieltes – allenfalls auch von staatlicher Seite mitgetragenes – Immobilienmarktmonitoring aufgebaut werden können. Weitere gesetzgeberische Massnahmen sollten auf wohl überlegter, gut informierter, also datenbasierter und möglichst emotionsfreier Basis eingeleitet werden.

#### b) Beabsichtigte Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen: Lex Sommaruga

##### (i) Ausgangslage: Lex Sommaruga

In einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 hat das von Bundesrätin Simonetta Sommaruga geleitete Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) angekündigt, dass der Bundesrat die Lex Koller überarbeiten wolle.<sup>13</sup>

Gemäss dieser Medienmitteilung habe der Bundesrat in seiner Zusatzbotschaft zum Verzicht auf die Aufhebung der Lex Koller vom November 2013 festgehalten, dass er die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse weiterhin genau verfolgen und allenfalls notwendige Änderungen des Gesetzes prüfen werde. Erste Abklärungen hätten nun ergeben, dass das Gesetz Lücken enthalte. Der Bundesrat habe deshalb das EJPD beauftragt, die Arbeiten im Hinblick auf eine Gesetzesrevision fortzuführen.<sup>14</sup>

Lücken zeigten sich gemäss der Medienmitteilung insbesondere im Zusammenhang mit dem Erwerb von Betriebsstättegrundstücken. In der Revision solle geprüft werden, ob der Erwerb von Gewerbeimmobilien sowie die Umnutzung solcher Grundstücke zu Wohnzwecken wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen. Allerdings solle den Kantonen dabei eine Ausnahmekompetenz zugestanden werden, wenn der Erwerb für den Kanton oder die Standortgemeinde von erheblicher Bedeutung sei. Zudem soll für den Erwerb betrieblich genutzter Grundstücke zur Eigennutzung weiterhin keine Bewilligung erforderlich sein.

Der Bundesrat habe festgestellt, dass die Kapitalisierung von Wohnimmobiliengesellschaften in den letzten Jahren sehr stark angestiegen sei. Deshalb soll in den weiteren Arbeiten die Situation neu beurteilt werden, wenn Personen aus dem Ausland Anteile an Wohnimmobiliengesellschaften erwerben, die an einer Schweizer Börse kotiert seien.

##### (ii) Beurteilung Fehlender Handlungsbedarf

Für die in der Pressemitteilung vom 1. April 2015 angekündigte Revision der Lex Koller scheint aufgrund der vorstehenden Analyse des Immobilienmarkts kein Bedarf zu bestehen.<sup>15</sup> Im Gegenteil wurden mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und der RPG-Revision im Prinzip die Voraussetzungen geschaffen, damit die Lex Koller ganz abgeschafft werden könnte.<sup>16</sup>

Dass die Lex Koller nicht lückenlos ist, ist im Übrigen nicht nur sehr langem bekannt. Vielmehr wurden die von der Lex Sommaruga angesprochenen «Lücken» (Erwerb von Betriebsstättegrundstücken und Anteilen an kotierten Immobiliengesellschaften durch Ausländer) ja auch ganz bewusst geschaffen und haben sich in der Vergangenheit bewährt.<sup>17</sup> Es fehlen empirische Beweise, dass ausländische Investitionen die Preise wesentlich beeinflussen. Zusätzliches ausländisches Kapital führte zu einer Vergrößerung des Angebots, zu mehr Liquidität und einer verbesserten Handelbarkeit gewisser Immobilien.<sup>18</sup>

Eine Vergrößerung des Angebots mindert den Aufwärtsdruck sowohl auf die Mieten wie auch auf die Immobilienpreise und verbessert aufgrund der spielenden Konkurrenzsituation zu Gunsten der Nutzer die Qualität der angebotenen Flächen.

Die angekündigte Revision der Lex Koller würde zu weniger Wettbewerb in der Schweizer Immobilienwirtschaft führen. Es würde ein staatlich gefördertes Inländermonopol entstehen, was sich vor allem für die Nachfrager gewerblicher Flächen negativ auswirken könnte.

### **Bruch mit ordnungspolitischen Grundsätzen**

Die Lex Sommaruga stünde in Widerspruch zum Konzept einer offenen und liberalen Schweiz und würde daher einen Bruch mit bewährten, ordnungspolitischen Grundsätzen darstellen.<sup>18</sup>

### **Reziprozität**

Viele Länder kennen keine Restriktionen für ausländische Investitionen in den Immobilienmarkt. Dies gilt namentlich für unseren nördlichen Nachbarn Deutschland. Mit der Lex Sommaruga würde die Schweiz ein weiteres protektionistisches Signal in die Welt schicken.<sup>20</sup> Dies könnte Gegenreaktionen provozieren und zu Retorsionsmassnahmen gewisser Staaten führen. Damit entstünden für schweizerische institutionelle Anleger (wie Pensionskassen), welche darauf angewiesen sind, auch im Ausland in Immobilien investieren zu können, erhebliche Probleme.

### **Drohende Arbeitsplatzverluste**

Ausländisches Kapital stellt gerade in Krisenzeiten, mit welchen immer wieder zu rechnen ist, eine willkommene Konjunkturstütze dar und hilft damit Arbeitsplätze zu schützen.<sup>21</sup> Ausländische Investitionen in Betriebsstätten und kotierte Immobiliengesellschaften zu verbieten, bedeutet damit die Inkaufnahme von drohenden Arbeitsplatzverlusten.

### **Negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen**

Ausländer leisten auf ihren Immobilieninvestitionen in der Schweiz (unabhängig davon, ob diese in direkte oder indirekte Anlagen getätigt werden) einen substanziellen Beitrag zum Steueraufkommen in der Schweiz.<sup>22</sup> Mit einer Einschränkung solcher Investitionen, wie sie in der Lex Sommaruga vorgesehen würde, ginge entsprechend auch der ausländische Beitrag an das Steueraufkommen in der Schweiz verloren.

### **Schaffung von Rechtsunsicherheit**

Die Lex Sommaruga wirft zahlreiche Fragen auf, welche zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen könnten.

Unklar ist etwa, was bei einer Annahme der Lex Sommaruga für Sachverhalte, die in der Vergangenheit liegen, gelten würde. Müsstén Ausländer ihre unter bisherigem Recht gültig erworbenen Betriebsstättegrundstücke oder ihre Anteile an börsenkotierten Immobiliengesellschaften veräussern? Wenn ja, wie würde die entsprechende Entschädigung festgelegt? Wie würde ein Veräusserungszwang durchgesetzt im Falle einer Weigerung?

Weiter unklar ist beispielsweise, wie sichergestellt werden könnte, dass die den Kantonen zugestandene Ausnahmekompetenz betreffend Immobilienerwerben, welche «für den Kanton oder die Standortgemeinde von erheblicher Bedeutung» sind, willkürfrei und rechtsgleich ausgeübt würde.

Insgesamt droht damit nicht nur eine Prozessflut, sondern auch eine generelle Schwächung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb, bei welchem das Thema Rechtssicherheit bekanntlich eine zentrale Rolle spielt.

### **Unpassender Zeitpunkt**

Die angedachte Verschärfung kommt aus drei Gründen zu einem unpassenden Zeitpunkt. Noch im Jahr 2007 beabsichtigte der

Bundesrat die Lex Koller aufzuheben, unter anderem um volkswirtschaftliche Impulse auszulösen.<sup>23</sup> Auch der Ständerat hat vor kurzem die Motionen Badran abgelehnt.<sup>24</sup> Zudem befindet sich der Schweizer Immobilienmarkt eventuell in einer späten Marktphase. In einer solchen Phase ist es unangebracht, die Nachfrage nach Immobilien einzuschränken.

## **5. Fazit**

Das Thema des Grundstückerwerbs durch Ausländer ist ernst zu nehmen. Zunächst zeigt unsere Analyse, dass dem Schweizer Immobilienmarkt eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Ausländische Investitionen stellen dabei eine willkommene Bereicherung dar, zumal für bestimmte Investitionen das Schweizer Risikokapital fehlt.

Der gesetzgeberische Aktionismus in der jüngeren Vergangenheit hat indessen zu Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen des Immobilienmarktes beigetragen, die teilweise fundamental und strukturell in den Markt eingreifen.

Insbesondere die Abschaffung der gemäss der Lex Koller vorgesehenen Möglichkeit, dass Ausländer Betriebsstättegrundstücke und Anteile an börsenkotierten Immobiliengesellschaften erwerben können, erscheint als gefährlich und überdies als unnötig. Unsere Analyse zeigt, dass sich ausländische Eigentümer von Betriebsstätten oder Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften nicht anders verhalten als Schweizer; und dort, wo sie es tun, schliessen sie Lücken im Immobilienangebot, etwa in der Hotellerie. Die Preisbildung am Immobilien-Anlagemarkt wird zudem sowohl bei Betriebsstättegrundstücken als auch bei Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften primär durch Inländer getrieben. So waren Preissteigerungen in den letzten Jahren gerade in jenen Segmenten zu beobachten, wo es ohnehin schon Beschränkungen für ausländische Investoren gibt. Und auf der Mietseite dürfte das Preisgefüge umgekehrt von einem höheren Angebot profitieren. Ein sachlicher Grund, der es rechtfertigen würde über eine Lex Sommaruga mit den Grundsätzen einer liberal verfassten, weltoffenen Schweiz zu brechen, ist daher nicht ersichtlich.

RICS (The Royal Institution of Chartered Surveyors) ist ein weltweit tätiger Berufsverband von Immobilienfachleuten, der über 110'000 qualifizierte Mitglieder in mehr als 140 Ländern rund um den Globus repräsentiert. RICS steht für professionelle Berufsausübung in allen Bereichen der Immobilienwirtschaft, darunter Bewertung, Wohn- und Gewerbeimmobilien, Bauwesen, Grundbesitz oder Umweltfragen. Der Verband regelt und fördert den Berufsstand auf der Grundlage hoher fachlicher Standards und einer strengen Berufsethik. Zudem gilt er als führende Wissensquelle in sämtlichen Immobilienfragen und erbringt unabhängige, unparteiische Beratungsleistungen für seine Mitglieder, die Öffentlichkeit, Institutionen und internationale Organisationen. RICS-Impulse ist eine Publikation von RICS-Schweiz, die je nach thematischem Bedarf mehrmals jährlich erscheint. Es handelt sich um ein Fact-Sheet zu aktuellen Themen, die Einfluss auf die Immobilienwirtschaft haben. RICS-Impulse ist unabhängig und richtet sich an Meinungsbildner in der Schweiz, die auf unabhängige professionelle Einschätzung zu aktuellen Immobilienfragen Wert legen.

1. Siehe dazu namentlich die vom Parlament im Juni 2014 abgeleiteten Motionen Badran Motion 13.3976 „Immobilienfonds und börsennotierte Immobiliengesellschaften“ einsehbar unter <[http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch\\_id=20133976](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch_id=20133976)> und Motion 13.3975 „Betrieblich genutzte Immobilien“ einsehbar unter <[http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch\\_id=20133975](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch_id=20133975)>
2. Eine Kurzzusammenfassung der ARE-BWO-HEV-Studie ist unter <[http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/141008\\_hev-studie\\_immobilienwirtschaft\\_kurzbericht.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/141008_hev-studie_immobilienwirtschaft_kurzbericht.pdf)> abrufbar.
3. Gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie erarbeiten die öffentliche Verwaltung und der Grosshandel einen Anteil von je rund 10%, die Finanzdienstleister 6,3% und der Detailhandel 4,6% des Bruttoinlandsprodukts.
4. Art. 4 lit. e BewG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 2 BewG.
5. Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. c sowie Art. 51 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) sowie Art. 6 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 des OECD-Musterabkommens (OECD-MÄ), auf dessen Basis die Mehrheit der von der Schweiz geschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen aufgebaut ist.
6. Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 13 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG). Während der inländische Investor unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf vollumfängliche Rückerstattung der abgeführten Verrechnungssteuer hat (sog. Sicherungszweck der Verrechnungssteuer), kann der im Ausland ansässige Investor eine Rückerstattung nur gestützt auf ein Doppelbesteuerungsabkommen geltend machen. In der Regel ist eine Rückerstattung nur teilweise möglich (sog. Fiskuszweck der Verrechnungssteuer), jedenfalls dann, wenn natürliche Personen oder Personengesellschaften Dividendenempfänger sind.
7. Dabei gilt es zu beachten, dass gemäss geltender Lex Koller namentlich auch die Umnützung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnimmobilien bereits mit hinreichender Klarheit untersagt wird.
8. Vgl. dazu Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG betreffend Erwerb von Betriebsstättegrundstücken sowie Art. 4 Abs. 1 lit. a BewG betreffend Beteiligung an börsennotierten Immobiliengesellschaften.
9. Vgl. zur wirtschaftlichen Bedeutung der ausländischen Investitionen in den Schweizer Immobilienmarkt Ziff. 2b) hier vor.
10. Die Lösung der Problematik der kalten Betten, welche mit der Annahme der Zweinüchtersinitiative nun angegangen wird, wurde im Jahr 2007 vom Bundesrat als eigentlich einzige Voraussetzung formuliert, welche für eine vom Bundesrat seinerzeit noch gewünschte Aufhebung der Lex Koller verlangt wurde, vgl. dazu „Botschaft zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Juli 2007“ publiziert in Bundesblatt (BB) 2007 S. 5743 ff.
11. Daneben ist etwa auch auf die Einführung der Formularpflicht für Anfangsmieten im Wohnbereich im Kanton Zürich hinzuweisen, welche gemäss Plänen des Bundesrats in Zukunft gesamtschweizerisch gelten soll.
12. Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Immobilienmarkts vgl. Ziff. 2a) hier vor.
13. Die Medienmitteilung ist abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-04-011.html>.
14. Dies obwohl die Motionen Badran erst im Juni 2014 abgelehnt wurden und normalerweise – wie aus der Bundesverwaltung kolportiert wird – gemäss einer informellen Lizenz für die Wiedereinbringung von vom Parlament abgelehnten Gesetzesvorhaben eine Sperrfrist von mindestens fünf Jahren gilt.
15. Vgl. dazu Ziff. 2b) hier vor.
16. Vgl. dazu Ziff. 4a) mit FN 10 hier vor.
17. Vgl. Ziff. 3 hier vor.
18. Vgl. dazu Ziff. 2b) hier vor.
19. Der Schweizer Immobilienmarkt basiert auf der liberalen Wirtschaftsordnung der Schweiz und wird insbesondere durch die hochrangigen Verfassungsrechte der Eigentumsgarantie (gemäss Art. 26 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)) und der Wirtschaftsfreiheit (gemäss Art. 27 BV) garantiert.
20. Vgl. dazu insbesondere Ziff. 4a) hier vor.
21. Zu den ausländischen Investitionen und deren volkswirtschaftlicher Bedeutung im Rahmen des Immobilienmarkts vgl. Ziff. 2b) hier vor.
22. Vgl. Ziff. 2a) und 2b) (iv) hier vor.
23. Vgl. FN 10 hier vor.
24. Vgl. FN 1 und 14 hier vor.



## Abstract

Almost one fifth of the country's GDP, a substantial part of tax revenue and several thousand jobs depend on the Swiss real estate market. With the Lex Koller in its current form, the acquisition of real estate by persons abroad is managed effectively. According to our analysis of the economic and fiscal importance of foreign investment in the Swiss real estate market, and considering the recently decided changes to regulatory conditions (in particular concerning second residences, land use planning and money laundering), there is no objective reason for a revision of the Lex Koller in a more restrictive sense.

## Riassunto

Quasi un quinto del prodotto interno lordo del paese, una parte sostanziale delle entrate fiscali e diverse migliaia di posti di lavoro dipendono dal mercato immobiliare svizzero. Con la Lex Koller nella sua versione attuale, l'acquisizione di proprietà da parte di persone all'estero è sotto controllo. Sulla base della nostra analisi dell'importanza economica e fiscale degli investimenti esteri nel mercato immobiliare svizzero e tenuto conto delle recenti modifiche normative (in particolar modo per quanto riguarda le residenze secondarie, la pianificazione del territorio e il riciclaggio di denaro), non esiste una ragione oggettiva per una revisione della Lex Koller in senso più restrittivo.

### Redaktionskomitee RICS-Impulse „Lex Sömmaruga“

Leitung	<b>Christian Eichenberger</b> , MRICS, Dr.iur., LL.M., MAS Real Estate UZH, Rechtsanwalt, Meyerlustenberger Lachenal Rechtsanwälte
Mitglieder	<b>Pascal Gantenbein</b> , MRICS, Prof. Dr. oec. HSG, Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät <b>Andreas Deuber</b> , MRICS, Prof. (FH) Dr.iur., Hochschule für Technik und Wirtschaft, Institut für Tourismus und Freizeit <b>Jan Bärthel</b> , MRICS, dipl. Bauing. TU; MSc Real Estate, Wüest & Partner AG <b>Reto Brüesch</b> , MRICS, MSc Real Estate, AXA Investment Managers Schweiz AG <b>Bertrand de Sénépart</b> , MRICS, Architekt AIA, SIA, MBA, BDS Real Estate Consultants <b>Hans R. Hauri</b> , FRICS, MSc Real Estate, RUAG Real Estate AG <b>Urs Fäs</b> , MRICS, CFA, UBS Fund Management AG <b>Markus Fischer</b> , MRICS, Immobilienökonom, UBS AG <b>Walter Maffioletti</b> , MRICS, Rechtsanwalt, Vialex Rechtsanwälte AG <b>Sven Schaltegger</b> , MRICS, CFA, CAIA <b>Felix Thurnheer</b> , MRICS, MBA International Real Estate Management, ImmoCompass <b>Yves Yeanrenaud</b> , MRICS, LL.M., Rechtsanwalt, Schellenberg Wittmer Ltd Attorneys at Law <b>Christoph Zaborowski</b> , MRICS, Dr. oec. publ.
Text	<b>Christian Eichenberger</b>



**Par courriel (egba@bj.admin.ch)**

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Bern

Date 28 juin 2017

Document n° 140503/SW-05175456/YJE

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, ou "Lex Koller").

Nous vous faisons parvenir, à votre demande, notre prise de position par courrier électronique. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par "LFAIE" et "OAIE" et le projet de révision par "RLFAIE".

Notre association RICS Switzerland s'intéresse depuis plusieurs années à la problématique de la révision de la Lex Koller et a déjà publié à ce sujet en 2015 une publication intitulée "RICS-Impulse" dont vous voudrez bien trouver un exemplaire en annexe.

Notre conclusion à l'époque était que la suppression de la possibilité pour des étrangers d'acheter dans notre pays des immeubles à usage commercial ou des parts de sociétés immobilières cotées en bourse serait dangereuse et inutile pour l'économie suisse et qu'il n'existait aucune raison objective d'introduire de nouvelles restrictions dans la LFAIE.

Nous rejetons aujourd'hui le projet soumis de révision de la Lex Koller pour les mêmes motifs et ce au vu des développements intervenus ces deux dernières années sur le marché immobilier en Suisse.

Le ralentissement du marché des logements locatifs s'est poursuivi, notamment en raison de la baisse de l'immigration. L'environnement des taux négatifs a certes dopé la construction de

logements locatifs, même si la tendance structurelle à la baisse du pouvoir d'achat des locataires devrait se poursuivre, entre autre car les nouveaux immigrants proviennent de plus en plus de pays marqués par un plus faible niveau de vie. Les locataires devraient pouvoir trouver plus facilement à se loger et être confrontés plus souvent à des loyers en baisse<sup>1</sup>, suite à l'évolution récente du taux hypothécaire de référence qui vient encore de baisser à 1,5% à partir du 2 juin 2017.

En ce qui concerne les logements en propriété, les exigences financières strictes dictées par le niveau élevé des prix et les mesures de réglementation existant constituent un frein et la demande effective de logements en propriété devrait continuer de reculer ; par ailleurs, en 2017, le nombre de nouvelles constructions sur le marché des logements en propriété sera à son niveau le plus bas depuis le début des mesures en 2001<sup>2</sup>.

Les placements immobiliers dans notre pays sont principalement le fait des caisses de pension suisses et des dix principales compagnies d'assurance de notre pays qui ont augmenté encore leur exposition à l'immobilier et devraient encore le faire, faute d'alternatives<sup>3</sup>.

Le marché de l'immobilier de bureaux a connu une situation très difficile en 2016. Toutefois, la demande de surfaces de bureaux pourrait connaître une légère reprise en 2017, grâce à la croissance économique. Mais le premier trimestre n'a pas donné des résultats très positifs pour l'instant. Les loyers du marché pour les surfaces de bureaux ont connu une baisse de 4,7% comparés à ceux du trimestre précédent et la tendance est encore plus négative par rapport au même trimestre de l'année 2016 puisqu'ils ont reculé en tout de 7,9%<sup>4</sup>. Ainsi les mesures incitatives pour commercialiser des bureaux restent d'actualité<sup>5</sup> (p. ex. des earlybreak ou des aides à l'aménagement). Quant au secteur commercial, il a beaucoup souffert en Suisse ces deux dernières années et il faut probablement s'attendre à une nouvelle réduction des loyers du marché pour les surfaces de vente en 2017, de l'ordre de 2,5%<sup>6</sup>.

Si le postulat Hodgers visant à faciliter l'acquisition par des étrangers de parts dans une coopérative d'habitation est effectivement souhaitable, il pourrait aisément être mis en œuvre par une simple modification de l'ordonnance (Art. 8 OAIE) et il ne nécessite pas l'introduction simultanée de nouvelles restrictions dans la loi elle-même.

Il n'entre pas dans les attributions de notre association d'aborder de manière systématique chacune des modifications proposées. Nous limiterons donc notre prise de position aux modifications envisagées les plus profondes et les plus importantes.

Nous avons tout d'abord été très surpris que le Conseil fédéral propose de soumettre de manière générale à autorisation et donc à des règles plus strictes l'achat par des étrangers d'immeubles destinés à une activité économique, appelés "établissements stables", en tous les cas lorsque l'immeuble ne sert pas d'établissement stable à l'acquéreur pour son propre usage. Cette

---

<sup>1</sup> Credit Suisse, Marché immobilier suisse 2017, En quête de locataires, Synthèse p. 4 à 6.

<sup>2</sup> Credit Suisse, Marché immobilier suisse 2017, En quête de locataires, p. 15.

<sup>3</sup> Credit Suisse, Marché immobilier suisse 2017, En quête de locataires, p. 69 et 70.

<sup>4</sup> PwC - Immospektive 19 mai 2017.

<sup>5</sup> Wüest Partner, Marché Immobilier 2017 / 2 p. 4.

<sup>6</sup> PwC - Immospektive 19 mai 2017

modification a pourtant déjà fait l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014, il y a seulement trois ans.

De plus, le second but mis en avant par le Conseil fédéral pour justifier cette révision partielle est de diminuer la charge administrative des autorités.

Or il nous semble au contraire que le fait d'interdire de manière générale de louer des immeubles servant d'établissement stable, en laissant aux cantons la possibilité d'assouplir cette interdiction au niveau cantonal, en relevant que l'on sait par expérience qu'il est difficile pour les hôtels et autres infrastructures touristiques de trouver des investisseurs suisses, sera de nature à créer une importante charge administrative supplémentaire pour les cantons.

Il en ira de même si l'on soumet à l'avenir l'acquisition de résidences principales par des étrangers non européens à autorisation, en imposant également à ces étrangers une obligation de revendre l'immeuble concerné dans les deux ans, s'ils n'utilisent plus ce logement comme résidence principale.

Cette obligation de cession pour certains étrangers représenterait une discrimination malvenue entre étrangers et serait en contradiction avec la garantie de la liberté de propriété.

Une telle mesure entrainerait de surcroît d'importants problèmes d'exécution et contraindrait aussi les autorités à faire face à une charge administrative plus élevée et à de nouveaux problèmes juridiques lors de l'application d'une telle réglementation.

Nous tenons aussi à relever ici que la Suisse est dépendante de spécialistes étrangers hautement qualifiés, indispensables pour la bonne marche de notre économie, et qui sont à même de disposer des moyens financiers nécessaires à l'acquisition de leur résidence principale. Il est discutable de vouloir à la fois faciliter l'achat de parts dans une coopérative d'habitation par une main d'œuvre moins qualifiée (postulat Hodgers) et compliquer simultanément l'achat d'une résidence principale par des spécialistes étrangers très qualifiés dont la Suisse a tout autant besoin.

Il est aussi curieux, dans le cadre de cette révision partielle de la Lex Koller, de vouloir introduire de nouvelles restrictions pour l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers et prévoir simultanément que les traités internationaux sont réservés (Art. 1 al. 2 PRLFAIE). Ce qui signifie concrètement la possibilité de supprimer ces restrictions par le biais d'un traité international, comme par exemple un accord de libre-échange, en accordant aux investisseurs d'un certain pays en Suisse un traitement national et une clause de la nation la plus favorisée, s'appliquant aussi aux investissements dans les biens immobiliers. Une telle solution serait de nature à compliquer inutilement la législation en vigueur en la matière et à créer des insécurités juridiques inutiles.

Enfin, il convient de relever que les étrangers ont toujours été autorisés à acquérir des parts de fonds immobiliers faisant l'objet d'un marché régulier. Le projet soumis propose que cette règle ne s'applique plus à l'avenir qu'aux fonds immobiliers dont les titres sont cotés auprès d'une bourse suisse, et l'introduction d'une telle restriction aurait de graves conséquences. En effet, les nombreux fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres, ce qui entrainerait des coûts supplémentaires importants pour les investisseurs suisses et étrangers, qui ne sont pas justifiés par les objectifs de la Lex Koller.

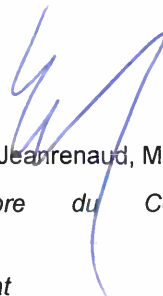
En conclusion, nous sommes d'avis que ce projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger serait nuisible pour l'économie suisse et que son adoption serait inopportune et inutile, au vu de la situation économique actuelle sur le marché immobilier de notre pays.

Nous rejetons donc ce projet et nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire que vous pourriez souhaiter ([yves.jeanrenaud@swlegal.ch](mailto:yves.jeanrenaud@swlegal.ch)).

Meilleures salutations.



Hans-Rudolf Hauri, FRICS  
*Président RICS Switzerland  
Switzerland*



Yves Jeanrenaud, MRICS  
*Membre du Conseil RICS*  
  
*Avocat*

Annexe mentionnée





**RICS-Impulse**  
Revision der Lex Koller



## 1 Einleitung

Das Thema des Grundstückserwerbs durch «Personen im Ausland» bzw. die «Überfremdung des einheimischen Bodens» beschäftigt den Gesetzgeber in der Schweiz auf allen Staatsebenen schon seit über 50 Jahren. Gerade in letzter Zeit war indessen eine hohe Kadenz der mit dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Bewilligungsgesetz / Lex Koller) verbundenen politischen Vorstösse, insbesondere in Richtung einer Verschärfung, zu verzeichnen.<sup>1</sup>

Trotz der Wichtigkeit des Anliegens war die politische wie auch die öffentliche Diskussion über den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland bislang durch ein hohes Mass an Emotionalität, sowie einen Wildwuchs an Ideen betreffend der als wünschenswert angesehenen Massnahmen und deren (erhoffter) Wirkungen geprägt. Ziel der vorliegenden Ausgabe von RICS Impulse ist es daher, zunächst die Dimension des Problems zu eruieren, Fakten zu liefern und darauf basierend den Bedarf einer Revision der Lex Koller zu diskutieren.

## 2 Aktueller Überblick über den Schweizer Immobilienmarkt

### a) Volkswirtschaftliche Bedeutung

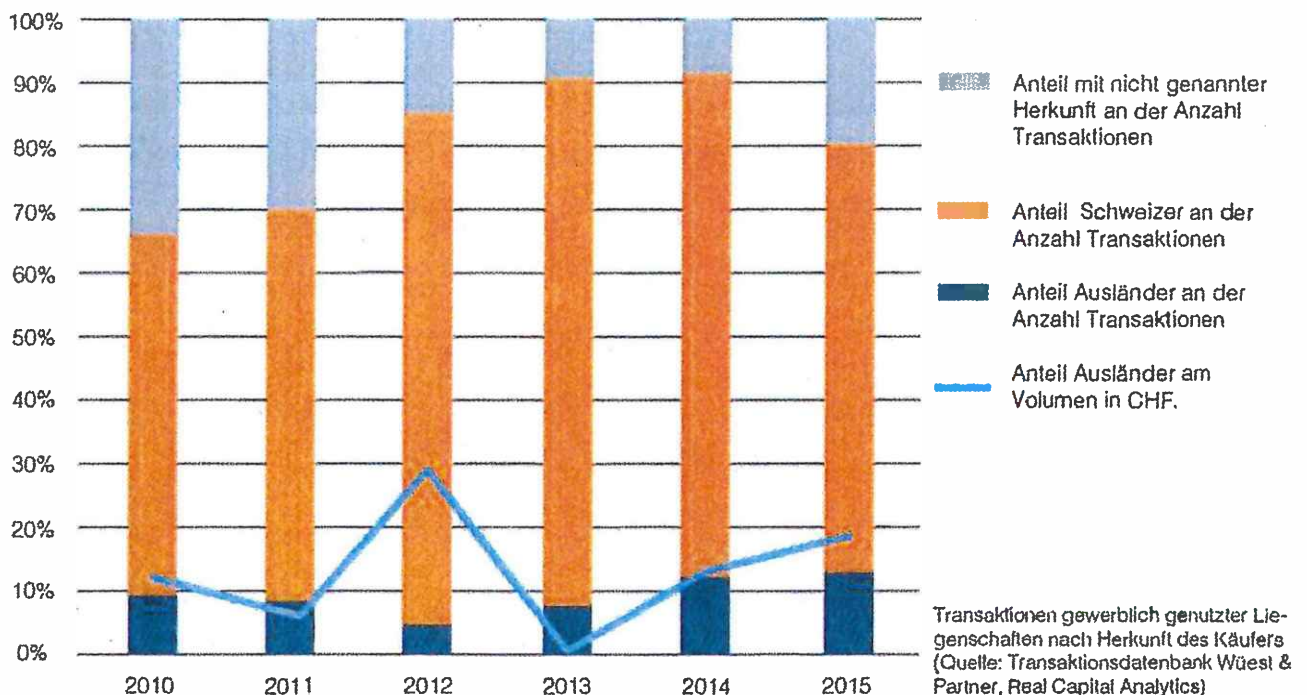
Eine vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und dem Hauseigentümergeverband (HEV) und weiteren Partnern (armasuisse Immobilien und ISS FM Services AG) in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2014 (ARE-BWO-HEV-Studie) addiert alle mit Bauten zusammenhängenden Tätigkeiten (also vom Bau- und Immobilienanwalt

über den Portfoliomanager bis zum Zementmischer) und kommt so auf eine Wertschöpfung des Schweizer Immobilienmarkts von 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>2</sup> Keine andere Einzelbranche erreicht ein solches volkswirtschaftliches Gewicht.<sup>3</sup>

Die Immobilienwirtschaft zählte gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie im Jahr 2011 rund 530'000 Vollzeitbeschäftigte, die 14% zur Beschäftigung der Schweiz beitrugen. Demnach arbeitet ungefähr jede sechste in der Schweiz beschäftigte Person in der Immobilienwirtschaft. Ferner löste die Immobilienwirtschaft einen jährlichen Gesamtumsatz von 184 Milliarden Schweizer Franken aus und erwirtschaftete eine Bruttowertschöpfung von jährlich fast 100 Milliarden Schweizer Franken.

Der Schweizer Immobilienmarkt leistet gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie auch einen wesentlichen Beitrag zum Steueraufkommen in der Schweiz. So fielen im Jahr 2011 über die Einkommenssteuern der Beschäftigten, die Unternehmensgewinnsteuern, die Mehrwertsteuererträge sowie die Sondersteuern auf Grundeigentum (Grundsteuern) und Vermögensgewinne (Grundstückgewinnsteuern) rund 12.4 Milliarden Schweizer Franken Steuern an, was einem Beitrag von 10% an die Fiskaleinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden entspricht.

Insgesamt kommt dem Schweizer Immobilienmarkt somit eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu – von ihm hängen, wie von der ARE-BWO-HEV-Studie aufgezeigt, fast ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts des Landes sowie ein substantieller Teil der Fiskaleinnahmen und mehrere hunderttausend Arbeitsplätze ab.





## b) Ausländische Investitionen

### (i) Vorbemerkung

Generell ist bei Immobilieninvestitionen zwischen Investitionen in direkte Anlagen (bspw. Kauf einer Gewerbeimmobilie) und Investitionen in indirekte Anlagen (bspw. Kauf von Aktien einer börsenkotierten Immobiliengesellschaft) zu unterscheiden. Sowohl bei den direkten wie auch bei den indirekten Anlagen unterscheiden sich die angebotenen Produkte mithin nach den damit verbundenen Risiken (wobei ein höheres Risiko in der Regel mit einer höheren Renditeerwartung einhergeht).

### (ii) Ausländische Investitionen in Direktanlagen

In den letzten fünf Jahren waren ausländische Investoren in der Schweiz eher selten auf der Käuferseite. Im Schnitt gingen rund 10% der Transaktionen auf ihr Konto. Einzig das Jahr 2012 sticht hinsichtlich des Wertanteils ein wenig heraus. Der Grund sind zwei sehr grosse Geschäftshäuser (unter anderem der Uetlihof der Credit Suisse mit rund 1 Mrd. Franken). Im Gegensatz zur Situation vor der Finanzkrise, als ausländische Investoren mit Hilfe aggressiver Finanzierungen immerhin 20% Anteil an den Handänderungen gewerblich genutzter Objekte hatten, sind heute nicht viele bereit, die hohen Schweizer Preise (und damit tiefen Renditen) zu zahlen. Auf Interesse der Ausländer stossen häufig Immobilien, für die sich kaum Schweizer Investoren interessieren. Dazu gehören Hotels, Industrieliegenschaften und eher periphere Einzelhandelsobjekte.

Die in der nebenstehenden Grafik ausgewiesenen Käuferdaten entstammen zum einen der Transaktionsdatenbank von Wüest & Partner sowie dem international tätigen Datenanbieter Real Capital Analytics. Tendenziell werden in beiden Datenbanken eher grössere Immobilien erfasst. Somit sind viele Kleintransaktionen, bei denen Schweizer Privatpersonen als Verkäufer und Käufer auftreten, nicht berücksichtigt. Der Anteil der Ausländer dürfte somit in nebenstehender Grafik tendenziell überschätzt werden. In der Summe lässt sich sagen, dass ausländische Investoren am Schweizer Immobilienmarkt eine eher kleinere Rolle spielen und vor allem nicht für die Preissteigerungen verantwortlich sind.

### (iii) Ausländische Investitionen in indirekte Immobilienanlagen

Bei den indirekten Anlagen weisen die bestehenden börsenkotierten Immobiliengesellschaften durchwegs sowohl inländische wie ausländische Investoren auf. Dabei müssen börsenkotierte Immobiliengesellschaften, wenn sie weiter in Schweizer Wohnimmobilien investieren wollen, bereits von Gesetzes wegen eine schweizerische Beherrschung nachweisen.<sup>4</sup> Der ausländische Einfluss ist damit a priori begrenzt.

Die Immobiliengesellschaften haben in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des Tiefzinsumfelds zudem generell eine strenge Preisdisziplin verfolgt und kaum Liegenschaften gekauft, sondern mehr in den Bestand investiert oder sich in der Projektentwicklung engagiert.

### (iv) Steuern

Vermögen aus direkten und indirekten Immobilienanlagen in der Schweiz werden stets in der Schweiz besteuert, unabhängig von der Ansässigkeit des Investors.<sup>5</sup> Bei indirekten Investitionen in Schweizer Immobilien durch im Ausland ansässige Personen besteht zudem in der im internationalen Vergleich hohen Verrechnungssteuer von 35% eine zusätzliche fiskalische Hürde für die Investoren.<sup>6</sup>

### (v) Zwischenfazit

Insgesamt gibt es keine Evidenz, dass sich ausländische Investoren auf dem Schweizer Immobilienmarkt anders als Schweizer verhalten, ausser dass sie sich zuweilen in Projekten engagieren, für welche sich keine Schweizer Investoren finden lassen. Die ausländische Nachfrage stellt (gerade im gesetzlich zulässigen Bereich der Anlage in Gewerbeimmobilien) eine erwünschte Bereicherung dar. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass in einem funktionierenden Markt, wozu auch der Schweizer Immobilienmarkt mit seinen Segmenten und Teilmärkten gehört, jeder Kapitalzufluss (ob ausländischer oder inländischer Provenienz) mittel- bis langfristig zu einem Ausbau des Flächenangebots und damit dämpfend auf die Mieten wirkt.

Ein Investitionsstopp für ausländische Investoren könnte jedoch in gewissen Marktsegmenten (bspw. bei gewissen Industrieliegenschaften) dazu führen, dass Flächen brach liegen und/oder ungenügend unterhalten und nicht mehr erneuert würden. Zudem zeigt sich, dass insbesondere im Wohnungsmietmarkt in den Zentren, wo Ausländer als institutionelle Anleger heute (aufgrund der bestehenden Lex Koller-Restriktionen) kaum vertreten sind, steigende Preise beobachtet werden können, welche durch andere Faktoren als die ausländische Nachfrage (wie inländische Nachfrage, Zinsumfeld, Einwanderung und angebotsseitige Regulierung wie die Raumplanung) determiniert werden.



### 3 Aktuell geltende Regelmechanismen zur Beschränkung ausländischer Investitionen in den Schweizer Immobilienmarkt: Lex Koller

Mit der Lex Koller in der heute geltenden Form wird der Grundstückserwerb durch Personen im Ausland effektiv gesteuert: Die von Vielen als unerwünscht erachtete direkte Investition von Ausländern in Schweizer Wohnimmobilien wird wirksam unterbunden.<sup>7</sup> Gleichzeitig bleibt aber bei kommerziell genutzten Immobilien die Tür auch für ausländische Investoren offen.<sup>8</sup> Dadurch kann ausländisches Risikokapital, welches in der Schweiz häufig fehlt und das insbesondere in Krisenzeiten eine wichtige Konjunkturstütze darstellen kann, in die Schweiz fliessen.<sup>9</sup>

### 4. Analyse der bereits beschlossenen und beabsichtigten Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen für den Schweizer Immobilienmarkt

#### a) Kürzlich beschlossene Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber bzw. der Souverän haben namentlich mit der Zweitwohnungsinitiative<sup>10</sup> sowie mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und des Geldwäschereigesetzes (GwG) in den letzten Jahren in einer zuvor kaum gekannten Kadenz auf die regulatorischen Rahmenbedingungen des Immobilienmarkts eingewirkt.<sup>11</sup> Die Auswirkungen dieses gesetzgeberischen Aktivismus werden sich in vielen Bereichen erst noch zeigen. Klar scheint, dass die Revisionen in mancherlei Hinsicht geeignet sind, strukturell in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage einzugreifen. Damit könnten die Revisionen die Stabilität und die Rechtssicherheit in der Schweiz gefährden, welche nicht nur eine Voraussetzung für das einwandfreie Funktionieren des volkswirtschaftlich bedeutsamen Immobilienmarkts sind,<sup>12</sup> sondern auch erhebliche Faktoren im internationalen Standortwettbewerb darstellen. Zudem wurden mit den Revisionen zum Teil sehr eindeutige Signale isolationistischer und protektionistischer Art ins Ausland gesendet. Vor diesem Hintergrund scheint es ratsam, sich nun auch von gesetzgeberischer Seite vorerst einmal Zeit zu geben, damit die Auswirkungen der vielen in letzter Zeit beschlossenen Änderungen des legislatorischen Rahmens des Immobilienmarkts in wissenschaftlicher Weise und mit der gegebenen Tiefe analysiert und ein entsprechend gezieltes – allenfalls auch von staatlicher Seite mitgetragenes – Immobilienmarktmonitoring aufgebaut werden können. Weitere gesetzgeberische Massnahmen sollten auf wohl überlegter, gut informierter, also datenbasierter und möglichst emotionsfreier Basis eingeleitet werden.

#### b) Beabsichtigte Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen: Lex Sommaruga

##### (i) Ausgangslage: Lex Sommaruga

In einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 hat das von Bundesrätin Simonetta Sommaruga geleitete Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) angekündigt, dass der Bundesrat die Lex Koller überarbeiten wolle.<sup>13</sup>

Gemäss dieser Medienmitteilung habe der Bundesrat in seiner Zusatzbotschaft zum Verzicht auf die Aufhebung der Lex Koller vom November 2013 festgehalten, dass er die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse weiterhin genau verfolgen und allenfalls notwendige Änderungen des Gesetzes prüfen werde. Erste Abklärungen hätten nun ergeben, dass das Gesetz Lücken enthalte. Der Bundesrat habe deshalb das EJPD beauftragt, die Arbeiter:innen im Hinblick auf eine Gesetzesrevision fortzuführen.<sup>14</sup>

Lücken zeigten sich gemäss der Medienmitteilung insbesondere im Zusammenhang mit dem Erwerb von Betriebsstättegrundstücken. In der Revision solle geprüft werden, ob der Erwerb von Gewerbeimmobilien sowie die Umnutzung solcher Grundstücke zu Wohnzwecken wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen. Allerdings solle den Kantonen dabei eine Ausnahmekompetenz zugestanden werden, wenn der Erwerb für den Kanton oder die Standortgemeinde von erheblicher Bedeutung sei. Zudem soll für den Erwerb betrieblich genutzter Grundstücke zur Eigennutzung weiterhin keine Bewilligung erforderlich sein.

Der Bundesrat habe festgestellt, dass die Kapitalisierung von Wohnimmobiliengesellschaften in den letzten Jahren sehr stark angestiegen sei. Deshalb soll in den weiteren Arbeiten die Situation neu beurteilt werden, wenn Personen aus dem Ausland Anteile an Wohnimmobiliengesellschaften erwerben, die an einer Schweizer Börse kotiert seien.

##### (ii) Beurteilung

##### Fehlender Handlungsbedarf

Für die in der Pressemitteilung vom 1. April 2015 angekündigte Revision der Lex Koller scheint aufgrund der vorstehenden Analyse des Immobilienmarkts kein Bedarf zu bestehen.<sup>15</sup> Im Gegenteil wurden mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und der RPG-Revision im Prinzip die Voraussetzungen geschaffen, damit die Lex Koller ganz abgeschafft werden könnte.<sup>16</sup>

Dass die Lex Koller nicht lückenlos ist, ist im Übrigen nicht nur seit langem bekannt. Vielmehr wurden die von der Lex Sommaruga angesprochenen «Lücken» (Erwerb von Betriebsstättegrundstücken und Anteilen an kotierten Immobiliengesellschaften durch Ausländer) ja auch ganz bewusst geschaffen und haben sich in der Vergangenheit bewährt.<sup>17</sup> Es fehlen empirische Beweise, dass ausländische Investitionen die Preise wesentlich beeinflussen. Zusätzliches ausländisches Kapital führte zu einer Vergrößerung des Angebots, zu mehr Liquidität und einer verbesserten Handelbarkeit gewisser Immobilien.<sup>18</sup>

Eine Vergrößerung des Angebots mindert den Aufwärtsdruck sowohl auf die Mieten wie auch auf die Immobilienpreise und verbessert aufgrund der spielenden Konkurrenzsituation zu Gunsten der Nutzer die Qualität der angebotenen Flächen.

Die angekündigte Revision der Lex Koller würde zu weniger Wettbewerb in der Schweizer Immobilienwirtschaft führen. Es würde ein staatlich gefördertes Inländermonopol entstehen, was sich vor allem für die Nachfrager gewerblicher Flächen negativ auswirken könnte.



### **Bruch mit ordnungspolitischen Grundsätzen**

Die Lex Sommaruga stünde in Widerspruch zum Konzept einer offenen und liberalen Schweiz und würde daher einen Bruch mit bewährten, ordnungspolitischen Grundsätzen darstellen.<sup>16</sup>

### **Reziprozität**

Viele Länder kennen keine Restriktionen für ausländische Investitionen in den Immobilienmarkt. Dies gilt namentlich für unseren nördlichen Nachbarn Deutschland. Mit der Lex Sommaruga würde die Schweiz ein weiteres protektionistisches Signal in die Welt schicken.<sup>20</sup> Dies könnte Gegenreaktionen provozieren und zu Retorsionsmassnahmen gewisser Staaten führen. Damit entstünden für schweizerische institutionelle Anleger (wie Pensionskassen), welche darauf angewiesen sind, auch im Ausland in Immobilien investieren zu können, erhebliche Probleme.

### **Drohende Arbeitsplatzverluste**

Ausländisches Kapital stellt gerade in Krisenzeiten, mit welchen immer wieder zu rechnen ist, eine willkommene Konjunkturstütze dar und hilft damit Arbeitsplätze zu schützen.<sup>21</sup> Ausländische Investitionen in Betriebsstätten und kotierte Immobiliengesellschaften zu verbieten, bedeutet damit die Inkaufnahme von drohenden Arbeitsplatzverlusten.

### **Negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen**

Ausländer leisten auf ihren Immobilieninvestitionen in der Schweiz (unabhängig davon, ob diese in direkte oder indirekte Anlagen getätigt werden) einen substanziellen Beitrag zum Steueraufkommen in der Schweiz.<sup>22</sup> Mit einer Einschränkung solcher Investitionen, wie sie in der Lex Sommaruga vorgesehen würde, ginge entsprechend auch der ausländische Beitrag an das Steueraufkommen in der Schweiz verloren.

### **Schaffung von Rechtsunsicherheit**

Die Lex Sommaruga wirft zahlreiche Fragen auf, welche zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen könnten.

Unklar ist etwa, was bei einer Annahme der Lex Sommaruga für Sachverhalte, die in der Vergangenheit liegen, gelten würde. Müssen Ausländer ihre unter bisherigem Recht gültig erworbenen Betriebsstättegrundstücke oder ihre Anteile an börsenkotierten Immobiliengesellschaften veräussern? Wenn ja, wie würde die entsprechende Entschädigung festgelegt? Wie würde ein Veräusserungszwang durchgesetzt im Falle einer Weigerung?

Weiter unklar ist beispielsweise, wie sichergestellt werden könnte, dass die den Kantonen zugestandene Ausnahmekompetenz betreffend Immobilienerwerb, welche «für den Kanton oder die Standortgemeinde von erheblicher Bedeutung» sind, willkürfrei und rechtsgleich ausgeübt würde.

Insgesamt droht damit nicht nur eine Prozessflut, sondern auch eine generelle Schwächung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb, bei welchem das Thema Rechtssicherheit bekanntlich eine zentrale Rolle spielt.

### **Unpassender Zeitpunkt**

Die angedachte Verschärfung kommt aus drei Gründen zu einem unpassenden Zeitpunkt. Noch im Jahr 2007 beabsichtigte der

Bundesrat die Lex Koller aufzuheben, unter anderem um volkswirtschaftliche Impulse auszulösen.<sup>23</sup> Auch der Ständerat hat vor kurzem die Motionen Badran abgelehnt.<sup>24</sup> Zudem befindet sich der Schweizer Immobilienmarkt eventuell in einer späten Marktphase. In einer solchen Phase ist es unangebracht, die Nachfrage nach Immobilien einzuschränken.

## **5. Fazit**

Das Thema des Grundstückerwerbs durch Ausländer ist ernst zu nehmen. Zunächst zeigt unsere Analyse, dass dem Schweizer Immobilienmarkt eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Ausländische Investitionen stellen dabei eine willkommene Bereicherung dar, zumal für bestimmte Investitionen das Schweizer Risikokapital fehlt.

Der gesetzgeberische Aktionismus in der jüngeren Vergangenheit hat indessen zu Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen des Immobilienmarktes beigetragen, die teilweise fundamental und strukturell in den Markt eingreifen.

Insbesondere die Abschaffung der gemäss der Lex Koller vorgesehenen Möglichkeit, dass Ausländer Betriebsstättegrundstücke und Anteile an börsenkotierten Immobiliengesellschaften erwerben können, erscheint als gefährlich und überdies als unnötig. Unsere Analyse zeigt, dass sich ausländische Eigentümer von Betriebsstätten oder Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften nicht anders verhalten als Schweizer; und dort, wo sie es tun, schliessen sie Lücken im Immobilienangebot, etwa in der Hotellerie. Die Preisbildung am Immobilien-Anlagemarkt wird zudem sowohl bei Betriebsstättegrundstücken als auch bei Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften primär durch Inländer getrieben. So waren Preissteigerungen in den letzten Jahren gerade in jenen Segmenten zu beobachten, wo es ohnehin schon Beschränkungen für ausländische Investoren gibt. Und auf der Mietseite dürfte das Preisgefüge umgekehrt von einem höheren Angebot profitieren. Ein sachlicher Grund, der es rechtfertigen würde über eine Lex Sommaruga mit den Grundsätzen einer liberal verfassten, weltoffenen Schweiz zu brechen, ist daher nicht ersichtlich.

RICS (The Royal Institution of Chartered Surveyors) ist ein weltweit tätiger Berufsverband von Immobilienfachleuten, der über 110'000 qualifizierte Mitglieder in mehr als 140 Ländern rund um den Globus repräsentiert. RICS steht für professionelle Berufsausübung in allen Bereichen der Immobilienwirtschaft, darunter Bewertung, Wohn- und Gewerbeimmobilien, Bauwesen, Grundbesitz oder Umweltragen. Der Verband regelt und fördert den Berufsstand auf der Grundlage hoher fachlicher Standards und einer strengen Berufsethik. Zudem gilt er als führende Wissensquelle in sämtlichen Immobilienfragen und erbringt unabhängige, unparteiische Beratungsleistungen für seine Mitglieder, die Öffentlichkeit, Institutionen und internationale Organisationen. RICS-Impulse ist eine Publikation von RICS-Schweiz, die je nach thematischem Bedarf mehrmals jährlich erscheint. Es handelt sich um ein Fact-Sheet zu aktuellen Themen, die Einfluss auf die Immobilienwirtschaft haben. RICS-Impulse ist unabhängig und richtet sich an Meinungsbildner in der Schweiz, die auf unabhängige professionelle Einschätzung zu aktuellen Immobilienfragen Wert legen.



1. Siehe dazu namentlich die vom Parlament im Juni 2014 abgelehnten Motionen Badran Motion 13.3976 „Immobilienfonds und börsennotierte Immobiliengesellschaften“ einsehbar unter <[http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch\\_id=20133976](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch_id=20133976)> und Motion 13.3975 „Betrieblich genutzte Immobilien“ einsehbar unter <[http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch\\_id=20133975](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefts.aspx?gesch_id=20133975)>
2. Eine Kurzzusammenfassung der ARE-BWO-HEV-Studie ist unter <[http://www.vlp-aspen.ch/valtes/default/filoz/141009\\_hev-studie\\_immobilienwirtschaft\\_kurzbericht.pdf](http://www.vlp-aspen.ch/valtes/default/filoz/141009_hev-studie_immobilienwirtschaft_kurzbericht.pdf)> abrufbar.
3. Gemäss der ARE-BWO-HEV-Studie erarbeiten die öffentliche Verwaltung und der Grosshandel einen Anteil von je rund 10%, die Finanzdienstleister 6,3% und der Detailhandel 4,8% des Bruttoinlandsprodukts.
4. Art. 4 lit. e BewG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 2 BewG.
5. Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. c sowie Art. 51 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) sowie Art. 6 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 des OECD-Musterabkommens (OECD-MÄ), auf dessen Basis die Mehrheit der von der Schweiz geschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen aufgebaut ist.
6. Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 13 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG). Während der inländische Investor unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf vollumfängliche Rückerstattung der abgeführten Verrechnungssteuer hat (sog. Sicherungszweck der Verrechnungssteuer), kann der im Ausland ansässige Investor eine Rückerstattung nur gestützt auf ein Doppelbesteuerungsabkommen geltend machen. In der Regel ist eine Rückerstattung nur teilweise möglich (sog. Fiskalzweck der Verrechnungssteuer), jedenfalls dann, wenn natürliche Personen oder Personengesellschaften Dividendenempfänger sind. Dabei gilt es zu beachten, dass gemäss geltender Lex Koller namentlich auch die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnimmobilien bereits mit hinreichender Klarheit untersegt wird.
7. Vgl. dazu Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG betreffend Erwerb von Betriebsstättegrundstücken sowie Art. 4 Abs. 1 lit. a BewG betreffend Beteiligung an börsennotierten Immobiliengesellschaften.
9. Vgl. zur wirtschaftlichen Bedeutung der ausländischen Investitionen in den Schweizer Immobilienmarkt Ziff. 2b) hier vor.
10. Die Lösung der Problematik der kalten Betten, welche mit der Annahme der Zwischenwohnungsinitiative nun angegangen wird, wurde im Jahr 2007 vom Bundesrat als eigentlich einzige Voraussetzung formuliert, welche für eine vom Bundesrat seinerzeit noch gewünschte Aufhebung der Lex Koller verlangt wurde, vgl. dazu „Botschaft zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Juli 2007“ publiziert in Bundesblatt (BB) 2007 S. 5743 ff.
11. Daneben ist etwa auch auf die Einführung der Formularpflicht für Anfangsmieten im Wohnbereich im Kanton Zürich hinzuweisen, welche gemäss Plänen des Bundesrats in absehbarer Zukunft gesamtschweizerisch gelten soll.
12. Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Immobilienmarkts vgl. Ziff. 2a) hier vor.
13. Die Medienmitteilung ist abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-04-011.html>.
14. Dies obwohl die Motionen Badran erst im Juni 2014 abgelehnt wurden und normalerweise – wie aus der Bundesverwaltung kolportiert wird – gemäss einer informellen Usanz für die Wiedereinbringung von vom Parlament abgelehnten Gesetzesvorhaben eine Sperrfrist von mindestens fünf Jahren gilt.
15. Vgl. dazu Ziff. 2b) hier vor.
16. Vgl. dazu Ziff. 4a) mit FN 10 hier vor.
17. Vgl. Ziff. 3 hier vor.
18. Vgl. dazu Ziff. 2b) hier vor.
19. Der Schweizer Immobilienmarkt basiert auf der liberalen Wirtschaftsordnung der Schweiz und wird insbesondere durch die hochrangigen Verfassungsrechte der Eigentumsgarantie (gemäss Art. 26 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)) und der Wirtschaftsfreiheit (gemäss Art. 27 BV) garantiert.
20. Vgl. dazu insbesondere Ziff. 4a) hier vor.
21. Zu den ausländischen Investitionen und deren volkswirtschaftlicher Bedeutung im Rahmen des Immobilienmarkts vgl. Ziff. 2b) hier vor.
22. Vgl. Ziff. 2a) und 2b) (iv) hier vor.
23. Vgl. FN 10 hier vor.
24. Vgl. FN 1 und 14 hier vor.

## Abstract

Almost one fifth of the country's GDP, a substantial part of tax revenue and several thousand jobs depend on the Swiss real estate market. With the Lex Koller in its current form, the acquisition of real estate by persons abroad is managed effectively. According to our analysis of the economic and fiscal importance of foreign investment in the Swiss real estate market, and considering the recently decided changes to regulatory conditions (in particular concerning second residences, land use planning and money laundering), there is no objective reason for a revision of the Lex Koller in a more restrictive sense.

## Riassunto

Quasi un quinto del prodotto interno lordo del paese, una parte sostanziale delle entrate fiscali e diverse migliaia di posti di lavoro dipendono dal mercato immobiliare svizzero. Con la Lex Koller nella sua versione attuale, l'acquisizione di proprietà da parte di persone all'estero è sotto controllo. Sulla base della nostra analisi dell'importanza economica e fiscale degli investimenti esteri nel mercato immobiliare svizzero e tenuto conto delle recenti modifiche normative (in particolar modo per quanto riguarda le residenze secondarie, la pianificazione del territorio e il riciclaggio di denaro), non esiste una ragione oggettiva per una revisione della Lex Koller in senso più restrittivo.

### Redaktionskomitee RICS-Impulse „Lex Sommaruga“

Leitung	<b>Christian Eichenberger</b> , MRICS, Dr.iur., LL.M., MAS Real Estate UZH, Rechtsanwalt, Meyerlustenberger Lachenal Rechtsanwälte
Mitglieder	<b>Pascal Gantenbein</b> , MRICS, Prof. Dr. oec. HSG, Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät <b>Andreas Deuber</b> , MRICS, Prof. (FH) Dr.iur., Hochschule für Technik und Wirtschaft, Institut für Tourismus und Freizeit <b>Jan Bärthel</b> , MRICS, dipl. Bauing. TU; MSc Real Estate, Wüest & Partner AG <b>Reto Brüesch</b> , MRICS, MSc Real Estate, AXA Investment Managers Schweiz AG <b>Bertrand de Sénépart</b> , MRICS, Architekt AIA, SIA, MBA, BDS Real Estate Consultants <b>Hans R. Hauri</b> , FRICS, MSc Real Estate, RUAG Real Estate AG <b>Urs Fäs</b> , MRICS, CFA, UBS Fund Management AG <b>Markus Fischer</b> , MRICS, Immobilienökonom, UBS AG <b>Walter Maffioletti</b> , MRICS, Rechtsanwalt, Vialex Rechtsanwälte AG <b>Sven Schaltegger</b> , MRICS, CFA, CAIA <b>Felix Thurnheer</b> , MRICS, MBA International Real Estate Management, ImmoCompass <b>Yves Yeanrenaud</b> , MRICS, LL.M., Rechtsanwalt, Schellenberg Wittmer Ltd Attorneys at Law <b>Christoph Zaborowski</b> , MRICS, Dr. oec. publ.
Text	<b>Christian Eichenberger</b>







Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Freiburg, 30. Juni 2017 – PF

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme Seilbahnen Freiburger Alpen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Seilbahnen Freiburger Alpen (RMAF) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

RMAF vertritt die Interessen der Seilbahnen und Skigebiete im Kanton Freiburg. Die 10 Mitgliedunternehmen nehmen im lokalen, regionalen und überregionalen Tourismus eine zentrale Rolle ein und fungieren als Rückgrat in Tourismusdestinationen.

### **a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**RMAF lehnt die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht RMAF ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht RMAF unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter ist RMAF der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.

Und schliesslich kann RMAF die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hin wirkt. Der Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.

## **b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage**

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

RMAF lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

RMAF lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgenstock-Ressort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte sich gefragt werden, welche Hürden für ausländische Investoren ab- statt aufgebaut werden können.

RMAF lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht dem heutiger Praxis wie Investitionsentscheide von grösserem Ausmass getroffen werden und sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinen hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.

Aus diesem Grund lehnt RMAF die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und würde sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.

RMAF lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **c) Fazit**

Zusammenfassend möchte RMAF auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und des alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblichen und unnötigen administrativen Aufwand sind die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äussert negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und muss vermieden werden.

**RMAF lehnt folglich die gesamte Vorlage ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**SEILBAHNEN FREIBURGER ALPEN RMAF**



Pascal Fragnière  
Verbandssekretär



**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 23. Mai 2017  
TE / H12

Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin des EJPD

3003 Bern

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

## **Stellungnahme der SAB Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Wir gliedern unsere Stellungnahme in drei Teile. Zuerst nehmen wir eine allgemeine Würdigung der Vorlage vor, anschliessend beurteilen wir die einzelnen Anpassungsvorschläge im Detail und ziehen im dritten Teil ein Fazit.

### **A. Allgemeine Würdigung der Vorlage**

Die SAB lehnt die vorliegende Anpassung der Lex Koller ab. Die Anpassung ist unnötig, führt zu einem enormen bürokratischen Aufwand, schadet den für die Berggebiete wichtigen Branchen wie dem Tourismus und der Bauwirtschaft und verschärft damit die ohnehin schwierige Situation der Berggebiete weiter.

### **Eine Verschärfung der Lex Koller ist unnötig und nicht zeitgemäss**

Die Lex Koller hat in den letzten Jahren in den Berggebieten einen grossen Bedeutungsverlust erfahren. Die Kontingente werden nicht einmal mehr zur Hälfte ausgeschöpft. So wurden im Jahr 2015 nur noch 701 Bewilligungen erteilt bei einem gesamtschweizerischen Kontingent von 1'500. Es werden zudem mehr Wohnungen von Ausländern an Schweizer zurückübertragen als umgekehrt. Im Jahr 2015 betrug dieser Rückgang 462 Wohnungen. Ein Hauptgrund für diese Entwicklung war die Zweitwohnungsinitiative, durch die der Bau von Zweitwohnungen massiv eingeschränkt wird. Eine Verschärfung der Lex Koller ist somit nicht zeitgemäss. Im Weiteren sind die Berggebiete und hier insbesondere der Tourismus auf ausländische Kapitalgeber angewiesen. So stellt bspw. die Ausnahmeregelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko von Hotels auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung verhindert diese Investitionen, was sich für die betroffenen Gemeinden negativ auswirkt.

### **Kein Handlungsbedarf auf dem Markt für gewerbliche Immobilien**

Der Immobilienmarkt für gewerbliche Immobilien ist im Moment eher von einem Überangebot geprägt. Dieser Trend wird sich in Zukunft auf Grund der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Arbeitswelt weiter fortsetzen. Die klassischen Büroarbeitsplätze werden in den nächsten Jahren immer mehr verschwinden. Dort, wo die Gemeinden den Immobilienmarkt regeln müssen, verfügen sie über entsprechende Instrumente aus der Raumplanung. Sie benötigen dazu keine zentralistischen Vorgaben über eine Lex Koller, die ohnehin nur den Anteil durch Personen im Ausland regelt.

### **Kein parlamentarischer Auftrag – Im Gegenteil: Parlament hat bereits nein gesagt zu Motion Badran**

Der Bundesrat zieht als Begründung für die Revision der Lex Koller das Postulat Hodgers herbei. Dieses bezieht sich aber nur auf einen sehr kleinen Teil der Revisionsvorlage, der zudem aus unserer Sicht materiell keinen Sinn macht. Die vom Bundesrat als sogenannte „Erweiterungsoption“ zur Diskussion gestellte Verschärfung der Lex Koller beruht auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden im Ständerat abgelehnt. Das Parlament hat somit bereits Nein gesagt zu einer Verschärfung. Es ist deshalb für die SAB unverständlich, weshalb der Bundesrat entgegen dieser klaren Willensäusserung des Parlamentes eine Verschärfung überhaupt zur Diskussion stellt. Insgesamt fehlt somit der gesamten Vorlage ein klarer parlamentarischer Auftrag.

### **Fragwürdiges Vorgehen mit der Erweiterungsoption**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus betreffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen usw. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Immerhin hat der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage diese Problematik erkannt und sieht auch Ausnahmetatbestände vor. Doch derartige Ausnahmeregelungen bringen wiederum einen erheblichen bürokratischen Aufwand mit sich, da immer geprüft werden muss, ob das jeweilige Projekt von „erheblicher

Bedeutung“ für die Standortgemeinde ist. Der administrative Aufwand nimmt damit für die Gesuchsteller und die Behörden massiv zu.

### **Bürokratisches Monster mit neuen Tatbeständen und Ausnahmeregelungen sowie neue Lasten für die Kantone mit zusätzlichem Personalaufwand**

Der Bundesrat begründet die Revision der Lex Koller u.a. mit einer „Verringerung des administrativen Aufwands der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden“. In Tat und Wahrheit wird die Vorlage aber genau das Gegenteil bewirken. In der Vergangenheit wurden bewusst etliche Bewilligungstatbestände abgeschafft, um den Vollzug der Lex Koller zu vereinfachen und die Wirtschaft anzukurbeln. Mit der Vorlage sollen diese Tatbestände nun wieder eingeführt werden. Zudem werden verschiedene Ausnahmen von den Tatbeständen geschaffen. Mit anderen Worten, der rechtliche Dschungel wird noch dicker und undurchdringlicher. Dies spiegelt sich übrigens auch in der kaum verständlichen Wortwahl („Juristendeutsch“) der Vorlage sowie des Erläuterungsberichtes wieder. Gänzlich paradox wird die Vorlage aber dann, wenn im Erläuterungsbericht festgehalten wird, dass jeder Kanton eine halbe bis eine ganze neue Stelle schaffen muss, um die Vorlage umsetzen zu können. Die Vorlage führt also nicht zu einem Bürokratieabbau sondern im Gegenteil zu noch mehr Bürokratie.

### **Schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund**

Neben zusätzlichem bürokratischem Aufwand bringt die vorgeschlagene Verschärfung der Lex Koller auch eine weitere, schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund hin. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die Beschwerdeinstanzen beim Bund zusammengefasst werden sollten und für etliche Bereiche weitere Bundesvorgaben erlassen werden sollen. Die Lex Koller soll gemäss den Vorstellungen des Bundesrates den Immobilienmarkt regulieren. Der Immobilienmarkt muss jedoch durch Mittel der Raumplanung geregelt werden. Dazu sind in erster Linie die Gemeinden und Kantone zuständig. Eine Kompetenzverschiebung wird von der SAB abgelehnt.

### **Falsches aussenpolitisches Signal**

Im Weiteren würde die Schweiz mit der Verschärfung der Lex Koller ein falsches Signal ans Ausland senden, was für den Tourismus fatal wäre. Die Verschärfung der Lex Koller stellt somit für den Tourismus und die Berggebiete ein unnötiges, verfehltes und schädliches Signal dar.

## **B. Beurteilung der vorgeschlagenen Änderungen der Lex Koller im Einzelnen**

### **Umsetzung Postulat Hodgers**

Der Bundesrat begründet die vorgeschlagene Änderung der Lex Koller mit dem Postulat Hodgers (11.3200). Dieses Postulat fordert, dass aussereuropäische Staatsangehörige erleichterten Zugang zu Genossenschaftswohnungen erhalten. Nach geltendem Recht dürfen Angehörige von nicht-EU oder EFTA-Staaten keine Anteilsscheine an Genossenschaftswohnungen erwerben.

Aus Sicht der SAB muss diese Bestimmung beibehalten werden. Für die SAB ist nicht nachvollziehbar, wieso beispielsweise arabische Scheichs in den Genuss von kostengünstigen Mietwohnungen (für ihr Personal) kommen sollten. Die Idee der Genossenschaftswohnungen soll vor allem dazu dienen, für die einheimische Bevölkerung die Wohnungsnot zu mildern und kostengünstige Mietwohnungen bereit zu stellen. Auf Grund der bilateralen Verträge sind Personen aus dem EU- und EFTA-Raum den Schweizern gleich gestellt und haben deshalb auch Zugang zu verbilligtem Mietraum. Diese Zugangsmöglichkeit aber noch weiter auszudehnen, würde die einheimische Bevölkerung und hier insbesondere weniger zahlungskräftige Bevölkerungsteile auf dem Wohnungsmarkt weiter benachteiligen. Die Wohnungsnot würde weiter verschärft. Die Änderung auf Grund des Postulats Hodgers, welches vom Bundesrat als Hauptgrund für die Änderung der Lex Koller ins Feld geführt wird (vgl. Kap. 1.3.1 der Vernehmlassungsvorlage), ist somit abzulehnen.

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung schafft neue Bewilligungstatbestände und verursacht einen erheblichen Kontrollaufwand, da die Behörden prüfen müssen, ob die Wohnung wirklich veräussert wurde. Zudem müssen sie allenfalls Sanktionen verhängen. Diese Bestimmung sendet einerseits ein sehr negatives Signal ans Ausland und kreiert andererseits einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand der vor allem die Kantone belastet. Die Bestimmung widerspricht damit diametral den Beteuerungen des Bundesrates, mit der Vorlage „*den administrativen Aufwand der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden bei der Umsetzung der Lex Koller*“ zu verringern. Die vorgeschlagene Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen**

Der Bundesrat schreibt in der Vernehmlassungsvorlage selber, dass es schon heute untersagt sei, Betriebsstätten zu Wohnungen umzunutzen. Da dies schon heute klar ist, sieht die SAB keinen Grund für eine Gesetzesanpassung. Zudem wirken in diesem Bereich die kommunalen Baureglemente und die Zweitwohnungsgesetzgebung bereits sehr scharf. Die Gemeinden sehen in ihren Baureglementen vor, wo Betriebsstätten zulässig sind, ebenso wie deren Durchmischung mit Wohnraum. In den von der Zweitwohnungsgesetzgebung betroffenen Gemeinden ist eine Umnutzung zu Zweitwohnungen zudem nicht möglich und in jenen Gemeinden, die einen Zweitwohnungsanteil nahe 20% haben, nicht erwünscht, da die Gemeinde sonst unter den Geltungsbereich der Zweitwohnungsgesetzgebung fallen würde. Die

Gemeinden sind somit durchaus selber in der Lage, die mit diesem Abschnitt angesprochene Thematik selber zu regeln. Eine explizite Bundesvorschrift ist nicht nötig und widerspricht sogar der Kompetenzordnung in der Raumplanung, welche in erster Linie in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt. Zudem will der Bundesrat dieses Verbot zusätzlich durch die kantonalen Baubewilligungsbehörden kontrollieren lassen, was ebenfalls zu einem höheren administrativen Aufwand bei den Kantonen führt.

### **Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile von Personen im Ausland auf Betriebsstättengrundstücken**

Für diese vorgeschlagene Obergrenze gelten aus unserer Sicht die selben Überlegungen wie beim obigen Punkt zur Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen. Es handelt sich hierbei um eine Angelegenheit von in erster Linie kommunaler Kompetenz. Diese Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Ausländische Kapitalgeber können gerade für touristische Projekte wie Hotelbauten, Bergbahnen, Kongresszenter usw. interessante Investoren sein. Das Resort in Andermatt wäre ohne ausländisches Kapital nie entstanden. Der Hotelneubau auf dem Bürgenstock war nur möglich dank ausländischem Kapital. Das gleiche gilt für die Erweiterung der Bergbahnen Andermatt – Sedrun. Auch die Bergbahnen von Saas Fee sind beispielsweise auf ausländisches Kapital angewiesen. Es handelt sich hierbei wohlbermerkt um Tourismusprojekte von nationaler Bedeutung und internationaler Ausstrahlung. Diese Projekte sind wichtig, um den darhenden alpinen Tourismus in Schwung zu bringen. Auch Trusts können dabei eine Rolle spielen. Die SAB sieht deshalb keinerlei Grund, die Regeln der Lex Koller auch auf Trusts zu erweitern. Anstatt den Zugang zu ausländischem Kapital zu unterbinden, müsste sich der Bundesrat vielmehr fragen, wieso insbesondere der einheimische Tourismus in derart hohem Ausmass auf ausländische Kapitalgeber angewiesen ist. Die Schweiz verfügt über extrem hohe Kapitalbestände. Die Kapitalbestände sind derart hoch, dass die Banken Negativzinsen zahlen müssen und die Pensionskassen kaum noch eine Rendite erzielen. Doch gerade den Pensionskassen wird untersagt, in Tourismusprojekte zu intensivieren. Die Schweizer Finanzwirtschaft wird in eine völlig falsche Richtung reguliert. Anstatt also den Zugang zu ausländischem Kapital einzuschränken sollte viel mehr das bereits in der Schweiz vorhandene Kapital auch so eingesetzt werden können, dass es im Inland für Schweizer Projekte eingesetzt werden kann! Artikel 79 der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung) schränkt die Investitionsmöglichkeiten für Versicherungsunternehmen erheblich ein. Faktisch wird es den Versicherungsunternehmen untersagt, beispielsweise in Anlagen zur Energieproduktion oder in touristische Infrastrukturen zu investieren. Auch andere wichtige Infrastrukturbereiche wie Verkehr und Telekommunikation sind vom Verwendungszweck ausgeschlossen. Mit der Motion 13.4313 wollte deshalb Nationalrätin Viola Amherd den Bundesrat beauftragen, Artikel 79 der Aufsichtsverordnung derart anzupassen, dass auch Investitionen in Infrastrukturen möglich sind. Die Motion musste leider abgeschrieben werden, da sie vom Parlament nicht innert zweier Jahre beraten wurde.

### **Beherrschende Stellung**

Die Bestimmung soll gemäss Vorschlag des Bundesrates so ausgedehnt werden, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern auch der



Geschäftsleitung eines Unternehmens nicht durch Personen im Ausland beherrscht werden darf. Diese Ausdehnung ist völlig realitätsfremd. Investitionsentscheide in grösserem Ausmass werden nie alleine durch die operative Ebene getätigt. Zudem gibt es auch in vielen Schweizer Unternehmen zahlreiche Topkader, die aus dem Ausland stammen. Wäre das dann auch nicht mehr zulässig?

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht bezüglich Verwandten**

Mit dieser neuen Bewilligungspflicht sollen Umgehungsgeschäfte unter Verwandten verhindert werden. Aus Sicht der SAB handelt es sich hierbei um einen Tatbestand, der wohl nur sehr selten zur Anwendung kommt und eine Gesetzesrevision deshalb nicht rechtfertigt. Zudem wird damit ein neuer Bewilligungstatbestand geschaffen und somit der Vollzugs- und Kontrollaufwand weiter erhöht.

### **Vermächtnisnehmer**

Mit der Anpassung sollen auch Erben ein Grundstück erwerben dürfen. Dies entspricht der geltenden Praxis. Die SAB ist mit dem Grundsatz einverstanden, da er aber in der Praxis bereits etabliert ist, braucht es dazu gar keine explizite rechtliche Grundlage.

### **Übergang der Bedingungen und Auflagen an Vermächtnisnehmer**

Bereits heute gilt die Praxis, dass Bedingungen und Auflagen in Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland auch auf die Vermächtnisnehmer übergehen. Mit der Revision will der Bundesrat diese geltende Praxis ins Gesetz festschreiben. Da dies bereits geltende Praxis ist, besteht kein Grund, dies zusätzlich noch im Gesetz festzuschreiben.

### **Grundstückserwerb durch ausländische Fonds**

Der Bundesrat will den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland verhindern, die diese Grundstücke dann in einen Fonds einbringen, welcher der Personalvorsorge des ausländischen Unternehmens dient. Aus Sicht der SAB gelten hierzu die gleichen Überlegungen wie bei den Trusts. Insbesondere die Berggebiete sind froh, wenn ausländische Kapitalgeber auf dem Immobilienmarkt auftreten. Bei Personalvorsorgeeinrichtungen besteht zudem noch eine höhere Sicherheit als bei Trusts oder anderen Finanzierungsgesellschaften. Zudem ist schwer verständlich, warum mit dieser Änderung die Personalvorsorgeeinrichtungen schlechter gestellt werden, während andere ausländische Kapitaleber weiterhin Grundstücke erwerben könnten. Offensichtlich sieht das auch das Bundesgericht so und hat deshalb entschieden, dass diese Vorsorgeeinrichtungen Grundstücke erwerben dürfen. Die SAB ist mit dieser geltenden Rechtsprechung einverstanden.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde**

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Abschaffung der beschwerdeberechtigten Behörde und deren Ersatz durch eine fakultative Norm führt in der Konsequenz zu einer Zentralisierung der Entscheidkompetenzen beim Bundesamt für Justiz. Die SAB lehnt diese Zentralisierung aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Bereits in der Raumplanung und im Umweltrecht ist eine ständige, schleichende Zentralisierung beim Bund erkenntlich. Die SAB wehrt sich auch in diesen Bereichen gegen die Zentralisierung. Die Lex Koller gehört in den gleichen Themenbereich. Auch hier muss eine weitergehende Zentralisierung abgelehnt werden.

### **Eine einzige kantonale Beschwerdeinstanz**

Wie sich die Kantone intern organisieren, liegt einzig in der Kompetenz der Kantone. Der Bund soll hierzu keine Vorschriften machen. Die SAB lehnt deshalb diese Vorgabe als Eingriff in die kantonale Hoheit ab.

### **Nachträgliche Feststellung der Beschwerdepflicht**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Aussagen macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 lediglich verlangt, dass bei Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so. Wir halten es für nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich, auf jeden Entscheid des Bundesgerichtes mit einer Gesetzesrevision zu reagieren und lehnen deshalb die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verfügung statt Klage zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands**

Nach geltendem Recht müssen die Behörden die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auf dem Weg der Zivilklage durchsetzen. Neu soll die Behörde die Wiederherstellung verfügen können. Der Rechtsschutz der Betroffenen ist gewährleistet durch die Anfechtbarkeit vor dem Verwaltungsgericht resp. letztlich dem Bundesgericht. Die vorgeschlagenen Änderungen könnten somit zu einer (geringfügigen) administrativen Entlastung der Behörden beitragen. Dieser Punkt rechtfertigt für sich genommen aber keine Revision der Lex Koller. Klagen auf Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind zudem selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt. Die Änderung ist deshalb unnötig.

### **Erweiterungsoption: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättengrundstücken**

Zu dieser Erweiterungsoption gestatten wir uns zuerst eine formelle Überlegung. Die Erweiterungsoption basiert auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden vom Ständerat abgelehnt. Das Parlament hat dazu also bereits aus guten Gründen Nein gesagt. Im Bundesrat waren die Vorschläge offensichtlich auch chancenlos, sonst würden sie nicht in dieser Form der Erweiterungsoptionen zur Diskussion gestellt. Es ist für uns deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat die Diskussion über diese Punkte überhaupt eröffnet.

Auch aus materiellen Überlegungen heraus muss die Erweiterungsoption klar abgelehnt werden. Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus betreffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen usw. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die

Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko von Hotels auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung verhindert diese Investitionen, was sich für die betroffenen Gemeinden negativ auswirkt. Der Bundesrat hat diese Problematik des Tourismus in den Berggebieten offensichtlich erkannt und will deshalb neue Ausnahmetatbestände schaffen. Diese Absicht ist lobenswert. Doch anstatt neue Bewilligungsvorschriften und Ausnahmen von diesen Bewilligungsvorschriften zu schaffen, wäre es wesentlich einfacher, diese Bewilligungsvorschriften gar nicht erst einzuführen, da sonst nur ein erheblicher administrativer Aufwand entsteht. So müsste z.B. jedes Mal geprüft werden, ob das jeweilige Projekt von „erheblicher Bedeutung“ für die Standortgemeinde ist. Der administrative Aufwand nimmt damit für die Gesuchsteller und die Behörden massiv zu.

Auch in urbanen Gebieten hat sich die Lage auf dem Markt für gewerbliche Immobilien in den letzten Jahren grundsätzlich verändert. Es ist eher ein Überangebot an gewerblichen Immobilien festzustellen. Dieses Überangebot wird sich in Zukunft noch verstärken. Mit der Digitalisierung werden immer weniger Büroräumlichkeiten benötigt. Die Arbeit im Dienstleistungsbereich wird immer mehr standortunabhängig erfolgen mit neuen Arbeitsformen wie Co-working-spaces, Desk-Sharing, Telearbeit usw. Der Bedarf an Büroräumlichkeiten wird auch schon auf Grund dieses Megatrends in Zukunft eher sinken. Wo in urbanen Räumen trotzdem noch Handlungsbedarf besteht, so kann dieser über raumplanerische Mittel schon heute in der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden geregelt werden. Dazu braucht es keine Regulierung über die Lex Koller, die ohnehin nur auf das Segment der Personen im Ausland wirkt (in Analogie zum Thema Zweitwohnungen, wo die Personen im Ausland nur einen sehr kleinen Anteil ausmachen).

## **C Fazit**

Aus Sicht der SAB ist die Lex Koller nicht mehr zeitgemäss und sollte eigentlich abgeschafft werden. Insbesondere seit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation in den Berggebieten massiv verändert. Die Lex Koller wirkt nur auf ein sehr kleines Segment der Nachfrage im Zweitwohnungsmarkt: die Ausländer, die nur rund 8% der Zweitwohnungsbesitzer ausmachen. Der Immobilienmarkt muss nicht über die Frage der Nationalität sondern mit raumplanerischen Mitteln geregelt werden. Die Kompetenz für die Raumplanung liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Die vorgeschlagene Verschärfung der Lex Koller wirkt in eine völlig andere Richtung. Sie führt zu noch stärkerer Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund und muss nur schon aus dieser Optik abgelehnt werden. Zudem führt die Verschärfung zu unzähligen neuen Tatbeständen und Ausnahmen von diesen Tatbeständen und schafft damit noch mehr administrative Lasten. Ferner sind insbesondere die Berggebiete auf ausländische Kapitalgeber angewiesen, hier allen voran der Tourismus. Die Verschärfung der Lex Koller wirkt in die falsche Richtung und verschärft die ohnehin sehr angespannte Lage des alpinen Tourismus noch weiter. Für eine Verschärfung der Lex Koller gibt es letztlich keinen stichhaltigen Grund. Zwar gibt es innerhalb der Vorlage einzelne kleinere Punkte, die durchaus Sinn machen würden. Dabei handelt es sich aber entweder um Punkte von untergeordneter Bedeutung oder diese Punkte entsprechen bereits geltender Praxis.

Diese Punkte rechtfertigen für sich genommen eine Revision der Lex Koller nicht. Die gesamte Vorlage wird deshalb von der SAB abgelehnt.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Nationalrätin

Christine Bulliard-Marbach

Thomas Egger



Schweizerischer Baumeisterverband  
Société Suisse des Entrepreneurs  
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori  
Societad Svizra dals Impresaris-Constructurs

Eidgenössisches Amt für Grundbuch-  
und Bodenrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

egba@bj.admin.ch

Per E-Mail

Zürich, 17. Mai 2017 / mas / mr  
dokument1

## **Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) vertritt 2700 Unternehmungen des Bauhauptgewerbes, das jährlich rund 20 Mrd. Franken umsetzt. Aufgrund der Abhängigkeit des Baugewerbes von der Nachfrage nach geeigneten Grundstücken nimmt der SBV gerne Stellung zu den geplanten Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller“).

***Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) lehnt die Teilrevision der Lex Koller ab. Die Änderungen sind unnötig, nicht zeitgemäss und teilweise sogar kontraproduktiv.***

***Als gänzlich inakzeptabel erachtet der SBV, dass zusätzlich zur eigentlichen Vorlage ein rechtsstaatlich fragwürdiger Katalog weiterer Verschärfungen vorgeschlagen wird, der auf Vorstössen beruht, die im Parlament klar verworfen worden sind.***

Der SBV erachtet die der Revision zugrundeliegenden Voraussetzungen als nicht mehr gegeben. Das Parlament hat infolge der Finanzkrise und der steigenden Zuwanderung 2008 auf die Aufhebung der Lex Koller verzichtet. Mittlerweile hat sich der Immobilienmarkt wieder beruhigt. Gerade bei den Geschäftsliegenschaften und im Wohnungsmietmarkt ist eine Abkühlung festzustellen, die sich durch weitere Restriktionen noch verstärken würde. Im Berggebiet sind zudem einschneidende Auswirkungen des Zweitwohnungsgesetzes zu spüren, welche die Bau- und Tourismusbranchen teils sogar vor existenzielle Probleme stellen. Eine Verschärfung der Lex Koller wäre toxisch für das Investitionsklima in den Bergregionen.

Als Ausgangslage für den vorliegenden Entwurf des Bundesrats dient das im Dezember 2012 vom Nationalrat angenommene Postulat 11.3200 „Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder. Aufhebung des Verbots“. Dessen Urheber, Alt-Nationalrat Antonio Hodggers, fordert darin eine Anpassung der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV), damit Staatsangehörige

**WIR BAUEN FÜR SIE DIE SCHWEIZ.**



aussereuropäischer Ländern Anteilscheine von Baugenossenschaften erwerben können. Der SBV befürwortet grundsätzlich das Ansinnen des Postulats und das darin vorgeschlagene Vorgehen einer Verordnungsänderung. Die Erfordernis für eine Gesetzesrevision hingegen ergibt sich aus dem Postulat mitnichten, weder materiell noch formell.

Der SBV anerkennt die Absicht des Bundesrats, den administrativen Aufwand für die kantonalen und eidgenössischen Behörden zu reduzieren. Die vorgeschlagenen Massnahmen, namentlich die Wiedereinführung von Bewilligungstatbeständen und dazugehörigen Ausnahmen, bewirken jedoch genau das Gegenteil. Insbesondere die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen führt zur Eröffnung zahlreicher unnötiger Bewilligungsverfahren. Auch die Wiedereinführung der Veräusserungspflicht birgt die Gefahr erheblicher Vollzugsprobleme. Der Baumeisterverband lehnt deshalb das eine wie das andere strikte ab.

Die Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots, das durch die Baubewilligungsbehörden kontrolliert werden soll, ist nach Ansicht des SBV problematisch. Baubewilligungen sind die grössten Kostentreiber bei der Regulierung des Bauwesens<sup>1</sup>, und die Verfahren dauern bereits heute deutlich zu lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden nun auch noch die Herkunft der Eigentümer überprüfen müssen, wird das Verfahren noch ausufernder. Hinzu kommt, dass die Umnutzung ehemaliger Industriegebiete einen wichtigen Beitrag zur Verdichtung leistet und deshalb nicht unnötig behindert werden sollte.

Äusserst fragwürdig empfindet der SBV den Katalog möglicher Erweiterungen des BewG. Dieser beinhaltet unter anderem Vorschläge, die im regulären Gesetzgebungsverfahren vom Parlament bereits abgelehnt worden sind, namentlich die Motionen 13.3975 „*Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht der Lex Koller*“ und 13.3976 „*Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften in der Lex Koller*“. Die Wiederaufnahme der Anliegen dieser Motionen ist eine Umgehung des Parlamentsentscheids vom 2. Juni 2014 und verletzt die Gewaltentrennung, auch wenn lediglich von „möglichen“ Erweiterungen geschrieben wird. Eine Vernehmlassung ist kein unverbindliches Sondierungsinstrument für die Akzeptanz verschiedener Ideen der Regierung. Sie hat sich, im Gegenteil, auf den durch den Bundesrat verbindlich konsolidierten Gesetzesentwurf zu beschränken.

Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband

Martin A. Senn  
Stv. Direktor

Michael Rupp  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

---

<sup>1</sup> Bericht über die Regulierungskosten, SECO, 2013, S. 52 ff.

**Per E-Mail**

Bundesamt für Justiz  
Eidg. Amt für das Handelsregister  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Josef Caleff  
Partner / Rechtsanwalt, LL.M.  
josef.caleff@swlegal.ch

Verzeichnet im  
kantonalen Anwaltsregister

Datum 30. Juni 2017  
Dokument Nr. SWLE\_JCA/SW-05178000/JCA  
Betreff **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich bitte Sie um Kenntnisnahme der vorliegenden Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf vom 10. März 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ("**Vorentwurf**" oder "**E-Lex Koller**") und dem dazugehörigen Entwurf des erläuternden Berichts ("**Bericht**").

Ich beschränke meine Stellungnahme auf ausgewählte Punkte, welche mir bei der Durchsicht des Vorentwurfs besonders aufgefallen sind.

Es handelt sich bei den nachfolgenden Ausführungen um meine Meinung, wobei ich einzelne Themen mit meinen Büropartnern erörtert habe. Darum widerspiegeln die in dieser Vernehmlassungsantwort vertretenen Positionen teilweise auch deren Meinungen.

**1. Generelle Bemerkungen zum Vorentwurf**

Um die vorgeschlagene Revision zu prüfen, muss geprüft werden, welche Ziele diese verfolgt und ob diese Ziele mit den vorgeschlagenen Änderungen erreicht werden können. Nach unserem Verständnis soll die Revision gemäss Bericht folgende Ziele verfolgen:

- 1) Erhöhung der Rechtsklarheit
- 2) Verringerung des administrativen Aufwands der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden

3) Einschränkungen für Ausländer zum Erwerb der Hauptwohnung, von nicht selbst genutzten Betriebsliegenschaften und von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften. Damit werden zwei Ziele verfolgt:

- 1) Verminderung der Nachfrage für Liegenschaften: Damit sollen wohl die Liegenschaftpreise und Mietkosten reduziert werden. Dies würde vermutlich eine Umverteilung von den bisherigen Liegenschafteneigentümern zu den zukünftigen (schweizerischen) Liegenschafteneigentümern bzw. Mietern bewirken. Des Weiteren hätte dies tiefere Produktionskosten für Unternehmen in der Schweiz zur Folge.
- 2) Verminderung des Anteils an Liegenschaften, welche durch Personen im Ausland gehalten werden.

Soweit der Vorentwurf **zur Erhöhung der Rechtsklarheit und zur Verringerung des administrativen Aufwands beiträgt (was im Folgenden noch zu prüfen ist), ist die Revision begrüssenswert.**

Soweit **Ziel Nr. 3) 1) (Liegenschaftskosten/Mietkosten-Reduktion)** verfolgt wird, ist äusserst unklar, ob die gewünschten Effekte durch diese Massnahmen eintreffen.

Nicht-EU-/EFTA-Staatsbürger mit B-Bewilligung (welche ausschliesslich von der Abschaffung der Möglichkeit, eine Hauptwohnung bewilligungsfrei zu erwerben, betroffen wären) machen am gesamten Wohnimmobilienmarkt wohl eine verschwindend kleine Gruppe aus, **welche kaum den Markt beeinflussen kann**. Diese Eigentümer haben vermutlich auch keinen wesentlichen Anteil an den Schweizer Immobilien.

Der Anteil von Ausländern an nicht selbst genutzten Betriebsimmobilien ist nicht unbedeutend. **Gemäss unserer Erfahrung werden diese Anleger jedoch mehr und mehr durch Schweizer institutionelle Anleger verdrängt**. Ausländische Investoren haben in der Regel Renditevorstellungen, welche kaum mehr zu realisieren sind in der Schweiz, bzw. Kaufpreisvorstellungen, welche deutlich unter den von Schweizer institutionellen Anlegern gebotenen Kaufpreisen liegen. In unserer Erfahrung ist **die Zusatzprämie, welche Ausländer angeblich für die Sicherheit einer Schweizer Liegenschaft zu bezahlen bereit sind, äusserst klein geworden**. Aus diesem Grund gehen wir davon aus, **dass die preistreibende Wirkung (soweit überhaupt eine besteht), nicht von ausländischen Investoren ausgeht, weder bei den direkten Anlagen in nicht selbst genutzten Betriebsliegenschaften noch indirekt beim Erwerb von Aktien von kotierten Immobiliengesellschaften (bzw. von Fondsanteilen)**. Durch die vorgeschlagenen Massnahmen wird auch verhindert, dass Ausländer in Neubauprojekte investieren, was zur Folge hat, dass das Angebot verringert bzw. nicht erweitert wird. **Welcher Effekt (geringere relevante Nachfrage oder tieferes Angebot) überwiegt und damit in welche Richtung der Preis bzw. die Miete von kommerziellen Liegenschaften beeinflusst wird, kann nicht abschliessend beurteilt**

**werden.** Es besteht jedoch ein erhebliches Risiko, dass es sogar zu negativen Effekten (höhere Preise und Mieten aufgrund des reduzierten Angebotes) kommt.

Soweit **Ziel Nr. 3) 2) (Anteil)** verfolgt wird ist unklar, welcher Anteil "akzeptabel" ist und welche moralische, philosophische, ökonomische oder politische Gründe gegen den Erwerb von (im Wesentlichen kommerziellen) Liegenschaften durch Personen im Ausland sprechen (v.a. im Gegensatz zu anderen Produktionsfaktoren). Offenbar liegen keinerlei offiziellen Daten darüber vor, wie hoch der Anteil von Personen am Grundeigentum ist und wie sich dieser Anteil entwickelt hat.

**Aus den obigen Überlegungen folgt, dass die Revision abzulehnen ist, soweit der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland stärker eingeschränkt werden soll,** entweder weil die damit verfolgten Ziele gar nicht verwirklicht werden können oder weil die damit verfolgten Ziele nicht schlüssig sind. Eine restriktivere Regulierung auf unbegründeten Verdacht hin erscheint als überstürzt und unangemessen.

## **2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b E-Lex Koller**

Gemäss den generellen Bemerkungen dient die Unterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen unter die Bewilligungspflicht nicht der Verfolgung der beabsichtigten Ziele der Revision. **Entsprechend ist die Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG abzulehnen.**

### **2.2 Art. 2 Abs. 3 E-Lex Koller**

Die Ergänzung klärt eine bisher offene Frage und dient damit der Rechtssicherheit. **Sie ist grundsätzlich zu begrüßen.** Allerdings ist ein Grenzwert von einem Drittel zu tief. Angemessen wäre ein Grenzwert von 50%. Alternativ sollte zudem auf den Wert der entsprechenden Fläche abgestellt werden können: "...im Umfang von höchstens einem Drittel [bzw. der Hälfte] der Bruttogeschossfläche oder welche höchstens einen Drittel [der Hälfte] des Markwertes des Grundstücks ausmachen ohne Bewilligung miterworben werden."

### **2.3 Art. 2 Abs. 2 und 3 E-Lex Koller, Mögliche Erweiterung**

Gemäss den generellen Bemerkungen dient die Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 und 3 BewG nicht der Verfolgung der beabsichtigten Ziele der Revision. **Entsprechend ist diese Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 und 3 BewG abzulehnen.**

### **2.4 Art. 4 Abs. 1 Bst. c, c<sup>bis</sup> und e E-Lex Koller, Mögliche Erweiterung**

Die Präzisierung betreffend Kotierung an einer Börse klärt eine bisher offene Frage und dient damit der Rechtsicherheit. Sie ist zu begrüßen. Die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften, welche keine SICAV

sind, dient gemäss den generellen Bemerkungen nicht der Verfolgung der beabsichtigten Ziele der Revision. **Entsprechend ist diese Bewilligungspflicht abzulehnen.**

Im Sinne der Rechtssicherheit ist dringend zu fordern, dass eine klare Grenze eingeführt wird, unter **welcher eine Gesellschaft als tatsächlichen Zweck nicht mehr den Erwerb von Grundstücken hat.** Gemäss Praxis sollte das Halten von Immobilien bis zu einem Drittel der Bilanzsumme zulässig sein, wobei eine konsolidierte Betrachtungsweise zu aktuellen Marktwerten gelten sollte.

Im Sinne der Rechtssicherheit ist weiter dringend zu fordern, dass im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. g i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. a und b BewV klare Grenzen eingeführt werden, unter welchen eine Vermietung bzw. Finanzierung keine Rechte einräumen, welche dem Erwerber eine Stellung ähnlich dem Eigentümer verschaffen. Aufgrund der aktuellen Praxis und Rechtsprechung sollte die Vermietung unter 15 Jahren bzw. die Finanzierung von weniger als 85% des Marktwertes der Liegenschaft zulässig sein.

## **2.5 Art. 4 Abs. 2 E-Lex Koller**

Der Wortlaut von **Art. 4 Abs. 2 Bst. a E-Lex Koller** ist überschüssend. Der Wortlaut deckt nun auch Umnutzungen ab, welche grundsätzlich bewilligungsfrei sind (beispielsweise die Umnutzung einer Industriehalle zu einem Restaurant). Entsprechend sollte die Umnutzung nur dann als Erwerb eines Grundstücks gelten, wenn der Erwerb des umgenutzten Grundstücks bewilligungspflichtig wäre. Im Rahmen der Eigentumsfreiheit sollte die Umnutzung nur dann bewilligungspflichtig sein, wenn die Umnutzung zum Zeitpunkt des Erwerbs absehbar war.

Die Streichung der Ausnahme von **Art. 4 Abs. 2 Bst. b E-Lex Koller** für bewilligungsfreie Grundstücke (Art. 4 Abs. 2 BewG, letzter Halbsatz) ist nicht nachvollziehbar. Eine juristische Person sollte ihren Sitz ins Ausland verlegen können, wenn eine ausländische Gesellschaft dieses Grundstück direkt erwerben könnte.

## **2.6 Art. 5 Abs. 1 Bst. e E-Lex Koller**

Die Bestimmung zielt auf die Klärung einer offenen Frage und ist damit grundsätzlich begrüssenswert. Allerdings enthält der Vorschlag **diverse Mängel**, welche noch zu korrigieren sind:

Trustees, welche keine Person im Ausland sind, gelten nur dann doch als Person im Ausland, wenn sie ein Grundstück für einen Trust erwerben, dessen Begünstigte Personen im Ausland sind (also nicht, wenn sie das Grundstück für sich erwerben).

Ein Trustee sollte nicht als Person im Ausland gelten, wenn die Begünstigten des Trusts keine Personen im Ausland sind **oder gemäss Art. 7 BewG keiner Bewilligung bedürfen.**



Sofern es sich um einen *Revocable Trust* handelt, sollte es irrelevant sein, ob die Begünstigten Personen im Ausland sind. In diesem Fall ist alleine darauf abzustellen, ob der Settlor des Trusts eine Person im Ausland ist.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup>, b<sup>ter</sup> und d, Abs. 2<sup>bis</sup>, Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 und 5 E-Lex Koller**

Die gegenwärtigen Vermutungstatbestände betreffend beherrschende Stellung sind genügend. Sofern die gegenwärtigen Tatbestände nicht erfüllt sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Personen im Ausland alleine durch ihren Einsitz im geschäftsführenden Organ eine beherrschende Stellung ausüben. **Entsprechend ist Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> abzulehnen.**

**2.8 Art. 7 Bst. a und b E-Lex Koller**

Art. 7 Bst. a E-Lex Koller klärt eine bisher offene Frage und dient damit der Rechtssicherheit. Der weiteren Klarheit und Vollständigkeit halber sollte zudem ergänzt werden, dass auch eingesetzte Erben keiner Bewilligung bedürfen.

Art. 7 Bst. b E-Lex Koller stellt eine unnötige Einschränkung dar, welche nicht den Zielen der Revision dient. **Sie ist entsprechend abzulehnen.**

**2.9 Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-Lex Koller**

Die Einschränkung auf Betriebsstätten *des Erwerbers* ist unnötig und nicht sachgerecht. Pensionskassen verfügen gerade nicht über Betriebsstätten. Entsprechend ist diese Anpassung abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Josef Caleff

Per email (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD

3003 Bern

Zürich, 23. Mai 2017

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*



Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.



***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur**



Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat. Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

#### 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

##### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**



Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzügler die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.



Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

#### **Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

#### **Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.



**2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER  
MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG  
(BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungslitfadens des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)  
Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden  
Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.



**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG****(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die



Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

## **2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

## **2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

## **2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

## **2.20 Art. 14 Abs. 4bis und 4ter VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.



**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1bis BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.



Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321bis StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

## **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

## **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

# **3 Mögliche Erweiterungen**

## **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:**

### **BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit



ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen



Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."*  
BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich



oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.

- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*



### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Schroder Investment Management (Switzerland) AG**



Daniel Grünig  
General Counsel Switzerland



Roger Hennig  
Head of Real Estate Investment



Eidgenössischen Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Bundesamt für Justiz  
3003 Bern

Per Mail : [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Bern, 30. Juni 2017

## **Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) / Stellungnahme des SGV**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1'625 dem SGV angeschlossenen Gemeinden und Städte äussern zu können, danken wir Ihnen.

In der Folge nimmt der SGV zuerst eine allgemeine Würdigung der Vorlage vor, anschliessend werden die einzelnen Anpassungsvorschläge im Detail beurteilt für den Fall, dass die Vorlage trotzdem umgesetzt wird.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Der SGV lehnt die vorliegende Anpassung der Lex Koller ab. Auf der einen Seite würde die Vorlage zu einem massiv erhöhten bürokratischen Aufwand führen, auf der anderen Seite würde die Vorlage insbesondere die Situation der von Tourismus geprägten Regionen und Gemeinden der Schweiz unnötig verschlechtern.

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass das Postulat 11.3200 Hodgers den Anstoss zur Revision gegeben habe. Allerdings könnte das Postulat ohne Gesetzesrevision durch eine blosse Verordnungsänderung der

Bewilligungsverordnung (BewV) umgesetzt werden. Eine Gesetzesrevision ist demnach gar nicht nötig.

Die vom Bundesrat als sogenannte „Erweiterungsoption“ zur Diskussion gestellte Verschärfung der Lex Koller beruht auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden im Ständerat im Juni 2014 abgelehnt. Das Parlament hat somit bereits Nein gesagt zu einer Verschärfung. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat entgegen dieser klaren Willensäußerung des Parlamentes eine Verschärfung überhaupt zur Diskussion stellt. Insgesamt fehlt somit der gesamten Vorlage ein klarer parlamentarischer Auftrag.

Auch materiell besteht kein Anlass für eine Gesetzesrevision. Der Immobilienmarkt für (gewerbliche) Immobilien ist im Moment eher von einem Überangebot geprägt. Dieser Trend wird sich in Zukunft auf Grund der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Arbeitswelt weiter fortsetzen. Die klassischen Büroarbeitsplätze werden in den nächsten Jahren immer mehr verschwinden. Für eine allfällige Regulierung des Immobilienmarkts verfügen die Gemeinden über entsprechende Instrumente aus der Raumplanung. Sie benötigen keine weiteren Vorgaben durch die vorliegende Revision, welche ohnehin nur den Anteil durch Personen im Ausland regelt.

Schliesslich lehnt der SGV die Vorlage auch aus föderalistischen Gründen ab. Neben zusätzlichem bürokratischem Aufwand bringt die zur Diskussion stehende Verschärfung der Lex Koller auch eine weitere, schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund hin. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die Beschwerdeinstanzen beim Bund zusammengefasst werden sollten und für etliche Bereiche weitere Bundesvorgaben erlassen werden sollen. Die Lex Koller soll gemäss den Vorstellungen des Bundesrates den Immobilienmarkt regulieren. Der Immobilienmarkt muss jedoch wie erwähnt durch Mittel der Raumplanung geregelt werden. Dazu sind in erster Linie die Gemeinden und die Kantone zuständig. Auch diese Kompetenzverschiebung wird vom SGV klar abgelehnt.

## **Zu den einzelnen Bestimmungen:**

### **Umsetzung Postulat Hodgers**

Der Bundesrat begründet die vorgeschlagene Änderung der Lex Koller mit dem Postulat Hodgers (11.3200). Dieses Postulat fordert, dass aussereuropäische Staatsangehörige erleichterten Zugang zu Genossenschaftswohnungen erhalten. Nach geltendem Recht dürfen Angehörige von nicht-EU oder EFTA-Staaten keine Anteilsscheine an Genossenschaftswohnungen erwerben. Wie bereits erwähnt, kann das Postulat ohne Gesetzesrevision durch eine Verordnungsänderung der Bewilligungsverordnung (BewV) umgesetzt werden, falls dies materiell in der Vernehmlassung überhaupt erwünscht ist. Allerdings stellen sich auch bei diesem Vorhaben, zumindest was die Wiederveräusserungspflicht anbelangt, grundsätzliche Fragen der Praktikabilität.

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung schafft neue Bewilligungstatbestände und verursacht einen erheblichen Kontrollaufwand, da die Behörden prüfen müssen, ob die Wohnung wirklich



veräussert wurde. Zudem müssen sie allenfalls Sanktionen verhängen. Diese Bestimmung erhöht den bürokratischen Aufwand vor allem seitens Kantone. Die Bestimmung widerspricht damit dem Ziel des Bundesrates, mit der Vorlage „den administrativen Aufwand der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden bei der Umsetzung der Lex Koller“ zu verringern. Die vorgeschlagene Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen**

Wie im erläuternden Text der Vernehmlassungsvorlage richtig festgehalten, ist es schon heute untersagt, Betriebsstätten zu Wohnungen umzunutzen. Da dies schon heute klar ist, sieht der SGV keinen Bedarf für eine Gesetzesanpassung. Zudem entfalten in diesem Bereich die kommunalen Baureglemente und die Zweitwohnungsgesetzgebung genug Wirkung. Die Gemeinden sehen in ihren Baureglementen vor, wo Betriebsstätten zulässig sind, ebenso wie deren Durchmischung mit Wohnraum. In den von der Zweitwohnungsgesetzgebung betroffenen Gemeinden ist eine Umnutzung zu Zweitwohnungen zudem nicht möglich und in jenen Gemeinden, die einen Zweitwohnungsanteil nahe 20% haben, nicht erwünscht, da die Gemeinde sonst unter den Geltungsbereich der Zweitwohnungsgesetzgebung fallen würde. Die Gemeinden sind somit durchaus selber in der Lage, die mit diesem Abschnitt angesprochene Thematik selber zu regeln. Eine explizite Bundesvorschrift ist nicht nötig und untergräbt vielmehr die Kompetenzordnung in der Raumplanung. Zudem soll dieses Verbot zusätzlich durch die kantonalen Baubewilligungsbehörden kontrolliert werden, was ebenfalls zu einem höheren administrativen Aufwand bei den Kantonen führt.

### **Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile von Personen im Ausland auf Betriebsstättengrundstücken**

Für diese vorgeschlagene Obergrenze gelten aus Sicht des SGV dieselben Überlegungen wie beim obigen Punkt zur Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen. Es handelt sich hierbei um eine Angelegenheit von in erster Linie kommunaler Kompetenz. Diese Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Ausländische Kapitalgeber können gerade für touristische Projekte wie Hotelbauten, Bergbahnen, Kongresszentren usw. interessante Investoren sein. Verschiedene Tourismusprojekte von nationaler Bedeutung und internationaler Ausstrahlung neueren Datums wären ohne ausländische Investoren nicht oder kaum realisiert worden. Diese Projekte sind aber wichtig, um den darbedenden Tourismus in den Berggemeinden wieder in Schwung zu bringen. Auch Trusts können dabei eine Rolle spielen. Der SGV sieht deshalb keinerlei Grund, die Regeln der Lex Koller auch auf Trusts zu erweitern und lehnt diese Bestimmung ab.

### **Grundstückserwerb durch ausländische Fonds**

Der Bundesrat will den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland verhindern, die diese Grundstücke dann in einen Fonds einbringen, welcher der Personalvorsorge des ausländischen Unternehmens dient. Aus Sicht des SGV gelten hierzu die gleichen Überlegungen wie bei den Trusts. Insbesondere die Berggebiete sind froh, wenn ausländische Kapitalgeber auf dem Immobilienmarkt auftreten. Bei Personalvorsorgeeinrichtungen besteht zudem noch eine höhere Sicherheit als bei Trusts oder anderen Finanzierungsgesellschaften. Zudem ist schwer verständlich, warum mit dieser Änderung die Personalvorsorgeeinrichtungen schlechter gestellt

werden, während andere ausländische Kapitaleber weiterhin Grundstücke erwerben könnten. Der SGV lehnt diese Bestimmung ab.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde**

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Abschaffung der beschwerdeberechtigten Behörde und deren Ersatz durch eine fakultative Norm führt in der Konsequenz zu einer Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen beim Bundesamt für Justiz. Der SGV lehnt diese Zentralisierung aus grundsätzlichen Überlegungen ab.

### **Eine einzige kantonale Beschwerdeinstanz**

Wie sich die Kantone intern organisieren, liegt einzig in der Kompetenz der Kantone. Der Bund soll hierzu keine Vorschriften machen. Der SGV lehnt deshalb diese Vorgabe als Eingriff in die kantonale Hoheit entschieden ab.

### **Erweiterungsoption: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättengrundstücken**

Diese Erweiterungsoption basiert auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden wie bereits eingangs erwähnt vor drei Jahren vom Ständerat abgelehnt. Das Parlament hat dazu also bereits aus guten Gründen Nein gesagt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat die Diskussion über diese Punkte überhaupt eröffnet. Auch aus materiellen Überlegungen heraus muss die Erweiterungsoption klar abgelehnt werden. Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus betreffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen usw. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko von Hotels auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung verhindert diese Investitionen, was sich für die betroffenen Gemeinden negativ auswirkt. Der Bundesrat hat diese Problematik des Tourismus in den Berggebieten offensichtlich erkannt und will deshalb neue Ausnahmetatbestände schaffen. Diese Absicht ist lobenswert. Doch anstatt neue Bewilligungsvorschriften und Ausnahmen von diesen Bewilligungsvorschriften zu schaffen, wäre es wesentlich einfacher, diese Bewilligungsvorschriften gar nicht erst einzuführen, da sonst nur ein erheblicher administrativer Aufwand entsteht. So müsste z.B. jedes Mal geprüft werden, ob das jeweilige Projekt von „erheblicher Bedeutung“ für die Standortgemeinde ist. Der administrative Aufwand nimmt damit für die Gesuchsteller und die Behörden massiv zu. Auch in urbanen Gebieten hat sich die Lage auf dem Markt für gewerbliche Immobilien in den letzten Jahren grundsätzlich verändert. Es ist eher ein Überangebot an gewerblichen Immobilien festzustellen. Dieses Überangebot wird sich in Zukunft noch verstärken. Mit der Digitalisierung werden immer weniger Büroräumlichkeiten benötigt. Die Arbeit im Dienstleistungsbereich wird immer mehr standortunabhängig erfolgen mit neuen Arbeitsformen wie Co-working-spaces, Desk-Sharing, Telearbeit usw. Der Bedarf an Büroräumlichkeiten wird auch schon auf Grund dieses Megatrends in Zukunft eher sinken. Wo in urbanen Räumen trotzdem noch Handlungsbedarf besteht, so kann dieser über raumplanerische Mittel schon heute in der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden geregelt werden. Dazu braucht es keine Regulierung über die Lex Koller, die ohnehin nur auf das Segment der Personen im Ausland wirkt. Der SGV lehnt diese Bestimmung ab.

### **Ausnahmeregelung betreffend das Fürstentum Liechtenstein**

Sollte der Bundesrat trotz der Kritik an der Vernehmlassungsvorlage festhalten, beantragt der SGV im Zuge dieser Teilrevision des BewG eine Ausnahmeregelung betreffend das Fürstentum Liechtenstein. Diese rechtfertigt sich einerseits durch die überaus hohe Bedeutung des Wirtschaftsraums "Liechtenstein / Sarganserland-Werdenberg", andererseits generell durch die enge wirtschaftliche und rechtliche Beziehung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. Dies kommt z.B. durch den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.514) zum Ausdruck. Eine aktuelle Übersicht über die erhebliche Zahl von schweizerischen Rechtsvorschriften, deren Geltungsbereich sich auch auf das Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein erstreckt, findet sich in der von der Fürstlichen Regierung erlassenen Kundmachung vom 25. Oktober 2016 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II) [Landesrecht-Nr. 170.551.631].

### **Wortlaut einer Ausnahmeregelung**

Ein Ausklammern der natürlichen sowie der juristischen Personen und vermögensfähigen Gesellschaften mit Wohnsitz bzw. Sitz im Fürstentum Liechtenstein verlangt eine Ergänzung von Art. 5 BewG:

#### **Art. 5 Personen im Ausland**

1bis Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz im Fürstentum Liechtenstein haben, sowie juristische Personen oder vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz im Fürstentum Liechtenstein haben, gelten nicht als Personen im Ausland.

### **Erläuterung**

Das BewG sieht vor, dass grundsätzlich drei Voraussetzungen an die Bewilligungspflicht eines Rechtsgeschäfts kumulativ erfüllt sein müssen (vgl. Bundesamt für Justiz: Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland – Merkblatt vom 1. Juli 2009 / Stand 28. März 2017):

- Beim Erwerber muss es sich um eine Person im Ausland im Sinne des BewG handeln (subjektive Bewilligungspflicht). Die Vorschriften dazu finden sich im Wesentlichen in Art. 5 BewG.
- Beim Gegenstand des Rechtsgeschäfts muss es sich um ein bewilligungspflichtiges Grundstück handeln (objektive Bewilligungspflicht nach dem Nutzungszweck des Grundstücks). Gesetzliche Grundlage bildet Art. 2 BewG.
- Das erworbene Recht muss als Erwerb eines Grundstücks im Sinne des BewG gelten (objektive Bewilligungspflicht nach Art des Rechts). Hier gelten im Wesentlichen die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 4 BewG.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können – nebst den Ausnahmen, die bereits in den vorerwähnten Bestimmungen selbst enthalten sind oder sich aus diesen ergeben – noch weitere Ausnahmen (das BewG bezeichnet sie als «übrige Ausnahmen») gegeben sein. Diese sind in Art. 7 und 7a BewG festgehalten. Soll der Erwerb von Grundstücken durch natürliche Personen, die Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein sind, sowie durch juristische Personen oder durch vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit mit Sitz im Fürstentum Liechtenstein nicht mehr der Bewilligungspflicht unterliegen, handelt es sich nicht um eine «übrige

Ausnahme» nach Art. 7 BewG, sondern ist als Ausnahme vom persönlichen Geltungsbereich, d.h. von der subjektiven Bewilligungspflicht nach Art. 5 BewG, zu sehen. Bei den Sachverhalten nach Art. 7 BewG besteht demgegenüber grundsätzlich eine Bewilligungspflicht, weil die drei vorstehend genannten Voraussetzungen – Person im Ausland, bewilligungspflichtiges Grundstück und Erwerbstatbestand – an sich gegeben sind. Ein spezifischer, in Art. 7 BewG normierter Sachverhalt entbindet indessen von der grundsätzlichen Bewilligungspflicht.

### **Schlussbemerkung**

Der SGV lehnt die Vorlage aus den eingangs erwähnten Gründen ab. Sollte der Bundesrat an der Teilrevision festhalten bittet der SGV um Kenntnisnahme seiner detaillierten Stellungnahme.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

### **Schweizerischer Gemeindeverband**

Präsident

Direktor



Hannes Germann  
Ständerat

Reto Lindegger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern



**EINSCHREIBEN**

Eidgenössisches Justiz und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

Gstaad, 29. Juni 2017

**Vorab per email** (eba@bj.admin.ch)

**Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Perso-  
nen im Ausland  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017. Wir erlauben uns, innert der ge-  
setzten Frist zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken  
durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme vorab per email zukommen (ein originalun-  
terzeichnetes Exemplar in dreifacher Ausführung folgt per Post). Wir bezeichnen das gel-  
tende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisions-  
vorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage  
veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verord-  
nungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Ge-  
setzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die  
Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der  
Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer  
Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt wer-  
den.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend,  
weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen. Und ausserdem ist zu beachten, dass eine Investition in Renditeobjekte im Wohnbereich für Ausländer gar **nicht zulässig** ist.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den

*grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheidungen, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der

Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen



Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend) nehmen wir wie folgt Stellung:

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzöger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese weiter an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 **Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit **unnötig**.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um da-

gegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

Schlussendlich ist es dem Ausländer gemäss Art. 3 BewV bereits heute verboten, Wohnraum zu erstellen oder gewerbsmässig zu vermieten.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Art. 6 Abs 1 bis und mit Abs. 3 BewG ist zu streichen**

Die beherrschende Stellung spielte vor der Revision 1997 eine Rolle, die sie nach Einführung des bewilligungsfreien Erwerbs von Betriebsstätten vollumfänglich verlor. Personen im Ausland ist es verboten, Wohnungen zu erstellen oder gewerbsmässige zu vermieten (Art. 3 BewV). Auch die Erstellung oder Vermietung durch eine juristische Person oder Personengesellschaft ist unzulässig, falls eine Person im Ausland auch nur einen kleinen Anteil ohne beherrschende Stellung an dieser juristischen Person/Personengesellschaft hält. Einer juristischen Person ist es ebenfalls verwehrt, eine Ferienwohnung zu erwerben.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagen-gesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen



Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht. Ferner spielt die beherrschende Stellung im Kontext des BewG seit 1997 keine Rolle mehr (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.5).**

## **2.8 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.6.

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.11 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.6.

## **2.12 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.13 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom

15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

#### 2.14 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

##### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen

Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.16 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.17 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.13.

**2.18 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.19 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.20 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.22 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.20.

**2.23 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.24 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.20.

**2.25 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwieg, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.



Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

**2.26 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**2.27 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.28 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.29 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.30 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.31 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren

dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. **Wie bereits mehrmals erwähnt, darf der Ausländer weder Immobilien im Wohnbereich erstellen noch diese gewerbsmässig vermieten (Art. 3 BewV).** Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren (die in diesem Markt gar nicht als Investoren auftreten können) oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufs-



zentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.

- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG**

#### **(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von*

*Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung und verbleiben,

mit freundlichen Grüssen,



Marcel Bach  
Präsident



Hans Wanzenried  
Vorstandsmitglied

**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, den 7. April 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosser Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*



*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*



*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.



Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### **III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **1 Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossen-



schaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht

für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüssen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss auf den Wohnimmobilienmarkt**.



Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

#### **Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

**2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

**2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.



**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG  
(BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festge-



halten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

### **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**



Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Anga-

ben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

#### **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

#### **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

#### **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.



### **3 Mögliche Erweiterungen**

#### **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbau-

ten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Allein-erziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.



Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und

eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.

- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*



### **3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### **3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf

Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Thomas Regli

CEO



Daniel Hübscher

CFO



Seilbahnen Schweiz  
Remontées Mécaniques Suisses  
Funivie Svizzere

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

**Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)**

Bern, 19. Juni 2017  
Tel. +41 31 359 23 27, [maurice.rapin@seilbahnen.org](mailto:maurice.rapin@seilbahnen.org)

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme Seilbahnen Schweiz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Seilbahnen Schweiz (SBS) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

SBS vertritt die Interessen der Seilbahnen und Skigebiete in der Schweiz. Die rund 360 Mitgliedereinheiten nehmen im lokalen, regionalen und überregionalen Tourismus eine zentrale Rolle ein und fungieren als Rückgrat in Tourismusdestinationen.

### **a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**SBS lehnt die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht SBS ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht SBS unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter ist SBS der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.





Und schliesslich kann SBS die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hin wirkt. Der Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.

## **b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage**

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

SBS lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

SBS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgerstock-Ressort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzliche von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte sich gefragt werden, welche Hürden für ausländische Investoren ab- statt aufgebaut werden können.

SBS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht dem heutiger Praxis wie Investitionsentscheide von grösserem Ausmass getroffen werden und sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Auswand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.



**Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**  
Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.  
Aus diesem Grund lehnt SBS die vorgeschlagenen Änderungen ab.

**Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und würde sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.  
SBS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

**c) Fazit**

Zusammenfassend möchte SBS auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und des alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblichen und unnötigen administrativen Aufwand sind die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äusserst negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und muss vermieden werden.

**SBS lehnt folglich die gesamte Vorlage ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Ueli Stüchelberger  
Direktor

Fritz Jost  
Vizedirektor

**Serge Spaggiari SA**  
route de Saint-Julien 255  
1258 Perly-Certoux

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Perly-Certoux, 20.06.2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRL-FAIE».

## **I Synthèse**

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## **II Remarque préalable d'ordre général**

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux



propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la

réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 **Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

#### **Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêt de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

### 2.4 **Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.



## **2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)**

### **Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

## **2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

### **Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

## **2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre

par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2bis let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2bis let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2bis let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## **2.15 Art. 8 al. 1 let. c et cbis LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)**

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses

termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.



**2.18 Art. 8 al. 1ter PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4bis et 4ter PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de

l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1bis LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

**2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

**2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE  
(INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321bis CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.31 Art. 32 PRLFAIE  
(PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

**2.32 Art. 33 PRLFAIE  
(CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

**2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

**3 Extensions possibles**

**3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE  
(IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)**

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

**Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le

rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à



l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;

- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déli-cates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires.**

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

**3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE  
(FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

**3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE  
(SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*



En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Serge Spaggiari SA



René Häsler



Catherine Dubey

Per E-Mail an:  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern



Basel, 16. Juni 2017

## **Stellungnahme Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“ oder die Revisionvorlage „VEBewG“) eingeladen und um Einreichung von Stellungnahmen an das EJPD gebeten. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA**

Die Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA ist die repräsentative Branchenorganisation der Schweizer Fonds- und Asset Management-Wirtschaft. Ihr Mitgliederkreis umfasst alle wichtigen schweizerischen Fondsleitungen und Asset Manager sowie Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen. Zudem gehören ihr zahlreiche weitere Dienstleister an, welche im Asset Management tätig sind. Die Kunden unserer Mitglieder sind private und institutionelle Anleger, darunter auch Vorsorgeeinrichtungen, Versicherungen, Stiftungen etc.. Als Dachverband der Fonds- und Asset Management-Industrie äussern wir uns nicht zu allen Änderungen im Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderungen des BewG, sondern nehmen konkret Stellung zu den Änderungen, welche für unsere Mitglieder und Kunden von Bedeutung sind.

### **Grundsatzposition**

Die SFAMA ist Gründungsmitglied der „Allianz Lex Koller bleibt modern“ und unterstützt die Allianz in ihren Bestrebungen. Die Allianz lehnt mit ausführlicher Stellungnahme vom 29. März 2017 die Revision der Lex Koller ab. **Die SFAMA schliesst sich im Grundsatz den Ausführungen der „Allianz Lex Koller bleibt modern“ an und lehnt sowohl die vorgeschlagenen Änderungen als auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Vorlage im Allgemeinen und speziell bezüglich Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV**

**ab. Es ist somit auf die Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu verzichten.**

Die Änderungen sind unnötig und nicht zielführend, denn das angestrebte Ziel kann mittels der geforderten Massnahmen nicht erreicht werden. Steigende Schweizer Immobilienpreise lassen sich nicht dadurch bekämpfen, dass ausländische Anleger ausgeschlossen bzw. einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Wie auch die Regulierungsfolgeabschätzung von Fahrländer Partner AG festgestellt hat, ist es nicht das ausländische Kapital, das primär Transaktionsmärkte anheizt, sondern es sind die Schweizer Marktteilnehmer aufgrund des Anlagenotstandes und des Niedrig-Zins-Umfeldes. Auch können mit den vorgeschlagenen Änderungen beispielsweise die steigenden Mieten nicht gesenkt werden, da die vorgeschlagenen Änderungen auf den Immobilienmarkt abzielen und nicht auf den Mietermarkt. Gemäss Fahrländer Partner AG sind es nicht die Investoren, die die Mieten treiben, sondern die grosse Flächennachfrage und die lange Dauer von Planungs- und Bewilligungsverfahren.

In Schweizer Immobilienfonds und Immobilien-SICAV investieren vor allem Schweizer Pensionskassen und andere Vorsorgeeinrichtungen, inländische Versicherungen, hiesige Finanzinstitute sowie Schweizer Privatanleger. Die Zahl der ausländischen Anleger in Immobilienfonds und Immobilien-SICAV ist vernachlässigbar. Eine Analyse der Credit Suisse aus dem Jahr 2014 ergab, dass bspw. im CS Real Estate Funds LivingPlus der Anteil an Anlegern, die ihr Domizil nicht in der Schweiz haben, lediglich 5% ausmachte. An der Situation hat sich bis heute nichts geändert. Die sehr niedrige Prozentzahl an ausländischen Anlegern steht auch im engen Zusammenhang mit der regulatorischen Ausgestaltung der Fondsleitung, von Immobilienfonds und Immobilien-SICAV gemäss Kollektivanlagengesetz (KAG).

**Fondsleitung, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV**

Immobilienfonds und Immobilien-SICAV sind offene kollektive Kapitalanlagen vertraglicher oder gesellschaftsrechtlicher Natur und bilden Sondervermögen. Sie werden umfassend reguliert durch das Kollektivanlagengesetz (KAG), die Kollektivanlagenverordnung (KKV), die Kollektivanlagenverordnung-FINMA (KKV-FINMA) und die Kollektivanlagen-Konkursverordnung-FINMA (KAKV-FINMA) sowie anerkannte selbstregulatorische Vorgaben in diversen SFAMA-Richtlinien. Jeder Immobilienfonds und jede Immobilien-SICAV benötigt eine Genehmigung der Schweizerischen Finanzmarktaufsicht FINMA. Die FINMA genehmigt dabei unter anderem die Anlagepolitik, d.h. die Details der zulässigen Anlagen (Grundstücke und Immobilien), die Risikoverteilung mit den prozentualen Vorgaben bezüglich Investitionen in Bauland, Baurechtsgrundstücke, Schuldbriefe etc. und weitere wichtige Punkte, welche in einem umfassenden Prospekt mit integriertem Fondsvertrag bzw. in den Gesellschaftsstatuten ausführlich dargelegt werden.

Die Anleger erwerben mit Einzahlung in bar und somit mit Vertragsabschluss eine Forderung gegen die Fondsleitung auf Beteiligung am Vermögen und am Ertrag des Immobilienfonds unter Ausschluss von dinglichen Rechten. Der Anleger erlangt somit zu keinem Zeitpunkt Eigentumsrechte an den erworbenen Grundstücken. Die Forderung der Anleger ist in Anteilen begründet. Die Anleger sind nur zur Einzahlung des von ihnen gezeichneten Anteils in den Immobilienfonds verpflichtet. Ihre persönliche Haftung für Verbindlichkeiten des Immobilienfonds ist ausgeschlossen. Die Fondsleitung verwaltet den Immobilienfonds für Rechnung der Anleger selbstständig und in eigenem Namen gemäss Fondsvertrag und kollektivanlagerechtlichen Bestimmungen. Die Anleger haben kein Mitspracherecht oder Entscheidungsrecht bezüglich Kauf und Verkauf der Grundstücke und Immobilien.

Auch die Fondsleitung benötigt eine Bewilligung der FINMA, die nur unter strengen Voraussetzungen erteilt wird. So müssen die für die Verwaltung und Geschäftsführung verantwortlichen Personen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten und die erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweisen. Die FINMA überwacht im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die bewilligten Institute und genehmigten Produkte nach KAG die gesetzlichen, vertraglichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften einhalten. Die Fondsleitung ihrerseits entscheidet insbesondere über die Ausgabe von Anteilen, die Anlagen und deren Bewertung. Sie berechnet den Nettoinventarwert und setzt Ausgabe- und Rücknahmepreise sowie Gewinnausschüttungen fest. Sie macht zudem alle zum Immobilienfonds gehörenden Rechte geltend. Die erworbenen Grundstücke sind auf den Namen der Fondsleitung oder der SICAV unter Anmerkung der Zugehörigkeit zum Immobilienfonds bzw. der Immobilien-SICAV im Grundbuch einzutragen. Es wird somit zivilrechtlich differenziert zwischen der als Eigentümerin eingetragenen Fondsleitung und dem Immobilienfonds. Auch darf die Fondsleitung von ihrem Eigentum keinen freien Gebrauch machen, sondern hat ihre Rechte ausschliesslich im Interesse der Anleger gestützt auf den FINMA-genehmigten Fondsvertrag und die Kollektivanlagegesetzgebung auszuüben. Die Fondsleitung hat dabei unabhängig zu handeln und ausschliesslich die Interessen der Anleger (mehrheitlich Pensionskassen und andere Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz) zu wahren (Art. 20 Abs. 1 lit. a KAG). Zudem bestimmt Art. 35 Abs. 1 KAG im Sinne des fiduziarischen Eigentums an Fondsaktiven, dass Sachen und Rechte, die zum Immobilienfonds gehören, im Konkurs der Fondsleitung zugunsten der Anleger ausgesondert werden und nicht in den Konkurs fallen. Die ausgesonderten Fondsaktiven werden sodann veräussert und der Liquidationserlös wird in bar den Anlegern ausbezahlt.

Die geplanten Verschärfungen für Immobilienfonds und Immobilien-SICAV würden einen erheblichen Einschnitt ins Immobiliengeschäft bedeuten und den administrativen Aufwand für Fondsleitungen und SICAV sowie der Behörden erhöhen, aber keine ausländischen Anleger „abhalten“, da auch mit den aktuell geltenden Vorgaben des KAG und denjenigen des BewG der Anteil der ausländischen Anleger bei Immobilienfonds und Immobilien-SICAV bereits vernachlässigbar tief ist. Die vorgeschlagenen Änderungen im VEBewG sind unnötig und ineffizient.

### **Keine Bewilligungspflicht für Fondsleitung, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV aus Sicht der Anleger**

Sollte wider Erwarten nicht auf die Revision verzichtet werden, schlägt die SFAMA vielmehr die Befreiung der Fondsleitung, der Immobilienfonds und der Immobilien-SICAV von den Vorgaben des BewG als sinnvoll und als administrative Entlastung der Behörden vor. Aufgrund der sehr hohen Regulierungsdichte und Überwachung der Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV durch die Finanzmarktaufsicht FINMA sowie der überwiegenden Zuordnung der Anleger zum Sektor der Schweizerischen Pensionskassen, anderer hiesiger Vorsorgeeinrichtungen und beaufsichtigte Versicherungsgesellschaften beurteilt die SFAMA die Befreiung der Fondsleitung, der Immobilienfonds und der Immobilien-SICAV von den Vorgaben des BewG als angemessen. Die SFAMA schlägt deshalb vor, dass sowohl Grundstücke gemäss Art. 2 Abs. 2 VEBewG, die von Immobilienfonds und Immobilien-SICAV erworben werden, als auch Fondsleitungen und SICAV, die der Aufsicht der FINMA unterstehen, von der Bewilligungspflicht gemäss Art. 7 VEBewG ausgenommen werden sollen.



Die SFAMA Stellungnahme zu den einzelnen Änderungen mit Fokus auf Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV und detailliert ausformulierten Vorschlägen finden Sie in der Beilage zu diesem Schreiben in tabellarischer Form.

Dabei schliesst sich die SFAMA im Grundsatz den Ausführungen der „Allianz Lex Koller bleibt modern“ an und lehnt – wie bereits oben erwähnt – sowohl die vorgeschlagenen Änderungen als auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Vorlage im Allgemeinen und speziell bezüglich Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV ab.

Sollte wider Erwarten nicht auf die Revision verzichtet werden, schlägt die SFAMA vor, Fondsleitung, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV von den Vorgaben des BewG generell auszunehmen. Sollten auch die Vorschläge zur generellen Ausnahme von Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV nicht berücksichtigt werden, unterbreitet die SFAMA Eventualiter-Vorschläge bezüglich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen und Diskussionspunkte.

Für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen entgegenbringen, danken wir Ihnen herzlich. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA**



Felix Haldner  
Präsident



Markus Fuchs  
Geschäftsführer

**Beilage**

Tabellarische Stellungnahme zu den für die Funds- und Asset Management Industrie relevanten Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (VEBewG).

# Bundesgesetz 211.412.41 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)

vom 16. Dezember 1983 (Stand am 1. März 2013)

"zur Diskussion gestellte" Punkte des Bundesrates in der Vernehmlassung vom 10. März 2017  
Vorschlag des Bundesrates in der Vernehmlassung vom 10. März 2017

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Artikel 64 und 64bis der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1981, beschliesst:

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
<b>Art. 2 Bewilligungspflicht</b>		
<sup>2</sup> [Aufgehoben]	<sup>2</sup> [Aufgehoben]	Die zur Diskussion gestellte Aufhebung von Art. 2 Abs. 2 lehnt die SFAMA im Interesse der Anleger von Immobilienfonds (insb. Pensionskassen sowie andere Vorsorgeeinrichtungen und Privatanleger) und von Fondsleitungen und der Immobilien-SICAV ab. Betriebsstättegrundstücke sollen weiterhin bewilligungsfrei erworben werden können. Der vorgeschlagene neue Art. 6a ist kein adäquater Ersatz. Siehe Kommentare zu Art. 6a.
<sup>2</sup> Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb, wenn:		
	[neu] d. das Grundstück für Rechnung eines durch die zuständige Aufsichtsbehörde in der Schweiz genehmigten und beaufsichtigten Immobilienfonds oder zu diesen gehörenden Immobiliengesellschaften sowie Immobilien-SICAV erworben wird.	Gemäss dem erläuternden Bericht bezweckt der Bundesrat mit der Revisionsvorlage unter anderem, den administrativen Aufwand der kantonalen Behörden und Bundesbehörden zu reduzieren und schlägt deshalb die Anpassung zahlreicher Bestimmungen vor. Um den Aufwand der Behörden massiv zu reduzieren, schlägt die SFAMA vor, den Erwerb eines Grundstücks für Rechnung eines durch die zuständige Aufsichtsbehörde genehmigten und beaufsichtigten Immobilienfonds oder zu diesem gehörenden Immobiliengesellschaft sowie Immobilien-SICAV neu generell von der Bewilligungspflicht auszunehmen.
		Dabei ist zu berücksichtigen, dass Fondsleitungen, deren Immobilienfonds sowie die dazu gehörenden Immobiliengesellschaften und die Immobilien-SICAV bereits hochreguliert sind durch das KAG/KKV/KKV-FINMA und eine Bewilligung der FINMA (sowohl der Immobilienfonds, als auch die Fondsleitung/Immobilien-SICAV) benötigen sowie der ständigen Aufsicht der FINMA unterstehen. Zudem bilden inländische institutionelle Investoren (insb. Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen) die mit Abstand grösste Anlegergruppe der Immobilienfonds und Immobilien-SICAV. Die Anzahl an ausländischen Investoren ist vernachlässigbar gering, was eine Bewilligungspflicht nicht rechtfertigt. Im Weiteren wird der Anleger von Immobilienfonds und Immobilien-SICAV nie Eigentümer eines Grundstücks und hat keinen Einfluss auf die Verwaltung der Grundstücke bzw. des Immobilienfonds und der Immobilien-SICAV. Zusätzliche Ausführungen zu Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV finden Sie im Begleitschreiben zur Stellungnahme.

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
	[neu] e. das Grundstück der Personalvorsorge dient und eine Bestätigung der kantonalen Steuerverwaltung vorliegt, wonach der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit ist.	<p>In Ergänzung des neu vorgeschlagenen Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG (siehe oben) zur Reduktion des administrativen Aufwands der kantonalen Behörden und Bundesbehörden schlägt die SFAMA neu Art. 2 Abs. 2 Bst. e BewG vor. Es gilt dabei die Aufmerksamkeit auf zwei Bestimmungen zu lenken, welche zu erheblichem administrativen Aufwand und zu Nachteilen für die Versicherten, versicherte Arbeitnehmer und Pensionäre in der Schweiz führen. Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c VEBewG werden jedoch ausser Acht gelassen.</p> <p>Dies führt nicht nur zu einem grossen administrativem Aufwand, der Behörden, sondern auch zu Nachteilen für die Versicherten, versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre in der Schweiz. So fallen aufgrund des Bewilligungsprozesses zulasten der Schweizer Versicherten zusätzliche Kosten an, welche von Kanton zu Kanton variieren und von 0.01% (Kanton Zürich) bis zu 0.12% (Kanton Genf) betragen können. Bei einem Liegenschaftserwerb im Kanton Genf im Umfang von CHF 50 Mio. fallen Gebühren von CHF 60'000.- an. Weiter führt der Transaktionsprozess zu einer Zeitverzögerung beim Eigentumserwerb, welche bis zu vier Monaten (Bewilligungsprozess inkl. Rechtsmittelfrist) betragen kann und damit zu entgangenem Gewinn für die Versicherten führt. Die Bewilligungspflicht führt zudem auch zu einer Benachteiligung gegenüber anderen Investoren. Nicht jeder Verkäufer ist gewillt, die mit dem Bewilligungsverfahren verbundenen Unsicherheiten und Zeitverzögerungen in Kauf zu nehmen.</p> <p>Die geltende Regelung benachteiligt Versicherer sowie Vorsorgeeinrichtungen inländischer Betriebsstätten und führt zu administrativem Aufwand. Ein administrativer Aufwand der unseres Erachtens nicht gerechtfertigt ist. Ob die Voraussetzungen zum Erwerb erfüllt sind, können einzig die FINMA respektive die kantonalen Steuerbehörden wirklich beurteilen. Entsprechend hat die Bewilligungsbehörde bereits heute eine entsprechende Bestätigung bei den genannten Behörden einzuholen (Art. 19 Abs. 1 Bst. b und c VEBewG). Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass der Grundbuchverwalter gestützt auf eine entsprechende Bestätigung der FINMA respektive der zuständigen kantonalen Steuerbehörde ein Erwerb im Grundbuch einzutragen hat, ohne den Erwerber an die Bewilligungsbehörde verweisen zu müssen. Der Gesetzeszweck würde dadurch in keiner Art und Weise beeinträchtigt.</p>
<sup>3</sup> [Aufgehoben]	<sup>3</sup> [Aufgehoben]	Die zur Diskussion gestellte Aufhebung von Art. 2 Abs. 3 VEBewG lehnt die SFAMA im Interesse der Fondsleitungen von Immobilienfonds und von Immobilien-SICAV ab.
<sup>3</sup> Beim Erwerb von Grundstücken nach Absatz 2 Buchstabe a können durch Wohnanteilsvorschriften vorgeschriebene Wohnungen <u>oder dafür reservierte Flächen im Umfang von höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche ohne Bewilligung</u> miterworben werden.	<sup>3</sup> Beim Erwerb von Grundstücken nach Absatz 2 Buchstabe a können durch Wohnanteilsvorschriften vorgeschriebene Wohnungen oder dafür reservierte Flächen miterworben werden.	Ebenfalls lehnt die SFAMA die formelle Limitierung des Wohnanteils beim Erwerb von Grundstücken nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a VEBewG auf 1/3 ab. Die in der Praxis etablierte 50% Regel hat sich bewährt und sollte nicht verschärft werden. Die Position der SFAMA basiert primär auf raumplanerischen Überlegungen im Einklang mit der Regulierungsfolgesabschätzung und langjährigen projektbezogenen Erfahrungen im Bereich Immobilienfonds und Immobilien-SICAV.
<b>1. Kapitel: Bewilligungspflicht</b>		
<b>Art. 4 Erwerb von Grundstücken</b>		
<sup>1</sup> Als Erwerb eines Grundstückes gilt:		

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
<p>c. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einem Immobilienfonds, dessen Anteilscheine <b>auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden nicht an einer Börse in der Schweiz kotiert sind</b>, oder an einem ähnlichen Vermögen;</p>	<p>c. [Aufgehoben]</p>	<p>Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für den Erwerb Grundstücken gemäss neu Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG durch Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV gemäss Art. 7 VEBewG aufzuheben, hat konsequenterweise auch der Erwerb von Anteilen an Immobilienfondsauszunehmen. D.h. der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds gilt grundsätzlich nicht als Erwerb eines Grundstückes, entsprechend ist Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG zu streichen.</p> <p>Bei Fondsleitungen und Immobilienfonds handelt es sich bereits um einen hoch regulierten Bereich, welcher der ständigen Aufsicht der FINMA untersteht. Sowohl für die Fondsleitung als auch für den Immobilienfonds ist zwingend eine Bewilligung der FINMA notwendig. Des Weiteren erlangt der Anleger keine sachenrechtliche Eigentümerstellung, sprich der Erwerber der Anteilscheine wird nicht Eigentümer oder Miteigentümer der Liegenschaften, auch verfügt er über kein (gesellschaftsrechtliches) Mitbestimmungsrecht. Der Anleger ist lediglich am Ertrag und am Vermögen des Immobilienfonds berechtigt. Dementsprechend ist eine Verschärfung im Sinne einer Beschränkung der Ausnahme auf ausschliesslich börsengehandelte Immobilienfonds abzulehnen und sogar im Einklang mit den Vorschlägen zu neu Art. 2 und Art. 7 BewG von einem regelmässigen Handel Abstand zu nehmen.</p>
	<p><b>Eventualiter</b> c. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einem Immobilienfonds, dessen Anteile nicht regelmässig börslich oder ausserbörslich gehandelt werden, oder an einem ähnlichen Vermögen;</p>	<p><b>Eventualiter</b> Im Sinne einer Harmonisierung macht die SFAMA den Vorschlag, den Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG dem Wortlaut von Art. 67 KAG anzupassen und lehnt die vorgeschlagene Verschärfung ab. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ähnliche Änderungsbestrebungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt verworfen wurden. Die zur Diskussion gestellte Änderung lässt die Systematik des KAG ausser Betracht. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). So ist gemäss KAG die Fondsleitung verpflichtet, über eine Bank oder einen Effektenhändler einen regelmässigen börslichen oder ausserbörslichen Handel der Immobilienfondsanteile sicherzustellen. Um denselben Wortlaut auch im BewG zu verwenden, schlagen wir eine entsprechende Harmonisierung vor.</p> <p>Sollte wider Erwarten die vorgeschlagene Verschärfung beibehalten werden, gilt es zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 7 Zusatzreglement SIX für die Kotierung von kollektiven Kapitalanlagen diese zum Zeitpunkt der Kotierung grundsätzlich ein Vermögen von CHF 100 Mio. aufweisen und gemäss Art. 19 Kotierungsreglement die Anteile zu mindestens 20 % im Publikum gestreut haben müssen. Ein neu lancierter Immobilienfonds oder Immobilienfonds von kleineren Fondsleitungen werden im Zeitpunkt der Lancierung kaum CHF 100 Mio. Vermögen vorweisen können, womit keine Kotierung möglich sein wird.</p> <p>Die Voraussetzung des „regelmässigen Handels“ bezweckt, sicherzustellen, dass nicht über das juristische Gebilde eines Immobilienfonds tatsächlich gesehen Sachherrschaft über die Grundstücke ausgeübt werden kann (vgl. Kommentar BewG, 1986, Art. 4 N. 22). Die Voraussetzungen des „regelmässigen Handels“ bzw. börslicher oder</p>



VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
		<p>ausserbörslicher Handel genügt, um diesen Zweck zu erreichen und hat sich in der Praxis bewährt und als geeignet erwiesen.</p> <p>Die verschärfte Voraussetzung der Kotierung ist somit nicht erforderlich. Der Kotierungszwang hat gleichzeitig Folgen für den Index, in den die kotierten Produkte aufgenommen werden müssen, als auch auf weitere Fonds, die ihr Vermögen in Übereinstimmung mit dem Index anlegen müssen. Das würde zu einer enormen Nachfrage und zu einem enormen Preisanstieg führen. Dies kann unmöglich im Sinne des Bundesrates sein.</p> <p>Im Weiteren liesse sich nicht ausschliessen, dass im Ausland ähnliche Restriktionen für Schweizer Immobilieninvestoren eingeführt würden (Reziprozität Prinzip). Gerade im aktuellen Marktumfeld (Negativzinsen, Anlagenotstand) würde dies insbesondere für institutionelle Anleger zu erheblichen Beschränkungen führen.</p>
<p><del>e<sup>bis</sup>. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einer Aktie einer Immobilien-SICAV, deren Aktien auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden, oder an einem ähnlichen Vermögen;</del></p>	<p>c<sup>bis</sup>. [Aufgehoben]</p> <p><b>Eventualiter</b> c<sup>bis</sup>. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einer Aktie einer Immobilien-SICAV, deren Aktien nicht regelmässig börslich oder ausserbörslich gehandelt werden, oder an einem ähnlichen Vermögen;</p>	<p>Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. d VEBewG und gemäss Art. 7 BewG aufzuheben und der oben vorgeschlagenen Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. c VEBewG (der Erwerb eines Anteils an einem Immobilienfonds gilt nicht als Erwerb eines Grundstücks), ist konsequenterweise auch die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Aktien an Immobilien-SICAV aufzuheben. Entsprechend ist Bst. c<sup>bis</sup> BewG auch zu streichen.</p> <p>Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die Begründung zu Art. 4 Abs. 1 Bst. c VEBewG.</p> <p><b>Eventualiter</b> Im Sinne einer Harmonisierung macht die SFAMA den Vorschlag, Art. 4 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> BewG nicht zu streichen, sondern den Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> BewG dem Wortlaut von Art. 67 KAG anzupassen.</p>
<p>e. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, <del>ausgenommen Anlegeraktien einer Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) sofern die Anteile dieser juristischen Person nicht, die</del> an einer Börse in der Schweiz kotiert sind;</p>	<p>e. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, ausgenommen Anlegeraktien einer Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) sofern die Anteile dieser juristischen Person nicht an einer Börse in der Schweiz kotiert sind;</p>	<p>Die zur Diskussion gestellte Anpassung von Art. 4 Abs. 1 Bst. e VEBewG ist nicht zu übernehmen. Stattdessen ist Art. 4 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> BewG beizubehalten.</p>
<p><sup>2</sup> Als Erwerb eines Grundstückes gilt auch: <del>wenn eine juristische Person oder eine vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz ins Ausland verlegt und Rechte an einem Grundstück beibehält, das nicht nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a bewilligungsfrei erworben werden kann.</del></p>		
<p>a. die vollständige oder teilweise Umnutzung eines Grundstücks;</p>	<p>a. die vollständige oder teilweise Umnutzung eines Grundstücks;</p>	<p>Die SFAMA lehnt die vorgeschlagene Änderung ab. Die Änderung bezüglich vollständige oder teilweise Umnutzung eines Grundstückes ist, wie im erläuternden Bericht korrekterweise festgehalten wird, bereits heute unzulässig. Das Bundesgericht hat dies im Jahr 2003 entschieden.</p> <p>In diesem Zusammenhang lehnen wir es auch ab, den Baubewilligungsbehörden im Rahmen den Baubewilligungsverfahren die</p>

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
		Kontrollfunktion zu übertragen (vgl. Art. 19a VEBewG). Auch verunmöglicht das Verbot raumplanerisch und städtebaulich erwünschte Umnutzungen von Grundstücken und stellt überdies einen durch den angestrebten Zweck nicht gerechtfertigten Eingriff in die Eigentums-garantie dar.
b. die Beibehaltung der Rechte an einem Grundstück durch eine juristische Person oder eine vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz ins Ausland verlegt.		
<b>Art. 6 Beherrschende Stellung</b>		
2 Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:		
b <sup>bis</sup> die Mehrheit des geschäftsführenden Organs stellen;	b <sup>bis</sup> die Mehrheit des geschäftsführenden Organs stellen;	Die SFAMA lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab. Die Bewilligungsvoraussetzungen für eine Schweizer Fondsleitung und die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung sind abschliessend im KAG (neu im FINIG) geregelt. Es widerspricht der Gesetzes-systematik, wenn weitere und zudem sachfremde Kriterien ausserhalb des Finanzmarktrechts eingeführt werden. Die heutigen Vermutungstatbestände gemäss Bst. a und Bst. b entsprechen den etablierten Kriterien (Kapital und Stimmrechte) und stellen sicher, dass Personen im Ausland via juristische Personen keine bewilligungspflichtige Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Auch werden in anderen Erlassen (im In- und Ausland) dieselben beiden Kriterien für die Festlegung einer möglichen Beherrschung von juristischen Personen verwendet.
b <sup>ter</sup> für Immobilienfonds der juristischen Person die Vermögensverwaltung wahrnehmen;	b <sup>ter</sup> für Immobilienfonds der juristischen Person die Vermögensverwaltung wahrnehmen;	Die SFAMA lehnt den Vorschlag zur Ersetzung des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG ab. Der bisherige Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 BewG ist beizubehalten. Auf das zusätzliche Kriterium der ausländischen Vermögensverwaltung ist nicht abzustellen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für die Institute des Kollektivanlagerechts, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV, welche bereits einer hohen Regulierung und Beaufsichtigung durch die FINMA unterstehen, ein zusätzlicher Vermutungstatbestand der ausländischen Beherrschung eingeführt werden soll. Dies stellt eine ungleiche Behandlung gegenüber anderen Investitionsformen dar. Zudem ist nicht klar, wie der Begriff „Vermögensverwaltung“ im vorliegenden Kontext zu verstehen ist. Der Begriff der "Vermögensverwaltung" ist ein im KAG geregelter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Siehe ebenfalls obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> VEBewG.

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
d. der juristischen Person rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als <del>deren Eigenkapital die Hälfte der Differenz zwischen den Aktiven der juristischen Person und ihren Schulden gegenüber nicht bewilligungspflichtigen Personen</del> ausmachen.	d. der juristischen Person rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als die Hälfte der Differenz zwischen den Aktiven der juristischen Person und ihren Schulden gegenüber nicht bewilligungspflichtigen Personen ausmachen.	Die vorgeschlagene Änderung wird von der SFAMA abgelehnt, da neu jederzeit sichergestellt sein muss, dass allfälliges Fremdkapital bzw. rückzahlbare Darlehen von Personen im Ausland nicht höher ist bzw. nicht höher sind, als das jeweilige Eigenkapital der Fondsleitung. Diese führt zu erheblichem administrativem Mehraufwand gegenüber der bisherigen Regelung.
<sup>2bis</sup> Die Beherrschung einer SICAV durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:	<del><sup>2bis</sup> Die Beherrschung einer SICAV durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:</del>	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
a. über mehr als einen Drittel der Stimmen für das Unternehmeraktienkapital verfügen;	<del>a. über mehr als einen Drittel der Stimmen für das Unternehmeraktienkapital verfügen;</del>	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
b. die Mehrheit des Verwaltungsrats stellen;	<del>b. die Mehrheit des Verwaltungsrats stellen;</del>	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
c. die Vermögensverwaltung der SICAV wahrnehmen;	<del>e. die Vermögensverwaltung der SICAV wahrnehmen;</del>	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
d. der SICAV rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als deren Eigenkapital ausmachen.	<del>d. der SICAV rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als deren Eigenkapital ausmachen.</del>	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
<sup>3</sup> Die Beherrschung einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn eine oder mehrere von ihnen:		
c. der Gesellschaft oder unbeschränkt haftenden Gesellschaftern rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als <del>das Eigenkapital der Gesellschaft die Hälfte der Differenz zwischen den Aktiven der Gesellschaft und ihren Schulden gegenüber nicht bewilligungspflichtigen Personen</del> ausmachen.	c. der Gesellschaft oder unbeschränkt haftenden Gesellschaftern rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als <del>das Eigenkapital der Gesellschaft die Hälfte der Differenz zwischen den Aktiven der Gesellschaft und ihren Schulden gegenüber nicht bewilligungspflichtigen Personen</del> ausmachen	Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>bis</sup> und b <sup>ter</sup> VEBewG.
<sup>4</sup> <del>Die Beherrschung eines Immobilienfonds durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn dessen Verwaltung im Sinne dieses Gesetzes von einer Person im Ausland wahrgenommen wird und die Fondsleitung eine Person im Ausland ist.</del>	<sup>4</sup> [Aufgehoben]	Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für Grundstücke gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. d VEBewG und für Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV gemäss Art. 7 VEBewG aufzuheben, ist konsequenterweise auch die Bestimmung bezüglich Beherrschung zu streichen. Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die Begründung zu Art. 4 Abs. 1 Bst. c VEBewG.
	<b>Eventualiter</b> <sup>4</sup> Die Beherrschung eines Immobilienfonds durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn dessen Verwaltung im Sinne dieses Gesetzes von einer Person im Ausland wahrgenommen wird und die Fondsleitung eine Person im Ausland ist. Durch die zuständige Aufsichtsbehörde in der Schweiz bewilligte und beaufsichtigte Fondsleitungen gelten nicht als Personen im Ausland.	<b>Eventualiter</b> Der Wortlaut des bisherigen Art. 6 Abs. 4 BewG ist beizubehalten und mit einem Zusatz bezüglich Fondsleitungen zu ergänzen. Dies wird notwendig, da Art. 6 Abs. 2 Bst. b <sup>ter</sup> VEBewG nur Immobilienfonds der juristischen Person abdeckt.
<b>Art. 6a Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Betriebsstättengrundstücke</b>	<b>Art. 6a</b> — Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Betriebsstättengrundstücke	Die Wiederunterstellung von Betriebsstättengrundstücken lehnt die SFAMA ab. Die bisherige Regelung in Art. 2 Abs. 2/a und Abs. 3 BewG ist beizubehalten.

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
<sup>1</sup> Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb eines Grundstücks, das dem Erwerber als Person nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, a <sup>bis</sup> oder c als ständige Betriebsstätte für sein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe, für seinen Handwerksbetrieb oder für seinen freien Beruf dient.	<sup>1</sup> Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb eines Grundstücks, das dem Erwerber als Person nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, a <sup>bis</sup> oder c als ständige Betriebsstätte für sein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe, für seinen Handwerksbetrieb oder für seinen freien Beruf dient.	<p>Die Standortattraktivität der Schweiz ist zu bewahren. Die Schweiz steht im direkten Wettbewerb mit anderen Staaten um Produktions- und Dienstleistungsstandorte. Eine Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter das BewG ist mit grossen Unsicherheiten für ausländische Investoren verbunden. Rechtssicherheit ist für Unternehmen zentral. Der Vorschlag schadet der Standortattraktivität und damit der Wirtschaft der Schweiz.</p> <p>Auch ist nicht absehbar, welche Auswirkungen ein solcher Entscheid auf Staatsverträge hätte und welche Retorsionsmassnahmen andere Staaten ergreifen würden.</p> <p>Eine erneute Unterstellung unter das BewG würde geringe preisliche Auswirkungen haben, weil der Anteil des ausländischen Kapitals vernachlässigbar ist. Die ausländischen Investoren wirken eher komplementär als konkurrenzierend und würden bei einem Abschwung die Wertverluste limitieren.</p>
		<p>Die Wiederunterstellung der Betriebsstättengrundstücke unter das BewG wird auch im Rahmen der eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG als wirkungslos beurteilt. Die vorgeschlagenen Änderungen würden nicht die beabsichtigten Folgen bewirken, aber zu Regulierungskosten, zu Erklärungsbedarf und anderen Nachteilen führen. Vielmehr zeigt die aktuell gültige Regelung, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem breiteren oder sogar Überangebot an Gewerbeflächen führen und so die Mietpreise unter Druck geraten. So sind in den vergangenen Wochen und Monaten die Mietpreise für Gewerbe-, Büro- und Verkaufsflächen nachweisbar gesunken.</p>
<sup>2</sup> Auf dem Betriebsstättegrundstück durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebene Wohnungen können im Umfang von höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche ohne Bewilligung miterworben werden.	<sup>2</sup> Auf dem Betriebsstättegrundstück durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebene Wohnungen können im Umfang von höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche ohne Bewilligung miterworben werden.	<p>Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6a Abs. 1 VEBewG.</p>
<sup>3</sup> Verwendet der Erwerber das Grundstück nicht mehr als Betriebsstätte im Sinne von Absatz 1, so muss er es innert zweier Jahre veräussern.	<sup>3</sup> Verwendet der Erwerber das Grundstück nicht mehr als Betriebsstätte im Sinne von Absatz 1, so muss er es innert zweier Jahre veräussern.	<p>Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6a Abs. 1 VEBewG.</p>
<sup>4</sup> Hat der Erwerber das Grundstück mindestens zehn Jahre als seine Betriebsstätte verwendet, so kann er es zur betrieblichen Nutzung an Dritte vermieten oder verpachten.	<sup>4</sup> Hat der Erwerber das Grundstück mindestens zehn Jahre als seine Betriebsstätte verwendet, so kann er es zur betrieblichen Nutzung an Dritte vermieten oder verpachten.	<p>Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen. Siehe obige Ausführungen zu Art. 6a Abs. 1 VEBewG.</p>
<b>Art. 7 Übrige Ausnahmen von der Bewilligungspflicht</b>		
Keiner Bewilligung bedürfen:		
	<p>[neu] k. durch die zuständige Aufsichtsbehörde in der Schweiz bewilligte und beaufsichtigte Fondsleitungen, die für Immobilienfonds Grundstücke erwerben. Diesen gleichgestellt sind juristische Personen, deren Aktien oder Anteile vollständig in Besitz und unter Kontrolle der vorstehend genannten Fondsleitungen sind.</p>	<p>Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für Grundstücke gemäss neu Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG aufzuheben, schlägt die SFAMA ebenfalls die Einfügung von neu Art. 7 Bst. k BewG vor, wonach von der FINMA bewilligte Fondsleitungen, die für Immobilienfonds Grundstücke erwerben von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind. Mit der neuen Bst. k kann ein gesetzgeberisches Versehen im BewG beseitigt werden. Der Erwerb eines Anteils an einem Immobilienfonds, der regelmässig gehandelt wird, ist von der Bewilligungspflicht ausgenommen, nicht aber der sachenrechtliche Erwerb von Grundstücken, welche Fondsleitungen und von diesen kontrollierte Immobiliengesellschaften für Immobilienfonds tätigen.</p>



VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
	[neu] l. von der zuständigen Aufsichtsbehörde in der Schweiz genehmigten Immobilienfonds.	Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für Grundstücke gemäss neu Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG aufzuheben, schlägt die SFAMA ebenfalls die Einfügung von neu Art. 7 Bst. 1 BewG vor, wonach von der FINMA genehmigte Immobilienfonds von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind.
	[neu] m. von der zuständigen Aufsichtsbehörde in der Schweiz bewilligten Immobilien-SICAV.	Im Rahmen des Vorschlages der SFAMA, die Bewilligungspflicht für Grundstücke gemäss neu Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG aufzuheben, schlägt die SFAMA ebenfalls die Einfügung von neu Art. 7 Bst. m BewG vor, wonach von der FINMA bewilligte Immobilien-SICAV von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind.
<b>Art. 8</b> Allgemeine Bewilligungsgründe		
<sup>1</sup> Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:		
c. zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten <del>oder zu ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken, wenn der des Erwerbers für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit ist;</del>	c. zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten oder zu ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken, wenn der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit ist;	Die SFAMA lehnt den Vorschlag des Bundesrates aus folgenden Gründen ab: Das Bundesgericht hat in seinem Urteil BGE 2C_684/2010 festgehalten, dass ein Fonds, welcher ausschliesslich steuerbefreiten Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz vorbehalten ist, mit dem BewG vereinbar ist und dessen Zielen nicht widerspricht. Die Anleger des Fonds sind ausschliesslich Schweizer Pensionskassen oder Vorsorgeeinrichtungen, welche sich selbst auf den Bewilligungsgrund von Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG berufen können. Die Grundstücke werden zwar auf den Namen der Fondsleitung im Grundbuch eingetragen, jedoch unter Anmerkung der Zugehörigkeit zum Immobilienfonds (Art. 86 Abs. 2 <sup>bis</sup> KKV). Es wird damit zivilrechtlich differenziert zwischen der als Eigentümerin eingetragenen Fondsleitung und dem Fonds (dem die Grundstücke zuzurechnen sind). Auch darf die Fondsleitung von ihrem Eigentum keinen freien Gebrauch machen, sondern hat ihre Rechte ausschliesslich im Interesse der Anleger gestützt auf den Kollektivanlagevertrag und die Kollektivanlagegesetzgebung auszuüben, d.h. die Fondsleitung in der Schweiz hat unabhängig zu handeln und ausschliesslich die Interessen der Anleger (u.a. steuerbefreite Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz) zu wahren (Art. 20 Abs. 1 lit. a KAG). Im Sinne des fiduziarischen Eigentums an Fondsaktiven bestimmt Art. 35 Abs. 1 KAG, dass Sachen und Rechte, die zum Anlagefonds gehören, im Konkurs der Fondsleitung zugunsten der Anleger abgesondert werden.
		Sämtliche Fondsleitungen in der Schweiz bedürfen zur Ausübung ihrer Tätigkeit einer Bewilligung der FINMA, die nur unter strengen Voraussetzungen erteilt wird (Art. 14 und 20 KAG). So müssen beispielsweise die für Verwaltung und Geschäftsführung verantwortlichen Personen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten und die erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweisen (Art. 14 abs. 1 lit. a KAG). Auch die qualifiziert Beteiligten müssen einen guten Ruf geniessen und ihr Einfluss darf sich nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirken (Art. 14 Abs. 1 lit. b KAG). Weiter sind die Fondsleitungen von der FINMA beaufsichtigt und gleich wie SICAVs, streng reguliert. Es ist nicht konsequent, SICAVs gegenüber börsenkotierten Immobiliengesellschaften privilegieren zu wollen, Fondsleitungsgesellschaften, welche der gleich strengen Regulierung wie SICAVs unterstehen, benachteiligen zu wollen. Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
		<p>und Pensionäre organisieren. Gerade für kleinere Pensionskassen ist die Beteiligung an einem Immobilienfonds aus Gründen der Diversifikation, Liquidität und des unter Umständen bei der Pensionskasse fehlenden Fachwissens interessant. Auch sollen die Pensionskassen selber entscheiden können, welchen Anbietern von kollektiven Kapitalanlagen sie ihr Geld anvertrauen. Dabei soll alleine die Expertise und nicht eine allfällig „ausländische Beherrschung“ des Anbieters der kollektiven Kapitalanlage ausschlaggebend sein. Eine möglichst grosse Auswahl von Anbietern und ein damit verbundener Wettbewerb unter den Anbietern ist aus Sicht der Pensionskassen in der Schweiz interessant. Die Vertragsfreiheit von Pensionskassen soll nicht eingeschränkt werden. Die Wahl der geeigneten Anlageform und des geeigneten Anbieters soll den Anlegern frei stehen und nicht durch den Staat gesteuert werden.</p> <p>Trotz des BGE ist die Anzahl der ausländisch beherrschten Fondsleitungen, welche sich auf den Bewilligungsgrund von Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG stützen, beschränkt. Auch gibt es sachlich keine Begründung für den aktuellen Preisanstieg auf dem Immobilienmarkt. Die vorgeschlagene Regulierung ist nicht erforderlich. Die Diskriminierung ausländisch beherrschter Fondsleitungen in der Schweiz gefährdet den europäischen Marktzugang für schweizerische Vermögensverwalter.</p>
		<p>Weiter wird auf die heute geltende Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss. Weshalb auf diese Bedingung verzichtet werden soll, wird vom Bundesrat im erläuternden Bericht nicht begründet.</p> <p>Gestützt auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung ist zudem nicht klar, wo der Anwendungsbereich der neuen Bestimmung sein soll. Gemäss Wortlaut wäre ein Erwerb nur noch zulässig, wenn das Grundstück der Personalvorsorge der „Betriebsstätte des Erwerbers“ dienen soll. Es ist aber nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung.</p>
<b>Art. 9 Kantonale Bewilligungsgründe</b>		
<sup>1</sup> Die Kantone können durch Gesetz bestimmen, dass der Erwerb bewilligt wird, wenn das Grundstück dient:		
<del>d. als ständige Betriebsstätte eines Gewerbes in Tourismus- und tourismusnahen Bereichen und dieser Erwerb für die Gemeinde, in der das Grundstück liegt, von erheblicher Bedeutung ist.</del>	<del>d. als ständige Betriebsstätte eines Gewerbes in Tourismus- und tourismusnahen Bereichen und dieser Erwerb für die Gemeinde, in der das Grundstück liegt, von erheblicher Bedeutung ist.</del>	<p>Die SFAMA lehnt die Wiederunterstellung der Betriebsstättengrundstücke gemäss neu Art. 6a VEBewG ab. Die zur Diskussion gestellte Änderung in Art. 9 Bst. d VEBewG wird daher auch abgelehnt. Für weitere Ausführungen erlauben wir auf den Kommentar zu neu Art. 6a VEBewG zu verweisen.</p>
<b>Art. 14 Bedingungen und Auflagen</b>		
<sup>1</sup> Die Bewilligung wird unter Bedingungen und Auflagen erteilt, die sicherstellen, dass das Grundstück zu dem vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet wird.	<sup>1</sup> Die Bewilligung wird unter Bedingungen und Auflagen, ausgenommen bei Immobilienfonds und Immobilien-SICAV erteilt, die sicherstellen, dass das Grundstück zu dem vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet wird.	<p>Die SFAMA schlägt vor, den Erwerb von Grundstücken gemäss neu Art. 2 Abs. 2 Bst. d BewG und gemäss neu Art. 7 BewG Bst.k, 1 undm durch Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV generell von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Dies u.a. deshalb, weil es sich bei Fondsleitungen und Immobilienfonds bereits um einen hoch regulierten Bereich handelt, welcher der ständigen Aufsicht der FINMA untersteht. Für die Fondsleitung, als auch für den Immobilienfonds ist zwingend eine Bewilligung der FINMA notwendig. Des Weiteren erlangt der Anleger keine sachenrechtliche Eigentümerstellung, sprich der Erwerber der Anteilsscheine wird nicht Eigentümer</p>

VEBewG	Änderungsvorschläge SFAMA	Begründung SFAMA
		<p>oder Miteigentümer der Liegenschaften, auch verfügt er über kein (gesellschaftsrechtliches) Mitbestimmungsrecht.</p> <p>Aufgrund der angestrebten Befreiung der Immobilienfonds und Immobilien-SICAV von der Bewilligungspflicht nach BewG gilt es konsequenterweise auch explizit festzuhalten, dass bei Immobilienfonds und Immobilien-SICAV keine Bedingungen und Auflagen gemacht werden. Auflagen sollen insbesondere zu keinem Zielkonflikt mit anderen Bundesgesetzen führen.</p>
<p><b>Art. 19a Baubewilligungsbehörde</b></p>		<p>Der Vorschlag des Bundesrates ist zu verwerfen.</p> <p>Siehe obige Ausführungen zu Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG.</p>
<p><b>Art. 40 Referendum und Inkrafttreten</b></p>		
<p><b>Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...</b></p>		
<p><sup>1</sup> Die Änderung vom ... ist auch auf Rechtsgeschäfte anwendbar, die vor dem Inkrafttreten dieser Änderung abgeschlossen, aber noch nicht vollzogen worden oder noch nicht rechtskräftig entschieden sind.</p>	<p><sup>1</sup> Die Änderung vom ... ist nur auf Rechtsgeschäfte anwendbar, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung weder abgeschlossen, noch vollzogen worden und rechtskräftig entschieden sind.</p>	<p>Die SFAMA lehnt den vorgeschlagenen Wortlaut der Übergangsbestimmungen ab. Aufgrund der speziellen Natur des Rechtsgeschäfts eines Grundstückkaufs mit Verpflichtungsgeschäft [im Sinne der Verpflichtung des Grundeigentümers zum rechtsgeschäftlichen Eigentumsübertragungsvorgang bzw. Einräumung eines beschränkten dinglichen Rechts und der Gegenpartei zur Erbringung der Gegenleistung (causa)] und dem Verfügungsgeschäft [im Sinne der Grundbuchanmeldung zur Eigentumsübertragung bzw. zur Eintragung eines beschränkten dinglichen Rechts] ist der vorgeschlagene Wortlaut abzulehnen.</p> <p>Zwischen Verpflichtungsgeschäft und Verfügungsgeschäft kann eine erhebliche Zeitspanne liegen. Die ist unter normalen Umständen problemlos, da vor dem Verpflichtungsgeschäft sämtliche Voraussetzungen inkl. BewG geprüft werden. Liegt kein Konflikt vor, wird das Verpflichtungsgeschäft eingegangen und anschliessend das Verfügungsgeschäft vollzogen. Treten aber zwischen Verpflichtungsgeschäft und Verfügungsgeschäft die neuen Bestimmungen des VEBewG in Kraft und entsteht dadurch ein Konflikt, besteht das Verpflichtungsgeschäft weiter, was zu rechtlichen Verfahren (wie bspw. Rückabwicklungsstatbeständen, Schadenersatzforderungen, etc.) führen könnte, die bei entsprechender Formulierung vermeidbar sind. Dieser Aspekt ist ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht unerheblich.</p> <p>Aus diesen Gründen sind die Übergangsbestimmungen entsprechend dem Vorschlag der SFAMA auszugestalten.</p>



**SGI City Immobilien AG**  
Puls 5 - Giessereistrasse 18  
Postfach 1601  
CH-8031 Zürich

Telefon +41 44 544 10 00  
Telefax +41 44 544 10 01

SGICity, Postfach 1601, CH-8031 Zürich

*Per email (egba@bj.admin.ch)*  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 22. Mai 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.



Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagennotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen.** Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klärstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättelienschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättelienschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die

Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1bis VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein

wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel, weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Fördermittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 **Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 **Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits



heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen

Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungslaufplan des Bundesamtes für Justiz (Laufplan für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG**

**(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse

als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

**2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER ZWANGSVOLLSTRECKUNG)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG  
(ÜBERTRAGUNG VON BEDINGUNGEN UND AUFLAGEN)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**



Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

## **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

## **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:

##### **BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

##### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.



Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBI 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzuerworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

---

**Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.**

Freundliche Grüsse

SGI City Immobilien AG

Cyrill Schneuwly

Präsident des Verwaltungsrats



Thomas Kaul

Verwaltungsrat



**SGI Promotion AG**  
Puls 5 - Giessereistrasse 18  
Postfach 1601  
CH-8031 Zürich

Telefon +41 44 544 10 00  
Telefax +41 44 544 10 01

SGIP, Postfach 1601, CH-8031 Zürich

*Per email (egba@bj.admin.ch)*  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 22. Mai 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosser Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.



Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagennotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen.** Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klärstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstättenliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die

Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1bis VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein

wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel, weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüsst. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbaare Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits

heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen



Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG  
(BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
(RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse

als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

**2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER ZWANGSVOLLSTRECKUNG)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG  
(ÜBERTRAGUNG VON BEDINGUNGEN UND AUFLAGEN)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

## **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

## **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.



### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:

##### **BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

##### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
  - steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
  - die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;
- Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzuerworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 **Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 **Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

---

**Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.**

Freundliche Grüsse

SGI Promotion AG



Andreas Wirz  
Verwaltungsrat



Christian Baldinger  
Verwaltungsrat





**SGI Schweizerische Gesellschaft  
für Immobilien AG**  
Puls 5 - Giessereistrasse 18  
Postfach 1601  
CH-8031 Zürich

Telefon +41 44 544 10 00  
Telefax +41 44 544 10 01

SGI, Postfach 1601, CH-8031 Zürich

*Per email (egba@bj.admin.ch)*  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 18. Mai 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen.** Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die

Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1bis VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein

wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel, weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits



heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen

Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungslaufplan des Bundesamtes für Justiz (Laufplan für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse

als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

**2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER ZWANGSVOLLSTRECKUNG)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG  
(ÜBERTRAGUNG VON BEDINGUNGEN UND AUFLAGEN)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**



Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

## **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

## **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:

##### **BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

##### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzuerworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.



Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

---

**Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.**

Freundliche Grüsse

SGI Schweizerische Gesellschaft für Immobilien AG

  
Cyrill Schneuwly

Präsident des Verwaltungsrats



Thomas Kaul

Verwaltungsrat

Département fédéral de justice et police DFJP  
3003 Berne

Par e-mail à : [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Berne, le 20 juin 2017 usam-No/nf

**Réponse à la consultation**  
**Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**  
**(LFAIE)**

Mesdames, Messieurs,

Numéro 1 des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. En tant que plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, nous nous engageons sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'Union suisse des arts et métiers usam rejette intégralement le projet de durcissement dangereux et inutile de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller») mis en consultation.

Ce projet vise à réaliser le Postulat Hodgers 11.3200 « Levée de l'interdiction d'accès des étrangers extra-européens aux logements des coopératives d'habitation ». La réponse à celui-ci requiert une simple modification d'ordonnance. La révision de la loi proposée ne se justifie ainsi aucunement, aussi bien formellement que matériellement.

Le 2 juin 2014, le Parlement a envoyé un signal clair en refusant les deux motions de Jacqueline Badran, 13.3975 et 13.3976, allant dans le sens d'un durcissement et ayant, dans l'ensemble, le même contenu que le texte mis en consultation. Il est donc incompréhensible et inacceptable que ce projet revienne à la charge, à peine trois ans après, en faisant fi de la décision des Chambres. De plus, les éventuelles extensions qui sont proposées pour discussions sont jugées inefficaces et nuisibles par le rapport d'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer Partner AG du 28 août 2015. Celui-ci conclut entre autres que les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation ainsi qu'une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger.

Ces adaptations, qui ont pour but de freiner et de décourager l'acquisition d'immeubles par des étrangers en Suisse, sont contraires aux accords de libre-échange signés par la Suisse mais aussi fondées sur de fausses suppositions et interprétations : le postulat selon lequel les investissements étrangers poussent les prix à la hausse sur les marchés locatifs est faux. Les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. On constate même une augmentation de l'offre et donc une diminution du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureaux et de ventes. Les loyers dans le secteur de l'habitation ont quant à eux été mis sous pression par la croissance démographique et par les

restrictions en matière d'aménagement du territoire. On constate cependant aujourd'hui une tendance à la baisse. Le marché s'est stabilisé depuis les dix dernières années. Le « danger d'une emprise étrangère » excessive sur le sol national n'est ainsi pas réel et cette révision donc nullement légitime.

Bien que l'Union suisse des arts et métiers usam salue toute volonté de simplification administrative, elle juge ici totalement contradictoire le fait de justifier cette révision ainsi et de truffer le projet de dispositions discriminatoires qui alourdissent considérablement la charge administrative.

Il est également important de souligner que les investissements étrangers contribuent à dynamiser notre économie, particulièrement dans les régions périphériques. Ils génèrent de la croissance en créant des places de travail mais également en faisant travailler les PME suisses et en évitant de creuser un fossé entre la Suisse A et la Suisse B. Décourager les investissements étrangers est, non seulement absurde, mais également contreproductif. En décourageant les étrangers à investir, cette révision partielle nuirait à la place économique suisse dans son ensemble.

L'Union suisse des arts et métiers usam s'oppose donc à l'intégralité du projet mis en consultation, d'autant plus que les dispositifs actuels permettent d'appliquer la loi actuelle avec l'efficacité requises. Le marché immobilier est déjà fortement réglementé et donc sous pression avec la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire LAT, la loi sur les résidences secondaires LRS mais aussi la législation restreignant l'octroi de crédits hypothécaires. Il n'y a pas lieu d'ajouter une couche d'obstacles en limitant encore l'acquisition d'immeubles commerciaux par les étrangers résidant hors Suisse, ni leurs investissements.

En tant qu'organisation faîtière des PME, nous soutenons pleinement les prises de position de la Chambre vaudoise des arts et métiers CVAM, de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI Suisse et de la Société Suisse des Entrepreneurs SSE.

Nous vous remercions par avance pour la prise en considération de nos arguments en faveur d'un rejet clair et net de l'intégralité de ce projet dans votre processus décisionnel et restons à votre disposition pour tout complément d'information ou pour un entretien.

Meilleures salutations,

**Union suisse des arts et métiers usam**



Hans-Ulrich Bigler  
Directeur, conseiller national



Hélène Noirjean  
Responsable du dossier

Annexes

- Prise de position de la Chambre vaudoise des arts et métiers CVAM
- Prise de position de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI Suisse
- Prise de position de la Société Suisse des Entrepreneurs SSE

# Société Immobilière Sylveric SA

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi*

# Société Immobilière Sylveric SA

*court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.*

*Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.*

*Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.*

***Les investissements étrangers**, pour autant qu'ils existent, **ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.*

*Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.*

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*



# Société Immobilière Sylveric SA

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir

# Société Immobilière Sylveric SA

législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

## III Prise de position sur les différentes dispositions

### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le

# Société Immobilière Sylveric SA

Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est



# Société Immobilière Sylveric SA

donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 **Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

# Société Immobilière Sylveric SA

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.



# Société Immobilière Sylveric SA

## 2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

## 2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

## 2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

# Société Immobilière Sylveric SA

## 2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## 2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## 2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

# Société Immobilière Sylveric SA

## 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

# Société Immobilière Sylveric SA

des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

## **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.



# Société Immobilière Sylveric SA

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## 2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## 2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## 2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.14.

## 2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

## 2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

## 2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.



# Société Immobilière Sylveric SA

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

## **2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

## **2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

## **2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE (DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

# Société Immobilière Sylveric SA

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

## **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

# Société Immobilière Sylveric SA

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

# Société Immobilière Sylveric SA

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en



# Société Immobilière Sylveric SA

Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

## Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et



# Société Immobilière Sylveric SA

salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

## **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*

# Société Immobilière Sylveric SA

*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

## 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

## 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements

# Société Immobilière Sylveric SA

locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.


En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Société Immobilière Sylveric SA  
  
Stéphane Bonvin





**Per E-Mail**

egba@bj.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

**SIX Swiss Exchange AG**  
Pfingstweidstrasse 110  
CH-8005 Zürich

Postanschrift:  
Postfach  
CH-8021 Zürich

T +41 58 399 5454  
F +41 58 499 5455  
www.six-swiss-exchange.com

Zürich, 27. Juni 2017

**Stellungnahme zur Vernehmlassung betr. «Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland - BewG» - Revision der Lex Koller**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 10. März 2017 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) und nehmen die Gelegenheit gerne wahr, Ihnen im folgenden unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

Eine allfällige Änderung des BewG hätte auf SIX Group AG, die massgebliche Schweizer Finanzmarktinfrastruktur, vorab in ihrer Funktion als Schweizer Börse sehr grosse Auswirkungen. Mit nachfolgenden Ausführungen beziehen wir deshalb nur zu den Punkten Stellung, von welchen SIX Swiss Exchange direkt betroffen ist. Unsere Bemerkungen gliedern sich in zwei Teile: allgemeine Bemerkungen zur Stellung der Schweizer Börse und zu den Auswirkungen der neuen Regelungen auf den Börsenstandort Schweiz und auf börsenkotierte Unternehmen sowie konkrete Bemerkungen zu einzelnen Aspekten der Vernehmlassungsvorlage.

**Vorweg ist folgendes festzuhalten: Aus Sicht der Schweizer Börse steht das Interesse im Vordergrund, die Kapitalaufnahmefunktion der Börse nicht durch zusätzliche Regelungen, die sich ausschliesslich an börsenkotierte Unternehmen richten, zu schwächen.**

Dieses Bedenken ist in den grösseren Kontext einer Zunahme von explizit an börsenkotierte Unternehmen gerichtete Regulierungen zu stellen, die 2007 mit der Aktienrechtsrevision ihren Anfang nahm und mit der Annahme der Minder-Initiative besonders deutlich wurde. Dabei ist nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb ausschliesslich kotierte Unternehmen, die ohnehin strenge Kotierungsaufgaben erfüllen müssen, von diesen Bestimmungen erfasst werden. Diese Entwicklung droht die Börsenkotierung als Finanzierungsmöglichkeit gegenüber anderen Finanzierungsformen ohne Not unattraktiv zu machen.

**SIX Swiss Exchange, die massgebliche Schweizer Börse, und SIX Exchange Regulation, die unabhängige Aufsicht über die Teilnehmer und Emittenten von SIX Swiss Exchange, lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller und insbesondere die „zur Diskussion gestellten“ möglichen Erweiterungen der Vorlage ab.**

## 1. Zusammenfassung

### a) Standortfaktoren – Attraktivität des Börsenplatzes Schweiz

Eine neuerliche Einschränkung der Flexibilität von (ausländischen) Investitionen am schweizerischen Immobilienmarkt würde insgesamt eine Verschlechterung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bedeuten, was die Attraktivität des Standortes und vor allem auch des Finanz- und Handelsplatzes Schweiz schmälern würde. Rechtssicherheit und Kontinuität der Gesetzgebung sind wichtige Faktoren, die gerade bei (langfristig orientierten) Investitionen in den Immobiliensektor eine wichtige Rolle spielen. Infrastruktur- und damit Standortaufwertungsprojekte wie auch der Aus- und Umbau von Wohnraum (Städte-Entwicklung) müssen über den Kapitalmarkt finanziert werden. (Rechts-)Unsicherheit bei der Finanzierung solcher Projekte oder gar eine Einschränkung der Finanzierungsalternativen kann sich negativ auf diese Projekte auswirken und den Standort Schweiz mittel- bis langfristig schwächen. Ausserdem kann dies auch einen negativen, volkswirtschaftlichen Effekt auf die Beschäftigung (z.B. im Bausektor) haben.

### b) Börsenplatz Schweiz

Für den Börsenplatz Schweiz hätten die geplanten Änderungen schwerwiegende Konsequenzen. Es muss davon ausgegangen werden, dass als Folge der geplanten Änderungen nicht nur Neukotierungen von Immobiliengesellschaften verunmöglicht würden, sondern selbst die derzeit kotierten Immobiliengesellschaften **dekotiert** werden müssten.

## 2. Erläuternde Bemerkungen

Derzeit sind - im weiteren Sinne - 16 Immobiliengesellschaften an SIX Swiss Exchange kotiert, mit einer Marktkapitalisierung von über CHF19 Mia., was rund 1% der Marktkapitalisierung im SPI oder gemessen an der Anzahl rund 8% entspricht.

Über die letzten 10 Jahre (2007-2017) gab es neun IPOs von Immobiliengesellschaften, was rund 20% aller IPOs an der SIX Swiss Exchange in diesem Zeitraum entspricht. Von einem generellen Interesse an weiteren Neukotierungen ist auszugehen.

Aufgrund der grossen Bedeutung des Sektors für den Schweizer Kapitalmarkt und SIX Swiss Exchange wurde in 2008 die SXI Real Estate Index-Family ins Leben gerufen, welche nicht nur Immobilienaktien (15) beinhaltet, sondern auch Immobilienfonds (rund 30) und damit eine Marktkapitalisierung von über CHF40 Mia. abdeckt. **Dadurch ist dieser Sektor auch volkswirtschaftlich relevant** und bietet den Sparern resp. Investoren und somit den Pensionskassen eine attraktive und vor allem relativ liquide Diversifikationsmöglichkeit bei der Asset Allokation; dies gerade auch im derzeit tiefen Zinsumfeld.



### 3. Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vernehmlassungsvorlage

#### Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG

##### a) Bedeutung einer Verschärfung des BewG für SIX Swiss Exchange

An der SIX Swiss Exchange sind derzeit 16 Immobiliengesellschaften kotiert, wobei zwei Gesellschaften ausschliesslich in ausländische Immobilien investieren und damit von einer Verschärfung der Lex Koller nicht betroffen wären.

Bei den anderen 14 Immobiliengesellschaften wäre ein Erwerb von Anteilen durch Personen im Ausland bewilligungspflichtig. Im Rahmen des Börsenhandels gibt es derzeit aber keine Möglichkeit, Investoren nach bestimmten Kriterien zu unterscheiden. Dies würde auch der Grundidee des Börsenhandels widersprechen, der zum Zweck hat, Angebot und Nachfrage unabhängig von spezifischen Investorenkriterien zusammen zu bringen. Nur so kann die Gleichbehandlung der Anleger gewährleistet werden. Folglich kann im Rahmen des Börsenhandels nicht zwischen Schweizer und ausländischen Investoren unterschieden werden. Dadurch kann auch nicht verhindert werden, dass Ausländer ohne Bewilligung Aktien an Immobiliengesellschaften erwerben würden. Eine Folge dieser Revisionsvorlage wäre unseres Erachtens deshalb, dass 14 Immobiliengesellschaften bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Verschärfung dekotiert werden müssten. Neukotierungen von Immobiliengesellschaften wären demnach ebenfalls ausgeschlossen.

##### b) Bedeutung einer Verschärfung des BewG für Investoren

Folge der Dekotierung der erwähnten 14 Immobiliengesellschaften wäre aber nicht nur die fehlende Möglichkeit des Kaufs resp. Verkaufs der Titel über die Börse. Mit dem Wegfall der Kotierung würden die Gesellschaften nicht mehr den für Publikumsgesellschaften geltenden Transparenzpflichten gemäss Regularien der SIX Swiss Exchange unterliegen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Pflichten in Bezug auf den zulässigen Rechnungslegungsstandard (Swiss GAAP FER oder IFRS), die Ad-hoc-Publizität, die Corporate Governance und Pflichten betr. Meldung von Management-Transaktionen. Dieser Verlust an Transparenz läuft dem Bedürfnis der bestehenden und potentiellen Investoren nach umfassender Information diametral entgegen und gefährdet schliesslich den Anlegerschutz.

Betroffen von den unter lit. a erwähnten Dekotierungen wären alle Anleger, welche Beteiligungen an diesen Titeln halten, insb. auch Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre. Für sie wäre es nicht mehr möglich, ihre Aktien zu einem fairen Preis über die Börse zu verkaufen. Es ist überdies nicht auszuschliessen, dass bereits die Annahme der Bewilligungspflicht einen Verkaufsdruck auf Anteile an den betroffenen Immobiliengesellschaften auslösen könnte. Davon wären insbesondere auch die schweizerischen Pensionskassen und Versicherungen betroffen und damit letztlich ein grosser Teil der Schweizer Bevölkerung: Aus Geschäftsberichten der kotierten und betroffenen Immobiliengesellschaften geht hervor, dass in mehreren Immobiliengesellschaften auch diverse Schweizer Pensionskassen und Schweizer Versicherungen als bedeutende Aktionäre auftreten. Gemäss Art. 71 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) resp. Art. 53 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sind

Beteiligungen an Gesellschaften wie Aktien und Partizipationsscheinen als Anlagen für das Vermögen einer Vorsorgeeinrichtung nur zugelassen, wenn sie an einer Börse kotiert sind oder an einem anderen geregelten, dem Publikum offenstehenden Markt gehandelt werden. Eine Dekotierung der bestehenden 14 Immobiliengesellschaften hätte somit unmittelbar zur Folge, dass viele dieser Vorsorgeeinrichtungen gezwungen wären, ihre Beteiligungen zu veräussern, was sich wiederum unmittelbar auf die Versicherten auswirken würde und für einen wesentlichen Teil der Schweizer Bevölkerung negative Folgen hätte.

Die geplante Änderung in Bezug auf börsenkotierte Unternehmen lehnt SIX Swiss Exchange aus den erwähnten Gründen deshalb kategorisch ab.

#### 4. Schlussbemerkungen

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Gerne stehen wir Ihnen für allfällige weitere Erläuterungen unserer Ausführungen oder für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SIX Swiss Exchange AG



Christoph Landis  
CEO SIX Swiss Exchange



Corinne Riguzzi  
Head SIX Exchange Regulation

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD  
3003 Bern  
egba@bj.admin.ch

Zürich, 28. Juni 2017

## **Stellungnahme zur Vorlage über die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Leasingverband (SLV) vertritt die Interessen der Schweizer Leasinggesellschaften, darunter auch Mitglieder, die das Immobilienleasinggeschäft betreiben. Der SLV repräsentiert nach seiner Einschätzung 80 bis 90 Prozent des Leasinggeschäftes in der Schweiz. Gerne nehmen wir zur oben genannten Vorlage zur Änderung des Bewilligungsgesetzes (nachstehend BewG oder Lex Koller) Stellung.

### **Zusammenfassung**

1. Das Parlament sollte auf die Vorlage nicht eintreten, nachdem es inhaltlich ähnliche Motionen eben erst nicht überwiesen hatte. Im Übrigen ist die Vorlage grundsätzlich abzulehnen.
2. Die Ausnahme der Betriebsstätten von der Bewilligungspflicht ist gemäss geltendem Recht beizubehalten (Verzicht auf Streichung von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG).
3. Eventuell sollen Finanzierungen von Selbstnutzern, auch über Immobilienleasing, im neuen Art. 6a VE-BewG ausdrücklich von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden.
4. Subeventuell sollen die Übergangsbestimmungen so ausgestaltet werden, dass die beim Inkrafttreten der Änderungen bestehenden Leasingverträge inklusive deren Optionen (Vertragsverlängerung oder Ausübung des Kaufrechtes durch den Leasingnehmer) nach altem Recht abgewickelt werden können (Grandfathering).

## 1. Nichteintreten und grundsätzliche Ablehnung der Vorlage

Angesichts des Parlamentsentscheides vor etwa zwei Jahren, die Motionen Badran 13.3975 und 13.3976 nicht zu überweisen, mutet die Vorlage etwas seltsam an, enthält sie doch wesentliche Elemente der abgelehnten Motionen. Selbstverständlich ist es das gute Recht des Bundesrates, ohne Auftrag seitens des Parlamentes gesetzgeberisch tätig zu werden. Dennoch überrascht der Vorgang. Das Parlament sollte unsers Erachtens schon deshalb konsequenterweise auf eine solche Vorlage nicht eintreten. Die Vorlage ist aber auch aus den nachstehend dargelegten Gründen inhaltlich abzulehnen.

Die Gesetzesrevision wird in erster Linie mit der Erfüllung des Postulats 11.3200 Hodgers begründet. Es soll Staatsangehörigen von aussereuropäischen Ländern Zugang zu Genossenschaftswohnungen gewährt werden, indem sie Anteilsscheine erwerben können. Für die Erfüllung dieses Postulats ist aber gar keine Gesetzesrevision nötig. Die Anpassung könnte auf Verordnungsstufe (Art. 8 BewV) einfach umgesetzt werden. Zudem zielt die Motion inhaltlich genau in die Gegenrichtung der Vorschläge der Vorlage, welche nur unnötige Erschwerungen, unnötigen administrativen Zusatzaufwand und eine massive Verschlechterung der Standortattraktivität der Schweiz bedeuten würden. Sie werden deshalb vom SLV abgelehnt.

Der SLV unterstützt sodann explizit die Ausführungen der *economiesuisse* in deren Stellungnahme.

## 2. Beibehaltung der Ausnahme von Betriebsstätten gemäss geltendem Recht (Ablehnung der Streichung von Art. 2 Abs. 1 lit. A BewG)

### 2.1. Vorbemerkungen zum Immobilienleasinggeschäft

Die Leasingobjekte beim Immobilienleasing in der Schweiz sind ausschliesslich so genannte Betriebsstätten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG. Das Volumen der abgeschlossenen und noch laufenden Verträge beträgt schätzungsweise 2 Milliarden Franken. Auch ausländisch beherrschte Gesellschaften schliessen Immobilienleasingverträge mit (normalerweise festen) Laufzeiten von 10 bis 20 Jahren ab. Typisch für diese Leasingverträge ist, dass die Leasingnehmer (teilweise wiederum ausländisch beherrschte Gesellschaften) am Ende der vereinbarten Leasingdauer über drei Optionen verfügen: Sie können (i) den Leasingvertrag verlängern, (ii) das Leasingobjekt in ordentlichem Zustande an die Leasinggesellschaft zurückgeben oder (iii) das ihnen eingeräumte Kaufrecht ausüben. Seltener wird eine Kaufpflicht des Leasingnehmers vereinbart.

Das Bundesgericht hat in BGE 132 III 549 ff. entschieden, dass Immobilienleasingverträge keine solchen auf Veräusserung des Leasingobjektes sind. Das Bundesgericht wörtlich: „Der Leasingvertrag beinhaltet das Recht auf die Nutzung und den Gebrauch des Leasingobjektes während der Leasingdauer gegen Bezahlung eines Leasingzinses durch den Leasingnehmer. Mit einem Grundstückkaufvertrag, der die Eigentumsübertragung gegen Bezahlung eines Kaufpreises zum Inhalt hat, hat der Immobilien-Leasingvertrag nichts zu tun“ (zit. aus BGE 132 III 459 553; E 2.1.2.).

In anderen Entscheiden hat das Bundesgericht die dort beurteilten Leasingverträge als gemischte Verträge u.a. mit Elementen der Miete (Gebrauchsüberlassung) und des Darlehens qualifiziert (so z.B. einen Fahrzeugleasingvertrag im Entscheid BGer 4A\_404/2008, E. 4.1.2.). Einig ist sich die herrschende Lehre und Praxis im Wesentlichen darin, dass es sich beim Leasingvertrag um einen Innominatvertrag oder einen gemischten Vertrag eigener Art handelt (vgl. die Zusammenstellung der Lehrmeinungen bei BSK OR I-Amstutz, Einl. Vor Art. 184 ff. 69, insbesondere N 63 a.a.O. zum Immobilienleasing). Eine eindeutige juristische Qualifikation fehlt. Klar ist jedoch, dass Leasing immer auch einen Gebrauchsüberlassungscharakter



hat. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass diese Verträge von einem Vermietungs- und Verpachtungsverbot in Art. 6a VE-BewG ebenfalls betroffen wären.

Die vorliegende Stellungnahme fokussiert auf die Anliegen der Leasinggesellschaften in Zusammenhang mit den zur Diskussion gestellten „möglichen Erweiterungen“ der Vorlage auf eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für Betriebsstättergrundstücke. Immerhin ist auch daran zu erinnern, dass viele ausländische Konzerne Betriebsstätten in Zweck- oder Immobiliengesellschaften halten und an andere Konzerngesellschaften und/oder Dritte vermieten oder verpachten. Für die Finanzierung solcher Grundstücke werden auch Leasingverträge abgeschlossen, welche nicht mit den im SLV organisierten Leasinggesellschaften und teilweise auch mit ausländischen Finanzinstituten abgeschlossen werden. Eine genaue Übersicht über alle Sachverhalte, die von einer erweiterten Vorlage betroffen wären, fehlt. Es ist aber anzunehmen, dass die Auswirkungen wesentlich weitläufiger und gravierender wären, als bisher vom Gesetzgeber möglicherweise wahrgenommen. Schon aus diesem Grunde ist die Vorlage (mindestens zurzeit) abzulehnen.

## **2.2. Änderungen von Art. 2 Abs. 1 lit. a und Einfügung von Art. 6a VE-BewG**

Zur Diskussion gestellt, wird eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Betriebsstätten durch Personen im Ausland. In Art. 6a VE-BewG soll demgegenüber eine Ausnahme für den Selbstnutzer von Betriebsstättegrundstücken eingeführt werden. Eine Vermietung oder Verpachtung von solchen Grundstücken an Dritte soll nur im Rahmen einer Zwischennutzung beim Verkauf der Betriebsstätte nach Aufgabe der selbstnutzerischen Tätigkeit oder nach einer dauernden Selbstnutzung während 10 Jahren zulässig sein (Erläuterungen, S. 15 sowie Art. 6a Abs. 4 VE-BewG).

Die Leasinggesellschaften erwerben die Betriebsstättegrundstücke zu Eigentum, erstellen sehr oft Bauten (Neu- und Umbauten) für resp. an Betriebsgebäuden und überlassen die Grundstücke mit den Bauten dem Leasingnehmer während 10 bis 20 Jahren zu ungestörter(m) Nutzung und Gebrauch. Sie erwerben die Grundstücke somit zwar zur Abwicklung ihres eigenen Geschäftes, nutzen die Betriebsstätten aber operativ nicht selbst. Die ausländisch beherrschten Leasinggesellschaften würden mit der neuen Regelung aus dem Markt gedrängt, wenn Immobilienleasing als miet- oder pachtweise Überlassung im Sinne des Art. 6a Abs. 4 VE-BewG qualifiziert werden müsste. Wie oben in Ziff. 2.1 dargelegt, ist die juristische Qualifikation von Immobilienleasing nicht geklärt, womit der Anwendungsbereich der neuen Regelung ebenso offen ist. Der Gesetzgeber sollte aber vermeiden, eine unklare Rechtslage entstehen zu lassen. Rechtsunsicherheit ist ein klares Investitionshemmnis und wirkt negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz.

Das Immobilienleasing hat sich als eine Möglichkeit der Immobilienfinanzierung in einem insgesamt kleinen Marktsegment etabliert. Das Geschäft kann nicht zu Spekulationszwecken verwendet werden, da die Leasingobjekte praktisch ausschliesslich an Selbstnutzer verleast werden, welche für ihr operatives Geschäft über eine Betriebsliegenschaft verfügen müssen. Es besteht auch keinerlei Anlass anzunehmen, dass solche Finanzierungen von Betriebsstätten mit dem in der Vorlage als Grund für die Änderungen angeführten Anlagenotstand zu tun hätten, geht es doch nicht darum, Anlagen in der Schweiz zu suchen resp. zu vermitteln, sondern für im Inland angesiedelte oder anzusiedelnde Unternehmen Betriebsstätten und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen. Ein Ziel, das mit der Ausnahme der Betriebsstätten von der Bewilligungspflicht explizit und zu Recht angepeilt wurde.

Dass es sich beim Anlagenotstand um ein längerfristiges Problem handelt, darf sodann füglich bezweifelt werden. Die Tiefzinsphase wird in ein paar Jahren ihr Ende finden und dann wird es für Unternehmen wieder schwieriger, ihre Investitionen ohne erhebliche Eigenmittel zu



finanzieren. Leasing generell und Immobilienleasing speziell wird dann wieder sehr gefragt sein. Es besteht absolut keine Notwendigkeit, solche Finanzierungsformen für Betriebsstätten zu unterbinden oder zu gefährden, im Gegenteil. Von Immobilienleasing geht auch mit Sicherheit kein preistreibender Effekt aus. Die Leasingobjekte sind primär auf die Bedürfnisse des finanzierten Selbstnutzers zugeschnitten. Die Leasingzinsen enthalten einen Zins- und Amortisationsanteil, wobei der Zinsanteil jeweils zusammen mit dem Leasingnehmer durch Wahl einer Refinanzierung auf bestimmte Laufzeiten festgelegt wird. Die Amortisationsanteile richten sich nach den betrieblich notwendigen Abschreibungen innerhalb der steuerlich zulässigen Abschreibungssätze. Die Leasingraten sind somit nicht nach Kriterien des Mietmarktes, sondern auf der Basis einerseits der (wiederum vom Leasingnehmer selbst gewünschten) Kosten für den Erwerb und die Erstellung von Bauvorhaben sowie der gewählten Refinanzierung festgelegt.

Es sei zudem betont, dass die Mieten für Geschäftsräume in der Schweiz aus hausgemachten Gründen von Überangeboten seit einiger Zeit und wohl auf lange Sicht sinken. Handlungsbedarf bestünde demnach auch dann nicht, wenn die Finanzierung von Betriebsstätten eine gewisse preistreibende Funktion hätte. Eine solche würde durch die genannten hausgemachten Effekte mehr als kompensiert.

Wir verweisen im Übrigen nochmals auf die Stellungnahme von *economiesuisse*. Auch der SLV ist aus den dort ausführlich dargestellten Gründen der Ansicht, die Vorlage sei abzulehnen und es sei insbesondere auf eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht mit Ausnahmen lediglich für Selbstnutzer zu verzichten.

### **3. Eventualantrag: Ausnahme für Immobilienfinanzierungen von Selbstnutzern**

Sollte der Gesetzgeber dennoch Handlungsbedarf sehen und die Vorlage erweitern wollen, so müssen auf jeden Fall Immobilienfinanzierungen für Selbstnutzer, darunter das Immobilienleasing, von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Diese Finanzierungen stützen Unternehmen, welche in der Schweiz langfristig investieren und Arbeitsplätze schaffen. Dies soll ungehindert möglich sein.

Die zur Diskussion gestellten Vorschläge würden im Resultat etwa der Lösung der Lex Friedrich entsprechen. Der Gesetzgeber sollte aber auf die Wiedereinführung von Bewilligungsverfahren resp. von Verfahren zur Feststellung einer Nichtbewilligungspflicht dringend absehen und klare Ausnahmereglungen schaffen. Die früheren administrativen Auflagen haben sich nicht bewährt und die einzelnen Projekte unnötig stark belastet. Dies nicht nur mit den anfallenden direkten Kosten für Verfahren, Rechtsvertretung und Expertise, sondern (und vor allem) auch wegen den unweigerlich eintretenden teuren Verzögerungen der Projekte.

Nicht einsichtig ist, dass die Kantone berechtigt sein sollen, Ausnahmen nur für wichtige Tourismus- und tourismusnahe Bereiche einzuführen. Gerade diese Ausnahmeregelung zeigt indes auf, dass der geplante Eingriff im Bereich der Betriebsstätten regional grosse unerwünschte Auswirkungen haben kann. Dies kann man nicht in Kauf nehmen. Abzulehnen ist im Übrigen eine einseitige Industriepolitik zu Gunsten des Tourismus. Es ist nicht einzusehen, weshalb ausgerechnet Hotels, welche zu einem späteren Zeitpunkt mit relativ wenig Mitteln in Wohnhäuser umgewandelt werden können, gegenüber von Betriebsstätten von Unternehmen privilegiert werden sollen.

### **4. Subeventualantrag: Übergangsregelung mit umfassendem Grandfathering für bestehende Verträge**

Will der Gesetzgeber die Erweiterungen der Vorlage in der vorgestellten Form durchsetzen, so wäre auf jeden Fall eine Übergangsregelung mit einem umfassenden Grandfathering für

laufende Verträge notwendig. Diese müsste beim Immobilienleasing nicht nur den Bestand der Verträge, sondern auch die Ausübung der diesem Geschäft inhärenten Optionen des Leasingnehmers auf Vertragsverlängerung, Rückgabe oder Kauf des Leasingobjektes umfassen. Es wäre für eine konsistente Gesetzgebung ohne unerwünschte Effekte direkter oder indirekter Rückwirkung notwendig, sich ein möglichst konkretes Bild der betroffenen Finanzierungsgeschäfte zu machen. Es versteht sich von selbst, dass der SLV hier zur Aufklärung beitragen würde.

Noch einmal sei der Klarheit halber betont, dass der Eventual- und der Subeventualantrag keinem Wunsch des SLV und der Leasingbranche entsprechen. Sie sollen aber aufzeigen, dass die Auswirkungen der zur Diskussion gestellten Erweiterung der Vorlage zumindest im heutigen Zeitpunkt noch keineswegs ersichtlich und noch nicht in Ansätzen bekannt sind. Der SLV lehnt deshalb die Vorschläge aus den oben dargestellten Gründen ab.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Gerne stehen wir für die Beantwortung von Fragen sowie eine vertiefte Diskussion zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

sig. Dr. Markus Hess  
Geschäftsführer

sig. Dr. Cornelia Stengel  
StV Geschäftsführerin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Bern, 29. Juni 2017

## **Vernehmlassung «Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband bedankt sich für die Möglichkeit, an der obgenannten Vernehmlassung teilzunehmen.

### **1. Generelle Unterstützung der Reformen**

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen, namentlich auch die Möglichkeit, dass Personen aus Staaten, die nicht Mitglieder der EU oder EFTA sind, Anteilsscheine von Wohnbaugenossenschaften erwerben können und somit auf dem Wohnungsmarkt nicht benachteiligt werden. Fragezeichen setzt der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband zur Aufhebung im Bereich der Aufhebung kantonaler beschwerdeberechtigter Behörden.

### **2. Notwendigkeit weiterer Massnahmen**

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband unterstützt weiter die Aufhebung früherer Aufweichungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Immer mehr Kapital drängt auf den schweizerischen Wohnungsmarkt und der Druck ist heute enorm hoch. Dies führt zu den bekannten Preissteigerungen im Liegenschaften- und Grundstückmarkt, durchschnittlich stiegen in den letzten Jahren die Immobilienpreise jährlich um 3 Prozent, an guten Lagen noch viel stärker. Diese massive Preistreiberei hat direkte Auswirkungen auf die Mietzinse. Die überhöhten Preise werden via Mietzinseinnahmen refinanziert und können es auch, da für viele Mieterinnen und Mietern keine Möglichkeit besteht, diesem renditeorientierten Markt auszuweichen. So liegt die Rendite auf dem Mietwohnungsmarkt bei sagenhaften 6 Prozent – neben dem Wertzuwachs von 3 Prozent liefern die Mietwohnungen weitere 3 Prozent Nettoertragsrendite. Nach den Grundsätzen der Kostenmiete gemäss Anlagekosten liegt die

Rendite bei vielen Liegenschaften weit über 10 Prozent. Das Phänomen wird gemeinhin unter dem Titel «Anlagenotstand» diskutiert und ist allgemein bekannt.

Auf Grund dieser Ausgangslage begrüsst der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband jede Massnahme, die zusätzliches Kapital vom Liegenschaftsmarkt fernhält. Es genügt vollends, wenn inländische Anleger, notabene die Pensionskassen, ihr Geld in Liegenschaften investieren und weiteres Kapital aus dem Ausland ist unnötig, ja gefährlich für den Schweizerischen Wohnungsmarkt, da ausländische Anlegerinnen und Anleger auf Grund der Attraktivität von schweizerischen Wohnimmobilien respektive auf Grund der Unattraktivität vieler anderer Anlagemöglichkeiten im Ausland höhere Risiken einzugehen bereit sind als inländische Anleger.

Falsch ist zudem die Behauptung, dass mehr Kapital zu mehr Wohnungsbau in der Schweiz führe. Die Bautätigkeit ist nicht in erster Linie durch das Kapital limitiert, sondern durch den Zugang an Bauland und gerade auch durch die hohen Preise. Wären diese tiefer, so hätten andere Player wie die Wohnbaugenossenschaften wieder mehr Chancen auf dem Liegenschaftsmarkt und könnten einen höheren Anteil am Mietwohnungsmarkt erreichen.

### **3. Immobiliengesellschaften**

Deshalb begrüsst der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband ein grundsätzliches Verbot des Erwerbs von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland. Dieses wurde 2005 mit der Begründung, es brauche eine Belebung des Kapitalmarkts, aufgehoben. Dieses Argument war damals falsch und ist es noch heute.

### **4. Betriebsstättengrundstücke**

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband begrüsst ebenfalls eine Unterstellung der Betriebsstättegrundstücken unter das Gesetz, wie dies bis 1997 schon in Gesetz war. Eine Unterstellung dieser Grundstücke vereinfacht die Verfahren und löst viele Fragen, die sich sonst im Zusammenhang mit Umzonungen und Umnutzungen stellen, wenn auf bestehenden oder ehemaligen Grundstücken, die der wirtschaftlichen Tätigkeit dienten, neu Wohnnutzung zugelassen wird.

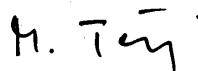
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband**



Carlo Sommaruga  
Präsident



Michael Töngi  
Generalsekretär

Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

A l'attention du Département fédéral de  
justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans-Montana, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## I Synthèse

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*



Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison»**. Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs**. Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente

pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III Prise de position sur les différentes dispositions

#### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait

pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de

l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une



baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### **2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instru-

ments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### **2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### **2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### **2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

## **2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

### 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

### 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

### 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

#### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

### 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien

plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

**2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives



en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

#### **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

#### **2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

#### **2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

#### **2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

#### **2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

#### **2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer

aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure

de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

### 2.33 Dispositions transitoires

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon

lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200



m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déli-cates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers*

*(art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

### **3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### **3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas.

Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

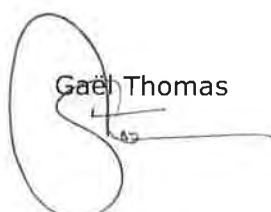

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Avec nos meilleures salutations.

SoRenova SA

Gaëll Thomas      Salvatore Signorello  
      



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz  
Eidgenössisches Amt für Grundbuch-  
und Bodenrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per Mail: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Bern, 29. Juni 2017

## **Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur oben genannten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

### **Allgemeine Einschätzung**

Boden und Wohnraum sind in vielen Städten und Agglomerationsgemeinden knappe Ressourcen, weshalb in manchen Mitgliedsstädten der Ruf laut wird, dass sie in erster Linie den hiesigen Einwohnerinnen und Einwohnern vorbehalten bleiben sollen und nicht zum Spekulationsobjekt werden dürfen. Vor diesem Hintergrund sei das Bewilligungsgesetz ein Instrument, das auf der Nachfrageseite korrigierend auf den Druck auf dem Immobilienmarkt einzuwirken vermöge. Deshalb begrüsst ein Teil der Mitglieder des Städteverbandes die mit der Revision verfolgten Ziele und die vorgeschlagenen Änderungen. Andere sehen hingegen für die Verschärfungen keine Notwendigkeit, dies etwa weil seit Inkrafttreten des Gesetzes 1983 neue Bundesgesetze, wie etwa das Zweitwohnungsgesetz, hinzugekommen seien und sich die Umstände entsprechend verändert hätten.

Auch die vorgeschlagene Lockerung der „Lex Koller“ zur Erfüllung des Postulats 11.3200 Hodgers in Bezug auf den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder beurteilen die Mitglieder des Städteverbandes unterschiedlich. Einige Städte argumentieren, dass die vorgeschlagene Revision über die Forderungen des Postulats Hodgers hinaus geht und sich negativ auf die Städte und Gemeinden auswirken würde. Es wird zusätzlich bemängelt, dass eine Gesamtsicht fehlt und die Aufgaben für Städte und Kantone verkompliziert würden. Die Befürworter argumentieren wiederum, dass die Änderungen nur natürliche Personen und selbst genutzte Hauptwohnungen in Wohnbaugenossenschaften betreffen, welche in der Regel das flächensparende Wohnen an zentralen Lagen fördern.





Die zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Vorlage stossen wiederum bei einzelnen Mitgliedern auf ein positives Echo. Diese Städte machen geltend, dass sich die durch den Anlagedruck generierten Preissteigerungen und die damit verbundenen negativen Effekte nur durch Markteingriffe (wie die vorgeschlagenen Bewilligungspflichten etc.) kontrollieren liessen. Andere Städte beurteilen solche Eingriffe als unangemessen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Département fédéral de justice et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne  
Email: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Date 30 juin 2017  
Document No. 060142060142/SW-05117050/BPB  
Subject **Procédure de consultation**  
**Modification de la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

Mesdames, Messieurs,

STEP est l'association mondiale professionnelle regroupant les personnes qui conseillent les familles d'une génération à une autre. Présente dans 95 pays, STEP est forte de plus de 20'000 membres, dont des avocats, des experts comptables et d'autres spécialistes patrimoniaux et successoraux (trustees, family offices etc.).

En Suisse, l'association STEP fut fondée en 1992. Par la suite, plusieurs branches se sont établies à travers tout le pays: Bâle, Genève, Lausanne, Lugano, Vaduz, Zoug et Zurich. Aujourd'hui regroupées en une fédération, ces 7 associations comptent plus de 1'600 membres.

Nos membres travaillent constamment avec des clients internationaux et des véhicules de planification (trusts notamment) directement touchés par la modification proposée à la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par les personnes à l'étranger (**LFAIE**).

Nous accueillons favorablement la codification (partielle) de la pratique relative aux trusts (**article 5 al. 1 let. e du projet actuel**). Celle-ci permettra d'accroître la sécurité juridique dans le domaine. En effet, la question de l'application des principes généraux de la LFAIE en cas de trustee propriétaire d'immeuble est pour l'instant résolue par la pratique uniquement. Tant l'abondance de la doctrine à ce sujet que le nombre de cas pratiques justifient une intervention du législateur.

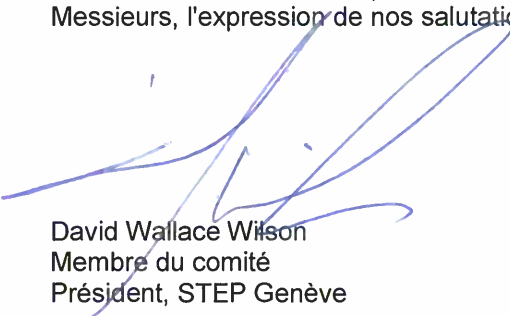
Dès lors, nous pensons que la codification proposée en matière de trusts répond à un réel besoin mais qu'elle devrait aller encore plus loin. Ainsi, il serait bienvenu de préciser les contours du nouvel article 5 al. 1 let. e du projet dans l'ordonnance d'application de la LFAIE, pour détailler ce que l'on doit entendre par "*trust comprenant des bénéficiaires considérés comme des personnes à l'étranger*".

En effet, si la position du trustee est clarifiée par le nouveau projet – ce qui entrainera un avantage concurrentiel (bienvenu) des trustees suisses par rapport aux trustees étrangers –, celle des bénéficiaires demeure floue: la détention serait aussi assujettie au régime de l'autorisation "si un des bénéficiaires est une personne à l'étranger et qu'il acquiert des droits lui conférant au moins une position analogue à celle du propriétaire d'un immeuble". Aux fins de sécurité juridique, il conviendrait de préciser ce qui précède en fonction du type de trust: trust révocable ou non, trust fixe ou discrétionnaire, bénéficiaire nommé ou classe générique de bénéficiaires.

Enfin, il serait aussi bienvenu de codifier l'exception prévalant actuellement dans la pratique, à savoir que l'acquisition est autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du constituant ou son conjoint (respectivement sa conjointe).

Notre fédération se tient naturellement à votre entière disposition pour formuler des propositions dans ce sens.

Nous vous remercions de prendre note de ce qui précède et vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.



David Wallace Wilson  
Membre du comité  
Président, STEP Genève



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

17. Juni 2017  
Unsere Referenz BG

T +41 (0)31 307 47 47  
E [barbara.gisi@swisstourfed.ch](mailto:barbara.gisi@swisstourfed.ch)

## STELLUNGNAHME LEX KOLLER

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, zur „Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland“ Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns. Der Schweizer Tourismus-Verband STV ist die nationale tourismuspolitische Dachorganisation mit rund 500 Mitgliedern, darunter rund 40 schweizerische Branchen- und Fachverbände des Tourismus mit insgesamt gut 30'000 touristischen Leistungserbringern. Als Vertreter des viertgrössten Exportbereichs in der Schweizer Wirtschaft setzen wir uns für bessere politische Rahmenbedingungen für die Schweizer Tourismuswirtschaft ein.

### ZUSAMMENFASSUNG

Der STV lehnt die geplante Änderung der Lex Koller ab. Eine Änderung ist zum aktuellen Zeitpunkt unnötig, führt zu zusätzlichen bürokratischen Aufwand und schadet dem Schweizer Tourismus.

### EINE VERSCHÄRFUNG DER LEX KOLLER IST UNNÖTIG

Die Kontingente der Lex Koller für Ferienwohnungen werden aktuell nicht ausgeschöpft. Im Jahr 2014 wurden bei einem Kontingent von 1'500 lediglich 964 Bewilligungen für Ferienwohnungen erteilt, Tendenz sinkend. Aktuell werden mehr Wohnungen von Ausländern an Schweizer zurückübertragen als umgekehrt. Ein Grund für diese Entwicklung ist die Zweitwohnungsinitiative, durch die der Bau von Zweitwohnungen massiv eingeschränkt wird.

### EINE VERSCHÄRFUNG WURDE BEREITS IM PARLAMENT ABGELEHNT

Die „Erweiterungsoptionen“ und somit die Verschärfung der Lex Koller beziehen sich auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden im Ständerat im Jahr 2014 klar abgelehnt. Für den STV ist es nicht nachvollziehbar, weshalb diese Verschärfungen nun in der aktuellen Vorlage erneut zur Diskussion gestellt werden.

### GEWERBLICHE IMMOBILIEN SOLLEN NICHT DER BEWILLIGUNGSPFLICHT UNTERSTELLT WERDEN

Die „Erweiterungsoption“ sieht vor, dass gewerbliche Immobilien der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies lehnt der STV klar ab. Viele Hotels, Bergbahnen, Skilifte, Konzerthallen,

Kongresszentren etc. können heute ohne ausländische Kapitalgeber oftmals nicht finanziert werden. Der Tourismus ist in vielen Bereichen auf ausländische Investoren angewiesen. Diese Investoren sind bereit, das unternehmerische Risiko im aktuellen Marktumfeld im Schweizer Tourismus zu tragen und in touristische Infrastrukturen zu investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller behindert diese Investitionen, was sich besonders im alpinen Tourismus negativ auswirken wird. Obwohl die Vorlage Ausnahmen vorsieht, wären zukünftige Bewilligungen mit einem enormen bürokratischen Aufwand verbunden. Der administrative Aufwand würde für die Investoren wie auch für die Behörden massiv zunehmen, was nicht im Sinne des Tourismus ist.

**SCHÄDLICHES SIGNAL AN INVESTOREN**

Eine Verschärfung der Lex Koller, insbesondere eine Bewilligungspflicht für gewerbliche Immobilien, würde ein negatives Signal ans Ausland senden und das Risiko für Investoren erhöhen. Als Folge würden Investitionen in Schweizer Tourismusstrukturen zwangsläufig zurückgehen und gerade den alpinen Tourismus, der bekanntlich mit diversen Herausforderungen zu kämpfen hat, zusätzlich belasten.

Aus den genannten Gründen lehnt der STV die Revision der Lex Koller insgesamt ab.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme und wohlwollende Beachtung unserer Stellungnahmen. Bei Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Schweizer Tourismus-Verband



Barbara Gisi  
Direktorin

PARTNERSCHAFT. POLITIK. QUALITÄT.





BEIDER BASEL Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft SVIT, Sektion beider Basel

Per Mail: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Basel, 29. 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 155 Unternehmen in den beiden Basel, die Dienstleistungen unter anderem für institutionelle, gewerbliche und private Immobilieneigentümer, Bauherren, Betreiber und Stockwerkeigentümergeinschaften anbieten. Zusammen vertreten wir rund 1'100 Berufsleute der Immobilienwirtschaft. Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT beider Basel ist in den Kantonen Basel-Stadt und Baselland präsent und ist die regionale 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 doch sehr erstaunt, 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; Lenkungenfunktionen 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 Konjunktorentwicklung 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 Region und 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 abnähmen.

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 Verwaltungsrats, 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 beider Basel fordert den Bundesrat nachdrücklich auf, das Vorhaben nicht weiterzuverfolgen.



## Kontakt

SVIT beider Basel  
Andreas Biedermann  
Präsident  
Aeschenvorstadt 55  
4010 Basel  
Tel. +41 61 283 24 80  
[andreas.biedermann@svit.ch](mailto:andreas.biedermann@svit.ch)



Per Mail: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Chur, 30. 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 (BBI 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 börsenkotierte 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 BBI 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

schrrieb 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 marktconformen 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 Konjunktorentwicklung 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 Verwaltungsrats, 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 Graubünden  
p. A. Berger Immobilien Treuhand AG  
Bahnhofstrasse 8  
7000 Chur

Per Mail: [egba@bj.admin.ch](mailto: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 abnähmen.

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](mailto:ivo.cathomen@svit.ch)

per Mail  
egba@bj.admin.ch

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 27. Juni 2017

### **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. März 2017 haben Sie die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") eröffnet. Gerne nehmen wir aus Sicht der Privatversicherer, einem wichtigen Teil des Schweizer Finanzsektors, Stellung.

Die Privatversicherer sind direkt oder über ihre Immobilien- und Assetmanagement-Gesellschaften sehr gewichtige Investoren im Schweizer Immobilienmarkt. Viele dieser Gesellschaften legen damit insbesondere Gelder der beruflichen und der privaten Vorsorge in der Schweiz an.

#### **Position SVV**

**Der Schweizerische Versicherungsverband lehnt die Revision der Lex Koller – inklusive der zur Diskussion gestellten Erweiterungen – ab. Wir erachten die Revision als nicht nötig, nicht zielführend und volkswirtschaftlich schädlich. Insbesondere führen die vorgeschlagenen Änderungen zu administrativen Mehraufwendungen, senken die Standortattraktivität der Schweiz und sind in verschiedenen Teilen nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen.**

## 1 Zusammenfassung

### **Kein Bedarf zur Verschärfung der Lex Koller**

Es besteht kein Handlungsbedarf, die Lex Koller generell zu verschärfen. Die Revision wird in erster Linie mit der Erfüllung des Postulats 11.3200 Hodgers begründet, welches den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige von aussereuropäischen Ländern mittels Erwerb von Anteilscheinen möglich machen will. Für die Erfüllung dieses Postulates ist keine Gesetzesrevision nötig. Vielmehr können die Anpassungen auf Verordnungsstufe einfach umgesetzt werden (Art. 8 BewV).

Weiter hat der Ständerat die vorliegenden Erweiterungen der Lex Koller in zwei Motionen mit wesentlich gleichlautenden Inhalten vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt. Auch die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgeabschätzung von Fahrländer und Partner macht deutlich, dass

- a) «die angestrebte Gesetzesänderung zu Regulierungskosten in unbekannter Höhe führt» und
- b) «auch bei den Nutzermärkten aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen keine Entspannung der Situation zu erwarten ist».

### **Die Vorlage widerspricht dem Prinzip des freien Marktzugangs**

Die Vorlage widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz. Insgesamt verstärkt die Vorlage die Ausländerdiskriminierung und ist nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen.

Nach geltendem Recht können sich Pensionskassen vorbehaltene Anlagefonds auf den Bewilligungsgrund berufen, auch wenn die Fondsleitung von der Finma in der Schweiz bewilligt ist, letztlich jedoch ausländisch gehalten wird. Die vorgeschlagene Änderung soll diese Möglichkeit unterbinden.

Da die Anleger solcher Fonds nur Schweizer Pensionskassen sein können, ist eine Änderung nicht notwendig resp. sogar falsch. Sie schränkt den Markt unnötig ein.

### **Erhöhung des administrativen Aufwands**

Verschiedene grosse, ausländisch beherrschte, in der Schweiz zugelassene und hier beaufsichtigte Versicherungsgesellschaften wären von den neuen Auflagen besonders betroffen. Sie könnten die Schweizer Vorsorgegelder nur mit grossen Erschwernissen in Immobilien in der Schweiz investieren. Ihre Anlagerendite auf Immobilien, welche zu grossem Teil den Versicherten (z.B. «Dritter Beitragszahler» in der Altersvorsorge) zufällt, würde wesentlich geschmälert.

Die Versicherungsunternehmen in der Schweiz unterstehen bereits einer strengen Aufsicht der Finma, auch in Bezug auf die Governance und die Zusammensetzung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Eine zusätzliche Regulierung für dieses Rechts- und Geschäftsfeld ist nicht zu rechtfertigen. Sie schränkt zudem die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen. Die heutige Regelung stellt hinreichend sicher, dass das Personal im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben kann.

Auch Fondsleitungen sowie Pensionskassen sind hoch reguliert. Das Kollektivanlagerecht sowie die BVG-Gesetzgebung enthalten klare Vorgaben, wie das Vermögen der Anleger und Versicherten zu verwalten ist. Spezifische zusätzliche Regulierungen und Einschränkungen im BewG sind unnötig und schaden letztlich Schweizer Arbeitnehmern und Pensionären.

Die Regulierungsfolgenkosten aufgrund der Revision wären wegen der neu erforderlichen Bewilligungen und Nachweise wohl weit höher als im Bericht angesetzt. Ein entsprechender Nutzen ist für uns nicht erkennbar.

## 2 Details zu den einzelnen zur Diskussion stehenden Punkten

Der **SVV unterstützt vollumfänglich** die Stellungnahme zu dieser Vorlage des VII Verband der Immobilien-Investoren und sämtlicher der darin eingebrachten Argumente. Er verzichtet deshalb auf eine zusätzliche eigene Kommentierung einzelner Punkte.

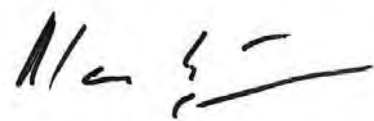
Wir danken Ihnen für die aufmerksame Prüfung und Berücksichtigung unserer Argumente bei Ihren Entscheiden zu dieser Vorlage. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Thomas Helbling  
Direktor



Alex Schönenberger  
Leiter Wirtschaft und Arbeitgeberfragen



Per E-Mail (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

**Swiss Life AG**  
Group Chief Investment Officer

General Guisan-Quai 40  
Postfach, 8022 Zürich

**Stefan Mächler**  
Direktwahl +41 43 284 76 55  
stefan.maechler@swisslife.ch

Zürich, 23.06.2017

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

### **Vernehmlassungsantwort von Swiss Life Asset Managers**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Publikation vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung nehmen zu dürfen.

Swiss Life ist Eigentümerin des grössten privaten Immobilienportefeuilles in der Schweiz. Swiss Life Asset Managers ist innerhalb der Swiss Life Gruppe für das Management dieses Portefeuilles zuständig und an einem funktionierenden Immobilienmarkt interessiert. Da sich die Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland auf den Schweizer Immobilienmarkt auswirken würde, nimmt Swiss Life Asset Managers zu dieser Vorlage Stellung. Als Vorstandsmitglied beim Verband der Immobilien-Investoren teilt Swiss Life Asset Managers dessen Sichtweise auf die Revision der „Lex Koller“: Die angedachte Verschärfung der „Lex Koller“ würde sich negativ auf das Angebot-Nachfrage-Gleichgewicht des Immobilienmarkts auswirken. Auch würde mit der Verschärfung der Lex Koller ein höherer administrativer Aufwand bei den Unternehmen und beim Staat anfallen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per E-Mail zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## I. Zusammenfassung

### Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.



Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II. Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der



Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun – entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird.



Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

Art. 8 BewV

Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1bis VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzügler die



Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlicher Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.



Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.



**2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER  
MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG  
(BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
(RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die



Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

#### **2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich** mehr, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der



Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

#### **2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

#### **2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

#### **2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

#### **2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

#### **2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG**

**(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche



Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

#### **2.27 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

#### **2.28 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.29 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.30 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

#### **2.31 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

#### **2.32 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: **BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.



**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34 m<sup>2</sup>, heute 45 m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht

**Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000 m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina)

[http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.



Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten: "Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.  
Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.



Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine an einer Börse in der Schweiz kotiert sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%),

Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stefan Mächler

Group Chief Investment Officer

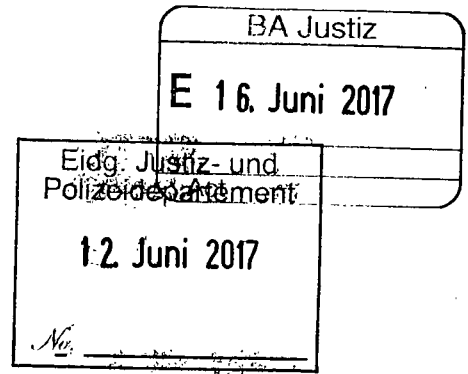


Renato Piffaretti

Head Real Estate Schweiz



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern



Zürich, 6. Juni 2017

## **Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung zur Verschärfung der Lex Koller ab.** Unseres Erachtens besteht für eine Verschärfung keine Veranlassung. Die heute gültige Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland genügend. Die vorgeschlagene Änderung ist unbegründet und **schadet der gesamten Schweizer Immobilienwirtschaft.**

Befremdend ist überdies die Vorgehensweise des Bundesrates, gewisse verschärfende Änderungen versuchsweise «als **mögliche Erweiterungen** der Vorlage zur Diskussion» zu stellen. Inhaltlich entbehren diese Erweiterungen jeglicher sachlichen Begründung und überzeugen mitnichten.

Unsere Ablehnung begründen wir im Konkreten wie folgt:



1

*Im Erläuternden Bericht ist unter der Rubrik «Ausgangslage» zu Ziffer 1.2.3 (Seite 6) folgendes nachzulesen:*

*«Die Nachfrage auch von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen ist stark angestiegen. Dies wirkt sich sowohl auf die Kaufpreise als auch auf die Höhe der Mietzinse aus».*

Diese Aussage, welche sich notabene unter dem Sachverhalt, also faktisch der Aufzählung von beweisbaren Fakten wiederfindet, ist, wie nachfolgend dargelegt, sachlich vollkommen falsch:

- Der Schweizer Immobilienmarkt wird heute durch einheimische Investoren dominiert. Ausländer spielen keine grosse Rolle. Der Anteil der kotierten Immobiliengesellschaften ist im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein, ihr Anteil an Mietwohnungen beträgt gerade mal 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes. Noch geringer ist der **Anteil ausländischer Investoren** am Wohnimmobilienmarkt. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%) und Versicherungen (4%). Selbst wenn, was vorliegend bestritten wird, die Nachfrage von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien an Immobiliengesellschaften gestiegen wäre, ist deren Einfluss immer noch absolut marginal und reicht bei weitem nicht aus, um Kaufpreise oder Mieten in die Höhe zu treiben. Vgl. Allianz Lex Koller bleibt modern, Newsletter Nr. 4, März 2016 ([www.modernelexkoller.ch](http://www.modernelexkoller.ch)).
- Die **steigenden Mietzinse** im Wohnungsmarkt sind vielmehr eine Folge des Bevölkerungswachstums, der eigenen Nachfrage nach immer grösseren Wohnflächen, der steigenden Anzahl Haushalte sowie des Investitionsdruckes von Schweizer Pensionskassen und Versicherungen. Dazu kommt der Wunsch vieler Mieter, zunehmend gut vernetzt und stadtnah zu wohnen. Leider trifft diese erhöhte Nachfrage auf ein zu tiefes Angebot. Dies ist wiederum bedingt durch eine beschränkte Verfügbarkeit von Wohnbauzonen und die zögerliche innerstädtische Verdichtung. Steigende Mietzinse in den Städten sind daher rein hausgemacht.
- Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss unser Land alles daransetzen, die **Attraktivität der Schweiz nicht zu schwächen**. Eine Verschärfung der Lex Koller schwächt diese Attraktivität. Die **heute gültige Lex Koller** verbietet (mit wenigen Ausnahmen) bereits umfassend, dass ausländische Investoren in der Schweiz Wohnliegenschaften erwerben können. Die geltende gesetzliche Regelung ist ausreichend; es braucht daher keine Verschärfung.



- Während **Schweizer im Ausland investieren dürfen** und dies auch rege tun, sollen ausländische Investoren nicht mehr in der Schweiz investieren dürfen. Dies verletzt das Prinzip der Reziprozität (Gegenrecht) und ist **ausländerfeindlich**.

Fazit:

Die Aussage im Erläuternden Bericht ist so marktfremd wie falsch. Sie stellt keinen Grund für eine Verschärfung der Lex Koller dar.

2

*Als mögliche Erweiterung wird die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht nach der Lex Koller zur Diskussion gestellt.*

Diese mögliche Erweiterung ist unnötig:

- Um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen, wurden 1997 Betriebsstättegrundstücke von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft nach den schwierigen 90er Jahren notwendig und erfolgreich, zumal bestimmte Gewerbeimmobilien wie bspw. Hotels und Industrieliegenschaften, auf die Schweizer Investoren kaum ein Auge haben, durchaus auf Interesse von ausländischen Käufern stossen können. Insbesondere in Krisenzeiten ist ausländisches Risikokapital eine wichtige Konjunkturstütze. Trotzdem ist der Schweizer Immobilienmarkt fest in Schweizer Hand verblieben (vgl. oben Ziffer 1). Ein Rückzug dieser gewollten Erleichterung **widerspricht dem Aspekt der Rechtssicherheit**. Der Versuch, die Wiederunterstellung mit der Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck zu begründen, ist verfehlt, da es in der Tat keine Überfremdung zu verhindern gilt und die Massnahme nichts resp. erhebliche Nachteile in Form von Gegenmassnahmen ausländischer Staaten brächte.
- Bereits heute ist die **Umnutzung von Betriebsstätten** zu Wohnraum verboten. Es gibt diesbezüglich keinen Anpassungsbedarf.
- Überdies zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem breiteren Angebot an Gewerbeflächen und

damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die **Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.**

Fazit:

Die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke ist unbegründet und widerspricht dem Prinzip der Rechtssicherheit.

3

*Als weitere mögliche Erweiterungen werden ein Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland sowie deren beschränkter Erwerb von Anteilen an ausschliesslich börsenkotierten Immobilienfonds zur Diskussion gestellt.*

Diese möglichen Erweiterungen sind verfehlt:

- Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um diesen Gesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen. Eine Wiederunterstellung macht bereits vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Zudem wäre eine solche absolut einschneidend. Ein geordneter Börsenhandel wäre nicht mehr möglich und eine Dekotierung der entsprechenden Gesellschaften, einhergehend mit entsprechenden massiven Wertverlusten der Beteiligungsanteile, die wohl unausweichliche Konsequenz.
- Davon betroffen wären in vorderster Linie die einheimischen Investoren. Die üblichen **Mitbewerber am Schweizer Immobilientransaktionsmarkt** sind eben gerade **nicht ausländische Kapitalgeber**, sondern Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Schweizer Anlagevehikel, welche wegen den anhaltend tiefen Zinsen gezwungen sind, unsere Pensionskassengelder direkt oder indirekt in Immobilien zu investieren.
- Erst vor drei Jahren hat der **Ständerat zwei Motionen von Frau Jacqueline Badran** (wohlgemerkt mit genau diesem Inhalt) **deutlich abgelehnt**; für eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist besteht kein Anlass. Zudem widerspräche dies der Rechtssicherheit in der Schweiz.

Damit ist festgestellt, dass die Aussage unter Ziffer 1 sowie die möglichen Erweiterungen keinen nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem implizit geäusserten Ziel nach billigeren Mietzinsen aufweisen, denn

- 1) ausländische Investoren haben keinerlei Einfluss auf die Mietpreise;
- 2) der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds gehaltenen Mietwohnungen ist viel zu klein, als dass er relevant wäre;
- 3) mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken ist dem Wohnungsmarkt nicht geholfen. Zudem ist eine allfällige Umnutzung in Wohnungen schon heute explizit verboten. Demgegenüber kann ein ausländisches Investment in Betriebsstätten wirtschaftlich durchaus gewollt sein und Sinn machen.

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Änderung und die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Lex Koller als falsch und unnötig. Sie sind schädlich für die Schweizerische (Immobilien-)Wirtschaft, die Schweizer Pensionskassen und setzen ein falsches Zeichen im internationalen Verhältnis. Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Des Weiteren verweisen wir auf die von uns mitunterzeichnete Stellungnahme der «Allianz Lex Koller bleibt modern» vom 29. März 2017.

Freundliche Grüsse

Swiss Prime Anlagestiftung



Martin Gut  
Chief Executive Officer



Dr. Gregor Bucher  
General Counsel

# SWISS PRIME SITE

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Olten, 24. Mai 2017

## **Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung zur Verschärfung der Lex Koller ab.** Unseres Erachtens besteht für eine Verschärfung keine Veranlassung. Die heute gültige Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland genügend. Die vorgeschlagene Änderung ist unbegründet und **schadet der gesamten Schweizer Immobilienwirtschaft.**

Befremdend ist überdies die Vorgehensweise des Bundesrates, gewisse verschärfende Änderungen versuchsweise «als **mögliche Erweiterungen** der Vorlage zur Diskussion» zu stellen. Inhaltlich entbehren diese Erweiterungen jeglicher sachlichen Begründung und überzeugen mitnichten.

Unsere Ablehnung begründen wir im Konkreten wie folgt:

# SWISS PRIME SITE

Stellungnahme zur Änderung der Lex Koller, 24. Mai 2017, Seite 2/5

1

*Im Erläuternden Bericht ist unter der Rubrik «Ausgangslage» zu Ziffer 1.2.3 (Seite 6) folgendes nachzulesen:*

*«Die Nachfrage auch von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen ist stark angestiegen. Dies wirkt sich sowohl auf die Kaufpreise als auch auf die Höhe der Mietzinse aus».*

Diese Aussage, welche sich notabene unter dem Sachverhalt, also faktisch der Aufzählung von beweisbaren Fakten wiederfindet, ist, wie nachfolgend dargelegt, sachlich vollkommen falsch:

- Der Schweizer Immobilienmarkt wird heute durch einheimische Investoren dominiert. Ausländer spielen keine Rolle. Der Anteil der kotierten Immobiliengesellschaften ist im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein, ihr Anteil an Mietwohnungen beträgt gerade mal 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes. Noch geringer ist der **Anteil ausländischer Investoren** am Wohnimmobilienmarkt. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%) und Versicherungen (4%). Selbst wenn, was vorliegend bestritten wird, die Nachfrage von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien an Immobiliengesellschaften gestiegen wäre, ist deren Einfluss immer noch absolut marginal und reicht bei weitem nicht aus, um Kaufpreise oder Mieten in die Höhe zu treiben. Vgl. Allianz Lex Koller bleibt modern, Newsletter Nr. 4, März 2016 ([www.modernelexkoller.ch](http://www.modernelexkoller.ch)).
- Die **steigenden Mietzinse** im Wohnungsmarkt sind vielmehr eine Folge des Bevölkerungswachstums, der eigenen Nachfrage nach immer grösseren Wohnflächen, der steigenden Anzahl Haushalte sowie des Investitionsdruckes von Schweizer Pensionskassen und Versicherungen. Dazu kommt der Wunsch vieler Mieter, zunehmend gut vernetzt und stadtnah zu wohnen. Leider trifft diese erhöhte Nachfrage auf ein zu tiefes Angebot. Dies ist wiederum bedingt durch eine beschränkte Verfügbarkeit von Wohnbauzonen und die zögerliche innerstädtische Verdichtung. Steigende Mietzinse in den Städten sind daher rein hausgemacht.
- Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss unser Land alles daransetzen, die **Attraktivität der Schweiz nicht zu schwächen**. Eine Verschärfung der Lex Koller schwächt diese Attraktivität. Die **heute gültige Lex Koller** verbietet (mit wenigen Ausnahmen) bereits umfassend, dass ausländische Investoren in der Schweiz



# SWISS PRIME SITE

Stellungnahme zur Änderung der Lex Koller, 24. Mai 2017, Seite 3/5

Wohnliegenschaften erwerben können. Die geltende gesetzliche Regelung ist ausreichend; es braucht daher keine Verschärfung.

- Während **Schweizer im Ausland investieren dürfen** und dies auch rege tun, sollen ausländische Investoren nicht mehr in der Schweiz investieren dürfen. Dies verletzt das Prinzip der Reziprozität (Gegenrecht) und ist **ausländerfeindlich**.

Fazit:

Die Aussage im Erläuternden Bericht ist so marktfremd wie falsch. Sie stellt keinen Grund für eine Verschärfung der Lex Koller dar.

2

*Als mögliche Erweiterung wird die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht nach der Lex Koller zur Diskussion gestellt.*

Diese mögliche Erweiterung ist unnötig:

- Um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen, wurden 1997 Betriebsstättegrundstücke von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft nach den schwierigen 90er Jahren notwendig und erfolgreich, zumal bestimmte Gewerbeimmobilien wie bspw. Hotels und Industrieliegenschaften, auf die Schweizer Investoren kaum ein Auge haben, durchaus auf Interesse von ausländischen Käufern stossen können. Insbesondere in Krisenzeiten ist ausländisches Risikokapital eine wichtige Konjunkturstütze. Trotzdem ist der Schweizer Immobilienmarkt fest in Schweizer Hand verblieben (vgl. oben Ziffer 1). Ein Rückzug dieser gewollten Erleichterung **widerspricht dem Aspekt der Rechtssicherheit**. Der Versuch, die Wiederunterstellung mit der Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck zu begründen, ist verfehlt, da es in der Tat keine Überfremdung zu verhindern gilt und die Massnahme nichts resp. erhebliche Nachteile in Form von Gegenmassnahmen ausländischer Staaten brächte.
- Bereits heute ist die **Umnutzung von Betriebsstätten** zu Wohnraum verboten. Es gibt diesbezüglich keinen Anpassungsbedarf.

# SWISS PRIME SITE

Stellungnahme zur Änderung der Lex Koller, 24. Mai 2017, Seite 4/5

- Überdies zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem breiteren Angebot an Gewerbeflächen und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die **Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.**

Fazit:

Die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke ist unbegründet und widerspricht dem Prinzip der Rechtssicherheit.

3

*Als weitere mögliche Erweiterungen werden ein Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland sowie deren beschränkter Erwerb von Anteilen an ausschliesslich börsenkotierten Immobilienfonds zur Diskussion gestellt.*

Diese möglichen Erweiterungen sind verfehlt:

- Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um diesen Gesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen. Eine Wiederunterstellung macht bereits vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Zudem wäre eine solche absolut einschneidend. Ein geordneter Börsenhandel wäre nicht mehr möglich und eine Dekotierung der entsprechenden Gesellschaften, einhergehend mit entsprechenden massiven Wertverlusten der Beteiligungsanteile, die wohl unausweichliche Konsequenz.
- Davon betroffen wären in vorderster Linie die einheimischen Investoren. Die üblichen **Mitbewerber am Schweizer Immobilientransaktionsmarkt** sind eben gerade **nicht ausländische Kapitalgeber**, sondern Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Schweizer Anlagevehikel, welche wegen den anhaltend tiefen Zinsen gezwungen sind, unsere Pensionskassengelder direkt oder indirekt in Immobilien zu investieren.
- Erst vor drei Jahren hat der **Ständerat zwei Motionen von Frau Jacqueline Badran** (wohlgemerkt mit genau diesem Inhalt) **deutlich abgelehnt**; für eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist besteht kein Anlass. Zudem widerspräche dies der Rechtssicherheit.

# SWISS PRIME SITE

Stellungnahme zur Änderung der Lex Koller, 24. Mai 2017, Seite 5/5

Damit ist festgestellt, dass die Aussage unter Ziffer 1 sowie die möglichen Erweiterungen keinen nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem implizit geäusserten Ziel nach billigeren Mietzinsen aufweisen, denn

- 1) ausländische Investoren haben keinerlei Einfluss auf die Mietpreise;
- 2) der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds gehaltenen Mietwohnungen ist viel zu klein, als dass er relevant wäre;
- 3) mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken ist dem Wohnungsmarkt nicht geholfen. Zudem ist eine allfällige Umnutzung in Wohnungen schon heute explizit verboten. Demgegenüber kann ein ausländisches Investment in Betriebsstätten wirtschaftlich durchaus gewollt sein und Sinn machen.

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Änderung und die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Lex Koller als falsch und unnötig. Sie sind schädlich für die Schweizerische (Immobilien-)Wirtschaft und setzen ein falsches Zeichen im internationalen Verhältnis. Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Des Weiteren verweisen wir auf die von uns mitunterzeichnete Stellungnahme der «Allianz Lex Koller bleibt modern» vom 29. März 2017.

Freundliche Grüsse

Swiss Prime Site AG

  
René Zahnd  
Chief Executive Officer

  
Markus Meier  
Chief Financial Officer

**Swiss Prime Site AG**

Frohburgstrasse 1 | CH-4601 Olten | Phone +41 58 317 17 17 | [info@sps.swiss](mailto:info@sps.swiss)  
[www.sps.swiss](http://www.sps.swiss)

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Olten, 23. Mai 2017

## **Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung zur Verschärfung der Lex Koller ab.** Unseres Erachtens besteht für eine Verschärfung keine Veranlassung. Die heute gültige Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland genügend. Die vorgeschlagene Änderung ist unbegründet und **schadet der gesamten Schweizer Immobilienwirtschaft.**

Befremdend ist überdies die Vorgehensweise des Bundesrates, gewisse verschärfende Änderungen versuchsweise «als **mögliche Erweiterungen** der Vorlage zur Diskussion» zu stellen. Inhaltlich entbehren diese Erweiterungen jeglicher sachlichen Begründung und überzeugen mitnichten.

Unsere Ablehnung begründen wir im Konkreten wie folgt:



1

*Im Erläuternden Bericht ist unter der Rubrik «Ausgangslage» zu Ziffer 1.2.3 (Seite 6) folgendes nachzulesen:*

*«Die Nachfrage auch von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen ist stark angestiegen. Dies wirkt sich sowohl auf die Kaufpreise als auch auf die Höhe der Mietzinse aus».*

Diese Aussage, welche sich notabene unter dem Sachverhalt, also faktisch der Aufzählung von beweisbaren Fakten wiederfindet, ist, wie nachfolgend dargelegt, sachlich vollkommen falsch:

- Der Schweizer Immobilienmarkt wird heute durch einheimische Investoren dominiert. Ausländer spielen keine Rolle. Der Anteil der kotierten Immobiliengesellschaften ist im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein, ihr Anteil an Mietwohnungen beträgt gerade mal 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes (und entspricht damit ungefähr dem Mietwohnungsbestand der grössten Zürcher Wohnbaugenossenschaft, der ABZ). Noch geringer ist der **Anteil ausländischer Investoren** am Wohnimmobilienmarkt. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%) und Versicherungen (4%). Selbst wenn, was vorliegend bestritten wird, die Nachfrage von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien an Immobiliengesellschaften gestiegen wäre, ist deren Einfluss immer noch absolut marginal und reicht bei weitem nicht aus, um Kaufpreise oder Mieten in die Höhe zu treiben. Vgl. Allianz Lex Koller bleibt modern, Newsletter Nr. 4, März 2016 ([www.modernelexkoller.ch](http://www.modernelexkoller.ch)).
- Die **steigenden Mietzinse** im Wohnungsmarkt sind vielmehr eine Folge des Bevölkerungswachstums, der eigenen Nachfrage nach immer grösseren Wohnflächen, der steigenden Anzahl Haushalte sowie des Investitionsdruckes von Schweizer Pensionskassen und Versicherungen. Dazu kommt der Wunsch vieler Mieter, zunehmend gut vernetzt und stadtnah zu wohnen. Leider trifft diese erhöhte Nachfrage auf ein zu tiefes Angebot. Dies ist wiederum bedingt durch eine beschränkte Verfügbarkeit von Wohnbauzonen und die zögerliche innerstädtische Verdichtung. Steigende Mietzinse in den Städten sind daher rein hausgemacht.
- Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss unser Land alles daransetzen, die **Attraktivität der Schweiz nicht zu schwächen**. Eine Verschärfung der Lex Koller schwächt diese Attraktivität. Die **heute gültige Lex Koller** verbietet (mit wenigen



Ausnahmen) bereits umfassend, dass ausländische Investoren in der Schweiz Wohnliegenschaften erwerben können. Die geltende gesetzliche Regelung ist ausreichend; es braucht daher keine Verschärfung.

- Während **Schweizer im Ausland investieren dürfen** und dies auch rege tun, sollen ausländische Investoren nicht mehr in der Schweiz investieren dürfen. Dies verletzt das Prinzip der Reziprozität (Gegenrecht) und ist **ausländerfeindlich**.

Fazit:

Die Aussage im Erläuternden Bericht ist so marktfremd wie falsch. Sie stellt keinen Grund für eine Verschärfung der Lex Koller dar.

2

*Als mögliche Erweiterung wird die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht nach der Lex Koller zur Diskussion gestellt.*

Diese mögliche Erweiterung ist unnötig:

- Um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen, wurden 1997 Betriebsstättegrundstücke von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft nach den schwierigen 90er Jahren notwendig und erfolgreich, zumal bestimmte Gewerbeimmobilien wie bspw. Hotels und Industrieliegenschaften, auf die Schweizer Investoren kaum ein Auge haben, durchaus auf Interesse von ausländischen Käufern stossen können. Insbesondere in Krisenzeiten ist ausländisches Risikokapital eine wichtige Konjunkturstütze. Trotzdem ist der Schweizer Immobilienmarkt fest in Schweizer Hand verblieben (vgl. oben Ziffer 1). Ein Rückzug dieser gewollten Erleichterung **widerspricht dem Aspekt der Rechtssicherheit**. Der Versuch, die Wiederunterstellung mit der Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck zu begründen, ist verfehlt, da es in der Tat keine Überfremdung zu verhindern gilt und die Massnahme nichts resp. erhebliche Nachteile in Form von Gegenmassnahmen ausländischer Staaten brächte.
- Bereits heute ist die **Umnutzung von Betriebsstätten** zu Wohnraum verboten. Es gibt diesbezüglich keinen Anpassungsbedarf.

- Überdies zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem breiteren Angebot an Gewerbeflächen und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die **Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken**.

Fazit:

Die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke ist unbegründet und widerspricht dem Prinzip der Rechtssicherheit.

3

*Als weitere mögliche Erweiterungen werden ein Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland sowie deren beschränkter Erwerb von Anteilen an ausschliesslich börsenkotierten Immobilienfonds zur Diskussion gestellt.*

Diese möglichen Erweiterungen sind verfehlt:

- Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um diesen Gesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen. Eine Wiederunterstellung macht bereits vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Zudem wäre eine solche absolut einschneidend. Ein geordneter Börsenhandel wäre nicht mehr möglich und eine Dekotierung der entsprechenden Gesellschaften, einhergehend mit entsprechenden massiven Wertverlusten der Beteiligungsanteile, die wohl unausweichliche Konsequenz.
- Davon betroffen wären in vorderster Linie die einheimischen Investoren. Die üblichen **Mitbewerber am Schweizer Immobilientransaktionsmarkt** sind eben gerade **nicht ausländische Kapitalgeber**, sondern Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Schweizer Anlagevehikel, welche wegen den anhaltend tiefen Zinsen gezwungen sind, unsere Pensionskassengelder direkt oder indirekt in Immobilien zu investieren.
- Erst vor drei Jahren hat der **Ständerat zwei Motionen von Frau Jacqueline Badran** (wohlgermerkt mit genau diesem Inhalt) **deutlich abgelehnt**; für eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist besteht kein Anlass. Zudem widerspräche dies der Rechtssicherheit.

Damit ist festgestellt, dass die Aussage unter Ziffer 1 sowie die möglichen Erweiterungen keinen nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem implizit geäusserten Ziel nach billigeren Mietzinsen aufweisen, denn

- 1) ausländische Investoren haben keinerlei Einfluss auf die Mietpreise;
- 2) der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds gehaltenen Mietwohnungen ist viel zu klein, als dass er relevant wäre;
- 3) mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken ist dem Wohnungsmarkt nicht geholfen. Zudem ist eine allfällige Umnutzung in Wohnungen schon heute explizit verboten. Demgegenüber kann ein ausländisches Investment in Betriebsstätten wirtschaftlich durchaus gewollt sein und Sinn machen.

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Änderung und die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Lex Koller als falsch und unnötig. Sie sind schädlich für die Schweizerische (Immobilien-)Wirtschaft und setzen ein falsches Zeichen im internationalen Verhältnis. Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Des Weiteren verweisen wir auf die von uns mitunterzeichnete Stellungnahme der «Allianz Lex Koller bleibt modern» vom 29. März 2017.

Freundliche Grüsse

Swiss Prime Site Immobilien AG



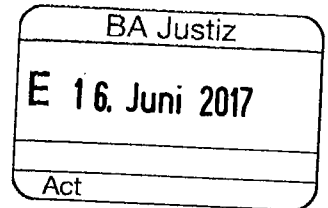
Peter Lehmann  
Chief Executive Officer



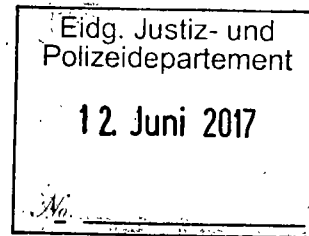
Marcel Schaad  
Head Acquisitions & Sales



SWISS PRIME SITE  
Solutions



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern



Zürich, 6. Juni 2017

## Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

Wir **lehnen die vorgeschlagene Änderung zur Verschärfung der Lex Koller ab**. Unseres Erachtens besteht für eine Verschärfung keine Veranlassung. Die heute gültige Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland genügend. Die vorgeschlagene Änderung ist unbegründet und **schadet der gesamten Schweizer Immobilienwirtschaft**.

Befremdend ist überdies die Vorgehensweise des Bundesrates, gewisse verschärfende Änderungen versuchsweise «als **mögliche Erweiterungen** der Vorlage zur Diskussion» zu stellen. Inhaltlich entbehren diese Erweiterungen jeglicher sachlichen Begründung und überzeugen mitnichten.

Unsere Ablehnung begründen wir im Konkreten wie folgt:





1

*Im Erläuternden Bericht ist unter der Rubrik «Ausgangslage» zu Ziffer 1.2.3 (Seite 6) folgendes nachzulesen:*

*«Die Nachfrage auch von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen ist stark angestiegen. Dies wirkt sich sowohl auf die Kaufpreise als auch auf die Höhe der Mietzinse aus».*

Diese Aussage, welche sich notabene unter dem Sachverhalt, also faktisch der Aufzählung von beweisbaren Fakten wiederfindet, ist, wie nachfolgend dargelegt, sachlich vollkommen falsch:

- Der Schweizer Immobilienmarkt wird heute durch einheimische Investoren dominiert. Ausländer spielen keine grosse Rolle. Der Anteil der kotierten Immobiliengesellschaften ist im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein, ihr Anteil an Mietwohnungen beträgt gerade mal 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes. Noch geringer ist der **Anteil ausländischer Investoren** am Wohnimmobilienmarkt. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%) und Versicherungen (4%). Selbst wenn, was vorliegend bestritten wird, die Nachfrage von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien an Immobiliengesellschaften gestiegen wäre, ist deren Einfluss immer noch absolut marginal und reicht bei weitem nicht aus, um Kaufpreise oder Mieten in die Höhe zu treiben. Vgl. Allianz Lex Koller bleibt modern, Newsletter Nr. 4, März 2016 ([www.modernelexkoller.ch](http://www.modernelexkoller.ch)).
- Die **steigenden Mietzinse** im Wohnungsmarkt sind vielmehr eine Folge des Bevölkerungswachstums, der eigenen Nachfrage nach immer grösseren Wohnflächen, der steigenden Anzahl Haushalte sowie des Investitionsdruckes von Schweizer Pensionskassen und Versicherungen. Dazu kommt der Wunsch vieler Mieter, zunehmend gut vernetzt und stadtnah zu wohnen. Leider trifft diese erhöhte Nachfrage auf ein zu tiefes Angebot. Dies ist wiederum bedingt durch eine beschränkte Verfügbarkeit von Wohnbauzonen und die zögerliche innerstädtische Verdichtung. Steigende Mietzinse in den Städten sind daher rein hausgemacht.
- Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss unser Land alles daransetzen, die **Attraktivität der Schweiz nicht zu schwächen**. Eine Verschärfung der Lex Koller schwächt diese Attraktivität. Die **heute gültige Lex Koller** verbietet (mit wenigen Ausnahmen) bereits





umfassend, dass ausländische Investoren in der Schweiz Wohnliegenschaften erwerben können. Die geltende gesetzliche Regelung ist ausreichend; es braucht daher keine Verschärfung.

- Während **Schweizer im Ausland investieren dürfen** und dies auch rege tun, sollen ausländische Investoren nicht mehr in der Schweiz investieren dürfen. Dies verletzt das Prinzip der Reziprozität (Gegenrecht) und ist **ausländerfeindlich**.

Fazit:

Die Aussage im Erläuternden Bericht ist so marktfremd wie falsch. Sie stellt keinen Grund für eine Verschärfung der Lex Koller dar.

2

*Als mögliche Erweiterung wird die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht nach der Lex Koller zur Diskussion gestellt.*

Diese mögliche Erweiterung ist unnötig:

- Um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen, wurden 1997 Betriebsstättegrundstücke von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft nach den schwierigen 90er Jahren notwendig und erfolgreich, zumal bestimmte Gewerbeimmobilien wie bspw. Hotels und Industrieliegenschaften, auf die Schweizer Investoren kaum ein Auge haben, durchaus auf Interesse von ausländischen Käufern stossen können. Insbesondere in Krisenzeiten ist ausländisches Risikokapital eine wichtige Konjunkturstütze. Trotzdem ist der Schweizer Immobilienmarkt fest in Schweizer Hand verblieben (vgl. oben Ziffer 1). Ein Rückzug dieser gewollten Erleichterung **widerspricht dem Aspekt der Rechtssicherheit**. Der Versuch, die Wiederunterstellung mit der Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck zu begründen, ist verfehlt, da es in der Tat keine Überfremdung zu verhindern gilt und die Massnahme nichts resp. erhebliche Nachteile in Form von Gegenmassnahmen ausländischer Staaten brächte.



- Bereits heute ist die **Umnutzung von Betriebsstätten** zu Wohnraum verboten. Es gibt diesbezüglich keinen Anpassungsbedarf.
- Überdies zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem breiteren Angebot an Gewerbeflächen und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die **Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken**.

Fazit:

Die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke ist unbegründet und widerspricht dem Prinzip der Rechtssicherheit.

3

*Als weitere mögliche Erweiterungen werden ein Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland sowie deren beschränkter Erwerb von Anteilen an ausschliesslich börsenkotierten Immobilienfonds zur Diskussion gestellt.*

Diese möglichen Erweiterungen sind verfehlt:

- Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um diesen Gesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen. Eine Wiederunterstellung macht bereits vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Zudem wäre eine solche absolut einschneidend. Ein geordneter Börsenhandel wäre nicht mehr möglich und eine Dekotierung der entsprechenden Gesellschaften, einhergehend mit entsprechenden massiven Wertverlusten der Beteiligungsanteile, die wohl unausweichliche Konsequenz.
- Davon betroffen wären in vorderster Linie die einheimischen Investoren. Die üblichen **Mitbewerber am Schweizer Immobilientransaktionsmarkt** sind eben gerade **nicht ausländische Kapitalgeber**, sondern Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Schweizer Anlagevehikel, welche wegen den anhaltend tiefen Zinsen gezwungen sind, unsere Pensionskassengelder direkt oder indirekt in Immobilien zu investieren.



**SWISS PRIME SITE**  
Solutions

Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)  
6. Juni 2017, Seite 5/5

- Erst vor drei Jahren hat der **Ständerat zwei Motionen von Frau Jacqueline Badran** (wohlgemerkt mit genau diesem Inhalt) **deutlich abgelehnt**; für eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist besteht kein Anlass. Zudem widerspräche dies der Rechtssicherheit in der Schweiz.

Damit ist festgestellt, dass die Aussage unter Ziffer 1 sowie die möglichen Erweiterungen keinen nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem implizit geäußerten Ziel nach billigeren Mietzinsen aufweisen, denn

- 1) ausländische Investoren haben keinerlei Einfluss auf die Mietpreise;
- 2) der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds gehaltenen Mietwohnungen ist viel zu klein, als dass er relevant wäre;
- 3) mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken ist dem Wohnungsmarkt nicht geholfen. Zudem ist eine allfällige Umnutzung in Wohnungen schon heute explizit verboten. Demgegenüber kann ein ausländisches Investment in Betriebsstätten wirtschaftlich durchaus gewollt sein und Sinn machen.


Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Änderung und die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Lex Koller als falsch und unnötig. Sie sind schädlich für die Schweizerische (Immobilien-)Wirtschaft, die Schweizer Pensionskassen und setzen ein falsches Zeichen im internationalen Verhältnis. Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Des Weiteren verweisen wir auf die von uns mitunterzeichnete Stellungnahme der «Allianz Lex Koller bleibt modern» vom 29. März 2017.

Freundliche Grüsse

Swiss Prime Site Solutions AG

  
Martin Gut  
Chief Executive Officer

  
Dr. Gregor Bucher  
General Counsel

Swiss Retail Federation | Bahnhofplatz 1 | CH-3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern  
egba@bj.admin.ch

Bern, 20. Juni 2017

**Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Revision der Lex Koller («Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland»)**

Sehr geehrter Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Swiss Retail Federation ist der Verband der mittelständischen Detailhandelsunternehmen (stationär und online) in der Schweiz.

Unter unseren Mitgliedern sind Warenhäuser, Fachmärkte und Fachgeschäfte, Verbraucher- und Abholmärkte, selbstständige Detaillisten, Food-Fachhändler und Kioske. Sie bieten insgesamt rund 40'000 Arbeitsplätze an und weisen einen jährlichen Umsatz von 12 Mia. Franken auf. Die Organisation wurde Ende der 30er-Jahre als Verband der schweizerischen Waren- und Kaufhäuser gegründet.

Unsere Mitglieder wären von einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG mit der dazugehörigen Verordnung oder Lex Koller) betroffen, weshalb wir als Verband gerne zur Vorlage Stellung nehmen.

Swiss Retail lehnt die Revision der Lex Koller, insbesondere die zur Diskussion gestellten Erweiterungen ab. Die vorgeschlagene Revision ist unnötig und kontraproduktiv: Sie bedeutet administrative Mehraufwände für die betroffenen Unternehmen, verringert die Standortattraktivität und erschwert dem Detailhandel und somit wichtigen Arbeitgebern in der Schweiz Standorte zu erwerben, zu betreiben und auszulasten. Damit gefährdet sie Arbeitsplätze und verringert die Wertschöpfung in der Schweiz. Des Weiteren führt die Verschärfung der Lex Koller zu einer starken Wettbewerbsverzerrung, da Innenstadtlagen bzw. Grundstücke, welche eine Mischnutzung bedingen oder Grundstücke, welche 30% Reservefläche überschreiten, für ausländische Retailer praktisch nicht mehr käuflich wären.

**Die Swiss Retail Federation lehnt die Revision der Lex Koller – inklusive der zur Diskussion gestellten Erweiterungen - vollumfänglich ab. Es besteht kein Grund für die vorgeschlagene Revision. Diese ist unnötig, nicht zielführend und volkswirtschaftlich schädlich. Sie würde administrative Mehraufwände bei vielen Detailhandelsunternehmen in der Schweiz und anderen Unternehmen und Behörden auslösen, die Standortattraktivität der Schweiz senken und letztlich auch Freihandelsabkommen gefährden, während sie auf die Preise und Mieten auf dem Immobilienmarkt keinen Einfluss hätte.**

## **1. Unnötige Revision**

Die Revision wird in erster Linie mit der Erfüllung des Postulats 11.3200 Hodgers begründet, welches den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige von aussereuropäischen Ländern mittels Erwerb von Anteilsscheinen fordert. Für die Erfüllung dieses Postulats ist keine Gesetzesrevision nötig. Die Anpassung resp. der Zweck, des Postulats könnte ohne Problem auf Verordnungsstufe (Art. 8 BewV) einfach umgesetzt werden. Die weiteren Vorschläge in dieser Revision bringen massgebliche, unnötige Erschwerungen und werden deshalb von Swiss Retail abgelehnt.

## **2. Besondere Betroffenheit des Detailhandels über Erweiterungen**

Der Detailhandel ist insbesondere von den angestrebten und zur Diskussion gestellten Erweiterungen betroffen:

### **2.1 Einschränkung betreffend Betriebsstättengrundstücke:**

Selbstgenutzte Betriebsstättengrundstücke können weiterhin erworben werden. Falls ein ausländisches Unternehmen ein Grundstück umnutzt oder nach weniger als 10 Jahren vermieten will, muss das Grundstück innert 2 Jahren verkauft werden. Grundstücke dürfen nicht mehr als Kapitalanlage genutzt werden.

Fakt ist jedoch, dass in der Praxis ein in der Schweiz expandierendes und Arbeitsplätze schaffendes Unternehmen selten ein Grundstück findet, welches von der Grösse und von den Nutzungsmöglichkeiten her perfekt zum eigenen Geschäftsbetrieb passt. Somit gibt es häufig Konstellationen, die dazu führen, dass eine Reservefläche von mehr als 30% resultiert. Nach der angedachten Erweiterung würde das künftig bedeuten, dass diese Fläche innerhalb von 2 Jahre veräussert werden müsste. Es wäre also nicht mehr zulässig, die Reservefläche gewerblich zu nutzen (z.B. Vermietung oder Verpachtung an einen weiteren Retailer). Wir lehnen eine solche Regelung, die an den Realitäten vorbei geht, deshalb vollumfänglich ab.

### **2.2 Erschwerungen bei Investitionen**

Investitionen würden durch die angedachte Revision weiter verkompliziert. Für ausländische Unternehmen (wie u.a. für einige unserer Mitglieder) würde Expansion in Form von Grundstückskäufen erschwert und unattraktiver. Gerade ausländische Unternehmen im Detailhandel, die in der Schweiz wachsen und Arbeitsplätze schaffen wollen, würden darin behindert. Kurzum: Die Revision würde insbesondere raumplanerisch unerwünschte Effekte nach sich ziehen, da die Flexibilität bei Umnutzungen verloren ginge, z.B. wegen dem expliziten Umnutzungsverbot (Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG) und der Obergrenze bezüglich des Wohnanteils von Betriebsstätten (Art. 2 Abs. 3 VEBewG). In städtischen Gebieten wird heutzutage aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht oft eine Umnutzung von Industriearealen angestrebt. Falls eine Liegenschaft durch einen ausländischen Marktteilnehmer erworben würde, würde eine entsprechende Grundstücksentwicklung praktisch verunmöglicht.

## **3. Regulierungsfolgeabschätzung spricht für sich**

Die Regulierungsfolgeabschätzung von Fahländer und Partner hält fest, dass die angestrebte Gesetzesänderung zu Regulierungskosten in unbekannter Höhe führt. Sie kommt auch zum Schluss, dass es auf den Nutzermärkten zu keiner Entspannung kommen wird. Das zeigt, dass die angedachte Revision am ursprünglichen Ziel vorbeiführt. Im Gegenteil: Der Kollateralschaden, den diese Revision generieren würde für ausländische, in der Schweiz expandierende Detailhandelsunternehmen (und andere Unternehmen), die Arbeitsplätze schaffen wollen, wäre immens.

Tiefere Preise resultierten v.a. aus einer Ausdehnung des Angebots. Dies zeigt sich heute bereits bei den Geschäftsliegenschaften (Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen). Dort haben höhere Investitionstätigkeiten in den letzten Jahren zu einem grösseren Angebot geführt, weswegen die Mietpreise gesunken sind. Auf dem Wohnmarkt wären ebenso mehr Investitionen gefragt, damit auf dem



bestehenden Bauland mehr und verdichtet gebaut würde (was gerade durch die Verschärfung der Lex Koller verunmöglicht würde). Deshalb ist es kontraproduktiv, eine Anbietergruppe aus dem Markt ausschliessen zu wollen, wie dies die vorliegende Revision als mögliche Erweiterung vorschlägt (Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken, Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG, wie auch die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG und der Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds, Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG). Zugleich zeigen die vorgeschlagenen Ausnahmen bei den Betriebsstättegrundstücken für den Tourismus, dass auch der Bund in gewissen Bereichen die wichtige Rolle ausländischer Investoren und Marktteilnehmer anerkennt. Sie tragen nicht nur im Tourismus dazu bei, Produktions- und Dienstleistungsbetriebe in der Schweiz zu ermöglichen bzw. zu erhalten. Die in der Revision genannten Ausnahmen sind aber nicht durchdacht und würden zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen. Es stellen sich beispielsweise folgende Fragen: Wieso sollen nur touristische Arbeitsplätze durch diese Ausnahme gefördert werden? Wann ist ein Einkaufszentrum eine touristische Infrastruktur und wann dient es „nur“ der Versorgung der lokalen Bevölkerung? Wie wird die Ungleichbehandlung begründet?

#### **4. Bürokratisierung erhöht**

Die Umsetzung der heutigen Lex Koller stellt die Firmen und die kommunalen und kantonalen Behörden bereits vor komplexe Fragen. Die Komplexität wird durch diese Revision erhöht. Sie würde zu grossem administrativem Mehraufwand für Gesuchsteller und Behörden führen, da mehr Bewilligungen ausgestellt werden müssten (z.B. wegen den folgenden Änderungen: Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. a; Art. 6a; Art. 9 Abs. 1 Bst. d), Hauptwohnungen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1ter VEBewG), Umnutzungen (Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG)). Zusätzlich würden mehr rechtliche Verfahren zur Durchsetzung der Gesetzesbestimmungen bei Wegzögern nötig. Die genannten Schätzungen bezüglich des Mehraufwandes im erläuternden Bericht des Bundes erachten wir als deutlich zu tief.

Aus all den oben erwähnten Gründen lehnen wir die Revision und insbesondere die zur Diskussion gestellten Erweiterungen vollumfänglich ab. Auf die vorgeschlagene Revision sollte verzichtet werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse



Dagmar T. Jenni  
Geschäftsführerin

**Per Mail an:**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Basel, 22. Juni 2017  
J.4.6 / LHE

**Stellungnahme der SBVg betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 10. März 2017 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, nachfolgend Lex Koller) und bedanken uns für die Gelegenheit, Ihnen unsere Position darzulegen.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) lehnt die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, Lex Koller) – einschliesslich der zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen – vollumfänglich ab.

Insbesondere die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht und das Verbot des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland erachten wir als ausserordentlich schädlich für den Schweizer Finanzplatz und den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der Ständerat bereits im Jahr 2014 zwei Motionen ablehnte, welche inhaltlich in wesentlichem Masse mit den sog. „Erweiterungsoptionen“ in der aktuellen Vorlage übereinstimmen. Weshalb diese Verschärfungen nun erneut zur Diskussion stehen, ist unverständlich, aus unserer Sicht politisch nicht erwünscht und zudem besteht materiell kein Anlass dazu.

Die Revision soll in erster Linie der Erfüllung des Postulats 11.3200 Hodgers dienen, welches für Staatsangehörige von aussereuropäischen Ländern den Zugang zu Genossenschaftswohnungen mittels Erwerb von Anteilsscheinen fordert. Für die Um-

setzung ist u.E. keine Anpassung auf Gesetzesstufe notwendig, welche mit diversen weiteren Verschärfungen verbunden wäre. 2

Die entsprechende Anpassung könnte auf Verordnungsstufe verhältnismässig einfach umgesetzt werden.

Als Mittel zur Schaffung von günstigem Wohnraum für Schweizer ist die Lex Koller ferner das falsche Gefäss und sind die vorgeschlagenen Massnahmen ungeeignet, da weitgehend wirkungslos oder sogar kontraproduktiv.

Die Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 25. August 2015 hält klar fest, dass die zur Diskussion gestellten Erweiterungen als wirkungslos und schädlich einzustufen sind.

Zusammenfassend betrachtet besteht also keine sachliche Notwendigkeit, erneut über eine Verschärfung der Lex Koller zu diskutieren. Insbesondere wäre die vorgeschlagene Revision mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden, was nicht nur eine schädliche Verunsicherung im Immobilienmarkt und im Kapitalmarkt zur Folge hätte, sondern auch ganz allgemein dem Wirtschaftsstandort Schweiz abträglich wäre.

Wir erlauben uns, mit Bezug auf den aktuellen Entwurf des Gesetzes einige besonders abzulehnende Punkte kritisch zu kommentieren.

Unsere Kommentare sind thematisch (I. Allgemeine Anmerkungen) und in chronologischer Abfolge (II. Zu einzelnen Bestimmungen und III. Fazit) gegliedert. Hinsichtlich der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

## **I. Allgemeine Anmerkungen**

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) lehnt die geplanten Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller“) vollumfänglich ab.

Wir erachten die vorgeschlagenen Anpassungen als nicht notwendig und wenig zielführend. Insbesondere die zur Diskussion gestellte Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht und das Verbot des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland hätten sowohl für den Schweizer Finanzplatz als auch für den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz schwerwiegende Folgen.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass sich der Bundesrat im Jahr 2007 zunächst für eine Aufhebung der Lex Koller ausgesprochen hatte, da er sich davon wichtige volkswirtschaftliche Impulse versprach. Erst im Zusammenhang mit der Finanzkrise

2007/08 und dem stark gestiegenen Interesse an Schweizer Immobilien revidierte der Bundesrat seinen Entscheid.

Im Nachgang zu diesem Entscheid des Bundesrats wurden von Nationalrätin Jacqueline Badran in der Herbstsession 2013 zwei Motionen<sup>1</sup> mit dem Ziel der Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht und der Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften eingereicht.

In der Sommersession 2014 wurden die beiden Motionen vom Ständerat deutlich abgelehnt. Das Parlament hat also vor gerade einmal drei Jahren über eine Verschärfung der Lex Koller entschieden und diese klar verworfen.

Der Umstand, dass der Bundesrat nun unter dem Vorwand, den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für aussereuropäische Staatsangehörige ermöglichen zu wollen (vgl. Postulat 11.3200 Hodgers), die grösstenteils übereinstimmenden Inhalte der abgelehnten Motionen von NR Badran innert kurzer Frist wiederum zur Diskussion stellt, ist materiell nicht notwendig und politisch kaum nachvollziehbar.

Darüber hinaus hat die vom Bundesamt für Justiz (BJ) in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung (Fahrländer Partner AG) klar aufgezeigt, dass die zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Lex Koller keinen Nutzen mit sich bringen und mit nicht abschätzbaren Regulierungskosten verbunden wären. Es wird gar empfohlen, dass *„angesichts der Kosten der Regulierung, der Fraglichkeit der Durchsetzbarkeit sowie des höchstens geringen Nutzens [könnte] es für die Schweiz aus ökonomischer Sicht vorteilhafter sein [könnte], die bisherigen Regelungen zu belassen“*.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die aktuelle Revision der Lex Koller in erster Linie Staatsangehörigen aus nichteuropäischen Ländern den Zugang zu kostengünstigem Wohnraum ermöglichen soll (vgl. Erläuterungsbericht, S. 6). Als erstaunlich erachten wir, dass gleichzeitig einer potentiell finanzkräftigen Gruppe ebenfalls nichteuropäischer Staatsangehöriger der Zugang zum Schweizer Immobilienmarkt massiv erschwert werden soll; mit der Begründung, dass der zentrale Zweck des Gesetzes darin bestehe, sicherzustellen, dass der Boden in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt (vgl. Erläuterungsbericht, S. 5).

Zusammenfassend betrachtet ist für einen Revisionsbedarf der Lex Koller aktuell kein zwingender Grund ersichtlich. Es ist vielmehr zu befürchten, dass eine Revision zu negativen Auswirkungen führen würde. Im Vordergrund stehen insbesondere die Gefährdung von Arbeitsplätzen, massive Wertverluste für Pensionskassen und die erhebliche Beeinträchtigung der Standortattraktivität in der Schweiz (vgl. Zu einzelnen Bestimmungen). Davon abgesehen wären durch die entstehende Rechtsunsicherheit unerwünschte Effekte im Immobilien- und Kapitalmarkt zu befürchten. All dies ist gerade im aktuellen Umfeld besonders störend.

---

<sup>1</sup> vgl. Motion 13.3975, „Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht der Lex Koller“ und Motion 13.3976, „Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften in der Lex Koller“

## II Zu einzelnen Bestimmungen

4

### I. *Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige unter die Bewilligungspflicht (Art. 2 Abs. 2 Bst. b und Art. 8 Abs. 1 Bst. e BewG)*

Wir lehnen es ab, dass der Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige von Staaten, die nicht der EU oder der EFTA angehören, mit tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden soll. Die damit verbundene Veräusserungspflicht bei Wohnsitzaufgabe lehnen wir ebenfalls ab.

Diese Gesetzesänderung würde eine massive Verschärfung der heutigen Praxis darstellen. Sie widerspricht der Eigentumsfreiheit, führt zu einer diskriminierenden Abschottung und damit zur Gefährdung der Attraktivität der Schweiz als Arbeitsort für hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten.

Zudem zeigen die einschlägigen Statistiken mit aller Deutlichkeit auf, dass der grösste Teil der ausländischen Staatsangehörigen, welche bisher als Erwerber von Hauptwohnungen in der Schweiz aufgetreten sind, effektiv Angehörige von EU- und EFTA-Staaten sind. Die vorgeschlagene Massnahme bliebe demzufolge mit Blick auf das angestrebte Regulierungsziel, mehr günstigen Wohnraum für Schweizer zu schaffen, gänzlich ungeeignet und praktisch wirkungslos.

Erschwerend kommt hinzu, dass zusätzliche administrative Hürden mit entsprechenden Kosten (z.B. rechtsstaatliche Verfahren zur Durchsetzung der Gesetzesbestimmungen bei Wegzügen) verbunden wären.

Um dem Postulat Hodgers 11.3200 Rechnung zu tragen, wäre eine Anpassung auf Verordnungsstufe ausreichend und einfach umsetzbar, etwa mit folgendem Wortlaut:

*„Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.“*

### II. *Behandlung von Trusts (Art. 5 Abs. 1 Bst. e BewG)*

Die SBVg lehnt eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.

Einerseits ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig, da die heute in der Praxis geltende Ausnahme nicht erwähnt ist, wonach ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatten sind. Andererseits ist die Formulierung nicht präzise; ein Trust, der durch einen Schweizer Trustee verwaltet wird und zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.



Die Definition von Trusts müsste wenn schon zwischen verschiedenen typischen Grundformen von Trusts und den wichtigsten länderspezifischen Ausprägungen unterscheiden. All dies würde den Rahmen der Lex Koller sprengen. 5

Die Lex Koller wäre auch generell der falsche Ort, um *erstmal*s in der Schweiz das Institut des Trusts zu kodifizieren. Nur schon aus Gründen von Systematik und Transparenz müsste dies wenn überhaupt im Vertrags- bzw. Gesellschaftsrecht des OR geschehen

### *III. Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Mehrheit im geschäftsführenden Organ (Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> BewG)*

Die SBVg lehnt die Einführung eines Vermutungstatbestandes ab, welcher bei einer ausländischen Mehrheit im geschäftsführenden Organ einer juristischen Person von einer ausländischen Beherrschung ausgeht.

Die geplante Änderung wird gemäss dem erläuternden Bericht wie folgt begründet:

*„Art. 6 BewG betreffend ausländische Beherrschung soll geringfügig ergänzt und zudem übersichtlicher gestaltet werden. Insbesondere ist die Zusammensetzung der Verwaltung einer juristischen Person ebenfalls zu berücksichtigen. Die meisten operativ wichtigen Entscheide fällt namentlich dieses Organ und nicht die Gesellschafterversammlung. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates lässt sich auf Grund des Handelsregisters einfach und zuverlässig feststellen, wogegen die Zusammensetzung des Aktionariats und der Einfluss der einzelnen Aktionärsgruppen insbesondere bei Publikumsgesellschaften nicht immer einfach zu ermitteln sind.“*

Zunächst fällt auf, dass sich der neue Vermutungstatbestand gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> BewG im Unterschied zu den geltenden Vermutungstatbeständen gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. a und b BewG nicht auf die Möglichkeit der tatsächlichen Einflussnahme des *obersten Organs einer Gesellschaft* bezieht, sondern auf die Zusammensetzung des *geschäftsführenden Organs*. Oberstes Organ einer Aktiengesellschaft ist die Generalversammlung der Aktionäre (Art. 698 Abs. 1 OR). Der Verwaltungsrat ist grundsätzlich das *Geschäftsführungsorgan*. Er kann sich durch Delegation seiner Geschäftsführungsfunktion (Art. 716b OR) jedoch auf eine Aufsichtsfunktion beschränken.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Generalversammlung den Verwaltungsrat nicht nur wählt (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR), sondern diesen auch jederzeit abberufen kann (Art. 705 OR); entsprechend kann die Generalversammlung durch die Bestimmung der Zusammensetzung des Verwaltungsrats (und die Drohung, einzelne oder alle Verwaltungsratsmitglieder abzuwählen) faktisch auch im Bereich der zwingenden Aufgaben des Verwaltungsrats (Art. 716a OR) die Entscheide des Verwaltungsrats beeinflussen. Aufgrund dieses Umstandes wäre es u.E. nicht angebracht, für die Definition der *beherrschenden Stellung* auf die *Zusammensetzung der Verwaltung* abzustellen. Einen wesentlichen Einfluss kann letztlich nur das oberste Organ der Gesellschaft, d.h. die Generalversammlung, ausüben. Wir sind der Meinung, dass es weder sachgerecht noch zielführend wäre, für die Frage der beherrschenden Stellung auf die *Zusammensetzung des Verwaltungsrats* abzustellen.

Eine ausländische Beherrschung setzt gemäss der geltenden Generalklausel in Art. 6 Abs. 1 BewG voraus, dass eine unter das BewG fallende Person aufgrund ihrer *finanziellen Beteiligung*, ihres *Stimmrechts* oder *aus anderen Gründen* allein oder gemeinsam mit anderen Personen *die Verwaltung oder Geschäftsführung* entscheidend beeinflussen kann. 6

Neu soll neben diesen beiden Vermutungstatbeständen die gesetzliche Vermutung aufgestellt werden, dass eine *Beherrschung durch Personen im Ausland* vorliegt, wenn diese die *Mehrheit des geschäftsführenden Organs* stellen. Im Unterschied zu den geltenden Gesetzesbestimmungen – welche eine Beherrschung insbesondere dann vermuten, wenn Personen im Ausland mehr als ein Drittel des *Kapitals* besitzen (Art. 6 Abs. 2 lit. a BewG) oder über mehr als ein Drittel der *Stimmen* verfügen (Art. 6 Abs. 2 lit. b BewG) – stellt der neue Vermutungstatbestand nicht darauf ab, wer in einer Gesellschaft effektiv das Sagen hat. Dieses Kriterium wäre allerdings im Zusammenhang mit der *entscheidenden Beeinflussung* von ausschlaggebender Bedeutung, denn eine beherrschende Stellung hat in der Tat nur derjenige inne, welcher die wesentlichen Entscheidungen treffen oder zumindest sehr stark beeinflussen kann.

Schliesslich ist zu bemerken, dass das Abstellen auf die Zusammensetzung der Verwaltung zu unangemessenen Ergebnissen führen kann. So hätte die neu gefasste Bestimmung etwa zur Folge, dass eine vollumfänglich von Schweizern gehaltene Gesellschaft alleine aufgrund des Umstandes, dass die Mehrheit der Verwaltungsratsmitglieder ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz haben bzw. nicht das Recht besitzen, sich in der Schweiz niederzulassen, als *Person im Ausland* qualifiziert würde. Diese Konsequenz dürfte wohl nicht den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen. Es ist daher festzuhalten, dass das Abstellen auf die *Zusammensetzung der Verwaltung* nicht der Verwirklichung des Gesetzeszwecks – d.h. der Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens (Art. 1 BewG) – dient. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Gesellschaft mit einer Mehrheit von Verwaltungsräten, welche weder Wohnsitz noch Niederlassungsrecht in der Schweiz haben, einzig zum Zweck des Grundstückserwerbs (kurzfristig) Verwaltungsratsmitglieder mit Wohnsitz bzw. Niederlassungsrecht in der Schweiz einsetzen und somit ohne Bewilligungspflicht ein Grundstück erwerben könnte.<sup>2</sup> Der neue Vermutungstatbestand könnte mithin relativ einfach umgangen werden.

Im Bericht zum Vorentwurf wird ferner festgehalten, dass sich die Zusammensetzung des Verwaltungsrates einfacher feststellen lässt als diejenige des Aktionariats bzw. des Einflusses der einzelnen Aktionärsgruppen. Dieser Umstand mag zwar zutreffen, allerdings erscheint diese Argumentation unter Beachtung des Gesetzeszwecks weder sachgerecht noch zielführend. Im Übrigen hat der Handelsregistereintrag ohnehin nur deklaratorische Wirkung, denn die Rechte und Pflichten des Verwaltungsrates entstehen mit der Wahl und unabhängig von der späteren Eintragung im Handelsregister.

Liegt die *Vermutung der ausländischen Beherrschung* vor, ist für den Grundstückerwerb eine Bewilligung durch die zuständige kantonale Behörde erforderlich (Art. 2 BewG). Der Grundstückerwerb wird in diesem Fall bewilligt, wenn die konkreten Grundstücke zur Deckung von pfandgesicherten Forderungen dienen sollen (Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG). Der

---

<sup>2</sup> Massgeblich sind die Verhältnisse im Zeitpunkt des Erwerbs der Liegenschaft bzw. der Rechte, welche dem Erwerber eine eigentümerähnliche Stellung an der Liegenschaft verschaffen, mithin im Zeitpunkt der Anmeldung des Grundbucheintrags beziehungsweise der Übertragung der entsprechenden Rechte, BGer 2A.465/2002 vom 20. November 2002.

administrative Aufwand wird aufgrund des zusätzlichen Vermutungstatbestands gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> BewG insofern grösser, als die zuständige Behörde anzahlmässig mehr Bewilligungen ausstellen muss als bisher. Die geplante Änderung dient somit nicht dem gewünschten Ziel der Verringerung des administrativen Aufwands. 7

Wir möchten mit Nachdruck betonen, dass bezüglich der Frage der *beherrschenden Stellung* auf die *effektive* Beeinflussung – welche nur das oberste Organ ausüben kann – abgestellt werden muss. Massgeblich kann mithin nicht die Zusammensetzung der Verwaltung und nicht das Domizil bzw. das Niederlassungsrecht des einzelnen Verwaltungsratsmitglieds sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber für die Frage der „beherrschenden Stellung“ auch in anderen Rechtsgebieten auf die tatsächliche Einflussnahme abstellt. So gilt etwa gemäss Art. 37 BEHG i.V.m. Art. 56 BEHV ein nach schweizerischem Recht organisierter Effektenhändler dann als *ausländisch beherrscht*, „wenn ausländische Personen mit massgebenden Beteiligungen direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte der Stimmen an ihnen beteiligt sind oder auf sie in anderer Weise beherrschenden Einfluss ausüben“. In Anlehnung an diese Bestimmung erscheint es nicht zielführend, für die Frage der ausländischen Beherrschung auf die *Zusammensetzung der Verwaltung* abzustellen.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass keine Einheitlichkeit im Zusammenhang mit den Begrifflichkeiten besteht: Während sich die neue Gesetzesbestimmung gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> BewG auf die *Mehrheit des geschäftsführenden Organs* bezieht, ist im erläuternden Bericht die Rede von der *Zusammensetzung der Verwaltung* oder der *Zusammensetzung des Verwaltungsrats*. Diese beiden Begriffe beziehen sich auf eine Aktiengesellschaft. Andernorts wird der Begriff „*Gesellschafterversammlung*“ verwendet, welcher sich jedoch nur auf die GmbH und nicht auf die AG bezieht.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Regelung des neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> BewG abzulehnen ist. Die vorgeschlagene Bestimmung dient keineswegs dem beabsichtigten Gesetzeszweck und kann zudem zu willkürlichen Ergebnissen führen. Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Unternehmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

#### IV. Beherrschung von Immobilienfonds (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> lit. c)

Die SBVg lehnt die Revision dieser Bestimmung ab.

Der Regelungsgehalt des erst im Jahr 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen. Der nun vorgeschlagene Wortlaut führt leider zu keiner Klärung. So ist beispielsweise fraglich, was unter „*die Vermögensverwaltung wahrnehmen*“ zu verstehen ist. Handelt es sich dabei um die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide, das allgemeine Asset Management oder das Property Management?

Wir halten es für wenig sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich ebenso unklare Bestimmung resp. eine weitere Vermutung unter anderem für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Darüber hinaus ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im 8 Kollektivanlagengesetz (KAG) bereits besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier neue und unerwünschte Unklarheiten geschaffen.

Des Weiteren wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass „*der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten*“, nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird. Im Übrigen gelten die bereits vorstehend unter Ziff. III gemachten weiteren Ausführungen auch hier.

Im Übrigen bedeutet die drohende Verschärfung, dass Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds zu befürchten sind, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind. Indem Wertverluste resultieren könnten, wären auch Private und Vorsorgeeinrichtungen (und bei diesen sachlogisch deren Destinatäre, mithin Private) Leidtragende.

#### V. *Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung*

Wir lehnen es ab, dass zukünftig nur noch ausländisch beherrschte Banken und Versicherungsgesellschaften mit Sitz in der Schweiz aufgrund pfandgesicherter Forderungen mit Bewilligung ein Grundstück erwerben können.

Im erläuternden Bericht wird es als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren. Dies unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es wichtig, dass der Gläubiger bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Mit dem neuen Wortlaut soll dies nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz möglich sein. Damit werden in der Schweiz tätige und zugelassene Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies stellt eine Diskriminierung dar, die wir ablehnen. Es ist zu befürchten, dass aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarungen bzw. aus Reziprozitätsgründen Schweizer Banken im Ausland vergleichbare Einschränkungen drohen, was im Interesse des Schweizer Finanzplatzes zu vermeiden ist.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c)

gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

## *VI. Verkaufspflicht mangels Nutzung als Hauptwohnung (Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup>)*

Wir lehnen die Verpflichtung ab, dass eine nicht mehr als solche genutzte Hauptwohnung innert zwei Jahren zu veräussern ist. Niemand kann im Vorhinein klar festlegen, wie lange er eine als Hauptwohnung geplante Liegenschaft tatsächlich auch als solche nutzen wird. Die Gründe, dass eine Hauptwohnung nachträglich diesen Zweck verliert, sind vielfältig. So stellt beispielsweise ein verändertes familiäres und/oder berufliches Umfeld einen absolut legitimen und unverschuldeten Grund dar. Im Zeitalter zunehmender Flexibilisierung von Familienstrukturen, Wohnformen und Arbeitsmodellen wird die Notwendigkeit des Wechsels der einmal definierten Hauptwohnung sogar immer häufiger eintreten. Die Gesetzgebung darf sich solchen Trends nicht verschliessen und darf sie dementsprechend auch nicht bestrafen. Die vorgesehene Massnahme wäre zudem ein nicht zu rechtfertigender massiver Eingriff in die Eigentumsgarantie.

Auf den Immobilienmarkt hätte eine solche Massnahme drastische Auswirkungen. Zwar würde der Immobilienkauf vordergründig tatsächlich für ausländische Personen weniger interessant. Im gleichen Umfang würde aber auch der schweizerische Arbeitsmarkt für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte unattraktiv. Eine solche Entwicklung würde der Schweizer Wirtschaft nachhaltig schaden. Mittelfristig wären Arbeitsplätze und Steuereinnahmen gefährdet.

Gleichzeitig würde sich das Immobilienangebot für Schweizerinnen und Schweizer kaum verbessern. Vielmehr würden als Folge des Ausbleibens ausländischer Käufer wohl einfach mehr Desinvestitionen vorgenommen und weniger neuer Wohnraum geschaffen. Im Ergebnis würde sich die Situation hinsichtlich der Suche nach günstigem Wohnraum eher noch verschärfen, übersteigt doch bereits die inländische Nachfrage das effektive Angebot an schweizerischen Liegenschaften bei weitem (vgl. oben Ziffer IV).

## *VII. Zeitlich unbeschränkte nachträgliche Nichtigkeit (Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup>)*

Wir wehren uns gegen das Ansinnen, dass die Nichtigkeit eines Liegenschaftskaufs mangels fehlender Bewilligung ohne jede zeitliche Eingrenzung auch nachträglich festgestellt werden kann. Zwar wird im Erläuterungsbericht (S. 9) die Möglichkeit gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG erwähnt, die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht innerhalb der absoluten Verjährungsfrist zu erwirken. Dass dies in der revidierten Fassung anders als bisher generell möglich wäre, ist zu begrüssen, aber nicht ausreichend. Vorab wäre direkt im Gesetz klarzustellen, was mit „absoluter Verjährungsfrist“ (gemäss Erläuterungsbericht, S. 9) gemeint ist. Unsers Erachtens müsste hier die Frist von 10 Jahren seit der relevanten Liegenschaftsübertragung ausdrücklich im Gesetz statuiert werden. Aus Gründen von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und im Interesse des Rechtsfriedens wäre darüber hinaus spiegelbildlich auch die Möglichkeit der nachträglichen Feststellung der Nichtigkeit gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG auf dasselbe vernünftige Mass von 10 Jahren zu begrenzen. Dies würde in vielen Konstellationen ein Feststellungsverfahren unnötig machen, führte ohne weiteres zu Rechts-



frieden und würde den Staatsapparat entlasten. Die Frist von 10 Jahren würde zudem mit der Verjährungsfrist korrespondieren, welche für zahlreiche anderweitige Ansprüche im Zusammenhang mit einem zivilrechtlichen Geschäft gilt. Gerade bei Sachverhalten, bei welchen die Bewilligungspflicht nach Lex Koller ein Thema ist, stellen sich regelmässig noch zahlreiche andere heikle Fragen, welche im Streitfall zu Ansprüchen führen können. Der Gesetzgeber hat alles vorzukehren, dass sämtliche Regeln und damit zusammenhängende Ansprüche aus einem Sachverhalt koordiniert beurteilt werden können. Gestützt auf den Gleichlauf von Fristigkeiten ist dies möglich. Andernfalls entstünden regemässig von der Rechtsordnung nicht gewollte unbillige Resultate. 10

Ein zeitlich unbegrenztes Risiko der Nichtigkeit eines Immobilienkaufs gemäss aktuellem Vorschlag zur Änderung von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG hätte massive Auswirkungen auf den Hypothekemarkt. Die Hypothekenangebote würden sich verteuern, um damit die Verluste aus solchen Risiken aufzufangen. Im Ergebnis wäre die Massnahme mit Blick auf das Regulierungsziel der Schaffung von günstigem Wohnraum für Schweizer klar kontraproduktiv.

## **Erweiterungen zur Diskussion:**

### *VIII. Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht*

Seit der Revision der Lex Koller im Jahr 1997 sind betrieblich genutzte Liegenschaften bzw. Grundstücke, die als ständige Betriebsstätten dienen, von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Ziel der Revision im Jahr 1997 war die Ermöglichung von ausländischen Investitionen zur Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe. Rückblickend kann diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes als Erfolg für die Schweizer Volkswirtschaft betrachtet werden. Im erläuternden Bericht wird diese Tatsache nicht bestritten und es wird auch nicht dargelegt, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung diese erzielen soll.

Die im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht stehenden Einschränkungen des Erwerbs von Büro- und Geschäftsliegenschaften hätten äusserst einschneidende und unverhältnismässig weitreichende Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz.

Einerseits würde die Ansiedlung neuer Unternehmen beträchtlich erschwert, und hier domizilierte ausländisch beherrschte Firmen würden in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt. Andererseits ist zu befürchten, dass Unternehmen, die in der Schweiz kein ausreichendes Raumangebot finden, abwandern bzw. alternativ im Ausland investieren würden. Ausländisch beherrschte Unternehmen müssten allenfalls sogar ihre Betriebsstätten in der Schweiz verkaufen oder wären beim Erwerb neuer Liegenschaften stark eingeschränkt. Auch schweizerische Unternehmungen wären betroffen: Bei der Veräusserung von Betriebsteilen und Gesellschaften an ausländische Erwerber würden sie potentielle Kaufinteressenten verlieren, weil sich der Kreis auf diejenigen beschränkt, welche ohne Bewilligung Betriebsstättegrundstücke erwerben können bzw. Transaktionen würden erschwert werden, weil die betreffenden ausländischen Interessenten ein Bewilligungsverfahren mit ungewisser Dauer und ungewissem Ausgang durchlaufen müssten.

Bei dieser Ausgangslage wäre u.a. mit einem Arbeitsplatzverlust und verminderten Steuereinnahmen zu rechnen. 11

Zudem ist aktuell im Markt für Büro- und Geschäftsflächen ein Überangebot erkennbar, das nur beschränkt absorbiert wird und zu tieferen Mietpreisen bzw. Leerständen mit entsprechenden Wertkorrekturen führen dürfte. Eine regulatorische Einschränkung der Käuferseite würde sich in einem abkühlenden Markt zusätzlich beschleunigend und somit negativ auswirken. Ferner würde abwanderndes Kapital Desinvestitionen nach sich ziehen, was zu einem wachsenden Angebot und damit zu Druck auf die Transaktionspreise und zu Wertberichtigungen führt. Es fehlt in diesem Segment also nicht an Angebot, sondern an potentiellen Investoren. Dass gerade in diesem Segment ausländische Investoren vom Schweizer Markt ferngehalten werden sollen, ist wenig nachvollziehbar.

Der Befürchtung, dass Bodenrenten oder Steuern nicht in der Schweiz reinvestiert werden könnten, sondern ins Ausland abwandern, ist zu entgegnen, dass gerade ausländische Investoren mit Ihren Investitionen in der Schweiz dazu beitragen, dass Entwicklungsprojekte und die damit verbundenen Erneuerungen, beispielsweise von „Industriebrachen“ oder anderweitig anspruchsvollen Liegenschaften realisiert werden können.

Ferner muss festgehalten werden, dass der Schweizer Markt für Gewerbeimmobilien auch aus Sicht globaler Investoren relativ klein und stark reguliert ist, mit entsprechenden Eintrittshürden für ausländische Investoren. Zudem sind die tiefen Renditen in der Schweiz für ausländische Investoren oftmals unattraktiv. Der Anteil ausländischer Investoren an Schweizer Immobiliengefässen liegt im Mittel sodann auch bei schätzungsweise unter 10%. Mit einer eigentlichen Kapitalschwemme in Schweizer Gewerbeimmobilien ist folglich nicht zu rechnen, insbesondere bei den aktuellen Markterwartungen.

Es ist richtig, dass sich der Mietwohnungsmarkt aktuell, besonders in den Zentren, teilweise angespannt präsentiert. Eine Verschärfung der Lex Koller bei Gewerbeimmobilien kann daran allerdings nichts ändern. Das zeigt sich beispielhaft an dem – durch die Lex Koller regulierten – Markt für Rendite-Wohnliegenschaften. Dieser hat sich – obwohl keine ausländischen Investoren zugelassen sind – ebenfalls markant entwickelt. Die Lex Koller schützt folglich nicht vor Überhitzungen.

Steigende oder sinkende Kaufpreise für Immobilien haben dabei keinen direkten Einfluss auf die Mietpreise. Die Mieten sind abhängig von Angebot und Nachfrage auf dem Mietermarkt. Ausländische Investoren erhöhen sogar das Angebot an Immobilien und können so einen weiteren Anstieg der Mieten dämpfen.

Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgeabschätzung bei Fahrländer Partner AG vom 28.8.2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland sowie anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (vgl. Seite 18). Mit der vorgesehenen Revisionsidee würde also genau das Gegenteil der Zielsetzung der Revision erreicht.

Insbesondere ist auch zu bedenken, dass bei einer Verschärfung der Lex Koller andere Staaten ebenfalls Massnahmen ergreifen und möglicherweise den – für die Schweizer

Unternehmen so wichtigen – Marktzugang und den Erwerb von Betriebsstätten im Ausland erschweren könnten. 12

*IX. Einschränkung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften durch Personen im Ausland in der Lex Koller*

Mit der Einschränkung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften sollen zwei Anteilserwerbe unter die Bewilligungspflicht gestellt werden, die entweder noch nie bewilligungspflichtig waren (Erwerb von Anteilen an regelmässig gehandelten Immobilienfonds) oder erst vor wenigen Jahren von der Bewilligungspflicht ausgenommen wurden (Erwerb von in der Schweiz kotierten Anteilen an juristischen Personen; in Kraft seit 1.4.2005).

Erst per 1.3.2013 wurden sodann Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Eine Wiederunterstellung ist nicht zielführend, da der Schweizer Markt für Wohnliegenschaften durch einheimische Investoren, namentlich Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger dominiert wird. Zudem sind Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein. Der Anteil der von Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht lediglich 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die Annahme, dass Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften eine preistreibende Wirkung auf den Wohnimmobilienmarkt hätten, entbehrt damit jeglicher Grundlage.

Für den Fall, dass ausländische Anleger tatsächlich keine kotierten Immobilienfonds mehr erwerben dürften, wären drastische Folgen für dieses Anlagesegment zu befürchten.

Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nichtkotierten Fonds wären somit gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen, was zu massiven Kosten sowohl für die ausländischen aber auch für die Schweizer Anleger (namentlich Schweizer Pensionskassen und damit deren Versicherte) führen würde. Eine solche Massnahme erachten wir als kostenintensiv und wenig zielführend im Sinne der Lex Koller.

Der Ausschluss von ausländischem Kapital würde bei Immobilienfonds in erster Linie zu einem Angebotsüberhang und in der Folge zu sinkenden Kursen führen. Damit direkt verbunden wären massive Wertverluste, insbesondere für Pensionskassen und deren Versicherte. Die grössten Verlierer wären kleinere Pensionskassen.

Im Falle von kotierten Immobiliengefässen handelt es sich nämlich keineswegs um „preistreibende Konkurrenz“ für kleinere Pensionskassen, sondern vielmehr um eine Ergänzung oder Alternative zu Direktinvestitionen in den Markt. Sie sind gerade für kleinere Pensionskassen eine sinnvolle und das Risiko diversifizierende Möglichkeit, um indirekt in den Immobilienmarkt zu investieren.

Ferner würde die praktische Umsetzung eines Beteiligungsverbot, insbesondere im Bereich der kotierten Immobiliengesellschaften wie auch der kollektiven Kapitalanlagegefässe für alle Beteiligten, v.a. auch für die Anleger und die Gesellschaften, massiv erschwert bzw. wäre mit erheblichen Folgen verbunden.

Faktisch würden einzelne Handels-Transaktionen wieder bewilligungspflichtig. Beim Börsenhandel ist aber eine vorgängige Prüfung der Herkunft des Besitzers von Anteilen an Immobilienanlagen nicht praxistauglich. Dieser Umstand wäre für einen geregelten und berechenbaren Börsenhandel eine unerträgliche Situation. Zudem ist fraglich, wie der Anleger, beispielsweise auch der Kleinanleger, beurteilen können soll, ob der börsliche Erwerb eines Anteils der Bewilligungspflicht untersteht oder nicht. 13

Vor diesem Hintergrund müssten die Immobiliengesellschaften möglicherweise aus dem Swiss Performance Index (SPI) ausgeschlossen werden, um ausländische Investoren den Zugang über Indexfonds zu verunmöglichen.

Dies würde den Immobiliengesellschaften die Kapitalmarktfähigkeit und damit wesentliche Refinanzierungsmöglichkeiten nehmen. Sie würden als wichtige Risikoträger bei umfangreichen Immobilieninvestitionen geschwächt.

Die Folge all dieser Einschränkungen wäre wohl, dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten, wovon insbesondere zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre betroffen wären, die ihre Aktien wegen abnehmender Markteffizienz nicht mehr zu marktgerechten Preisen veräussern könnten. Damit gefährdet die Gesetzesvorlage auch Vermögen der beruflichen und privaten Vorsorge vieler Schweizer Bürger. Auch vor diesem Hintergrund ist die Anpassung abzulehnen.

### III. Fazit

Die heutige Lex Koller ist Ergebnis einer in den 50er Jahren entstandenen Regelung betreffend den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland. Das Gesetz wurde verschiedentlich revidiert, um jeweils festgestellte Mängel zu beheben bzw. die Veränderungen der massgeblichen politischen und wirtschaftlichen Faktoren nachzuvollziehen. Das heutige Gesetzeswerk kann in der Folge als ausgereiftes und auf vielfältige Probleme und Bedürfnisse ausgerichtetes und anwendbares Gesetz bezeichnet werden.

Das Gesetz hat eine hohe Akzeptanz und ist in den Grundzügen sowohl der schweizerischen Bevölkerung wie auch den interessierten Personen im Ausland bekannt. Zusammenfassend ist für eine Verschärfung der Lex Koller aktuell kein zwingender Grund ersichtlich. Es ist vielmehr zu befürchten, dass eine Revision zu negativen Auswirkungen führen würde. Insbesondere könnten als Folge dieser Gesetzgebung andere Staaten kontraproduktive Gegenmassnahmen ergreifen und den – für die Schweizer Unternehmen so wichtigen – Marktzugang und den Erwerb von Betriebsstätten im Ausland erschweren.

Im Fokus stehen dabei insbesondere die Gefährdung von Arbeitsplätzen, massive Verluste für Pensionskassen, die Beeinträchtigung der Standortattraktivität in der Schweiz, die Verminderung von Steuereinnahmen und die Rechtsunsicherheit bzw. gesamtwirtschaftlich unerwünschte Effekte im Immobilien- und Kapitalmarkt.

\*\*\*

14

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen.  
Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Schweizerische Bankiervereinigung



Philipp Halbherr



Lukas Hetzel



Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Petit-Lancy, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## I Synthèse

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.

Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:

Premièrement, le Conseil des Etats a **clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison»**. Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers**, pour autant qu'ils existent, **ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs**. Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III Prise de position sur les différentes dispositions

#### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*



## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## **2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### **2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

**2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE  
(TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

**2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE  
(PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ  
ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

**2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.



## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

**2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

**2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE  
(AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE  
(AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.



### **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

### **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

### **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

## **3 Extensions possibles**

### **3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)**

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont

à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;

- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*



### 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%),

les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

José ESPASANDIN, Directeur général



**Transimo SA**  
Avenue de Tivoli  
1700 Fribourg

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Fribourg, 20.06.2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRL-FAIE».

## **I Synthèse**

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## **II Remarque préalable d'ordre général**

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux



propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENTS PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la

réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 **Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

#### **Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

### 2.4 **Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

**2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE  
(TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

**2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE  
(PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

**2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre



par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2bis let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2bis let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2bis let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## **2.15 Art. 8 al. 1 let. c et cbis LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)**

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses

termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1ter PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4bis et 4ter PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de

l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1bis LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

**2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.



**2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE  
(INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321bis CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.31 Art. 32 PRLFAIE  
(PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

**2.32 Art. 33 PRLFAIE  
(CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

**2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

**3 Extensions possibles**

**3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE  
(IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)**

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

**Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le

rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à

l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;

- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.» FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déli-cates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires.**

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

**3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE  
(FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

**3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE  
(SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**



L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'auto-risation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Transimo SA



René Häslar



Catherine Dubey

Zustellung per E-Mail an  
Bundesamt für Justiz  
egba@bj.admin.ch

Bern, 31. Mai 2017

**Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland:  
Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Bis am 30. Juni 2017 läuft die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG). Wir möchten zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt Stellung beziehen:

Wir begrüssen die Änderungsvorschläge, welche die Rechtssicherheit erhöhen und Umgehungsgeschäfte verhindern sollen. Der Vorlage fehlt aber ein wichtiger Gesichtspunkt: Sie berücksichtigt nicht, dass beim Kauf von Schweizer Immobilien durch Ausländer eine nicht unerhebliche Geldwäschereigefahr besteht. Wir bemängeln deshalb, dass die Vorlage keine Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäscherei beim Immobilienerwerb enthält. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf diesen wichtigen Punkt.

**Antrag 1**

Die mit dem Vollzug des BewG betrauten Behörden sollten nicht nur abklären, ob Ausländer bzw. ausländische Vermögenswerte in einen Immobilienkauf involviert sind, sondern darüber hinaus auch gesetzlich verpflichtet werden, die saubere Herkunft dieser ausländischen Vermögenswerte abzuklären. Dafür sollten sie gesetzlich verpflichtet werden, die wirtschaftlich berechnete Person an den Vermögenswerten mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt festzustellen. Der dafür geltende Sorgfaltsmassstab sollte mindestens demjenigen von Art. 4 des Geldwäschereigesetzes entsprechen mit dem Zusatz, dass eine Selbstdeklaration gemäss Art. 4 Abs. 2 Geldwäschereigesetz von den Behörden verifiziert werden sollte.

**Antrag 2**

Der Erwerb von Betriebsstättegrundstücken sollte generell wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden.



## **Begründung**

Die Anfälligkeit des Immobiliensektors für die Investition von illegal erworbenen Geldern wurde auf internationaler Ebene bereits verschiedentlich thematisiert. Insbesondere während den letzten rund fünf Jahren sind entsprechende Publikationen erschienen, darunter mehrere von Transparency International, welche den Immobiliensektor als Hochrisikobereich für Geldwäscherei identifizieren<sup>1</sup>. Auch die Financial Action Task Force (FATF) beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren mit der Problemstellung. Gemäss ihren Untersuchungen machten Immobilien weltweit zwischen 2011 und 2013 rund 30 Prozent der konfiszierten kriminellen Vermögenswerte aus, was die Anfälligkeit des Sektors deutlich aufzeigt.<sup>2</sup> Ihre Empfehlungen zur Verhinderung von Geldwäscherei enthalten denn auch griffige Massnahmen zur Eindämmung dieser Risiken.

Auch der Schweizer Immobiliensektor ist attraktiv für Geldwäscherei, wie eine nationale Analyse der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken aufzeigt.<sup>3</sup> Besonders attraktiv ist der Schweizer Immobiliensektor für die Investition von Vermögenswerten aus im Ausland erfolgten Korruptionshandlungen und aus dem organisierten Verbrechen. So weisen die den Strafverfolgungsbehörden bekannten Geldwäscherei-Verdachtsfälle mit Bezug zum Immobiliensektor sehr häufig einen internationalen Bezug auf. Und für die Verschleierung der illegalen Herkunft der investierten Vermögenswerte werden oftmals Gesellschaftskonstrukte, wie insbesondere Sitzgesellschaften, zwischengeschaltet<sup>4</sup>.

Der Schweizer Gesetzgebung begegnet diesen Risiken aber ungenügend. Das Geldwäschereigesetz fokussiert auf die Finanzintermediäre, denen es Sorgfalts- und Meldepflichten für die Verhinderung von Geldwäscherei auferlegt. Weitere in einen Immobilienkauf involvierte Akteure, wie insbesondere die Notare und die Immobilienmakler, fallen in aller Regel nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes. Wenn der ausländische Käufer einer Schweizer Liegenschaft den Kaufpreis über einen ausländischen Finanzintermediär übermitteln lässt, was in der Praxis sehr oft, wenn nicht gar regelmässig der Fall sein dürfte, zielen die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes deshalb in die Leere. Dies hat zur Folge, dass ein Ausländer leicht unbemerkt Vermögenswerte illegaler Herkunft in eine Schweizer Immobilie investieren kann; kein Schweizer Akteur ist verpflichtet, den Geldwäschereifall erkennen zu können.

---

<sup>1</sup> Siehe etwa Transparency International (2017), Doors Wide Open: Corruption and Real Estate in Four Key Markets, [http://files.transparency.org/content/download/2121/13496/file/2017\\_DoorsWideOpen\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2121/13496/file/2017_DoorsWideOpen_EN.pdf); Transparency International EU (2017), Under the Shell: Ending Money Laundering in Europe, S. 49, [http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/04/EBOT-REPORT-TIE-014-16\\_clean.pdf](http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/04/EBOT-REPORT-TIE-014-16_clean.pdf); Transparency International UK (2015), Corruption on Your Doorstep: How Corrupt Capital is Used to Buy Property in the UK, <https://www.transparency.org.uk/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=5039>.

<sup>2</sup> FATF (2013), Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, S. 24, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf>.

<sup>3</sup> Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) (2015), Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, S. 102 ff., <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42572.pdf>.

<sup>4</sup> Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) (2015), Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, S. 104.

Das BewG schränkt den Kauf von Grundstücken durch Ausländer ein, um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern. Zur ursprünglichen Zwecksetzung des Gesetzes zählt damit nicht die Verhinderung von Geldwäscherei. Wie die obenstehenden Ausführungen zeigen, bildet der Grundstückerwerb durch Ausländer – und dabei insbesondere der Einsatz von Gesellschaftskonstrukten – das Hauptrisiko für Geldwäscherei. Das BewG ist deshalb der richtige Erlass, um die Gesetzgebungslücke zu schliessen. Und die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten kantonalen Bewilligungsbehörden sind geeignet, die wirtschaftlich berechnete Person an den involvierten Vermögenswerten festzustellen, um zu verhindern, dass über den Erwerb einer Schweizer Immobilie durch einen Ausländer Vermögenswerte illegaler Herkunft gewaschen werden. Über eine Ausdehnung der Sorgfaltspflichten der Schweizer Finanzintermediäre könnte die bestehende Gesetzgebungslücke nicht effektiv geschlossen werden; wie dargelegt wurde, sind sie nämlich oftmals gar nicht im erforderlichen Ausmass in den Immobilienkauf involviert.

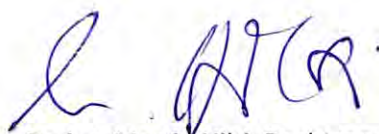
Die oben dargelegten Geldwäschereirisiken bestehen ohne Abstriche auch beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken. Der Erwerb dieser Grundstücke durch Ausländer sollte deshalb wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehe Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin  
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt  
Geschäftsführer



**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Volketswil, 21. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blossere Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreicht: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene

Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### **III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **1 Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstre-



ckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit aus-

ländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

**2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG  
(BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch

über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr.

123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## **2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den



Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

**2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekergeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

**2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

### **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## **3 Mögliche Erweiterungen**

### **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Allein-erziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im ent-



sprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb*

*von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### **3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### **3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Ge-**

**samtimmobilienmarkt klein.** Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.


Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**TREOS AG**  


Daniel Koch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

**Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)**

Luzern, 29. Juni 2017  
Tel. +41 41 360 70 73/ [adrian.buehlmann@tu-z.ch](mailto:adrian.buehlmann@tu-z.ch)

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme Transportunternehmen Zentralschweiz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Transportunternehmen Zentralschweiz (TUZ) bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

TUZ vertritt die Interessen der Seilbahnen, Skigebiete und weiterer touristisch wichtiger Transportunternehmen aus den Bereichen Schifffahrt, Bus und Eisenbahn in der Zentralschweiz. Die 65 Mitgliedunternehmen nehmen im lokalen, regionalen und überregionalen Tourismus eine zentrale Rolle ein und fungieren als Rückgrat der Tourismusdestinationen.

### **a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**TUZ lehnt die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht TUZ ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht TUZ unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen, Transportunternehmen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter ist TUZ der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.

Und schliesslich kann TUZ die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hin wirkt. Der Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.



## **b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage**

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

TUZ lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

TUZ lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgenstock-Ressort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte sich gefragt werden, welche Hürden für ausländische Investoren ab- statt aufgebaut werden können.

TUZ lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht dem heutiger Praxis wie Investitionsentscheide von grösserem Ausmass getroffen werden und sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.

Aus diesem Grund lehnt TUZ die vorgeschlagenen Änderungen ab.

**Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobilien-  
gesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und würde sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.

TUZ lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

**c) Fazit**

Zusammenfassend möchte TUZ auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und des alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblichen und unnötigen administrativen Aufwand sind die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äusserst negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und muss vermieden werden.

**TUZ lehnt folglich die gesamte Vorlage ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Transportunternehmen Zentralschweiz TUZ



Sepp Odermatt  
Präsident



Adrian Bühlmann  
Geschäftsführer

Per E-Mail an:  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
3003 Bern

29. 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

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir haben unsere Anliegen u. a. in die Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung und der economiesuisse eingebracht und verweisen ebenfalls auf die Stellungnahmen der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen.

UBS lehnt die vorgeschlagenen Änderungen wie auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Lex Koller ab.

### **1. Position von UBS zur Revision im Allgemeinen**

Die Schweizer Wirtschaft profitiert von offenen Märkten und gegenseitigem Marktzugang. Eine Abschottung schwächt die Position der Schweiz, wenn es darum geht, den Marktzugang in andere Länder zu sichern bzw. zu verbessern. UBS als weltweit tätiger Konzern ist in hohem Masse daran interessiert, dass Eintrittsbarrieren in anderen Ländern abgebaut werden. Dies bedeutet aus Reziprozitätsgründen gleichzeitig, dass in der Schweiz nicht neue Behinderungen für ausländische Personen eingeführt werden sollen.

Die Ausländerdiskriminierung und die diskutierte Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht reduzieren die Attraktivität der Schweiz als Produktions- und Dienstleistungsstandort, widersprechen internationalen Übereinkommen und schaden dem Wirtschaftsstandort Schweiz. Im Ausland wird damit der Eindruck verstärkt, dass die Rechtssicherheit in der Schweiz abnimmt und die Schweiz als Wirtschaftsstandort an Attraktivität einbüsst. Nach dem nachwirkenden Nationalbankentscheid 2015, der Minderinitiative, der Masseneinwanderungsinitiative und der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III darf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz nicht weiter geschwächt werden.

Das mit der Revision eigentlich angestrebte Ziel, die Immobilienpreise und Wohnungsmieten in der Schweiz zu senken, wird nicht erreicht, denn diese Preise hängen nur sehr begrenzt von der Nachfrage ausländischer Investoren ab. Die wichtigen Einflussfaktoren sind vielmehr Tiefzinsphase, Bevölkerungswachstum, steigende Flächenbedürfnisse, Bau- und Zonenordnungen sowie die robuste Konjunktur.

Infolge von neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzung) wird der administrative Aufwand für Gesuchsteller und Behörden zunehmen (d.h. im Gegenteil zur von der Vorlage angestrebten Vereinfachung); Komplexität und Dauer von Bewilligungsverfahren dürften weiter steigen. Damit wird unnötig Bürokratie aufgebaut, ohne dass u.E. ein verhältnismässiger Nutzen erkennbar wäre.

## **2. Stellungnahme zu ausgewählten Anliegen der Revision**

Im Folgenden nehmen wir zu einzelnen Anliegen Stellung und legen dar, weshalb wir die vorgeschlagenen Änderungen der Lex Koller ablehnen.

### **2.1. Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige sowie Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht**

Die seit dem Jahr 1997 geltende Bewilligungsfreiheit des Erwerbs von Wohneigentum durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige (Drittstaatenangehörige) sowie die Aufhebung des Veräusserungszwangs beim Verlassen der Schweiz haben sich bewährt. Eine Rückgängigmachung führt zu aufwändigen und zeitraubenden Bewilligungsverfahren zum Erwerbszeitpunkt und resultiert in einem erhöhten Verwaltungsaufwand in den Kantonen. Dabei stellt die Senkung des administrativen Aufwands bei der Umsetzung der Lex Koller ein erklärtes Ziel der Revision dar.

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen beim Verlassen der Schweiz wurde ebenfalls im Jahre 1997 aufgehoben, um den in die Schweiz ziehenden ausländischen Personen (insb. Unternehmern und Kaderangestellten) einen unkomplizierten Erwerb von Wohneigentum ohne Risiko der Wiederveräusserung zu ermöglichen. Eine Wiedereinführung der Veräusserungspflicht verletzt das Diskriminierungsverbot, da die EU-Bürger von einer Veräusserung ausdrücklich befreit bleiben. Zudem ist fraglich, ob ein solch einschneidender Eingriff in die Eigentumsfreiheit der betroffenen Wohneigentümer zulässig ist. Die Verhältnismässigkeit des vorgeschlagenen Instrumentes ist auf jeden Fall äusserst fraglich, schon aufgrund der Tatsache, dass umstritten ist, ob die Massnahme für das Erreichen des angepeilten Ziels überhaupt tauglich ist.

Das für Finanzinstitute wichtige und von Pensionskassen neu entdeckte Geschäftsfeld der Hypothekarfiananzierung würde infolge verminderter Planbarkeit, erhöhter Administration sowie des Veräusserungszwangs erheblich erschwert. Sowohl aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als auch aus Arbeitgebersicht hat UBS kein Interesse, für ausländische Arbeitnehmer den Erwerb von Wohneigentum unattraktiv zu gestalten.

### **2.2. Beschränkung der maximal zulässigen Quote von Wohnungen auf einen Drittel (Mindestwohnanteilvorschriften)**

Die in der Praxis etablierte 50%-Regel hat sich bewährt und sollte nicht verschärft werden. Eine formelle Begrenzung des Wohnanteils beim Erwerb von Grundstücken auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss auf den Wohnimmobilienmarkt.

### **2.3. Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Mehrheit in der Geschäftsleitung**

Die bereits in der heutigen Lex Koller verankerten Vermutungstatbestände „Kapital“ und „Stimmrechte“ stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Kriterien entsprechen schweizerischen wie auch internationalen Rechnungslegungsstandards.

Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs zielt, würde die unternehmerische Freiheit von Schweizer Unternehmungen erheblich einschränken. Unternehmen sollen unabhängig von der Nationalität die am besten geeigneten Personen in die Geschäftsleitung sowie den Verwaltungsrat berufen können.

Weiter bestünde die Gefahr, dass Unternehmen, welche nach heutiger Auffassung schweizerisch sind und ihre Wertschöpfung in der Schweiz generieren, in Zukunft als „Personen im Ausland“ gelten und somit der Lex Koller unterstellt werden könnten. Ggf. könnten auch Kunden / Geschäftspartner von Schweizer Unternehmen als „Personen im Ausland“ qualifizieren mit den daraus resultierenden Unsicherheiten in der jeweiligen Geschäftsbeziehung (z.B. bei der Finanzierung).

### **2.4. Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum**

Die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum ist nach heutiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht zulässig. Die Einräumung von Kontrollbefugnissen zuhanden von (kommunalen) Baubewilligungsbehörden verlängert die heute bereits langen Baubewilligungsverfahren zusätzlich und erhöht den administrativen Aufwand sowohl für Gesuchsteller als auch für Behörden. Die Bedeutung für Wohnungsmieten ist dabei unerheblich.

## **3. Position von UBS zu den „möglichen Erweiterungen“ der Revision**

Der Bundesrat stellt weitere Änderungen der Lex Koller als „mögliche Erweiterungen der Vorlage“ zur Diskussion, die zurzeit nicht Gegenstand der Vorlage sind. Diese „möglichen Erweiterungen“ sind ebenso abzulehnen, insbesondere diejenigen betreffend Wiederunterstellung von Betriebsstätten unter die Bewilligungspflicht sowie diejenigen betreffend Immobilienfonds und Wohnimmobiliengesellschaften.

Die Einschränkungen bezüglich Immobilienfonds sowie Wohnimmobiliengesellschaften sind für das eigentlich angestrebte Revisionsziel, die Immobilienpreise und Wohnungsmieten in der Schweiz zu senken, irrelevant. Im Gegenteil: Grösste Käuferschaft von Wohnungen und kommerziellen Liegenschaften in der Schweiz sind namentlich schweizerische Pensionskassen, Versicherungen, Finanzinstitute sowie Schweizer Privatanleger. Die Einschränkungen gefährden BVG-Vermögen sowie Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger und sind mit negativen Konsequenzen für die Schweizer Wirtschaft verbunden (z.B. durch Übernahme von Risiken bei umfangreichen Immobilieninvestitionen und Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung).

### **3.1. Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht**

Die für kommerzielle Zwecke genutzten Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich.



Unseres Erachtens fehlen im erläuternden Bericht des Bundesrates nachvollziehbare Gründe für die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken. Die damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse, welche zu den geltenden Erleichterungen Anlass gegeben haben, können erneut auftreten. Es ist nicht angebracht, diese Bestimmung dem jeweils herrschenden wirtschaftlichen Zyklus anzupassen. Das beeinträchtigt die Rechtssicherheit wesentlich, was gerade bei einem oft langfristig orientierten Markt besonders negativ ins Gewicht fällt.

Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der Minderinitiative, der Masseneinwanderungsinitiative und der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III sowie der allgemein unsicheren Wirtschaftslage darf die Attraktivität der Schweiz als Produktions- und Dienstleistungsstandort nicht zusätzlich gefährdet werden.

### **3.2. Verschärfung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds durch Personen im Ausland**

Ausländische Personen dürfen Anteile von Immobilienfonds, die auf dem börslichen oder ausserbörslichen Markt regelmässig gehandelt werden, bewilligungsfrei erwerben. Gemäss der zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterung soll der bewilligungsfreie Erwerb nur noch für börsengehandelte Immobilienfondsanteile möglich sein.

Aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung der Schweizer Immobilienfonds gemäss Kollektivanlagegesetz wird der Anleger von Immobilienfonds – und zwar unabhängig, ob die Anteile börslich oder ausserbörslich gehandelt werden – zu keinem Zeitpunkt Eigentümer oder Miteigentümer der Fondsimmobilien; ebenso wenig verfügt er über Mitbestimmungsrechte. Eigentümerin ist die den Immobilienfonds verwaltende und von der FINMA regulierte Schweizer Fondsleitung. Schweizer Immobilienfonds sind somit allein schon aufgrund der kollektivanlagerechtlichen Gegebenheiten für ausländische Personen, die direkt in Schweizer Immobilien investieren möchten, nicht die geeignete Anlageform.

Die zur Diskussion gestellte mögliche Erweiterung hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass viele zurzeit nicht börsengehandelten Immobilienfonds an der Börse zu kotieren wären, um allfällige ausländische Investoren nicht auszuschliessen. Ein faktischer Kotierungszwang wäre nicht nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand und hohen Kosten verbunden. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass hiesige Pensionskassen grundsätzlich nichtkотиerte Immobilienfonds bevorzugen. Betroffen wären somit in erster Linie Schweizer Vorsorgewerke sowie weitere inländische Anleger.

### **3.3. Wiederunterstellung von börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht**

Der Erwerb von Aktien von börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen.

Eine Wiederunterstellung ergibt keinen Sinn. Der Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert, insbesondere durch schweizerische Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und infolge der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiven Renditen finden.

Darüber hinaus sind die Investitionen von Immobiliengesellschaften in Mietwohnungen vernachlässigbar. Börsenkotierte Immobiliengesellschaften halten lediglich ca. 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestands. Die gewichtigsten Investoren sind Privatpersonen (67%), Staat und Genossenschaften (16%) sowie Pensionskassen und Versicherungen (7%).

Eine Wiederunterstellung der Wohnimmobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht würde zu einem faktischen Dekotierungszwang führen, um zu verhindern, dass ausländische Investoren weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Gefährdet wären somit in erster Line BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger.

#### 4. Schlussbemerkungen

Ausländische Investoren leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz. Mit ihren Investitionen schaffen sie Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Die Lex Koller in ihrer heutigen Form beinhaltet bereits genügend Einschränkungen, um Missbräuche im Immobilienbereich zu verhindern. Weitere Verschärfungen, wie sie mit der vorliegenden Revision vorgeschlagen werden, lehnen wir ab. Diese schaden der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz, die durch die Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III sowie der Annahme der Minder-Initiative und der Masseneinwanderungsinitiative bereits Einbussen erfahren hat. Ausserdem sind die Vorschläge ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widersprechen dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs.

Für die Preisbildung im Schweizer Wohn- und Immobilienmarkt spielen die ausländischen Investoren hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Steigende Preise lassen sich nicht bekämpfen, indem ausländische Anleger ausgeschlossen bzw. einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen haben aber negative Auswirkungen auf die Schweizerischen Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, die Geldwerte ihrer Begünstigten und Versicherten in Immobilien investieren müssen.

Zusammenfassend erachtet UBS die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Wir empfehlen, auf die Revision zu verzichten.

Wir hoffen, dass unsere Kommentare dienlich sind und stehen für die Klärung allfälliger Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

UBS AG



Karin Oertli Küng  
Leiterin Asset Management EMEA und Schweiz



Roger von Mentlen  
Leiter Personal Banking

Per E-Mail an:

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der La Cité de Sully S.A., einer Immobiliengesellschaft des an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Léman Residential «Foncipars» (nachfolgend "UBS «Foncipars»"), nehmen wir stellvertretend für den Immobilienfonds UBS «Foncipars» gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS «Foncipars» teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).

Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## **A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG**

Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS «Foncipars» wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten - ohne erkennbare Notwendigkeit - tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei

unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.

## **B. Eventualstandpunkt**

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch eine Immobiliengesellschaft (oder die Fondsleitung), welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf die misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Immobiliengesellschaften im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Immobiliengesellschaft, die rechtlich einem Immobilienfonds zugehörig ist, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Dies wird erreicht, indem der Fondsleitung des Immobilienfonds zugehörige Immobiliengesellschaften der Bewilligungspflicht nicht unterstehen. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

La Cité de Sully S.A.



Dr. Daniel Brüllmann



Urs Fäs



Per E-Mail an:

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Für den an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Direct Residential (nachfolgend "UBS Direct Residential") nehmen wir gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS Direct Residential teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).

Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG

### Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS Direct Residential wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten - ohne erkennbare Notwendigkeit - tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

### Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungslaufplan des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.

## B. Eventualstandpunkt

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch die Fondsleitung, welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf die misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Fondsleitungen im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Fondsleitung, die für einen Immobilienfonds erwirbt, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

UBS Fund Management (Switzerland) AG

Dr. Daniel Brüllmann

Urs Fäs



Per E-Mail an:

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Für den an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Direct Residential (nachfolgend "UBS Direct Residential") nehmen wir gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS Direct Residential teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).

Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG

### Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS Direct Residential wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten - ohne erkennbare Notwendigkeit - tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

### Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungslaufplan des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.



## B. Eventualstandpunkt

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch die Fondsleitung, welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf die misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Fondsleitungen im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Fondsleitung, die für einen Immobilienfonds erwirbt, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

UBS Fund Management (Switzerland) AG

Dr. Daniel Brüllmann

Urs Fäs

Per E-Mail an:

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Zurimo " B " Immobilien AG, einer Immobiliengesellschaft des an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Swiss Commercial «Swissreal» (nachfolgend "UBS «Swissreal»"), nehmen wir stellvertretend für den Immobilienfonds UBS «Swissreal» gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS «Swissreal» teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).

Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## **A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG**

### Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS «Swissreal» wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten – ohne erkennbare Notwendigkeit – tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

### Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei



unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.

## **B. Eventualstandpunkt**

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch eine Immobiliengesellschaft (oder die Fondsleitung), welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf die misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Immobiliengesellschaften im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Immobiliengesellschaft, die rechtlich einem Immobilienfonds zugehörig ist, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Dies wird erreicht, indem der Fondsleitung des Immobilienfonds zugehörige Immobiliengesellschaften der Bewilligungspflicht nicht unterstehen. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Zurimo " B " Immobilien AG



Dr. Daniel Brüllmann



Urs Fäs

Per E-Mail an:  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Turintra AG, einer Immobiliengesellschaft des an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Swiss Mixed «Sima» (nachfolgend "UBS «Sima»"), nehmen wir stellvertretend für den Immobilienfonds UBS «Sima» gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS «Sima» teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).



Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## **A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG**

Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS «Sima» wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten - ohne erkennbare Notwendigkeit - tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungslitfadens des Bundesamtes für Justiz (Litfadens für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei

unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.

## **B. Eventualstandpunkt**

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch eine Immobiliengesellschaft (oder die Fondsleitung), welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf die misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Immobiliengesellschaften im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Immobiliengesellschaft, die rechtlich einem Immobilienfonds zugehörig ist, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Dies wird erreicht, indem der Fondsleitung des Immobilienfonds zugehörige Immobiliengesellschaften der Bewilligungspflicht nicht unterstehen. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Turintra AG



Dr. Daniel Brüllmann



Urs Fäs

Per E-Mail an:

[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 hat das EJPD die interessierten Kreise zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend „BewG“ oder „Lex Koller“) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Anfos Immobilien AG, einer Immobiliengesellschaft des an der Schweizer Börse kotierten und von der FINMA beaufsichtigten Schweizerischen Immobilienfonds UBS (CH) Property Fund – Swiss Residential «Anfos» (nachfolgend "UBS «Anfos»"), nehmen wir stellvertretend für den Immobilienfonds UBS «Anfos» gerne Stellung.

Wir verweisen auf die Stellungnahme der "Allianz Koller bleibt modern" vom 29. März 2017 sowie auf die Stellungnahme der SFAMA vom 16. Juni 2017, deren Anliegen und diesen zugrundeliegenden Begründungen wir teilen. Wir lehnen die Teilrevision des BewG, insbesondere auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Fondsleitungen und Immobilienfonds, ab.

Im Folgenden legen wir dar, weshalb die an UBS «Anfos» teilhabenden Anteilhaber, d.h. Privatpersonen als Privatanleger und institutionelle Anleger (insbesondere Schweizerische Pensionskassen), ein erhebliches Interesse haben, dass von einer Teilrevision des Bewilligungsgesetzes im Sinne einer Verschärfung abgesehen wird (unten A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG).



Im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass auf eine Teilrevision eingetreten werden sollte, schlagen wir gewisse Änderungen vor, um die heute geltende, unglückliche Gesetzesregelung zu klären (unten B. Eventualstandpunkt).

## **A. Gründe für die Ablehnung der Teilrevision des BewG**

### Im Allgemeinen

Für den Fall der Umsetzung der in Diskussion stehenden Gesetzesrevision drohen dem Immobilienmarkt schädliche Unsicherheiten. Marktbewegungen im Bereich der Immobilienfonds sind zu befürchten, die auch Private und Vorsorgeeinrichtungen treffen, welche in Immobilienfonds investiert sind, und Anleger des UBS «Anfos» wären Leidtragende. Es ist einerseits als Vertreter unserer Anleger unsere Pflicht, auf diese Risiken hinzuweisen, andererseits halten wir es auch aus Sicht des Finanz- und Werkplatzes Schweiz angesichts des zurzeit schwierigen Marktumfelds (namentlich Zinsumfeld und Währungssituation) für unklug, zusätzliche Verunsicherung zu schaffen.

Im Rückblick hat sich gezeigt, dass Investitionen in Immobilien und Immobilienfonds in langjähriger Perspektive eine nachhaltige und relativ sichere Anlage waren. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen, namentlich bei der Altersvorsorge aufgrund demographischer Entwicklungen, ist es nach unserem Erachten - ohne erkennbare Notwendigkeit - tunlichst zu vermeiden, mit den Vorschlägen der Teilrevision in den Immobilienmarkt einzugreifen.

### Im Speziellen

Die neu vorgeschlagenen Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (Beherrschung von Immobilienfonds) schaffen zusätzliche, unnötige Konfusion, weshalb wir sie ablehnen. Es soll ein Vermutungstatbestand statuiert werden, wobei die Vermutung an den Begriff der Vermögensverwaltung anknüpft, der im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzt ist. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007) gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Angesichts dieser Umstände erscheint es uns für die Rechtssicherheit abträglich, Teilnehmer am Markt mit (Rechts-) Vermutungen belasten, deren Widerlegung mit den erwähnten Unsicherheiten verbunden ist.

Die Verschärfung gemäss Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht) lehnen wir ab. Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Unzutreffend ist die Aussage, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er danach nicht gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat und ob diese unrichtig oder unvollständig waren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei

unsorgfältig abgeklärt wurde. Dies führt namentlich auch im Transaktionsmarkt zu unerwünschten Nachteilen.

## **B. Eventualstandpunkt**

Zu Recht ist der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario). Demgegenüber zeigen sich in der Praxis beim sachenrechtlichen Erwerb eines Grundstückes durch eine Immobiliengesellschaft (oder die Fondsleitung), welche für den Immobilienfonds erwirbt, Unklarheiten in Bezug auf die Bewilligungspflicht. Dies ist auf misslungene Gesetzesregelung im Bewilligungsgesetz zurückzuführen. Das Konstrukt des im Kollektivanlagengesetz (KAG) abschliessend geregelten Immobilienfonds findet im Bewilligungsgesetz in Bezug auf den obgenannten sachenrechtlichen Erwerb nicht entsprechenden Eingang. Es ist nicht konsequent, dass der Erwerb von Grundstücken, die Immobiliengesellschaften im Ergebnis, d. h. aus ökonomischer Sicht, für den Anleger tätigen, einer Bewilligungspflicht unterstehen können, obwohl der Erwerb von Anteilen, wie sie Art. 4 Abs. 1 lit. b e contrario vorgesehen ist, bewilligungsfrei möglich ist.

Ein Erwerb durch eine Immobiliengesellschaft, die rechtlich einem Immobilienfonds zugehörig ist, soll demnach von vorneherein von einem Bewilligungsverfahren ausgenommen sein. Dies wird erreicht, indem der Fondsleitung des Immobilienfonds zugehörige Immobiliengesellschaften der Bewilligungspflicht nicht unterstehen. Hierzu wäre eine neue Regelung in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzusehen, und im Falle Eintretens auf eine Gesetzesrevision die Erwägungen im Sinne des Eventualstandpunktes zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Anfos Immobilien AG



Dr. Daniel Brüllmann



Urs Fäs



**Par courriel et courrier A**  
**Département fédéral de justice et police**  
Palais fédéral ouest

3003 BERNE

Paudex, le 14 juin 2017  
FD

**Modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes de l'étranger (LFAIE) – procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions vivement de nous avoir consultés dans le cadre du projet mentionné sous rubrique et nous nous permettons de vous faire part, dans le délai imparti, de notre prise de position.

A titre de rappel, l'USPI Suisse est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands. A ce titre, elle est le porte-parole de quelque 400 entreprises et de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier actifs dans les domaines du courtage, de la gérance, de la promotion et de l'expertise immobilière. Dès lors, les membres de notre organisation gèrent environ 80 % des immeubles sous gestion dans toute la Suisse romande pour des milliers de propriétaires et avec une incidence directe sur le logement de centaines de milliers de locataires.

**1. Contexte général et remarques générales**

L'USPI Suisse s'était déjà opposée en 2014, avec succès au Conseil des Etats, à deux motions de Mme Jacqueline Badran, conseillère nationale, visant à renforcer la LFAIE. Ces deux motions visaient, d'une part, à ce que les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle soient de nouveau soumis au régime d'autorisation obligatoire de cette loi et, d'autre part, à soumettre à autorisation l'acquisition d'une part d'une société immobilière cotée en bourse par des personnes à l'étranger, ce qui implique qu'il aurait fallu vérifier préalablement la nationalité et le domicile de l'acquéreur afin que la transaction puisse être effectuée et aurait nécessité un très lourd appareil administratif disproportionné et inadapté à la rapidité des transactions boursières.

Alors que le parlement a rejeté ces deux motions, le Conseil fédéral tente, par le biais d'une adaptation de la LFAIE, d'introduire de telles restrictions qu'il justifie par le soi-disant boom des placements immobiliers à long terme et par un fort accroissement de la demande d'immeubles ou d'actions et de participations de la part de personnes à l'étranger, ce qui influe sur les prix et sur les loyers (pp. 5 – 6 du rapport explicatif).

En outre, le Conseil fédéral justifie l'adaptation de la LFAIE par la réalisation du postulat Hodgers 11.3200. Cependant, ce postulat demande au Conseil fédéral uniquement une modification de l'ordonnance de cette loi et non pas des modifications multiples de la loi.

Dans le rapport explicatif (p. 20), il est fait état d'une évaluation de M. Stephan Fahrländer portant sur la révision des règles relatives aux établissements stables et aux sociétés immobilières d'habitation telles que prévues dans ce projet. Il en ressort que « Les étrangers s'intéressent à des immeubles commerciaux délaissés par les investisseurs suisses. Des preuves empiriques de l'influence notable des investissements étrangers sur les prix font défaut ». Cet expert relève également que si l'afflux de capital étranger est susceptible d'augmenter à court terme la demande et les prix, il conduit à long terme à une augmentation de l'offre et à une baisse des prix.

Par ailleurs, les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs. Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement national accrue de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, de sorte qu'une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente est observée à ce jour. La cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la LFAIE soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation. Cela étant dit, il est également constaté, depuis quelque temps, une tendance baissière des loyers pour les logements d'habitation.

Par conséquent, nous nous opposons à toute mesure visant à renforcer cette législation et rejetons ce projet. Le marché immobilier subit déjà actuellement diverses pressions dues à la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire, à la législation sur les résidences secondaires et aux restrictions liées à l'octroi de crédits hypothécaires. Il n'y a pas lieu encore de limiter l'acquisition d'immeubles commerciaux par les étrangers résidant hors Suisse, ni leurs investissements. En outre, le fait de soumettre à autorisation l'acquisition d'une résidence principale dissuadera l'investisseur étranger, ce d'autant plus qu'il aurait l'obligation de la vendre dans un délai de deux ans s'il devait quitter la Suisse.

C'est le lieu de rappeler que, grâce aux investissements de ces étrangers, des entreprises étrangères ont pu venir s'établir en Suisse et générer de la croissance. Ces entreprises fournissent également du travail et louent des locaux à bon nombre d'entreprises suisses. Un renforcement de la LFAIE découragera donc les étrangers d'investir en Suisse et menacera son développement économique.

Il est également important que les entreprises étrangères qui s'installent en Suisse puissent continuer d'acquérir leurs propres locaux, ce qui garantit leur installation et développement dans notre pays, assure des emplois, et constitue un bon outil de promotion économique.

## **2. Remarques particulières s'agissant de l'avant-projet de modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)**

Nos remarques ci-après portent tant sur certaines modifications proposées que sur tous les développements possibles (variantes) prévus par le Conseil fédéral.

### **2.1. Article 1 alinéa 2 LFAIE**

Dans la mesure où le droit international l'emporte sur le droit national, il est inutile de réserver les traités internationaux et cela ne saurait justifier une révision de la LFAIE. Partant, cette modification doit être supprimée.

## **2.2. Articles 2 et 4 LFAIE**

Le projet de l'article 2 entend soumettre à autorisation l'acquisition d'une résidence principale par une personne de l'étranger, voire, selon la deuxième variante, à soumettre à autorisation également l'acquisition d'un établissement stable. Quant à l'article 4, il entend soumettre à autorisation le changement partiel ou complet de l'affectation d'un immeuble, l'acquisition d'une part d'un fonds immobilier lorsque celle-ci n'est pas cotée auprès d'une bourse suisse, ainsi que l'acquisition de parts de personnes morales ayant pour but l'acquisition d'immeubles, même si celles-ci sont cotées en bourse.

De telles propositions dissuaderont les investisseurs étrangers, compliqueront les transactions boursières, ce qui est nuisible au développement économique de la Suisse. C'est le lieu de rappeler que l'économie immobilière représente plus de 15 % du PIB Suisse et plusieurs centaines de milliers d'emplois. Ce pan de l'économie est déjà passablement mis sous pression avec notamment les restrictions à l'octroi de crédit hypothécaire, et les contraintes découlant de la première révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il est prévu que si l'étranger, ayant déposé ses papiers en Suisse, afin d'acquérir une résidence principale, devait quitter le pays, il devrait la vendre dans un délai de deux ans, sans possibilité de la louer. Une telle mesure est disproportionnée et porte atteinte à la garantie de la propriété. Quant à l'autorisation prévue pour le changement d'affectation, le Tribunal fédéral l'interdit déjà, de sorte qu'il est inutile de le prévoir expressément dans la loi.

En outre, l'attrait de la Suisse pour les investisseurs étrangers a déjà passablement faibli, suite notamment à l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse. Il n'y a pas lieu de rajouter des restrictions supplémentaires. Si cette modification de l'article 4 LFAIE devenait effective, l'acquisition de parts de fonds de placement immobiliers et d'actions investisseurs SICAV immobilières serait possible pour des personnes de l'étranger uniquement si elles sont cotées à une bourse suisse, ce qui n'est pas admissible, ce d'autant plus qu'aucun abus n'a été constaté depuis plus de 40 ans. La possibilité actuelle d'assurer l'existence d'un marché régulier hors bourse plutôt qu'en bourse est essentielle pour permettre le lancement de nouveaux fonds réservés à des investisseurs qualifiés car ils bénéficient de dérogations au régime légal facilitant leur développement (art. 10 al. 5 LPCC). Ces dix dernières années, les fonds immobiliers réservés à des investisseurs qualifiés constituent une importante source de croissance dans l'industrie. Il est donc disproportionné et contraire à l'évolution des marchés de contraindre à la cotation en bourse suisse les fonds de placement immobiliers du seul fait que certains de leurs investisseurs seraient des personnes de l'étranger.

Enfin, le fait de soumettre à autorisation ces transactions contribuera à alourdir le processus administratif et les autorités devront notifier des milliers de décisions. Partant, les modifications de ces articles doivent être supprimées.

## **2.3. Article 5 LFAIE**

Cet article étend la définition des personnes à l'étranger en y englobant les trustees. Cette précision est parfaitement inutile dans la mesure où la version actuelle de l'article 5 est déjà suffisamment large pour régler ce type de situation. Partant, cette modification doit être supprimée.

## **2.4. Article 6 LFAIE**

Cette disposition concerne la définition de la position dominante par des personnes de l'étranger au sein des personnes morales et tend à élargir le cercle de personnes concernées, ce qui entraînerait une extension des opérations soumises à autorisation. En outre, la deuxième variante prévoit une exception au régime d'autorisation pour les

immeubles servant d'établissement stable s'ils sont uniquement exploités par la personne de l'étranger.

A nouveau, ces modifications prévues vont décourager les investisseurs étrangers, alors que ces investissements contribuent à lutter contre la pénurie de logements, et à développer les activités économiques de la Suisse. La deuxième variante impose des contraintes disproportionnées à l'investisseur étranger qui doit exploiter lui-même son établissement stable, qui ne peut donc pas le louer, et qui se voit, après deux ans d'inexploitation, obligé de le vendre. Des telles mesures ne manqueront pas de dissuader les investisseurs étrangers. Partant, ces modifications doivent être supprimées.

## **2.5. Article 7 LFAIE**

Cette disposition traite des personnes qui ne sont pas assujetties au régime de l'autorisation. Les modifications envisagées à la lettre a correspondent à la pratique, de sorte qu'elles ne justifient pas l'adaptation de la loi. Quant à celles à la lettre b, elles tendent à restreindre ce cercle dès lors qu'elles exigent que le parent en ligne ascendante ou descendante de l'aliénateur ou son conjoint ou partenaire enregistré ou leurs enfants de moins de 18 ans ne disposent pas déjà d'une résidence secondaire, afin de ne pas être assujettis au régime de l'autorisation.

Ces restrictions injustifiées vont fatalement dissuader l'étranger de s'établir en Suisse si en cas de vente ou de donation de son bien à son conjoint ou à ses enfants, déjà propriétaires d'une résidence secondaire en Suisse, ils devaient être assujettis au régime de l'autorisation. En outre, il n'est pas fait état, dans le rapport explicatif, d'une recrudescence massive de ventes de biens immobiliers à des parents ou conjoint ayant déjà des résidences secondaires. Partant, ces modifications doivent être supprimées.

## **2.6. Article 8 LFAIE**

Il est prévu de restreindre les possibilités d'octroi des autorisations. En effet, l'autorisation ne serait plus octroyée si l'immeuble acquis par la personne à l'étranger est affecté à la couverture de créances, garanties par gage, de banques ou d'institutions d'assurance étrangères ou sous domination étrangère autorisées à pratiquer en Suisse (mais dont le siège pourrait être à l'étranger). En outre, dans la mesure où l'acquisition d'une résidence principale serait de nouveau soumise à autorisation pour un ressortissant hors UE ou AELE, si la personne n'utilise plus le logement comme résidence principale, elle serait tenue de l'aliéner dans les deux ans.

Comme déjà expliqué sous chiffre 2.2, toutes ces modifications contribueront à dissuader les étrangers d'investir en Suisse, et menacent un pan important de l'économie suisse. Partant, elles doivent être rejetées.

## **2.7. Article 9 LFAIE**

Le développement prévu à cette disposition est lié à la proposition de soumettre à autorisation l'acquisition d'un établissement stable.

Dans la mesure où nous sommes opposés à ce que l'acquisition d'un établissement stable soit soumise à autorisation, cette modification doit être supprimée.

## **2.8. Article 14 LFAIE**

Les modifications envisagées entendent transférer les obligations et les charges liées à l'autorisation notamment aux héritiers, conjoint, descendants, ce qui correspond à la pratique actuelle.

Dans la mesure où les charges et conditions de l'autorisation sont inscrites au registre foncier, et que ce transfert est déjà effectué dans la pratique, ces modifications sont inutiles et ne nécessitent pas une révision de la LFAIE. Nous rejetons ces modifications.

## **2.9. Article 15 et 19a LFAIE**

L'article 15 entend simplifier la procédure en prévoyant une autorité de recours unique, et en permettant aux cantons de ne pas désigner une autorité pour recourir. Si cette modification peut paraître opportune, elle ne saurait justifier une révision de la LFAIE, ce d'autant plus que les actuelles autorités pour recourir peuvent déjà spontanément renoncer à recourir.

Quant à l'article 19a, il règle la procédure en cas de changement d'affectation et prévoit que l'autorité chargée de délivrer le permis de construire suspende la procédure et accorde un délai de 30 jours à l'étranger pour obtenir l'autorisation dudit changement d'affectation. Une telle disposition viole les compétences cantonales en la matière. Par ailleurs, un tel processus va alourdir et ralentir des procédures déjà trop longues. L'autorité communale ne pourra pas exclure d'emblée que le requérant n'est pas assujetti à la LFAIE dès lors que cette législation ne rentre pas dans ses compétences. Cette disposition doit être supprimée.

## **2.10. Article 25 LFAIE**

Il est prévu de modifier l'alinéa 1bis de manière à soumettre à autorisation ultérieure une transaction s'il apparaît que les conditions permettant d'acquérir l'immeuble sans autorisation n'étaient pas réunies.

Le droit actuel prévoit également ceci, mais uniquement si l'acquéreur a fourni à l'autorité compétente, au registre foncier ou au préposé du registre du commerce des indications inexactes ou incomplètes sur des faits dont pourrait dépendre cet assujettissement. La modification proposée étend les possibilités de réexamen de la situation, ce qui ne manquera pas d'augmenter l'insécurité juridique pour les deux parties à la transaction. Partant, une telle modification doit être rejetée.

## **2.11. Article 32 LFAIE**

L'article 32 prévoit que l'action pénale se prescrit par 4 ans pour le refus de fournir des renseignements ou de produire des documents (au lieu de deux ans actuellement). Le refus de fournir des renseignements ou de produire des documents est une contravention dans la mesure où cette infraction est sanctionnée par une amende.

Une telle prolongation du délai de prescription excède, sans raison, le délai de prescription de trois ans prévu dans le code pénal pour les contraventions. Au vu de l'intérêt juridiquement protégé, prévoir d'augmenter à quatre ans le délai de prescription est disproportionné. Partant, cette modification doit être supprimée.

## **3. Conclusions**

Au vu de ce qui précède, nous ne pouvons que rejeter intégralement ce projet de modifications qui tend à restreindre les possibilités d'investissements en Suisse et à accroître les contraintes administratives pour les étrangers désirant s'installer ou investir en Suisse. Un tel projet va contribuer à gripper complètement le marché immobilier déjà passablement mis sous pression par les restrictions en matière d'octroi de crédits hypothécaires, d'aménagement du territoire et par la loi sur les résidences secondaires. A force d'empêcher la réalisation de constructions immobilières, les emplois de l'économie immobilière sont menacés.



Enfin, la LFAIE devrait tenir compte de l'évolution du contexte économique et politique avec notamment la loi sur les résidences secondaires, et permettre aux étrangers qui acquièrent un logement de vacances dans un lieu touristique de le louer à l'année, après une certaine période, par exemple 10 ans, de manière à lutter contre les lits froids.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS  
DE L'IMMOBILIER**

Le secrétaire



Frédéric Dovat

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats a **clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu**. Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi*

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

*court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.*

*Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.*

*Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.*

***Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.*

*Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.*

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

## III Prise de position sur les différentes dispositions

### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

**Art. 8 OAIE**

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

## 2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

## 2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

## 2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

## 2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## 2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## 2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

## 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## 2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

## **2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

## **2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

## **2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

## **2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

## **2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

## **2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE (DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêt du Tribunal fédéral.



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

## **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

## Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et

# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

## **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*



# Valotel Management (Fribourg) Sàrl

*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

## 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

## 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements



## Valotel Management (Fribourg) Sàrl

locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

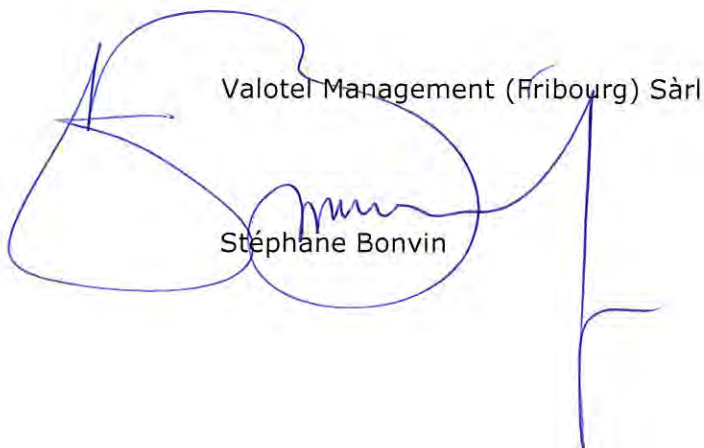
\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Valotel Management (Fribourg) Sàrl  
Stéphane Bonvin



# Valotel Management (Rothrist) SA

Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi*

# Valotel Management (Rothrist) SA

*court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.*

*Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.*

*Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.*

***Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.*

*Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.*

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*



# Valotel Management (Rothrist) SA

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir

# Valotel Management (Rothrist) SA

législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutoires et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

## III Prise de position sur les différentes dispositions

### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le



# Valotel Management (Rothrist) SA

Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

**Art. 8 OAIE**

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est

# Valotel Management (Rothrist) SA

donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 **Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

# Valotel Management (Rothrist) SA

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

# Valotel Management (Rothrist) SA

## 2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

## 2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

## 2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.



# Valotel Management (Rothrist) SA

## 2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## 2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## 2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.



# Valotel Management (Rothrist) SA

## 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

# Valotel Management (Rothrist) SA

des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

## **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

# Valotel Management (Rothrist) SA

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.18 Art. 8 al. 1<sup>ter</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

## **2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

## **2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

## **2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

# Valotel Management (Rothrist) SA

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

## **2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

## **2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

## **2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## **2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE (DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.



# Valotel Management (Rothrist) SA

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

## **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.



# Valotel Management (Rothrist) SA

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

# Valotel Management (Rothrist) SA

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en

# Valotel Management (Rothrist) SA

Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

## Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et

# Valotel Management (Rothrist) SA

salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

## **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*



# Valotel Management (Rothrist) SA

*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

## 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

## 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements



## Valotel Management (Rothrist) SA

locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

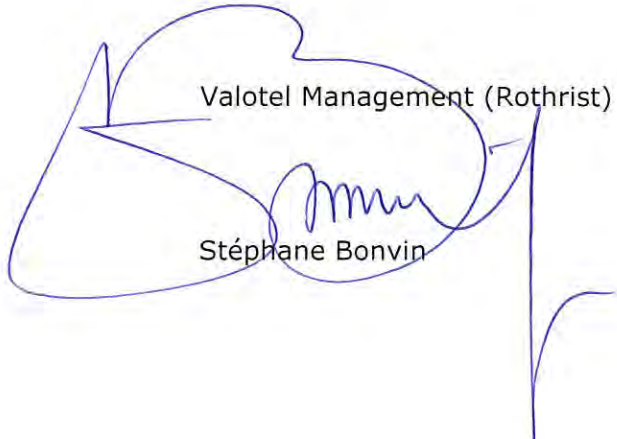
\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Valotel Management (Rothrist) SA  
Stéphane Bonvin



# Valotel Management (Sion) SA

Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Crans, le 20 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## **I Synthèse**

### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Éléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi*

# Valotel Management (Sion) SA

*court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.*

*Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.*

*Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.*

***Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.*

*Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.*

*Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.*



# Valotel Management (Sion) SA

*En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.*

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir

# Valotel Management (Sion) SA

législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

## III Prise de position sur les différentes dispositions

### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le



# Valotel Management (Sion) SA

Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est

# Valotel Management (Sion) SA

donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 **Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

# Valotel Management (Sion) SA

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## 2.3 Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

# Valotel Management (Sion) SA

## 2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

## 2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

## 2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.



# Valotel Management (Sion) SA

## 2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)

### **Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## 2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## 2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.



# Valotel Management (Sion) SA

## 2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

### **Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète

# Valotel Management (Sion) SA

des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

## **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

# Valotel Management (Sion) SA

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.18 Art. 8 al. 1<sup>er</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

## **2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

## **2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

## **2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

## **2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

# Valotel Management (Sion) SA

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

## 2.23 **Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

## 2.24 **Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## 2.25 **Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

## 2.26 **Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

## 2.27 **Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE (DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTO-RISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.



# Valotel Management (Sion) SA

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

## **2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

## **2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE (INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

## **2.31 Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

## **2.32 Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

## **2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.



# Valotel Management (Sion) SA

## 3 Extensions possibles

### 3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

# Valotel Management (Sion) SA

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en

# Valotel Management (Sion) SA

Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

## Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et

# Valotel Management (Sion) SA

salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

## **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires**.

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial.*



# Valotel Management (Sion) SA

*En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

## 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

## 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements



## Valotel Management (Sion) SA

locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

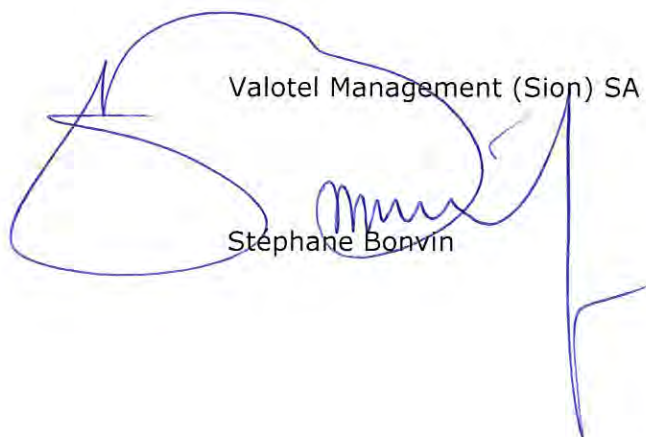
En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Valotel Management (Sion) SA  
  
Stéphane Bonvin

**Valotel SA**  
Grand Place 14  
3963 Crans-Montana  
(Commune de Lens)

**Par e-mail** (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Lens, 20.06.2017

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

### **Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRL-FAIE».

## **I Synthèse**

### ***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison».** Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.

***Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.***

## **II Remarque préalable d'ordre général**

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux

propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III **Prise de position sur les différentes dispositions**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>er</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.



Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

## 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

### 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENTS PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la

réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## **2.2 Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

### 2.3 **Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

#### **Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.

Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

### 2.4 **Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

**2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE  
(TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

**2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE  
(PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

**2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre

par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

## **2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2bis let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

## **2.9 Art. 6 al. 2bis let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.10 Art. 6 al. 2bis let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

## **2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

## **2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**



Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

## **2.15 Art. 8 al. 1 let. c et cbis LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)**

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

### **Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique** de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses

termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

## **2.16 Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

## **2.17 Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.18 Art. 8 al. 1ter PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4bis et 4ter PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de

l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1bis LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

**2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

**2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE  
(INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321bis CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.31 Art. 32 PRLFAIE  
(PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

**2.32 Art. 33 PRLFAIE  
(CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

**2.33 Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

### **3 Extensions possibles**

**3.1 Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1  
let. d PRLFAIE  
(IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)**

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

**Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le



rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à

l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;

- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.» FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs, résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.
- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déli-cates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

**Art. 1 al. 2 PRLFAIE  
(RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires.**

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*

**3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE  
(FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

**3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE  
(SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)**

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'auto-risation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*



En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Valotel SA



René Häsler



Catherine Dubey

Frau Bundesrätin  
Simoneffa Sommaruga  
Vorsteherin des EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Bern, 22. Juni 2017

## **Vernehmlassung über die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Seit Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) im Jahr 1983 kommt den Kantonen über den Vollzug eine Schlüsselrolle in diesem Geschäft zu. Die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) ist unter den kantonalen Direktorenkonferenzen zuständig für das Dossier und erlaubt sich aus diesem Grunde, im Rahmen der laufenden Vernehmlassung gegenüber dem zuständigen Departement Stellung zu nehmen.

Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen betreffend die Voraussetzungen und den Vollzug des Bundesgesetzes drängt sich zurzeit aus Sicht der Kantone kein wesentlicher Handlungsbedarf bezüglich einer Anpassung der Lex Koller auf. Aus Sicht der VDK sind zwar einzelne Anliegen der vorgeschlagenen Teilrevision durchaus berechtigt. So begrüsst die VDK unter anderem auch den Willen des Bundesrates, das "Postulat Hodgers", das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, umzusetzen. Die Umsetzung dieses Postulats rechtfertigt jedoch keine umfassende Teilrevision und könnte über eine Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden. Auch keine der weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigen materiell eine umfassende Teilrevision der Lex Koller. Entsprechend steht die VDK dem Revisionsvorschlag kritisch gegenüber. Die heute vorhandenen Instrumente des Vollzugs genügen ausreichend, um das Gesetz effizient und effektiv umzusetzen.

### **Erwägungen:**

Der Grossteil des Vollzugs, insbesondere die Erteilung von Bewilligungen, das Verfügen von Feststellungen sowie die Ahndung von Verstössen erfolgt durch die Kantone. Die Kantone wären als Vollzugsbehörden von der vorgeschlagenen Revision ressourcenmässig stark betroffen. Als Beispiel ist etwa der Vorschlag der Unterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörigen unter die Bewilligungspflicht zu nennen (Art. 8 Abs. 1 Bst. e).

Bei einer Annahme der zur Diskussion gestellten Änderungen der erweiterten Revision mit der Einführung neuer Bewilligungstatbestände wäre der zusätzliche administrative Aufwand für die Behörden noch um einiges erheblicher. Insgesamt ist pro Kanton, wie auch der Bundesrat in seinem Bericht schreibt, mit einer Aufstockung der Stellenprozente um schätzungsweise etwa 50 bis 100 Stellenprozent zu rechnen. In den grösseren Kantonen ist sogar ein noch deutlich stärker steigender Personalaufwand zu erwarten. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrats formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern.

Neben dem absehbaren zusätzlichen administrativen Aufwand würden einige der vorgeschlagenen Änderungen auch zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Organisationskompetenz der Kantone und



Gemeinden führen. So wäre etwa der Vorschlag betreffend die Schaffung einer einzigen kantonalen Rechtsmittelinstanz (Art. 15 Abs. 1 Bst. c) ein Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone. Weiter sollen in etlichen Bereichen Bundesvorgaben erlassen werden, welche der föderalistischen Aufgabenteilung widersprechen. So entspricht etwa eine Bundesvorschrift betreffend die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen (Art. 4 Abs. 2 Bst. a) nicht der Kompetenzordnung in der Raumplanung, sondern wäre ein Eingriff in die kommunale und kantonale Raumplanungsautonomie.

Wird die Änderungsvorlage der Lex Koller umgesetzt, so sind negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort nicht auszuschliessen. Dies gilt insbesondere auch für die vom Bundesrat als Erweiterungsoption zur Diskussion gestellte Revision betreffend Betriebsstätte-Grundstücke sowie Wohnimmobiliengesellschaften. Auch die durch den Bundesrat in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung vom 28. August 2015 über die zur Diskussion gestellte Revision betreffend Betriebsstätte-Grundstücke sowie Wohnimmobiliengesellschaften kommt zum Ergebnis, dass es aus ökonomischer Sicht vorteilhafter ist, davon abzusehen.

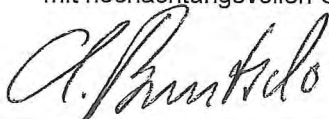
Mit der Erweiterungsoption soll unter anderem der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies hätte zur Konsequenz, dass internationale Unternehmen praktisch keine neuen Liegenschaften mehr erwerben könnten. Negative Auswirkungen insbesondere auf den Tourismus wären die Folge. Viele touristische Infrastrukturen können heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht mehr finanziert werden. Der Bundesrat hat zwar in seiner Vernehmlassungsvorlage diese Problematik erkannt und sieht mögliche Ausnahmetatbestände vor, die jedoch wiederum mit erheblichen administrativen Mehraufwand für die kantonalen Behörden verbunden wären.

Mit der Erweiterungsoption eines Erwerbsverbots von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften würden ausländische Investoren diskriminiert, was problematische Konsequenzen für institutionelle Schweizer Anleger haben könnte. Schweizer Versicherer und Vorsorgeeinrichtungen legen seit jeher einen Teil ihres Anlagevermögens in Immobilien im Ausland an, um das Risiko zu diversifizieren. Offene und für alle Investoren zugängliche Kapitalmärkte sind zentral für die Attraktivität des Finanzplatzes. Sollte die Schweiz einen Ausschluss ausländischer Investoren beschliessen, wäre dies eine Abweichung von der internationalen Praxis mit negativen Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz.

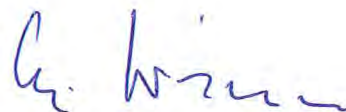
Wenn wir heute die Erweiterungsoptionen aufgrund der geschilderten Konsequenzen ablehnen, so heisst das nicht, dass wir uns einer nochmaligen Überprüfung in der Zukunft verschliessen; dazu allerdings müsste sich die Situation in den beschriebenen Bereichen deutlich verschlechtern, um die mit den Erweiterungsoptionen verbundenen Massnahmen zu rechtfertigen.

Wir bedanken uns bei Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Entgegennahme unserer Argumente und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme in den weiteren Arbeiten.

mit hochachtungsvollen Grüssen



Christoph Brutschin  
Regierungsrat / Präsident



Christoph Niederberger  
Generalsekretär



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

**Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)**

Meiringen, 21. Juni 2017  
Tel. 033 972 40 00  
[info@berner-bergbahnen.ch](mailto:info@berner-bergbahnen.ch)

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme Verband Berner Bergbahnen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Berner Bergbahnen (BBB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

BBB vertritt die Interessen der Seilbahnen und Skigebiete im Kanton Bern. Die rund 70 Mitgliedunternehmen nehmen im lokalen, regionalen und überregionalen Tourismus eine zentrale Rolle ein und fungieren als Rückgrat in Tourismusdestinationen.

### **a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**BBB lehnt die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht SBS ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht BBB unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter ist BBB der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.

Und schliesslich kann BBB die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hin wirkt. Der Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.

Geschäftsstelle Berner Bergbahnen

Ausbildungszentrum    Tel. +41 (0)33 972 40 00  
Seilbahnen Schweiz    Fax +41 (0)33 972 40 01  
Zeughausstrasse 19    [info@berner-bergbahnen.ch](mailto:info@berner-bergbahnen.ch)  
CH-3860 Meiringen    [www.berner-bergbahnen.ch](http://www.berner-bergbahnen.ch)







## b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

BBB lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

BBB lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgenstock-Ressort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte sich gefragt werden, welche Hürden für ausländische Investoren ab- statt aufgebaut werden können.

BBB lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht dem heutiger Praxis wie Investitionsentscheide von grösserem Ausmass getroffen werden und sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.

Aus diesem Grund lehnt BBB die vorgeschlagenen Änderungen ab.

Geschäftsstelle Berner Bergbahnen

Ausbildungszentrum    Tel. +41 (0)33 972 40 00  
Seilbahnen Schweiz    Fax +41 (0)33 972 40 01  
Zeughausstrasse 19    info@berner-bergbahnen.ch  
CH-3860 Meiringen    www.berner-bergbahnen.ch







**Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobilien-  
gesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebs-  
stättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und würde sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.

BBB lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.

**c) Fazit**

Zusammenfassend möchte BBB auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und das alpine Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblichen und unnötigen administrativen Aufwand sind die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äussert negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und müssen vermieden werden.

**BBB lehnt folglich die gesamte Vorlage ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
**Verband Berner Bergbahnen**

Markus Hostettler  
Präsident

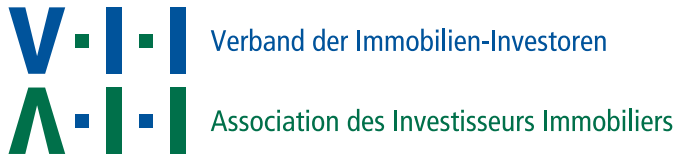
Nicolas Vauclair  
Vorstandsmitglied

Kopie z.K. :  
- Vorstandsmitglieder BBB

Geschäftsstelle Berner Bergbahnen

Ausbildungszentrum    Tel. +41 (0)33 972 40 00  
Seilbahnen Schweiz    Fax +41 (0)33 972 40 01  
Zeughausstrasse 19    info@berner-bergbahnen.ch  
CH-3860 Meiringen    www.berner-bergbahnen.ch





Per email (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Bern, 29. März 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen. Der Verband der Immobilien-Investoren (VII) ist der schweizerische Zusammenschluss der institutionellen Investoren und der privaten professionellen grossen Immobilienunternehmen, die Immobilien als Investitions- oder Kapitalanlage halten. Seine Mitglieder repräsentieren gesamthaft rund 200 Milliarden Portfoliovermögen in Immobilien.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gestuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klärstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit,

Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*



## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzügler die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

#### **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

**2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

**2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

**2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

### 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

### 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

### 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in



welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsreich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

## 2.17 **Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

## 2.18 **Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

**2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### 2.31 **Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

### 2.32 **Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### 2.33 **Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## 3 **Mögliche Erweiterungen**

### 3.1 **Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorge-

schlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgeabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgeabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass



auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastruktur-

bauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.

- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

#### **Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die

Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Dr. Daniel Fässler

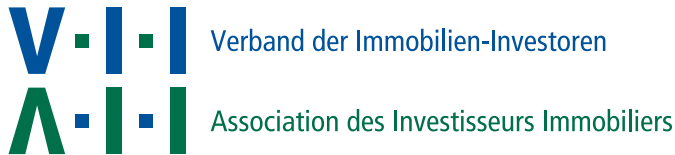


Nationalrat  
Präsident VII

Bettina Mutter



Geschäftsführerin VII



Par e-mail (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Berne, le 29 mars 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 10 mars 2017 et vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»). L'Association des investisseurs immobiliers (AII) est un groupement suisse d'investisseurs institutionnels et de grandes sociétés immobilières privées qui possèdent des biens immobiliers comme placement de capitaux ou d'investissement. Ses membres représentent au total un portefeuille de près de 200 milliards dans l'immobilier.

Nous vous faisons volontiers parvenir notre prise de position par e-mail. Nous désignerons la loi et l'ordonnance en vigueur par «LFAIE» et «OAIE», et le projet de révision par «PRLFAIE».

## I Synthèse

***Nous rejetons le projet de révision de la Lex Koller.***

*Le **postulat Hodgers 11.3200**, que le Conseil fédéral a demandé de réviser, peut être appliqué sans révision de la loi par une simple modification d'ordonnance (comme le réclame le conseiller national Antonio Hodgers); une révision de la loi n'est donc pas nécessaire. «Nous sommes surpris que le projet se fixe comme principal objectif la mise en œuvre du postulat Hodgers», avait pourtant déclaré le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans un communiqué de presse intitulé «Eléments clés d'une révision partielle», lesquels ne font plus aujourd'hui que l'objet d'une discussion.*

*Les **autres modifications** proposées n'ont aucun caractère obligatoire, sont largement superflues et même nuisibles dans certains cas.*

*Nous rejetons en particulier les **éventuelles extensions** «à débattre» du projet:*

*Premièrement, le Conseil des Etats **a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions ayant dans l'ensemble le même contenu.** Une nouvelle*



édition des mêmes propositions dans un délai aussi court n'est pas souhaitable d'un point de vue politique; il n'y a en outre aucune raison matérielle de le faire.

Deuxièmement, les extensions à débattre sont **inefficaces et considérées comme nuisibles** d'après l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahrländer Partner AG le 28 août 2015. Comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation, les mesures entraîneraient des coûts de la réglementation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients encore. Nous partageons cet avis.

Les éventuelles extensions qui sont à débattre ne sont en outre pas appropriées et sont fondées sur de fausses suppositions et interprétations: les investisseurs étrangers jouent actuellement un rôle dérisoire sur le marché immobilier suisse. Le marché suisse est au contraire dominé par des investisseurs nationaux. Il s'agit notamment des caisses de pension, des assurances et d'autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. Ils ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. **La pénurie de placements existante est donc «faite maison»**. Dans cet environnement de marché, les investisseurs étrangers n'interviennent presque plus comme acheteurs.

**Les investissements étrangers, pour autant qu'ils existent, ne poussent pas les prix à la hausse sur les marchés locatifs.** Dans ce secteur d'activité, l'activité d'investissement accrue («faite maison») de ces dernières années a entraîné une augmentation de la surface disponible, si bien que l'on observe à présent une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente. Et la cause de l'augmentation du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas la Lex Koller soi-disant laxiste, mais l'augmentation démographique croissante, le besoin croissant de surface par personne, la taille limitée des zones de construction et en particulier celles d'habitation ainsi que les possibilités encore insuffisantes de la densification des constructions.

Les investissements suisses et, si tant est qu'il y en ait, les investissements étrangers dans les biens immobiliers de rendement entraînent une **extension de l'offre** et donc une baisse du prix des loyers.

Les coûts engendrés de la réglementation par une révision étendue avec les contenus à débattre seraient substantiels: avec les nouvelles autorisations requises (biens immobiliers à usage commercial, résidences principales, transformations), une telle révision entraînerait des coûts administratifs importants pour les demandeurs et les autorités et aurait des conséquences considérables au niveau du personnel pour les cantons et communes. Nous considérons donc que l'estimation de 50 à 100 postes par canton figurant dans le rapport explicatif est insuffisante et beaucoup trop basse. Il faut s'attendre à une hausse des charges de personnel beaucoup plus forte, notamment dans les grands cantons.

En contrepartie de cette hausse, il faut s'attendre à une baisse du commerce des immeubles qui entraînera une baisse des droits de mutation dans les cantons.

**Dans l'ensemble, le projet est discriminatoire envers les étrangers et incompatible avec les accords de libre-échange existants. Il entre en contradiction avec le principe du libre accès au marché, important pour la Suisse, et nuit donc à l'économie suisse de l'industrie et des services.**

## II Remarque préalable d'ordre général

Une révision de la loi axée avant tout sur le postulat Hodgers 11.3200 afin de justifier une volonté de libéralisation ponctuelle est inappropriée et contestable. Le postulat Hodgers a été déposé en 2011. Après son acceptation par le Conseil national en décembre 2012, il aurait pu être mis en œuvre rapidement via une modification de l'ordonnance (OAIE). Une révision de la loi n'est pas nécessaire; par son postulat, le conseiller national **Antonio Hodgers** avait, lui aussi, demandé seulement une modification de l'ordonnance. Aujourd'hui, **la mise en œuvre retardée est utilisée comme prétexte pour justifier une révision partielle de la Lex Koller**. Cela remet en question la crédibilité de l'ensemble du projet.

Il est également fâcheux que le Conseil fédéral ajoute à la libéralisation réclamée par le postulat Hodgers **un ensemble de durcissements ponctuels**: actualisation de la pratique judiciaire et administrative, annulation de décisions judiciaires, clarifications et nouvelles variantes linguistiques et propositions de modification de l'organisation des autorités. Aucune des modifications proposées ne justifie matériellement une révision partielle. Aucune d'entre elles n'est obligatoire et la plupart sont superflues.

Il est surtout incompréhensible qu'aujourd'hui, au vu de leur contenu et des conséquences pour l'économie concernée et les investisseurs, **les modifications les plus profondes et les plus importantes** soient seulement «soumises à discussion», alors que le Conseil fédéral les avait déjà annoncées comme parties essentielles de la révision planifiée le 1<sup>er</sup> avril 2015 en vue d'une procédure de consultation. Le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial (y compris les exceptions pour le secteur hôtelier) a été l'objet de la motion 13.3975 Badran qui a été rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. La suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers (même si elles vont un peu plus loin que celles qui sont désormais «à débattre») ont été l'objet de la motion 13.3976 Badran, également rejetée par le Conseil des Etats le 2 juin 2014. Par conséquent, il aurait été juste que le Conseil fédéral respecte la décision du pouvoir législatif et ne tente pas maintenant de remettre cette décision en cause, spontanément, par le biais d'un projet de révision.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, pour les points mentionnés ci-dessus, il n'y a pas de nécessité d'agir justifiable dans les faits ni d'arguments valables pour annuler les modernisations intégrées dans la Lex Koller. Par conséquent, il aurait donc fallu renoncer aux propositions et à l'ensemble de la révision partielle. Le fait que le Conseil fédéral «ne propose pas» le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial, la suppression de la possibilité d'acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse et les limitations à l'acquisition de parts de fonds immobiliers contre la volonté du Parlement et de manière injustifiable dans les faits, mais qu'il les «soumette à discussion comme extension éventuelle du projet», soulève des questions. Le Conseil fédéral définit en effet fondamentalement ceci: les procédures de consultation visent à «permettre de déterminer si des projets de la Confédération d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou

culturelle sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutoires et s'ils ont des chances d'être acceptés» (Conseil fédéral). **Les durcissements soumis à discussion ne convainquent visiblement ni le département responsable ni le Conseil fédéral.** La tentative de donner en consultation des points de révision comme options, bien que ces derniers ne soient pas proposés explicitement par le Conseil fédéral (!), n'est pas transparente et s'avère douteuse.

### III Prise de position sur les différentes dispositions

#### 1 Postulat Hodgers

**Nous rejetons l'introduction d'un art. 8 al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> PRLFAIE. La demande peut être obtenue par une révision de l'art. 8 de l'ordonnance, sans modification de la loi.**

La modification réclamée par le postulat Hodgers concerne **une question d'ordre secondaire** (par rapport au reste du contenu de la réglementation de la Lex Koller). Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un permis de séjour B et domiciliés en Suisse mais ne possédant pas l'autorisation d'établissement C ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, acquérir de parts dans une coopérative d'habitation car l'exception pour l'acquisition d'une résidence principale (art. 2 al. 2 let. b LFAIE) selon l'ordonnance n'est valable que pour une acquisition directe d'une personne physique en son propre nom (art. 8 OAIE). Si cette libéralisation (remarque: le seul assouplissement proposé dans toute la consultation) doit être mise en œuvre, le plus simple pour y parvenir serait d'effectuer une modification de l'art. 8 OAIE. Le postulat Hodgers, qui demandait expressément une modification de l'ordonnance, serait ainsi respecté. Une révision effective de la loi n'est pas justifiée; le Conseil fédéral aurait pu depuis longtemps **mettre en œuvre** l'intervention acceptée par le Conseil national le 3 décembre 2012 **via une modification de l'ordonnance**. Cela s'applique également à une éventuelle nouvelle obligation d'aliéner des parts sociales de la société coopérative si le logement loué fondé sur celles-ci n'est plus utilisé comme résidence principale. Cette petite modification ne justifie en rien l'annonce d'une révision partielle profonde de la loi.

Le postulat Hodgers pourrait être mis en œuvre par une modification de l'ordonnance de l'art. 8 OAIE de la manière suivante:

*Art. 8 OAIE*

*Est considérée comme acquisition par une personne physique (art. 2 al. 2 let. b, art. 7 let. j, art. 8 al. 3 ainsi que l'art. 9 al. 1 let. c et al. 2 LFAIE) l'acquisition de parts d'une coopérative d'habitation effectuée directement et en nom propre, si cela est requis pour le loyer d'une résidence principale et, lorsqu'il s'agit de parts de sociétés d'actionnaires-locataires constituées avant le 1<sup>er</sup> février 1974, l'acquisition de ces parts dans des proportions correspondantes. [L'acquéreur de parts d'une coopérative d'habitation doit revendre ces dernières dans un délai de deux ans s'il n'utilise plus le logement comme résidence principale.]*

#### 2 Autres modifications

Nous évaluons ci-après les «autres modifications» proposées par le Conseil fédéral (suivant la numérotation des articles dans PRLFAIE).

## 2.1 Art. 2 al. 2 let. b LFAIE ainsi que art. 8 al. 1 let. e et al. 1<sup>bis</sup> PRLFAIE (RÉSIDENCES PRINCIPALES)

**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

Depuis 1997, les ressortissants d'Etats tiers (ressortissants ne faisant pas partie de l'UE/AELE) domiciliés en Suisse n'ont plus besoin d'une autorisation pour acquérir une résidence principale. Cela permet aux ressortissants d'Etats tiers d'acquérir une résidence principale sans devoir passer par une procédure d'autorisation longue et complexe. Cette réglementation sensée serait à présent annulée et **une procédure d'autorisation devrait être effectuée, même dans les cas évidents**. Cela entre en contradiction avec l'objectif formulé par le Conseil fédéral visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

L'obligation de cession des résidences principales a été supprimée en 1997 pour permettre aux étrangers emménageant en Suisse, notamment aux entreprises et aux cadres, d'acquérir simplement un bien immobilier sans risque d'être obligé de l'aliéner. Pour les ressortissants de l'UE, l'obligation de cession est interdite et n'est donc pas, à juste titre, proposée par le Conseil fédéral. L'obligation de cession pour les ressortissants d'Etats tiers proposée à présent par le Conseil fédéral représente une **discrimination et entre en contradiction avec la liberté de propriété**.

Cette mesure entraînerait **d'importants problèmes d'exécution** et aurait l'effet inverse par rapport au but recherché. Les autorités devraient ainsi faire face à une charge administrative plus élevée et à de (nouveaux) problèmes lors de l'application de la réglementation: si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement dans le délai imparti, les autorités devront lui accorder une prolongation du délai. Si un ressortissant d'un Etat tiers déménageant ne vend pas son logement de sa propre initiative, par exemple parce qu'il subirait une perte, les autorités devront faire face à une charge considérable pour l'exécution forcée de la vente dans une procédure légale définie selon l'Etat de droit. Cela entre également en contradiction avec l'objectif visant à réduire la charge administrative grâce à l'application de la Lex Koller (voir rapport explicatif, chiffre 1.3.2).

La Suisse est dépendante des **spécialistes hautement qualifiés provenant d'Etats tiers**. Comme ces derniers sont les plus à même de disposer des moyens leur permettant d'acquérir un bien immobilier, il est à craindre que la Suisse, en tant que lieu de travail, ne perde en attractivité pour ces personnes à cause de la nouvelle obligation d'aliéner. Il est contestable de favoriser l'arrivée de main d'œuvre moins qualifiée souhaitant louer un logement dans une coopérative d'habitation par le biais du postulat Hodger et de compliquer par ailleurs l'arrivée de spécialistes très qualifiés, d'autant que les coopératives d'habitation bénéficient souvent dans une large mesure d'une aide de l'Etat (par le biais de la mise à disposition de terrains à bâtir à prix préférentiel par les communes, de rabais de financement par la Confédération (fonds de roulement) et d'autres aides financières cantonales et communales).

Aucune action n'est requise: le nombre de nouveaux ressortissants d'Etats tiers arrivant en Suisse est **aujourd'hui déjà limité** et sera encore plus réduit avec l'application de l'initiative

sur l'immigration de masse. De plus, très peu d'entre eux décident d'acquérir un bien immobilier. Enfin, de nombreux ressortissants d'Etats tiers quittant le pays revendent leur bien immobilier de leur propre initiative lorsqu'ils partent afin d'en acquérir un autre dans leur nouveau lieu de résidence.

## 2.2 **Art. 2 al. 3 PRLFAIE (PRESCRIPTIONS DE QUOTAS MINIMAUX DE PARTS DE LOGEMENTS)**

**Nous rejetons la limitation à un tiers des quotas maximum autorisés de logements pouvant faire l'objet d'une acquisition selon l'art. 2 al. 3 LFAIE.**

Certes, il n'existe aujourd'hui aucune limitation légale expresse concernant la surface des logements, mais selon la pratique en vigueur, la part de logements pouvant être acquise ne doit pas dépasser la moitié. Cette réglementation a fait ses preuves. Une baisse **à un tiers n'aurait pas d'influence notable** sur le marché de l'immobilier résidentiel.

De plus, d'après l'analyse d'impact de la réglementation obtenue par l'Office fédéral de la justice (OFJ), le nouvel art. 2 al. 3 LFAIE aurait encore plus d'effets indésirables qu'aujourd'hui du point de vue de l'aménagement du territoire.

## 2.3 **Art. 4 al. 2 let. a PRLFAIE / art. 19a PRLFAIE (TRANSFORMATION)**

**Nous refusons l'introduction d'une interdiction explicite de la transformation.**

Comme il a été établi à juste titre dans le rapport explicatif, la transformation de biens immobiliers à usage commercial en lieu d'habitation est **déjà interdite aujourd'hui**. Le Tribunal fédéral l'a clairement répété dans un arrêté de 2003 (ATF 129 II 361, cons. 5). La modification proposée est donc superflue.

Nous rejetons en particulier le transfert des fonctions de contrôle aux autorités (communales) chargées d'octroyer le permis de construire pour les transformations dans le domaine de la Lex Koller (art. 19a PRLFAIE). Actuellement, les procédures de permis de construire durent déjà (trop) longtemps en Suisse. Si les autorités chargées d'octroyer le permis de construire devaient à l'avenir contrôler en plus si le propriétaire est une personne habitant à l'étranger et renvoyer le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation, la procédure durerait encore plus longtemps. Cela entre en contradiction avec l'intérêt légitime des maîtres d'ouvrage de bénéficier d'une procédure d'octroi de permis de construire efficace et cela affaiblit au final la compétitivité de la Suisse en tant que place économique.

A cela s'ajoute le fait que les transformations de zones industrielles en zones urbaines sont souhaitables **du point de vue de l'urbanisme et de la politique du logement** et sont souvent initiées par les pouvoirs publics dans la révision du règlement sur les constructions et l'aménagement ainsi que dans la procédure de plan de quartier. En interdisant les propriétaires étrangers d'accéder à de telles transformations, on empêche au final la création souhaitable d'espaces d'habitation supplémentaires. Cela s'oppose diamétralement aux objectifs d'urbanisme et de politique du logement qui consistent aussi à conférer un usage résidentiel aux immeubles aménagés au regard des infrastructures et des transports.



Le Conseil fédéral oublie finalement que la plupart des biens immobiliers à usage commercial ne peuvent pas être transformés en appartements d'habitation rien que pour des raisons relevant du droit de l'aménagement du territoire. La plupart des cantons et des communes interdisent expressément de créer des logements ou de transformer des espaces commerciaux en logements d'habitation dans une zone commerciale ou industrielle. Si cela est quand même effectué, il existe des instruments pour y remédier. Une réglementation supplémentaire dans la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'avère donc également superflue à cet égard.

#### **2.4 Art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE (TRANSFERT DU SIÈGE À L'ÉTRANGER)**

La modification purement rédactionnelle de l'actuel art. 4 al. 2 LFAIE (nouvel art. 4 al. 2 let. b PRLFAIE) est superflue et ne nécessite pas une révision de la Lex Koller.

#### **2.5 Art. 5 al. 1 let. e PRLFAIE (TRUSTS)**

**Nous rejetons une codification expresse du traitement des trusts.**

Premièrement, la disposition proposée est incomplète: l'exception actuellement en usage dans la pratique, à savoir que l'acquisition est également et exceptionnellement autorisée pour les trusts ayant des bénéficiaires à l'étranger si les bénéficiaires sont des parents en ligne directe du *settlor* ou de son conjoint, n'est pas mentionnée.

Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

#### **2.6 Art. 6 al. 2 let. b<sup>bis</sup> PRLFAIE (PRÉSUMPTION DE DOMINATION ÉTRANGÈRE EN CAS DE MAJORITÉ ÉTRANGÈRE AU SEIN DE L'ORGANE EXÉCUTIF)**

**Nous refusons l'introduction d'une telle présomption.**

Les présomptions légales des let. a (capital) et b (droits de vote) garantissent suffisamment que des personnes à l'étranger ne puissent pas acquérir via des personnes morales des biens immobiliers requérant une autorisation en Suisse. Ces présomptions légales correspondent aux critères habituels (capital et droits de vote) tels qu'ils sont utilisés en droit suisse (p. ex. art. 963 al. 2 CO, art. 135 LIMF, art. 3bis LB), sur le plan international et dans de nombreuses normes comptables internationales. Une nouvelle présomption légale visant unilatéralement la composition de l'organe exécutif (il conviendrait mieux d'utiliser le terme d'organe supérieur de direction et d'administration utilisé dans la loi sur la fusion et le CO) représente une nouveauté et est superflue.

De plus, la nouvelle présomption limite inutilement la liberté entrepreneuriale des sociétés suisses consistant à choisir les meilleures personnes pour le conseil d'administration et la direction, quelles que soient leur nationalité.

**2.7 Art. 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> et al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE / art. 6 al. 4 LFAIE (DOMINATION DES FONDS IMMOBILIERS)**

**Nous refusons la révision de cette disposition.**

Le contenu de la réglementation de l'art. 6 al. 4 LFAIE entré en vigueur en 2013 n'est pas facile à saisir. C'est l'exemple d'un échec de révision et de rédaction d'une loi. Les termes actuellement proposés sont également insignifiants. Que faut-il comprendre par «Assumer la gestion de fortune»? Les principales décisions d'investissement, donc d'achat et de vente? Ou l'Asset Management en général? Ou le Property Management? Nous considérons qu'il est insensé de remplacer une disposition difficile à comprendre par une autre disposition dont le contenu n'est pas clair ou une autre présomption entre autres pour une domination étrangère.

De plus, le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). D'après le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007), l'exigence de cohérence dépasse le décret individuel (cohérence externe). En introduisant la notion de «gestion de fortune» dans la LFAIE, on crée des confusions supplémentaires indésirables.

En outre, les termes proposés ne permettent pas de corriger le fait que «le fonds et la direction du fonds ayant une gestion de fortune suisse sont toujours considérés comme suisses selon le droit en vigueur», ce qui est évoqué dans le rapport explicatif. La nouvelle présomption proposée ne s'appliquerait justement pas si la «gestion de fortune» était suisse ou assumée par des Suisses.

**2.8 Art. 6 al. 2 let. d et al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE (FONDS REMBOURSABLES)**

**La nouvelle variante purement linguistique de la disposition applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne justifie pas de révision de la Lex Koller.**

**2.9 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

**2.10 Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> let. d PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.11 Art. 6 al. 3 let. c PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.8.

**2.12 Art. 6, al. 4 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.7.

### 2.13 Art. 6, al. 5 PRLFAIE

Cf. explications au paragraphe 2.8.

### 2.14 Art. 7 let. a et b PRLFAIE (LÉGATAIRES)

**Nous rejetons la révision de l'art. 7 LFAIE.**

Concernant les légataires, l'adaptation de la loi à la pratique en vigueur, que le Tribunal fédéral a déjà justifiée il y a 35 ans, ne **justifie pas de révision** de la Lex Koller. De plus, les héritiers institués, également exonérés selon l'arrêté du Tribunal fédéral du 15 juillet 1982 (ATF 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, n° 123), ne sont pas mentionnés dans l'art. 7 let. a PRLFAIE, si bien que l'on se demande ce que la révision pourrait apporter à ce sujet.

Nous refusons également la nouvelle limitation dans le cas où l'acquéreur ou ses enfants âgés de moins de 18 ans possèdent déjà une résidence secondaire, un logement de vacances ou un appartement dans un appart'hôtel en Suisse. L'exception de l'art. 7 let. b LFAIE ne s'applique en effet pas seulement à la transmission d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances individuel, mais aussi aux investissements immobiliers tels que les immeubles d'habitation que la famille possède (p. ex. qui remontent à l'époque avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). Ces derniers ne peuvent plus être transmis qu'aux acquéreurs ne possédant pas de résidence secondaire ou de logement de vacances. Cette restriction représente une mesure injustifiable dans les faits et s'avère au final discriminatoire.

De plus, il en résulterait une divergence avec l'art. 7 let. a LFAIE, pour lequel une telle restriction n'est pas proposée. Pour transmettre des objets, les propriétaires devraient attendre leur mort. Cela constituerait inutilement une atteinte à la liberté des étrangers dans la planification successorale.

### 2.15 Art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE (LIMITATION DU MOTIF D'AUTORISATION DE LA PRÉVOYANCE DU PERSONNEL)

La modification proposée concerne un arrêté du Tribunal fédéral de l'année 2011 (2C\_684/2010). Dans cet arrêté, le Tribunal fédéral a stipulé, en s'appuyant sur le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel, que les caisses de pension ne pouvaient pas acquérir elles-mêmes (directement) de biens immobiliers (art. 8 al. 1 let. c LFAIE). Le motif d'autorisation de la prévoyance du personnel s'applique bien plus lorsqu'une société de direction d'un fonds sous contrôle étranger achète des biens immobiliers pour un fonds réservé aux caisses de pension en tant qu'investisseurs. La modification proposée par le Conseil fédéral vise à empêcher cela et ainsi à annuler l'arrêté du Tribunal fédéral.

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. c et c<sup>bis</sup> LFAIE.**

Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé et **discutable du point de vue juridique**

de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral auquel est soumis l'Office fédéral de la justice. Troisièmement, la disposition, dans ses termes actuels, n'aurait **plus de domaine d'application** puisqu'elle suppose l'existence préalable d'un «établissement de l'acquéreur». Il ne s'agit pas de la caisse de pension en tant qu'acquéreur disposant d'un établissement dont les collaborateurs sont assurés, mais de l'entreprise affiliée à la caisse de pension. Quatrièmement, ce projet de révision ne satisfait pas à la deuxième condition selon laquelle l'acquéreur doit être exonéré de l'impôt fédéral direct pour le bien immobilier (cette deuxième condition s'applique seulement aux acquisitions effectuées à des fins d'utilité publique, art. 8 al. 1 let. c<sup>bis</sup> PRLFAIE) – nous ne comprenons pas pourquoi cette condition n'est pas satisfaite. Cinquièmement et dernièrement, le projet contredit le fait que le Conseil fédéral souhaite poursuivre l'acquisition d'actions cotées en bourse de SICAV car ces dernières sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les sociétés de direction de fonds réservés à des caisses de pension sont bien sûr soumises à la surveillance de la FINMA.

#### 2.16 **Art. 8 al. 1 let. d LFAIE (limitation du motif d'autorisation de l'exécution forcée)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE.**

Comme l'a écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, il n'est pas du tout problématique aujourd'hui d'accorder à des banques étrangères ou à des assurés étrangers, dans le cadre usuel, des financements hypothécaires et ce, que leur siège se situe en Suisse ou à l'étranger. Comme pour tout financement hypothécaire, il est important que la banque ou l'assurance puisse participer à l'enchère en cas de vente forcée du bien hypothéqué afin que le produit obtenu soit le plus élevé possible, dans son propre intérêt et dans celui du débiteur. L'art. 8 al. 1 let. d LFAIE permet donc aux banques et aux assurances ayant l'autorisation d'exercer en Suisse d'acquérir des biens immobiliers dans le cadre de procédures de liquidation concordataires ou d'enchères forcées pour couvrir leurs créances couvertes par le gage.

Désormais, le Conseil fédéral souhaite limiter cette autorisation aux banques et assurances dont le siège se trouve en Suisse. Ainsi, les banques et assurances actives en Suisse mais dont le siège ne se situe pas en Suisse n'auraient pas accès aux transactions hypothécaires. C'est là une **discrimination** que nous refusons.

De plus, la réglementation entrerait en contradiction avec la systématique de la Lex Koller: la LFAIE considère les personnes morales dont le siège se situe à l'étranger (art. 5 al. 1 let. c) et les personnes morales sous domination étrangère dont le siège se situe en Suisse (art. 5 al. 1 let. c) comme des personnes à l'étranger et ne fait pas la différence entre les différentes qualités de personnes à l'étranger. Il en serait pour la première fois autrement avec la disposition proposée.

#### 2.17 **Art. 8 al. 1 let. e PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

#### 2.18 **Art. 8 al. 1<sup>ter</sup> PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.1.

**2.19 Art. 8 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.14.

**2.20 Art. 14 al. 4<sup>bis</sup> et 4<sup>ter</sup> PRLFAIE (transfert des conditions et charges)**

**Nous rejetons une révision de la loi de codification expresse de cette pratique en vigueur depuis longtemps.**

Il est possible de faire en sorte que les offices de registre foncier appliquent efficacement la pratique existante sans révision de la loi en modifiant les instructions données aux offices du registre foncier de l'Office fédéral de la justice ou en modifiant l'ordonnance.

**2.21 Art. 15 al. 1 let. a PRLFAIE (détermination ultérieure de la soumission au régime d'autorisation)**

**Nous rejetons une révision de la loi pour une clarification expresse de ce point incontesté et en vigueur depuis longtemps.**

**2.22 Art. 15 al. 1 let. b LFAIE / art. 17 al. 2, art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE (AUTORITÉ CANTONALE HABILITÉE À RECOURIR)**

**Nous rejetons la modification proposée.**

Bien sûr, la demande de réduction de la procédure d'autorisation est globalement louable. Mais les autorités cantonales habilitées à recourir peuvent déjà renoncer aujourd'hui de facto à leur droit de recours en transmettant des dispositions non contrôlées et même non ouvertes des autorités compétentes en matière d'autorisation à l'Office fédéral de la justice, ce qui se produit déjà souvent aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle la modification proposée ne justifie pas d'effectuer une révision de la LFAIE.

**2.23 Art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE (AUTORITÉ JUDICIAIRE UNIQUE DE RECOURS)**

**Nous rejetons la modification de l'art. 15 al. 1 let. c PRLFAIE.**

L'art. 86 al. 2 LTF est valable depuis déjà un certain temps et a été appliqué dans la plupart des cantons. Huit cantons seulement désignent encore le Conseil d'Etat comme une autorité de recours. Il incombe à ces cantons de modifier cela dans le principe de l'économie de la procédure; si la Confédération imposait à ces cantons de le faire, elle entraverait de manière injustifiée la liberté d'organisation des cantons.

**2.24 Art. 17 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.



**2.25 Art. 19a PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.3.

**2.26 Art. 20 al. 2 let. b, art. 22 al. 2 et art. 24 al. 2 PRLFAIE**

Cf. explications au paragraphe 2.22.

**2.27 Art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE  
(DÉTERMINATION ULTÉRIEURE DE LA SOUMISSION AU RÉGIME D'AUTORISATION)**

**Nous rejetons la révision de l'art. 25 al. 1<sup>bis</sup> LFAIE.**

La loi prévoit déjà aujourd'hui que l'obligation d'autorisation puisse être déterminée ultérieurement si l'acquéreur a fourni des indications erronées ou incomplètes. En revanche, l'affirmation figurant dans le rapport explicatif – indiquant que la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation selon le Tribunal fédéral n'est possible que si l'acquéreur fournit des indications trompeuses ou fausses mais pas lorsque ce dernier omet de déclarer des faits importants car on ne les lui a pas demandés – est incorrecte. Le Tribunal fédéral a en réalité simplement réclamé, dans son jugement du 20 mars 2012 (UC\_876/2011), que l'arrêté relatif à la détermination ultérieure de l'obligation d'autorisation clarifie également les indications faites par l'acquéreur et si celles-ci étaient incorrectes ou incomplètes. Et c'est une demande fondée.

Nous considérons **déplacé et discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

De plus, on ne peut raisonnablement demander à la contrepartie de la transaction relative à l'immeuble de ne pas pouvoir se fier à la validité des actes juridiques parce que l'obligation d'autorisation de la partie acquéreuse n'a pas été correctement clarifiée.

**2.28 Art. 26 al. 4 let. c et art. 27 PRLFAIE**

**La modification proposée de la procédure de suppression de l'état illicite ne justifie pas une révision de la Lex Koller.**

Les actions intentées pour supprimer un état illicite sont rares et n'ont pas entraîné par le passé de problèmes significatifs.

**2.29 Art. 28 al. 2 PRLFAIE  
(INFRACTION PAR MÉTIER)**

Cette modification ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

**2.30 Art. 31 PRLFAIE (art. 321<sup>bis</sup> CP)**

Cette modification purement rédactionnelle ne justifie pas de révision de la Lex Koller.

### 2.31 **Art. 32 PRLFAIE (PRESCRIPTION)**

Cette adaptation au nouveau régime légal de la prescription ne justifie pas de révision de la Lex Koller et aurait déjà pu être effectuée lors de la révision du droit de la prescription.

### 2.32 **Art. 33 PRLFAIE (CONFISCATION)**

Cette modification du droit de la confiscation en vigueur ne justifie pas une révision de la Lex Koller; elle n'entraîne pas de modification de la situation juridique en vigueur.

### 2.33 **Dispositions transitoires**

Après le refus de la révision de la Lex Koller, il est inutile de rédiger un commentaire sur les dispositions transitoires.

## 3 **Extensions possibles**

### 3.1 **Art. 1 al. 2 PRLFAIE / art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE / art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (IMMOBILIERS À USAGE COMMERCIAL)**

**Nous refusons de soumettre à nouveau les biens immobiliers à usage commercial à la Lex Koller.**

#### **Art. 2 al. 2 let. a LFAIE / art. 6a PRLFAIE**

**Conserver l'attractivité locale:** en 1997, les biens immobiliers utilisés à des fins commerciales (immobiliers à usage commercial) ont été exclus du régime de l'autorisation afin de permettre la création de nouvelles entreprises de production et de services par le biais d'investissements étrangers. Cette ouverture modérée du marché de l'immobilier aux personnes situées à l'étranger a été un succès pour l'économie suisse. Le Conseil fédéral ne remet pas en cause ce fait mais n'explique pas non plus dans le rapport explicatif les objectifs concrets à suivre ni les conséquences concrètes escomptées avec le nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial. Une chose est sûre: il ne peut pas s'agir d'affaiblir l'économie ou de vendre des entreprises de production ou de services. Dans le cadre de la décision de janvier 2015 prise par la Banque nationale et dont les effets sont à long terme (suppression du taux plancher de l'euro), de la mise en œuvre à venir de l'initiative sur l'immigration de masse, du refus de la réforme de l'imposition des sociétés III et de la situation économique globalement incertaine, la Suisse doit plus que jamais s'efforcer de maintenir son attractivité en tant que place de production et de services et de garantir la sécurité juridique.

**Conséquences négatives de la réglementation:** l'analyse d'impact de la réglementation que l'Office fédéral de la justice a reçue de Fahländer Partner AG le 28 août 2015 indique que les modifications proposées n'auraient aucun effet positif et entraîneraient des coûts de

régulation, une nécessité de fournir des explications vis-à-vis de l'étranger et d'autres inconvénients et ne permettraient pas de détendre la situation sur les marchés locatifs (page 18 de l'analyse d'impact de la réglementation). De par son idée de révision, le Conseil fédéral obtiendrait le contraire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assujettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe selon lequel le sol suisse doit appartenir aux Suisses ou, conformément à l'objectif de la Lex Koller, «dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse» (art. 1 LFAIE). L'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer montre pourtant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considérables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des immeubles commerciaux, conformément au droit en vigueur. L'évolution récente du marché locatif pour les surfaces commerciales montre que les **investissements dans les immeubles commerciaux entraînent une offre plus grande de surfaces commerciales** et entraînent ainsi une baisse du prix des loyers. On observe ces derniers temps, notamment, une baisse du prix des loyers pour les surfaces commerciales, de bureau et de vente.

**Effets de l'offre et de la demande sur le marché de l'immobilier locatif:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation n'a finalement aucun lien avec la Lex Koller. Les prix de l'immobilier résidentiel et locatif dépendent de l'offre et de la demande. Les principales causes de la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'habitation, comme le montre d'ailleurs l'analyse d'impact de la réglementation de Fahrländer, ne sont pas les investisseurs étrangers ou une Lex Koller trop libérale, mais

- l'augmentation démographique croissante, notamment due à l'immigration – le peuple a apporté un correctif dans ce domaine en acceptant l'initiative sur l'immigration de masse –;
- les exigences plus importantes des usagers relatives aux surfaces individuelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qualité et à l'équipement des logements ainsi que les évolutions démographiques qui ont entraîné un plus grand nombre de ménages d'une personne et de ménages de familles monoparentales;
- la taille limitée des zones de construction (notamment celles réservées à l'habitation) et précisément la faible possibilité de densification dans les zones urbaines.

Le prix des loyers dans le secteur de l'habitation sont en outre réglementés dans le droit du bail.

**Clauses de réciprocité:** Certains Etats ont dans leur Droit des **clauses de réciprocité**, comme en Italie (art. 16 Codice Civile): Ces dernières prévoient que les étrangers en Italie ont les mêmes droits que les Italiens dans le pays correspondant. Ainsi, actuellement, les Suisses ne peuvent acquérir des biens immobiliers en Italie que sous les mêmes conditions qu'un Italien peut le faire en Suisse selon la Lex Koller, notamment pour les appartements et maisons de vacances de moins de 200 m<sup>2</sup> et de moins de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher et

pour les immeubles commerciaux (voir les exemples de cas sur le site Internet du ministère italien des affaires étrangères (Farnesina): [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Si, à présent, les biens immobiliers à usage commercial étaient soumis à la Lex Koller, cela aurait pour conséquence que les Suisses ne pourraient plus non plus acquérir de biens immobiliers à usage commercial en Italie s'ils ne les utilisent pas pour leurs propres fins professionnelles. Des problèmes du même type peuvent exister avec d'autres pays. En durcissant la Lex Koller, la Suisse se nuirait à elle-même pour les investissements dans des immeubles à l'étranger.

Indépendamment de savoir si les pays étrangers disposent d'une telle clause expresse de réciprocité, un durcissement de la Lex Koller peut être perçu par les pays étrangers comme une discrimination à l'encontre de leur citoyens et conduire à la prise de contremesures. Nous considérons que ce n'est pas la voie à suivre.

#### **Art. 9 al. 1 let. d PRLFAIE (CANTONALISATION)**

La cantonalisation proposée par le Conseil fédéral comme mesure d'atténuation via l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation cantonaux pour l'industrie du tourisme ou l'industrie liée au tourisme est également à rejeter. Cela ne ferait que multiplier et compliquer les problèmes d'exécution.

- Premièrement, la matière requiert une réglementation uniforme dans toute la Suisse; une fragmentation juridique cantonale entraîne une charge administrative accrue et nuit à la Suisse.

Le Conseil fédéral avait lui-même déjà clairement reconnu en 1997, dans sa déclaration sur la révision de la Lex Koller, qu'une cantonalisation des motifs d'autorisation n'était pas une solution:

*«D'une part, il existe des inquiétudes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel; d'autre part, une fragmentation juridique quant à l'acquisition de biens immobiliers et une constitution économique uniforme ne sont pas souhaitables dans un contexte de globalisation croissante. Une cantonalisation de l'obligation d'autorisation entraînerait des problèmes d'exécution, notamment pour les locaux commerciaux; cela pourrait entraîner une charge administrative accrue au lieu du soulagement escompté. Aujourd'hui, ce sont les autorisations pour des locaux commerciaux qui sont majoritairement accordées, englobant des biens immobiliers dans plusieurs cantons. Il arrive parfois que plus de la moitié des cantons soient concernés par l'acquisition d'un local commercial ou de parts de ce dernier. Dans de tels cas, un requérant étranger devra clarifier l'obligation d'autorisation pour chaque canton avant de pouvoir engager la procédure en vigueur. L'exemption de l'exigence d'autorisation dans différents cantons lui servira donc peu.»* FF 1997 II 1245.

Ces réflexions du Conseil fédéral datant de 1997 s'appliquent encore aujourd'hui de manière illimitée.

- Deuxièmement, les **exceptions ne sont pas bien pensées**. Pourquoi un étranger aurait-il la possibilité d'acquérir des hôtels, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives, salles de concert, centres de congrès, cliniques (en quoi une clinique a-t-elle des activités liées au tourisme?), musées et centres commerciaux dans des régions touristiques mais pas d'autres établissements tels que des théâtres, salles de manifestations et salles polyvalentes, restaurants, parcs de loisirs,

résidences pour personnes âgées, logements pour jeunes ou étudiants, garages, des infrastructures de manière générale (p. ex. dans le secteur ferroviaire ou des stations-service), donc des bâtiments qui apporteraient une utilité économique à une région, comme par exemple de nouveaux emplois? Et pourquoi seules les régions touristiques devraient en profiter? En fin de compte, les exceptions montrent uniquement que l'objectif visé par la révision de 1995 consistant à attirer des investissements qui permettent la création de nouvelles entreprises de production ou de services reste toujours d'actualité, et c'est justement la raison pour laquelle un nouvel assujettissement des biens immobiliers à usage commercial a échoué.

- Troisièmement, les nouveaux motifs d'autorisation proposés soulèvent de **déliçates questions de délimitation**: il existe un risque de voir la Lex Koller devenir aussi complexe que par exemple la TVA. Ainsi, par exemple pour les «installations sportives», les surfaces pouvant faire l'objet d'une acquisition désignent-elles uniquement les surfaces servant au sport ou également les surfaces commerciales et de vente indispensables au financement (comme pour le Stade de Suisse, le Parc Saint-Jacques ou l'AFG Arena)? Où se trouve la limite entre un centre commercial et un grand magasin d'alimentation situés entre une clinique et quelques cabinets médicaux? Dans quelle proportion des surfaces destinées à une autre utilisation peuvent-elles également être acquises? Un chaos administratif, géré différemment par chaque canton, est à craindre.

#### **Art. 1 al. 2 PRLFAIE (RÉSERVE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX)**

Il est insensé d'introduire une limitation de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial pour ensuite devoir la retirer pour plusieurs pays via la réserve de traités internationaux (art. 1 al. 2 PRLFAIE). La réponse à la question de savoir si les étrangers en Suisse ont le droit d'acquérir des biens immobiliers **ne doit pas être différente selon les Etats sur la base de critères plus ou moins aléatoires.**

*Par exemple, l'accord de libre-échange avec le Japon du 19 février 2009 accorde aux investisseurs japonais en Suisse un traitement national (art. 87) ainsi qu'une clause de la nation la plus favorisée par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 87). Celle-ci s'applique également aux investissements dans les biens immobiliers (art. 85 (c) (viii)). Certes, la Suisse a émis une réserve à ces dispositions (annexe III, appendice 2, réserve 5) en raison de la Lex Koller, mais elle ne se réfère pas expressément aux biens immobiliers à usage commercial. La Suisse n'a donc pas le droit d'introduire ultérieurement des limitations aux investisseurs japonais pour l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial. En résumé, les investisseurs japonais sont exclus des limitations de l'acquisition de biens immobiliers à usage commercial en raison de la réserve de traités internationaux. La situation est similaire pour les traités signés après 1995 avec d'autres pays.*



### 3.2 Art. 4 al. 1 let. c LFAIE (FONDS IMMOBILIERS)

#### **Nous rejetons le durcissement pour l'acquisition de parts de fonds immobiliers.**

Les personnes à l'étranger ont toujours été autorisées à acquérir des parts de fonds immobiliers «dont les titres de participation sont régulièrement négociés sur le marché». Si le Conseil fédéral propose à présent que cela ne s'applique plus qu'aux fonds immobiliers dont les titres de participation «sont cotés à une bourse en Suisse», cela aurait **de graves conséquences**. Seule une partie des quelque 50 fonds immobiliers en Suisse est cotée en bourse. Les fonds immobiliers non cotés seraient contraints de coter leurs titres de participation, ce qui entraînerait des coûts pour les investisseurs suisses et étrangers (en majeure partie pour les caisses de pension suisses et donc pour nous tous). La mesure s'apparente à une **chicane coûteuse**, sans satisfaire aux objectifs de la Lex Koller.

### 3.3 Art. 4 al. 1 let. e LFAIE (SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES)

#### **Nous rejetons le nouvel assujettissement de sociétés immobilières cotées en bourse dans le cadre de l'obligation d'autorisation.**

L'acquisition d'actions de sociétés immobilières cotées en bourse n'a été exclue par la Lex Koller qu'en 2005 pour permettre aux sociétés de gestion immobilière d'accéder à la bourse et pour attirer les investisseurs étrangers. Ensuite, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les SICAV (sociétés d'investissement à capital variable) ont été exclues de l'obligation d'autorisation.

Un nouvel assujettissement n'a pas de sens. Le **marché suisse est aujourd'hui dominé par des investisseurs nationaux**, notamment les caisses de pension, les assurances et autres investisseurs institutionnels qui doivent investir l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés et qui ne trouvent presque pas de placements ayant un rendement intéressant en raison des taux d'intérêt historiquement bas. Cette pénurie de placements existante est donc «faite maison». Les étrangers ne jouent presque aucun rôle dans ce domaine et n'ont quasiment pas accès aux grands objets en raison des prix maximum. Les **investissements des sociétés immobilières cotées sont également faibles en comparaison du marché immobilier global**. De plus, les sociétés immobilières cotées investissent principalement dans les biens immobiliers à usage commercial; la part des logements locatifs détenue par des sociétés immobilières cotées en bourse ne représente que 0,7% de l'ensemble des logements locatifs. Les plus grands propriétaires de logements locatifs sont les personnes privées (67%), l'Etat et les coopératives (16%), les caisses de pension (7%), les assurances (4%), les fondations de placement (3%) et les fonds immobiliers (2%). Il serait donc absurde de supposer que les investissements des sociétés immobilières cotées en bourse seraient à l'origine d'une hausse des prix de l'immobilier. Les étrangers ne bénéficient du revenu de biens immobiliers résidentiels suisses que dans une infime proportion.

En revanche, les conséquences d'un nouvel assujettissement seraient très importantes. Nous partons du principe que **toutes les sociétés de gestion immobilière cotées en bourse devraient faire baisser leur cote** pour éviter que les étrangers puissent encore acheter des actions. Or, cette décote concernerait nombre de caisses de pension, d'assurances et de petits actionnaires suisses qui ne pourraient plus vendre leurs actions en

bourse à un prix basé sur le marché. Ce projet menace la fortune LPP ainsi que les capitaux d'assurance et d'épargne de nombreux citoyens suisses. C'est également pour cette raison que le projet doit être clairement rejeté.

\* \* \* \* \*

En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

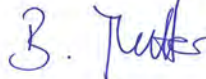
Dr. Daniel Fässler



Conseiller national

Président All

Bettina Mutter



Secrétaire générale de l'All



Association de  
**Banques Privées Suisses**  
Vereinigung  
**Schweizerischer Privatbanken**  
Association of Swiss Private Banks

**Par e-mail**

(egba@bj.admin.ch)

Madame  
Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Département fédéral de justice et police  
Bundeshaus West  
3003 Berne

Genève, le 27 juin 2017

**Consultation sur la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous remercions votre Département d'avoir invité l'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) à participer à la consultation ouverte le 10 mars 2017 à propos de la modification de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après nos commentaires.

**Les banques privées suisses rejettent totalement la modification de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Elle institue des restrictions qui ne se justifient pas, y compris sur des points déjà refusés par le Parlement en 2014. L'ABPS ne voit actuellement aucune raison de modifier la loi et rejette par conséquent toutes les restrictions proposées.**

**Seule la mise en œuvre du postulat Hodgers « Levée de l'interdiction d'accès des étrangers extra-européens aux logements des coopératives d'habitation » représente une libéralisation dans le projet de loi. Mais celle-ci ne nécessite pas une modification de la loi ; il suffit que le Conseil fédéral formule une exception adéquate dans l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.**

**1) Postulat Hodgers**

En Suisse, l'acquisition d'une part sociale dans une coopérative d'habitation constitue souvent une condition à la location d'un logement dans cette coopérative. Le postulat Hodgers « Levée de l'interdiction d'accès des étrangers extra-européens aux logements des coopératives d'habitation » demande que les étrangers qui sont domiciliés en Suisse et qui sont originaires de pays non européens puissent acquérir une part sociale dans une coopérative d'habitation, si ceci représente une condition à la location du logement. L'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE) ne prévoit pas d'exception pour ces cas, sans justification valable.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat. L'ABPS est favorable à sa mise en œuvre par le biais d'une modification de l'OAIE (à son article 8 par exemple), afin de permettre aux ressortissants non européens au bénéfice d'un permis de séjour d'acquérir une part dans une coopérative d'habitation.

## 2) Deux motions rejetées en 2014

En 2014, le Parlement a rejeté les deux motions de la Conseillère nationale Jacqueline Badran « *Les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle doivent être soumis de nouveau à la lex Koller* » et « *Acquisition de parts dans des fonds immobiliers ou des sociétés immobilières cotées en bourse. Abolir le privilège accordé aux personnes de l'étranger par la lex Koller* ». Ces motions visaient à mettre en place des restrictions d'acquisition de biens immobiliers pour les étrangers, en partie les mêmes que celles prévues par la loi mise en consultation.

Ces motions ont été rejetées par le Parlement, qui a estimé que les étrangers n'avaient pas une grande influence sur l'augmentation des prix de l'immobilier en Suisse. Celles-ci dépendent surtout de facteurs domestiques et non de capitaux étrangers. En outre, surtout quand la conjoncture suisse se dégrade, ces capitaux provenant de l'étranger ont un effet plutôt stabilisant et non aggravant et sont par conséquent les bienvenus. De plus, les sociétés suisses avec des participations étrangères substantielles étaient également visées, ce qui aurait compliqué leur installation en Suisse et aurait eu un impact négatif sur la compétitivité de l'économie suisse. En outre, l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition de parts dans des fonds immobiliers, telle que prévue dans les motions, aurait mis une pression à la vente de ces fonds, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la place financière suisse.

L'ABPS se rallie à ces arguments et ne comprend pas pourquoi le projet de loi actuellement en consultation ressuscite une grande partie des éléments qui ont été récemment rejetés. Pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus, l'ABPS rejette les modifications du projet de loi.

## 3) Trusts (Art. 5, al. 1, let. E P-LFAIE)

Le projet de loi propose d'élargir aux trusts la notion de personne à l'étranger pour le cas où leurs bénéficiaires sont des personnes à l'étranger. Avec cette disposition, beaucoup de trusts ne seraient effectivement plus autorisés à investir dans le marché immobilier suisse.

Cette disposition priverait les trusts souhaitant investir en Suisse d'une classe d'actif d'une grande importance, ce qui ne se justifie pas. En outre, comme l'a également souligné le Parlement, ce n'est pas le capital étranger qui fait augmenter les prix de l'immobilier en Suisse, et encore moins les investissements de trusts étrangers. Pour l'ABPS, la restriction pour les trusts ne devrait pas figurer dans la loi et elle recommande donc de la biffer.

#### **4) Position dominante présumée par des personnes à l'étranger dans les organes des personnes morales (Art. 5 P-LFAIE)**

Le projet de loi prévoit qu'une personne morale est présumée dominée par des personnes à l'étranger, si ces derniers constituent la majorité de l'organe de gestion. Cela signifie que le Conseil d'administration d'une société anonyme sera pris en compte. Au vu du fait que le Conseil d'administration d'une SA est élu et peut être révoqué par l'Assemblée générale, il n'est pas opportun de qualifier une telle société comme ayant une « position dominante présumée par des personnes à l'étranger ». L'influence effective se fait par l'organe suprême, à savoir l'Assemblée générale. Cette disposition pourrait avoir des effets contradictoires au but de la loi qui est de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger : une société entièrement détenue par des Suisses, mais ayant un Conseil d'administration constitué pour plus de la moitié par des étrangers, serait dans la ligne de mire, mais pas une société en mains étrangères dépendant de capitaux étrangers, mais qui aurait un Conseil d'administration majoritairement suisse.

Il en va de même pour les dispositions concernant les fonds de placement immobiliers et les SICAV : les restrictions liées à une présomption de domination étrangère si le fonds est géré par des personnes à l'étranger, dans le cas où des étrangers disposeraient de plus du tiers des voix liées au capital, ou s'ils constituaient la majorité du Conseil d'administration, ne sont pas appropriées. Ces modifications provoqueraient des mouvements sur le marché de l'immobilier avec des conséquences négatives pour les établissements de prévoyance ainsi que pour les investisseurs privés.

#### **5) Obligation de vendre dans les deux ans, faute d'utilisation comme résidence principale (Art. 8 P-LFAIE)**

Selon le projet de loi, une personne doit vendre son bien immobilier dans les deux ans si elle ne l'utilise plus comme résidence principale.

L'ABPS rejette cette disposition, car elle aurait un impact négatif sur l'attractivité du marché immobilier, et par conséquent sur le marché du travail en Suisse. L'économie suisse a besoin de main-d'œuvre qualifiée en provenance de l'étranger, et un marché immobilier attractif est essentiel pour attirer ces talents. De plus, la flexibilité professionnelle et la mobilité privée étant importantes de nos jours, la disposition demandant que l'on vende son bien immobilier dans les deux ans n'a aucun sens.

#### **6) Restrictions pour les sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse et les fonds immobiliers**

Le projet soumet également à la discussion des modifications relatives à l'acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse et de fonds immobiliers par des personnes à l'étranger.

L'interdiction faite à des étrangers d'investir dans une société d'immeubles d'habitation cotée en bourse poserait un grand problème pratique : la bourse ne peut pas vérifier la nationalité d'un acheteur ; en conséquence, certaines sociétés devraient se délistier de la bourse, avec des conséquences négatives pour les actionnaires.



En revanche, l'exception accordée aux SICAV cotées sur une bourse suisse aurait pour conséquence que des fonds immobiliers non cotés devraient entrer en bourse pour être ouverts à des investisseurs étrangers.

L'ABPS ne voit dans ces propositions aucun avantage pour le marché immobilier suisse et ne les approuve pas.

\* \* \*

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE  
BANQUES PRIVEES SUISSES



Jan Langlo  
Directeur



Jan Bumann  
Directeur adjoint

**Per email** (egba@bj.admin.ch)  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Dr. Roland M. Müller  
Advokat und Notar  
Tel +41 58 211 33 50  
rmueller@vischer.com  
www.vischer.com

Eingetragen im  
Anwaltsregister des  
Kantons Basel-Stadt

Notar des Kantons  
Basel-Stadt

## VISCHER AG

**Basel**  
Aeschenvorstadt 4  
Postfach 526  
CH-4010 Basel  
Tel +41 58 211 33 00  
Fax +41 58 211 33 10

**Zürich**  
Schützengasse 1  
Postfach 5090  
CH-8021 Zürich  
Tel +41 58 211 34 00  
Fax +41 58 211 34 10

Basel, 9. Juni 2017

300064\000412.docx

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### **I. ZUSAMMENFASSUNG**

#### ***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

VISCHER

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben** diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kan-*

VISCHER

*tonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## II. ALLGEMEINE VORBEMERKUNG

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konse-

quenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III. STELLUNGNAHME ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

#### 1. POSTULAT HODGERS

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung)



umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2. WEITERE ÄNDERUNGEN

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)**

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einer Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

**2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

**2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

### **Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.



**2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

**2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

**2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG**

(VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

**2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat

vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

**2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz

haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerde-recht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

**2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

**2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

**2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

**2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

**2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

**3. MÖGLICHE ERWEITERUNGEN****3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläu-



ternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

VISCHER

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina)

[http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."*  
BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob Park-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es

ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### **3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als



VISCHER

schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Roland M. Müller

**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Volketswil, 20. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagennotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar - "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan - welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Tellrevision zu erklären.



Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert

Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbzbare Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen

Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

## **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BE- HERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des

einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2bis Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2bis Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.



Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

### **2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und cbis BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

## **2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

## **2.18 Art. 8 Abs. 1ter VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

### **2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

### **2.20 Art. 14 Abs. 4bis und 4ter VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

### **2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

### **2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

### **2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG (EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

## 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

## 2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

## 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

## 2.27 Art. 25 Abs. 1bis BewG

### (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

#### **Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

### **Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## 2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG

### (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321bis StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

### **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## **3 Mögliche Erweiterungen**

### **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwä-



chen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;

- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstättenliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättenliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend..

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu schwierigen Abgrenzungsfragen: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht**

**nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden*

### **3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### **3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VOLKI-LAND AG



René Häsler



Catherine Dubey



Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin des EJPD  
3003 Bern

Spiez, 29. Juni 2017 / SHU

## **Stellungnahme der Volkswirtschaft Berner Oberland zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Volkswirtschaft Berner Oberland setzt sich für Wirtschaftsförderung und Standortmarketing für das Berner Oberland ein. Unsere Region ist stark von den vorgesehenen Veränderungen betroffen, deshalb nehmen wir zur Vernehmlassung Stellung.

Wir lehnen die vorliegende Anpassung der Lex Koller ab: Die Anpassung ist unnötig, führt zu einem enormen bürokratischen Aufwand, schadet den für die Berggebiete wichtigen Branchen wie dem Tourismus und der Bauwirtschaft und verschärft damit die ohnehin schwierige Situation der Berggebiete weiter.

### **Eine Verschärfung der Lex Koller ist unnötig und nicht zeitgemäss**

Die Lex Koller hat in den letzten Jahren in den Berggebieten einen grossen Bedeutungsverlust erfahren. Die Kontingente werden nicht einmal mehr zur Hälfte ausgeschöpft. So wurden im Jahr 2015 nur noch 701 Bewilligungen erteilt bei einem gesamtschweizerischen Kontingent von 1'500. Es werden zudem mehr Wohnungen von Ausländern an Schweizer zurückübertragen als umgekehrt. Im Jahr 2015 betrug dieser Rückgang 462 Wohnungen. Ein Hauptgrund für diese Entwicklung war die Zweitwohnungsinitiative, durch die der Bau von Zweitwohnungen massiv eingeschränkt wird. Eine Verschärfung der Lex Koller ist somit nicht zeitgemäss. Im Weiteren sind die Berggebiete und hier insbesondere der Tourismus auf ausländische Kapitalgeber angewiesen. So stellt bspw. die Ausnahmeregelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko von Hotels auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung verhindert diese Investitionen, was sich für die betroffenen Gemeinden negativ auswirkt.

### **Kein Handlungsbedarf auf dem Markt für gewerbliche Immobilien**

Der Immobilienmarkt für gewerbliche Immobilien ist im Moment eher von einem Überangebot geprägt. Dieser Trend wird sich in Zukunft auf Grund der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Arbeitswelt weiter fortsetzen. Die klassischen Büroarbeitsplätze werden in den nächsten Jahren immer mehr verschwinden. Dort, wo die Gemeinden den Immobilienmarkt regeln müssen, verfügen sie über entsprechende Instrumente aus der Raumplanung. Sie benötigen dazu keine zentralistischen Vorgaben über eine Lex Koller, die ohnehin nur den Anteil durch Personen im Ausland regelt.



### **Kein parlamentarischer Auftrag – Im Gegenteil: Parlament hat bereits nein gesagt zu Motion Badran**

Der Bundesrat zieht als Begründung für die Revision der Lex Koller das Postulat Hodgers herbei. Dieses bezieht sich aber nur auf einen sehr kleinen Teil der Revisionsvorlage, der zudem aus unserer Sicht materiell keinen Sinn macht. Die vom Bundesrat als sogenannte „Erweiterungsoption“ zur Diskussion gestellte Verschärfung der Lex Koller beruht auf zwei Motionen, welche abgelehnt wurden. Das Parlament hat somit bereits Nein gesagt zu einer Verschärfung.

### **Fragwürdiges Vorgehen mit der Erweiterungsoption**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus betreffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen usw. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Immerhin hat der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage diese Problematik erkannt und sieht auch Ausnahmetatbestände vor. Doch derartige Ausnahmeregelungen bringen wiederum einen erheblichen bürokratischen Aufwand mit sich, da immer geprüft werden muss, ob das jeweilige Projekt von „erheblicher Bedeutung“ für die Standortgemeinde ist. Der administrative Aufwand nimmt damit für die Gesuchsteller und die Behörden massiv zu.

### **Bürokratisches Monster mit neuen Tatbeständen und Ausnahmeregelungen sowie neue Lasten für die Kantone mit zusätzlichem Personalaufwand**

Der Bundesrat begründet die Revision der Lex Koller u.a. mit einer „Verringerung des administrativen Aufwands der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden“. In Tat und Wahrheit wird die Vorlage aber genau das Gegenteil bewirken. In der Vergangenheit wurden bewusst etliche Bewilligungstatbestände abgeschafft, um den Vollzug der Lex Koller zu vereinfachen und die Wirtschaft anzukurbeln. Mit der Vorlage sollen diese Tatbestände nun wiedereingeführt werden. Zudem werden verschiedene Ausnahmen von den Tatbeständen geschaffen. Mit anderen Worten, der rechtliche Dschungel wird noch dicker und undurchdringlicher. Dies spiegelt sich übrigens auch in der kaum verständlichen Wortwahl („Juristendeutsch“) der Vorlage sowie des Erläuterungsberichtes wieder. Gänzlich paradox wird die Vorlage aber dann, wenn im Erläuterungsbericht festgehalten wird, dass jeder Kanton eine halbe bis eine ganze neue Stelle schaffen muss, um die Vorlage umsetzen zu können. Die Vorlage führt also nicht zu einem Bürokratieabbau sondern im Gegenteil zu noch mehr Bürokratie.

### **Schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund**

Neben zusätzlichem bürokratischem Aufwand bringt die vorgeschlagene Verschärfung der Lex Koller auch eine weitere, schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund hin. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die Beschwerdeinstanzen beim Bund zusammengefasst werden sollten und für etliche Bereiche weitere Bundesvorgaben erlassen werden sollen. Die Lex Koller soll gemäss den Vorstellungen des Bundesrates den Immobilienmarkt regulieren. Der Immobilienmarkt muss jedoch durch Mittel der Raumplanung geregelt werden.

Dazu sind in erster Linie die Gemeinden und Kantone zuständig. Eine Kompetenzverschiebung wird von der Volkswirtschaft Berner Oberland abgelehnt.

### **Falsches aussenpolitisches Signal**

Im Weiteren würde die Schweiz mit der Verschärfung der Lex Koller ein falsches Signal ans Ausland senden, was für den Tourismus fatal wäre. Die Verschärfung der Lex Koller stellt somit für den Tourismus und die Berggebiete ein unnötiges, verfehltes und schädliches Signal dar.



### **Fazit**

Aus Sicht der Volkswirtschaft Berner Oberland ist die Lex Koller nicht mehr zeitgemäss und sollte eigentlich abgeschafft werden. Insbesondere seit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation in den Berggebieten massiv verändert. Die Lex Koller wirkt nur auf ein sehr kleines Segment der Nachfrage im Zweitwohnungsmarkt: die Ausländer, die nur rund 8% der Zweitwohnungsbesitzer ausmachen. Der Immobilienmarkt muss nicht über die Frage der Nationalität sondern mit raumplanerischen Mitteln geregelt werden. Die Kompetenz für die Raumplanung liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Die vorgeschlagene Verschärfung der Lex Koller wirkt in eine völlig andere Richtung. Sie führt zu noch stärkerer Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund und muss nur schon aus dieser Optik abgelehnt werden. Zudem führt die Verschärfung zu unzähligen neuen Tatbeständen und Ausnahmen von diesen Tatbeständen und schafft damit noch mehr administrative Lasten. Ferner sind insbesondere die Berggebiete auf ausländische Kapitalgeber angewiesen, hier allen voran der Tourismus. Die Verschärfung der Lex Koller wirkt in die falsche Richtung und verschärft die ohnehin sehr angespannte Lage des alpinen Tourismus noch weiter. Für eine Verschärfung der Lex Koller gibt es letztlich keinen stichhaltigen Grund. Zwar gibt es innerhalb der Vorlage einzelne kleinere Punkte, die durchaus Sinn machen würden. Dabei handelt es sich aber entweder um Punkte von untergeordneter Bedeutung oder diese Punkte entsprechen bereits geltender Praxis.

Diese Punkte rechtfertigen für sich genommen eine Revision der Lex Koller nicht. Die gesamte Vorlage wird deshalb von der Volkswirtschaft Berner Oberland abgelehnt.

Freundliche Grüsse

**VOLKSWIRTSCHAFT  
BERNER OBERLAND**

Jürg Grossen  
Präsident

Susanne Huber  
Geschäftsführerin

**VERBAND SCHWEIZERISCHER GRUNDBUCHVERWALTER  
SOCIÉTÉ SUISSE DES CONSERVATEURS DU REGISTRE FONCIER  
SOCIETÀ SVIZZERA DEGLI UFFICIALI DEL REGISTRO FONDIARIO**

www.grundbuchverwalter.ch

www.registre-foncier.ch

www.registro-fondiaro.ch

Roger Matter  
Président  
rue Rainer-Maria-Rilke 1  
VS - 3960 Sierre

Telephone : +41 (0)27 543 04 81  
e-mail : roger.matter@concilis.ch

Département fédéral de justice et  
police DFJP  
**Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga**  
Palais fédéral ouest  
CH-3003 Berne

Sierre, le 27 juin 2017

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

Madame la Conseillère fédérale,

Les membres du comité de la Société Suisse des Conservateurs du Registre Foncier se sont penchés sur la procédure de consultation relative à l'objet cité en marge et qui leur a été adressée le 10 mars 2017.

Dans un premier temps, il est renvoyé aux prises de positions des administrations cantonales respectives auxquelles les membres appartiennent (VD, ZH, BE, SG, SO).

De façon générale, nous relevons que dans la plupart des cantons les décisions aux sens de la LFAIE ne sont pas délivrées par les registres fonciers eux-mêmes. La modification qui nous est soumise n'influencera que peu la gestion de nos offices, si ce n'est dans le sens d'un allègement des procédures. Pour le reste, notre Société se détermine comme suit, et comme le veut notre pratique, de façon bilingue :

**I. ALLGEMEINES**

Obwohl das Parlament im Juni 2014 eine Verschärfung der Lex Koller durch ein klares Nein des Ständerates bezüglich zweier Motionen von NR Badran

- Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften;
- Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen von Anteilen an Immobilienfonds

abgelehnt hatte, kündigte er im April 2015 eine Vernehmlassung und seine Absicht an, gleichwohl einen Teil dieser beiden Forderungen in einer revidierten Lex Koller umsetzen zu wollen.

Heute werden diese grundlegenden und weitreichenden Verschärfungen nicht vorgeschlagen, sondern „nur“ noch als „mögliche Erweiterungen“ zur Diskussion gestellt. Dieses Vorgehen ist doch sehr ungewöhnlich und lässt mindestens vermuten, dass diese Verschärfungen auch den Bundesrat nicht zu überzeugen vermögen. Offenbar hat der Bundesrat auch erkannt, dass sich die Marktsituation seit April 2015 - insbesondere bei den Geschäftsliegenschaften - abgekühlt hat, weshalb es in den obgenannten Punkten keinen Handlungsbedarf gibt und die seit 1997 bzw. 2005 in die Lex Koller aufgenommenen Modernisierungen nicht rückgängig zu machen sind.

Aus diesen Gründen lehnen wir die nachfolgenden, (nur) zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen ab.

- Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsgrundstücken (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. a; Art. 6a; Art. 9 Abs. 1 Bst. d);
- Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e; Angleichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. c; Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. cbis).

Im Weiteren stellen wir fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen vor allem eine klare Verschärfung der Bestimmungen ergeben, dies im eigentlichen Widerspruch zum vom Bundesrat als Grund für die Gesetzesrevision angeführten Postulat 11.3200 Hodgers, welches eine punktuelle Liberalisierung anbegehrt. Diese Verschärfungen sind jedoch weder notwendig, noch politisch gewollt.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates führen zudem einige der vorgeschlagenen Änderungen – insbesondere aufgrund der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) - zu einem grossen administrativen Mehraufwand für die Gesuchsteller und die Behörden, was grundsätzlich abzulehnen ist.

Einige Klarstellungen und sprachliche Neufassungen sowie Vorschläge zur Änderung der Behördenorganisation sind jedoch zu begrüssen, weil sie die Arbeit der Grundbuchämter, Bewilligungsbehörden und der Beschwerdeinstanzen erleichtern und das Verständnis bei den involvierten Personen fördern.

## **II. UMSETZUNG POSTULAT 11.3200 HODGERS**

Mit seinem Postulat verlangte Nationalrat Hodgers die Prüfung, ob die Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV) dahingehend angepasst werden kann, dass in der Schweiz wohnhafte Staatsangehörige aus Ländern ausserhalb Europas Anteilscheine von Baugenossenschaften erwerben können, falls der Erwerb von Anteilscheinen eine Voraussetzung für die Miete einer Genossenschaftswohnung ist.

Das von NR Hodgers vorgebrachte Anliegen ist berechtigt. Es kann jedoch – wie vom Eingebener auch gefordert – ohne weiteres durch eine Ergänzung von Art. 8 BewV umgesetzt werden. Eine Gesetzesrevision ist dazu nicht nötig.

Aus diesem Grund lehnen wir die Einführung eines Art. 8 Abs. 1bis und 1ter VEBewG ab.



### **III. BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN IM RAHMEN DER VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGSPUNKTE (ZIFFER 1.3.2 DES ERLÄUTERENDEN BERICHTS).**

- **Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 1bis sowie 1ter VEBewG (Hauptwohnungen)**

Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Angehörige von Staaten, die nicht der EU oder der EFTA und die damit verbundene Wiedereinführung der Veräusserungspflicht lehnen wir ab.

Die heutige, seit 1997 bestehende Bestimmung in Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG, wonach Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige für den Erwerb einer Hauptwohnung keiner Bewilligung bedürfen, ist sinnvoll und hat sich bewährt. Diese Regelung würde nun mit Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG rückgängig gemacht, mit der Folge, dass unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten.

Die kantonalen Bewilligungsbehörden hätten mit hohem administrativem Aufwand und mit Problemen bei der Umsetzung zu rechnen, was genau dem Ziel der Revision – die Verringerung des administrativen Aufwandes – widerspricht. Angesprochen ist hier insbesondere die in Art. 8 Abs. 1 Bst. 1ter VEBewG vorgesehene Veräusserungspflicht beim Wegzug.

Sollte der wegziehende Drittstaatangehörige seine Wohnung nicht innert der zweijährigen Frist veräussern können, müsste die Bewilligungsbehörde wohl eine Fristverlängerung gewähren, welche dann wiederum bewirtschaftet werden müsste.

Ein beträchtlicher Aufwand entstünde auch in dem Falle, wenn der Wegziehende die Wohnung nicht veräussern will, z.B. weil er aufgrund der Marktsituation einen Verlust erwarten muss. Denn dann müsste der Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren von der Behörde zwangsweise durchgesetzt werden.

- **Art. 2 Abs. 3 VEBewG (Wohnanteilsvorschriften)**

Die Wohnanteilsvorschriften im BewG bezüglich des Erwerbes von Betriebsstätten hatten in der bisherigen Bewilligungspraxis im Kanton Solothurn keine grosse Bedeutung.

Eine Reduktion der maximal zulässigen Quote von Wohnungen in Betriebsstätten von heute in der Praxis geltenden max. 49 % auf einen Drittel könnte jedoch zur Folge haben, dass in gewissen Gebieten Personen im Ausland vermehrt keine Betriebsstätten mehr erwerben können.

- **Art. 2 Abs. 3 VEBewG (Betriebsstätten)**

Schreiben kommunale Wohnanteilsvorschriften die Erstellung von Wohnungen auf einem Betriebsstättegrundstück vor, können nach Artikel 2 Absatz 3 BewG, der angepasst werden soll, Personen im Ausland diese Wohnungen bewilligungsfrei miterwerben. Diese Bestimmung

enthält keine Obergrenze. Die bisherige Praxis war nicht einheitlich. Klar war, dass es sich nur bis maximal 49 Prozent Wohnanteil noch um eine Betriebsstätte handeln konnte. Zudem ist vorgesehen, die Berechnungsgrundlage ns Gesetz aufzunehmen. Der Vorschlag wird begrüsst.

- **Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG (Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum)**

Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum (Art. 4 Abs. 2 Bst. a): Betriebsstättegundstücke können durch Personen im Ausland bewilligungsfrei erworben werden. Schon heute ist sowohl die vollständige Umnutzung nach Betriebsaufgabe als auch die teilweise Umnutzung durch einen nachträglichen Wohnungseinbau untersagt. Es fehlt jedoch eine explizite Gesetzesbestimmung. Die vorgeschlagene Änderung entspricht der Rechtsprechung (vgl. BGE 129 II 361 = Pra 2004 Nr. 112 Erw. 8). Das heute schon geltende Verbot soll deshalb eine klare gesetzliche Grundlage erhalten. Für die Kontrolle sollen Baubewilligungsbehörden eingebunden werden.

- **Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (Trusts)**

Heute sind die allgemeinen Grundsätze der Lex Koller bei der Prüfung über die Einbringung eines Grundstückes in einen Trust anzuwenden. Dies hat sich in der Praxis bewährt, weshalb eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts abzulehnen ist.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist zudem unvollständig und unpräzise, was eher zu Unsicherheiten führt als zur Klärung beiträgt.

Zur Prüfung, ob die Einbringung eines Grundstückes in einen Trust zulässig ist, sind die allgemeinen Grundsätze der Lex Koller anzuwenden. Ungeachtet der Vielfalt an Ausgestaltungsmöglichkeiten (BBl 2006 551, 562) dürfte die Stellung von Trustees und Beneficiaries in den meisten Trust-Statuten grundsätzlich dieselbe sein: Den Trustees wird das fiduziarische Eigentum am Trustvermögen zu einem vorgegebenen Zweck übertragen (BBl 2006 551, 557). Die Beneficiaries werden zunächst durch Entstehung obligatorischer Ansprüche (BBl 2006 551, 560) wirtschaftlich berechtigt, später – je nach Ausgestaltung des Trusts – Eigentümer am betroffenen Vermögen (BBl 2006 551, 557). Deshalb ist es sachgerecht, die Prüfung der Zulässigkeit der Einbringung von Grundstücken in Trusts im Rahmen einer Globalbetrachtung auf mehreren Ebenen auszudehnen. Aufgrund ihrer formellen Eigentümerstellung dürfen Trustees grundsätzlich keine Personen im Ausland sein. Der Umstand, dass sie lediglich fiduziarisch Eigentum am Trustvermögen erwerben, ist unbeachtlich. Die Lex Koller erfasst auch eigentümerähnliche Stellungen (Art. 4 Abs. 1 Bst. g BewG), umso mehr erfasst sie das formelle Eigentum an einem Grundstück. Eine eigentümerähnliche Stellung kann auch Beneficiaries zukommen. Diesfalls dürfen auch sie keine Personen im Ausland sein. Grundsätzlich davon ausgenommen sind Verwandte des Settlers in gerader Linie und dessen Ehegatte. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit wird hiermit vorgeschlagen, die dargelegte Rechtslage in einer besonderen auf Trusts anzuwendende Bestimmung zu verdeutlichen.

- **Art. 6 Abs. 2 Bst. bbis VEBewG (Beherrschende Stellung)**

Die Einführung eines neuen Vermutungstatbestandes, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs zielt, ist abzulehnen.

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) genügen und entsprechen auch den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht, international und in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer, weiterer Vermutungstatbestand ist überflüssig.

Artikel 6 BewG betreffend ausländische Beherrschung soll geringfügig ergänzt und zudem übersichtlicher gestaltet werden. Bisher war in Abs. 1 der entscheidende Einfluss auf die Verwaltung als Kriterium erwähnt. Neu wird die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs in Abs. 2 explizit aufgeführt.

- **Art. 7 Bst. a VEBewG / Art. 8 Abs. 2 VEBewG (Vermächtnisnehmer)**

Die Ergänzung um den Vermächtnisnehmer ist unbestrittene Praxis, weshalb diese Klarstellung zu begrüssen ist.

In Artikel 7 und 8 wird neben dem Erben neu auch der Vermächtnisnehmer explizit genannt. Auch er soll bewilligungsfrei bzw. mit Bewilligung ein Grundstück erwerben können, was der geltenden und konstanten Praxis entspricht.

- **Art. 7 Bst. b VEBewG (Verwandte)**

Diese neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kinder unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört, ist abzulehnen.

Sämtliche Liegenschaften im Familienbesitz könnten damit lebzeitig nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Um Objekte zu übertragen, müssten deshalb die Eigentümer auf ihren Tod warten, da Art. 7 Bst. a BewG eine derartige Einschränkung im Todesfall nicht vorsieht. In die Freiheit bei der lebzeitigen Nachlassplanung von Ausländern würde ohne Not eingegriffen.

Es soll verhindert werden, dass beispielsweise ein Vater seinem Sohn bewilligungsfrei eine Ferienwohnung abtreten kann, wenn dieser bereits eine solche besitzt. Damit können Umgehungsgeschäfte verhindert werden, insbesondere dann, wenn beide Wohnungen nebeneinander liegen und gleichzeitig gekauft worden sind. Dem Vorschlag wird zugestimmt.

- **Art. 8 Abs. 1 Bst. c und cbis VEBewG (Einschränkung Bewilligung Personalvorsorge)**

Die vorgeschlagene Einschränkung, wonach nur noch für die inländischen Betriebsstätten des Erwerbers Grundstückserwerbe im Rahmen der Personalvorsorge bewilligt werden sollen, ist abzulehnen.

Diese Einschränkung ist sachlich nicht gerechtfertigt, verhindert sie doch, dass Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten auch im Rahmen von Fondsgesellschaften (und nicht direkt in eigenem Namen) die Vermögensanlagen im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre tätigen. Dies ist mit dem heutigen Art. 8 Bst. c BewG möglich (BGE 2C\_684/2010).

Nach geltender Praxis (Urteil des Bundesgerichts 2C\_684/2010 vom 24. Mai 2011) kann eine Person im Ausland als Fondsleitung mit Bewilligung mit Personalvorsorgegeldern von Unternehmen in der Schweiz Grundstücke erwerben und in einen Fonds einbringen, der für die Personalvorsorge dieser Unternehmen dient (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG). Dies ist künftig zu verhindern. Mit der Verwaltung solcher Gelder sollen nur noch Schweizer Gesellschaften betraut werden können.

Bisher mussten ausländisch beherrschte Banken und Versicherungen in der Schweiz zugelassen sein, um Grundstücke in Zwangsverwertungen und Liquidationen erwerben zu können. Neu soll dies nur noch ausländisch beherrschten Banken und Versicherungsgesellschaften mit Sitz in der Schweiz möglich sein.

Beide Vorschläge werden begrüsst.

- **Art. 8 Abs. 1 Bst. d VEBewG (Einschränkung Bewilligung Zwangsvollstreckung)**

Die Vorlage will nur noch den Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz ermöglichen, bei einer Zwangsversteigerung mitbieten zu können. Dies ist abzulehnen und widerspricht auch der als unproblematisch angesehenen Praxis, wonach auch ausländische Banken oder Versicherer mit Sitz in der Schweiz oder im Ausland im üblichen Rahmen Hypothekendarfinanzierungen gewähren können. Auch für diese Banken muss konsequenterweise die Möglichkeit offen stehen, bei einer Zwangsversteigerung mitbieten zu können, damit im eigenen wie auch im schuldnerischen Interesse ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert.

- **Art. 14 Abs. 4bis und 4ter VEBewG (Übertragung Bedingungen und Auflagen)**

Hier handelt es sich um eine Bestimmung, welche der längst geltenden Praxis entspricht. Die Kodifizierung dient deshalb der Rechtssicherheit und ist zu begrüßen.

Bedingungen und Auflagen (Art. 14): Erwirbt eine Person im Ausland ein Grundstück bewilligungsfrei als gesetzliche Erbin oder als Verwandte des Veräusserers (Art. 7 Bst. a oder b BewG), gehen nach konstanter Praxis auch allfällige dem Erblasser bzw. Veräusserer auferlegte Bedingungen und Auflagen auf die Erwerberin über.

Tauscht eine Person im Ausland seine mittels Bewilligung erworbene Stockwerkeigentums-einheit mit einem anderen Stockwerkeigentümer im selben Objekt (Art. 7 Bst. d BewG), müssen Auflagen und Bedingungen auf die neu erworbene Stockwerkeigentums-einheit übertragen werden. Beides gilt an sich heute schon. Eine explizite Regel erhöht jedoch die Rechtssicherheit.

- **Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung; Beseitigung rechtswidriger Zustand)**

Auch hier handelt es sich um seit langer Zeit geltende unbestrittene Punkte. Eine ausdrückliche Kodifizierung dient der Rechtssicherheit und ist zu begrüßen.

- **Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (kantonale beschwerdeberechtigte Behörde)**

Die Einführung der freien Entscheidungsmöglichkeit der Kantone, ob eine kantonale beschwerdeberechtigte Behörde beibehalten werden oder abgeschafft werden soll, ist im Lichte der Verfahrensbeschleunigung zu begrüßen.

Bisher hatte jeder Kanton neben der Bewilligungsbehörde eine beschwerdeberechtigte Behörde zu bezeichnen. Neu soll jeder Kanton entscheiden können, ob er seine kantonale beschwerdeberechtigte Behörde beibehalten oder abschaffen will (Art. 15 Abs. 1 Bst. b). Die meisten dieser Behörden haben noch nie von ihrem Beschwerderecht Gebrauch gemacht. Mit der Abschaffung kann deshalb administrativer Aufwand vermieden werden und die Verfahrensdauer verkürzt werden.

Gleichzeitig soll das Recht auf Anordnung der Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes auf die erstinstanzliche Bewilligungsbehörde übertragen werden, wenn der Kanton keine beschwerdeberechtigte Behörde mehr bezeichnet hat (Art. 15 Abs. 1 Bst. a). Die Befugnis, die Einleitung eines Strafverfahrens zu verlangen, braucht in Artikel 15 nicht mehr erwähnt zu werden. Nach Artikel 24 Absatz 2 haben die Behörden nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, Widerhandlungen gegen das BewG der Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Diesen Vorschlägen wird zugestimmt.

- **Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG (einzige richterliche Beschwerdeinstanz)**

Damit will der Gesetzgeber ausdrücklich eine doppelte kantonale Beschwerdeinstanz ausschliessen, was zu begrüßen ist. Die Bestimmung ist in den meisten Kantonen – so auch im Kanton Solothurn – bereits umgesetzt

Das geltende Recht sieht vor, dass jeder Kanton eine Beschwerdeinstanz bezeichnet. Acht Kantone haben in ihren Einführungsgesetzen zum BewG den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz eingesetzt. Nach dem Bundesverfahrensrecht müssen dem Bundesgericht vorangehende Instanzen jedoch unabhängig sein. Daraus ergibt sich, dass in diesen Kantonen Entscheide des Regierungsrats vor dem Weiterzug ans Bundesgericht noch beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden müssen. Das Beschwerdeverfahren gestaltet sich dort deshalb deutlich aufwändiger, als dies in anderen Kantonen der Fall ist. Unter dem Gesichts-



punkt der Verfahrensökonomie ist deshalb eine doppelte kantonale Beschwerdeinstanz ausdrücklich auszuschliessen.

- **Art. 25 Abs. 1bis (Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

Nach geltendem Artikel 25 Absatz 1bis BewG kann die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden, wenn der Erwerber einer zuständigen Behörde – insbesondere dem Grundbuch- oder Handelsregisteramt – über Tatsachen, die für die Bewilligungspflicht von Bedeutung sind, unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nach der Rechtsprechung ist dies aber nur dann möglich, wenn der Erwerber bewusst solche Angaben gemacht hat (Urteil des Bundesgerichts 2C\_876/2011 vom 20. März 2012 E. 5). Insbesondere ist ein Zurückkommen auf die Bewilligungspflicht nicht mehr möglich, falls der Erwerber wichtige Tatsachen – wie Angaben über den tatsächlichen Wohnsitz – verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Dieser Rechtszustand ist auch in der Öffentlichkeit verschiedentlich auf Unverständnis gestossen. Eine nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht muss innerhalb der absoluten Verjährungsfrist stets möglich sein, falls die Erwerbsvoraussetzungen nicht gegeben waren. In diesem Sinne soll die Bestimmung geändert werden.

- **Art. 27 (Verfügung statt Klage zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes)**

Bewilligungspflichtige Rechtsgeschäfte sind ohne Bewilligung unwirksam (Art. 26 Abs. 1 BewG). Verweigert oder widerruft die erstinstanzliche kantonale Bewilligungsbehörde (SG: GBI) eine Bewilligung, hat dies die Nichtigkeit des jeweiligen Rechtsgeschäfts zur Folge (Art. 26 Abs. 2 BewG). Diese Behörde kann jedoch nicht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügen und durchsetzen. Die kantonale beschwerdeberechtigte Behörde (SG: DI) muss den rechtmässigen Zustand stattdessen auf dem Weg der Zivilklage durchsetzen (Art. 27 BewG). Das Beschreiten des ordentlichen Klagewegs erweist sich in der Praxis aber als schwerfällig. Dazu kommt, dass Verwaltungsbehörden in der Regel nicht ausgerichtet sind auf die Führung von Zivilprozessen, was oft zum – kostspieligen – Beizug externer Anwälte führt. Den Bewilligungsbehörden soll neu die Möglichkeit gegeben werden, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verfügungsweise anzuordnen, wie dies in anderen Rechtsgebieten auch der Fall ist, beispielsweise im bürgerlichen Bodenrecht (Art. 72 Abs. 1 BGBB, SR 211.412.11) oder im kantonalen Baurecht. Diese Verfügung kann beim Verwaltungsgericht bzw. letztlich beim Bundesgericht angefochten werden. Dadurch wird der Rechtsschutz der Betroffenen in keiner Weise geschmälert.

\*\*\*\*\*

Au nom de la Société Suisse des Conservateurs du Registre Foncier, je vous remercie de la confiance accordée à notre regroupement en nous incluant dans la présente procédure de consultations.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre plus parfaite considération.

Roger Matter  
Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Roger Matter', with a long horizontal flourish underneath.

## Geschäftsstelle

Wallstrasse 8  
Postfach  
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66  
Telefax 061 206 66 67  
E-Mail [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch)



**Verband Schweizerischer Kantonalbanken**  
**Union des Banques Cantionales Suisses**  
**Unione delle Banche Cantionali Svizzere**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz  
Herr Hermann Schmid  
Bundesrain 20  
3003 Bern  
[egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Datum 29. Juni 2017  
Kontaktperson Michele Vono  
Direktwahl 061 206 66 29  
E-Mail [m.vono@vskb.ch](mailto:m.vono@vskb.ch)

## **Stellungnahme der Kantonalbanken zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrter Herr Schmid,  
sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. März 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland eröffnet. Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Mitglieder unserer Bankengruppe haben sich mit dem Vernehmlassungsentwurf eingehend befasst. Die Anliegen der Kantonalbanken sind vollumfänglich in die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) eingeflossen. Wir können die Stellungnahme der SBVg daher unterstützen und uns den darin zum Ausdruck gebrachten Anliegen und Forderungen anschliessen.

Vor diesem Hintergrund beschränken wir uns im vorliegenden Schreiben auf die Nennung der folgenden, aus Sicht der Kantonalbanken besonders relevanten Anliegen in Bezug auf den Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (VE-BewG):

## **1. Ausdehnung der Bewilligungspflicht**

(Art. 2 Abs. 2 Bst. b sowie Art. 8 Abs. 1 Bst. e VE-BewG)

Dass der Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige mit tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden soll, erachten wir als problematisch. Die Gesetzesänderung hätte eine schlechte Signalwirkung gegenüber dem Ausland und würde dem Schweizer Wirtschafts- und Immobilienstandort schaden. Auf eine entsprechende Ausdehnung der Bewilligungspflicht ist ersatzlos zu verzichten.

## **2. Verkaufspflicht der Hauptwohnung mangels Nutzung**

(Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VE-BewG)

Sollte eine Person die eigene Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung benutzen, ist sie gemäss Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VE-BewG verpflichtet, diese innert zwei Jahren zu veräussern. Diese sehr einschränkende Vorgabe würde den schweizerischen Arbeitsmarkt für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte unattraktiver machen, was auf lange Sicht der gesamten Schweizer Wirtschaft empfindlich schaden würde. Auf eine entsprechende Bestimmung muss ersatzlos verzichtet werden.

## **3. Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht**

(Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-BewG)

Mit der Neufassung von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-BewG soll eine nachträgliche Überprüfung der Bewilligungspflicht unabhängig von einem Fehlverhalten des Erwerbers und ohne zeitliche Begrenzung möglich sein. Gerade im Immobilienbereich, wo man aufgrund der hohen Investitionsvolumen auf eine ausreichende Planungs- und Investitionssicherheit angewiesen ist, würde eine solche Vorgabe eine sehr problematische Rechtsunsicherheit schaffen. Wir lehnen diese Vorgabe daher ebenfalls ersatzlos ab.

## **4. Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften**

Im Sinne einer möglichen Erweiterung des Revisionsvorhabens stellt der Bundesrat das grundsätzliche Verbot des Erwerbs von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland zur Diskussion. Ein Ausschluss von ausländischen Anlegern und Investoren würde aus Sicht der Kantonalbanken zu einem Angebotsüberschuss von Immobilienaktien und damit zu sinkenden Kursen führen. Leittragende wären unter anderem kleinere Schweizer Pensionskassen, KMUs und private Anleger, welche kotierte Immobiliengefässe als sinnvolle Möglichkeit für ihre Investitionen sehen. Ferner ist es im Börsenhandel nicht möglich, zwischen Schweizer und ausländischen Investoren zu unterscheiden. Um die gesetzliche Verschärfung sicherzustellen, müssten die börsenkotierten

Stellungnahme der Kantonalbanken zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Wohnimmobiliengesellschaften voraussichtlich wieder dekotiert werden. Die zur Diskussion gestellte Erweiterung der Revision lehnen wir daher entschieden ab.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung der in der Stellungnahme der SBVg vorgebrachten Anliegen, insbesondere der vorstehend genannten Einwände und Forderungen, und danken Ihnen im Voraus für Ihre Bemühungen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess  
Direktor



Dr. Adrian Steiner  
Leiter Public Affairs



**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 18. April 2017/DP

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abge-***

**lehnt.** Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen

sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III **Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen**

#### 1 **Postulat Hodgers**

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit



hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 **Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

#### **Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

### 2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

## **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allge-

meine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)

### Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

## 2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

### Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre or-



ganisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## 2.16 **Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekergeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

**2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

**2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

**2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

**2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

**2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

**2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

**2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## **2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## **2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

## **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

## **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## **3 Mögliche Erweiterungen**

### **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern



- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

**Art. 1 Abs. 2 VEBewG  
(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstät-  
tegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von  
völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten  
auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben kön-  
nen, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschie-  
dene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar  
2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87)  
sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten  
(Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar  
hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen  
Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich  
dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf des-  
halb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb  
von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische  
Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkun-  
gen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die  
Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 ab-  
geschlossen wurden.*

**3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG  
(IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilien-  
fonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben,  
"deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun  
der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren An-  
teilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende  
Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil  
börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre An-  
teilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen  
Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die  
Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den  
Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

#### **Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schäd-

lich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.


Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Warteck Invest AG



Daniel Petitjean  
Chief Executive Officer



Philippe Moulin  
Chief Investment Officer





Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

*Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)*

Brig, 29. Juni 2017 FR/jh

**Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Stellungnahme der Walliser Bergbahnen (WBB/RMV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Walliser Bergbahnen (WBB/RMV) bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller).

Als grösster Regionalverband von Seilbahnen Schweiz (SBS) erlauben sich die Walliser Bergbahnen (WBB/RMV) in Übereinstimmung mit dem Dachverband SBS, nachfolgende Stellungnahme zu rubrizierter Thematik einzureichen:

**a) Grundsätzliches zur Vorlage**

**Die WBB/RMV lehnen die Anpassung des Gesetzes ab.** Aus Sicht der WBB/RMV ist kein zwingender Grund zu erkennen, weshalb eine Revision des Gesetzes angestossen wurde. Eine Anpassung ist aus Sicht der WBB/RMV unnötig, verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand durch Überregulierung und schadet dem Tourismus, welcher bereits heute vor grossen Herausforderungen steht.

Die Seilbahnen und der Tourismus im Allgemeinen sind standortgebunden und in der Regel auf Investitionen in Infrastruktur angewiesen. Um konkurrenzfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere Dienstleister laufend investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des Investitionsbedarfs weder zeitgemäss noch nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren eine elementare Ergänzung zum inländischen Kapital darstellen. Wenn man bedenkt, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft werden kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren die Hände zu binden.

Weiter sind die WBB/RMV der Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung erfolgen soll.

Und schliesslich können die WBB/RMV die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller auf eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund hinausläuft. Die Regelung des Immobilienmarkts muss Sache der Kantone/Gemeinde und deren Raumplanungsinstrumenten bleiben.

## b) Beurteilung von einzelnen Änderungen der Vorlage

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU/EFTA Staatsangehörige**

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innerhalb zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung setzt nicht nur eine neue, nicht notwendige Hürde für potenzielle Investoren, sie verursacht auch einen erheblichen administrativen Aufwand da regelmässig geprüft werden muss, ob Wohnraum im Besitz von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürger tatsächlich auch verkauft wurde.

Die WBB/RMV lehnen deshalb die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen und Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten**

Mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen bereits heute untersagt. Zudem regeln die Baureglemente der Gemeinden, wo Betriebsstätten zulässig sind und wo nicht.

Eine zusätzliche Regelung in der Lex Koller wäre redundant. Ferner würde mit der Schaffung einer Bundesvorschrift die föderalistische Kompetenzordnung missachtet.

Die WBB/RMV lehnen deshalb die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Zusätzliche Einschränkungen für Trusts**

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur dank ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Das sind Projekte wie Andermatt-Sedrun, Samnaun oder das Bürgenstock-Resort am Vierwaldstättersee um nur einige zu nennen. Trusts können bei solchen Projekten eine entscheidende Rolle spielen, unterscheiden sich aber nicht grundsätzlich von anderen ausländischen Investoren (oder Investor-Formen).

Es gibt deshalb keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zusätzlich zu erschweren. Vielmehr sollte geprüft werden, welche Hürden für ausländische Investoren abgebaut, statt aufgebaut werden können.

Die WBB/RMV lehnen deshalb die vorgeschlagene Änderung ab.

### **Beherrschende Stellung**

Beim Kauf von Wohnungen soll die vorgeschlagene Ergänzung verhindern, dass nicht nur die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sondern neu auch der Geschäftsleitung eines Unternehmens nicht durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht der heutigen Praxis, wie Investitionsentscheide von grösserem Ausmass getroffen werden. Sie sind realitätsfremd. Einzig würde diese Ergänzung zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Anpassung die Frage offen, ob Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen ebenfalls bewilligungspflichtig würden. Dies kann nicht im Sinne einer funktionierenden und konkurrenzfähigen Wirtschaft liegen.

### **Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Verwandte und Vermächtnisnehmer**

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen. Hingegen haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung oder entsprechen bereits angewandter Praxis. Sie rechtfertigen jedoch keine Gesetzesrevision.

### **Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdeinstanz**

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund und gleichen einem Eingriff in die kantonale Hoheit.

Aus diesem Grund lehnen die WBB/RMV die vorgeschlagenen Änderungen ab.

### **Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken**

Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus treffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen etc. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert und betrieben werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko im Tourismus auf sich zu

nehmen. Eine Verschärfung würde diese Investitionen verhindern und sich negativ auf die betroffenen Gemeinden auswirken.

Die WBB/RMV lehnen deshalb die vorgeschlagene Änderung ab.

**c) Fazit**

Zusammenfassend möchten die WBB/RMV auf folgende Punkte hinweisen:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht nötig.
- Seit der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und des alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller sind grundsätzlich abzulehnen.
- Der Immobilienmarkt soll über raumplanerische Instrumente geregelt werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung weg von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblicher und unnötiger administrativer Aufwand wären die Folgen daraus.
- Der alpine Tourismus ist dringend auf Investoren angewiesen. Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äussert negativ auf mögliche ausländische Investoren aus. Dies muss dringend verhindert werden.

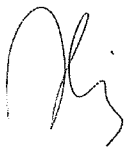
**Die WBB/RMV lehnen daher die gesamte Vorlage dezidiert ab.**

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

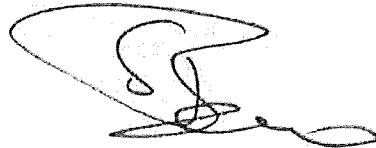
Freundliche Grüsse

**Walliser Bergbahnen**

**Remontées Mécaniques du Valais**



Arthur Clivaz



Berno Stoffel

**Wegra Holding AG**  
Panoramastrasse 21  
5105 Auenstein

**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Auenstein, 20. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

**I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagennotstand ist also hausgemacht**. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.



***Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.***

## **II Allgemeine Vorbemerkung**

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar - "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.**

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert

Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## **2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## **2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

#### **2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

#### **2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen



Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlers oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

## **2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## **2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BE- HERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des

einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

## **2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

## **2.9 Art. 6 Abs. 2bis Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.10 Art. 6 Abs. 2bis Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

## **2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

## **2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)**

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentcheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

### **2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und cbis BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

#### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

## **2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

### **Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

## **2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

## **2.18 Art. 8 Abs. 1ter VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

### **2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

### **2.20 Art. 14 Abs. 4bis und 4ter VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

### **2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**

### **2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

### **2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG (EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.



## 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

## 2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

## 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

## 2.27 Art. 25 Abs. 1bis BewG

### (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

#### **Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

## 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

### **Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

## 2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG

### (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321bis StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

### **2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### **2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## **3 Mögliche Erweiterungen**

### **3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwä-

chen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;

- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend..

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu schwierigen Abgrenzungsfragen: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht**



**nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden*

### **3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.**

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### **3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Wegra Holding AG



René Häsler



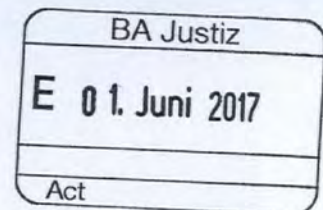
Catherine Dubey

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

- 1. Juni 2017

*No.* \_\_\_\_\_**A-Post**Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 BernOliver Hofmann  
Chief Executive Officer  
Telefon +41 52 268 89 88  
oliver.hofmann@wincasa.ch

Winterthur, 31.05.2017

**Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur oben genannten, geplanten Änderung im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.

Für eine Verschärfung des Bundesgesetzes besteht keine Veranlassung und die heute gültige Lex Koller regelt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland genügend.

Wir lehnen auch die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Vorlage ab. Wir erachten diese als schädlich und wirkungslos. Zudem hat der Ständerat bereits vor weniger als drei Jahren zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgelehnt.

Wir erachten es als befremdend, dass die vorgeschlagenen Erweiterungen auf unsachliche Argumente abgestellt werden. So wird behauptet, dass die Nachfrage auch von Personen im Ausland nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen stark gestiegen ist und sich dies sowohl auf die Kaufpreise als auch auf die Höhe der Mietzinsen auswirke. Diese Aussage ist nachweislich falsch, macht doch der Anteil kotierter Immobiliengesellschaften in Bezug auf Mietwohnungen weniger als 1% am Mietwohnungsmarkt aus. Der Anteil ausländischer Investoren am Wohnimmobilienmarkt ist noch kleiner. Steigende Mietzinse sind daher marginal durch diese Marktakteure, jedoch vielmehr durch andere Faktoren wie Bevölkerungswachstum, höhere Wohnflächennachfrage, restriktive Baugesetze in Bezug auf Verdichtung und des Investitionsdrucks grosser Marktsegmente (Pensionskassen und Versicherungen) bedingt.

Im kommerziellen Flächensegment wie Büro, Retail oder Gewerbe haben die Investitionen der letzten Jahre zu einem substantiellen Angebot geführt und sind die Mietpreise gesunken. Somit haben ausländische Investitionen in diesem Segment sogar mitgeholfen, die Marktlage und Preissituation zu beruhigen und zu dämpfen.

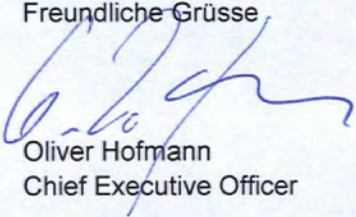



Die Folgekosten zusätzlicher Regulierung wegen neu erforderlichen Bewilligungen wären substantiell und würden den Transaktionsmarkt in Bezug auf Rechtssicherheit beeinträchtigen. Die Umnutzung von Betriebsstätten in Wohnraum ist bereits heute verboten, weshalb kein Anpassungsbedarf besteht. Eine Verschärfung wäre zudem ausländerfeindlich, da Schweizer im Ausland investieren dürfen. Dies könnte Gegenmassnahmen ausländischer Staaten hervorrufen und dem Ansehen der Schweiz schaden.

Zusammenfassend halten wir fest, dass ausländische Investoren keinen Einfluss auf die Mietpreise haben, der Anteil von börsenkotierten Immobiliengesellschaften bzw. Immobilienfonds gehaltenen Mietwohnungen nicht bzw. kaum relevant ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken keinen positiven Effekt auf den Wohnungs- und Transaktionsmarkt hat. Die Folgekosten zusätzlicher Regulierungen wären substantiell und die Gesetzesverschärfungen hätten negative Folgen für die Immobilienwirtschaft und das Ansehen der Schweiz im Ausland.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen und vorgeschlagenen Änderungen der Lex Koller sind daher falsch und unnötig. Wir lehnen die vorgeschlagenen Änderungen deshalb ab.

Freundliche Grüsse

  
Oliver Hofmann  
Chief Executive Officer

  
Bruno Kurz  
Geschäftsleitungsmitglied



**wohnbaugenossenschaften schweiz**

verband der gemeinnützigen wohnbauträger

**coopératives d'habitation Suisse**

fédération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

**cooperative d'abitazione svizzera**

federazione dei committenti di immobili d'utilità pubblica

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

31. März 2017 lg

Telefon direkt: 044 360 26 61

[lea.gerber@wbg-schweiz.ch](mailto:lea.gerber@wbg-schweiz.ch)

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wohnbaugenossenschaften Schweiz wurde mit Schreiben vom 10. März 2017 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, eine Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland einzureichen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit.

Unser Verband vertritt die Interessen von über 1'100 gemeinnützigen Wohnbauträgern, die gegen 150'000 Wohnungen und damit knapp 5 Prozent des Wohnungsbestandes in der ganzen Schweiz besitzen. Die gemeinnützigen Wohnbauträger leisten einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung in der Schweiz, insbesondere auch zur Schliessung von Angebotslücken.

Um alle Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, braucht es ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen. Im gegenwärtigen Marktumfeld wird es für gemeinnützige Wohnbauträger jedoch immer schwieriger, preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Der Erwerb von Bauland stellt dabei die grösste Hürde dar. Gerade Wohnbaugenossenschaften sowie gemeinnützige Aktiengesellschaften und Stiftungen können die hohen Landpreise schlicht nicht mehr bezahlen. Denn für die Gewährung von Bundeshilfe dürfen standortabhängige Anlagekostenlimiten nicht überschritten werden, die sich aus den Grundstückskosten und den Erstellungskosten zusammensetzen.

Deshalb ist es äusserst wichtig, dass die Nachfrage nach Grundstücken in der Schweiz nicht noch durch das Auftreten ausländischer Investoren erhöht und die Preise weiter in die Höhe getrieben werden. Aus diesem Grund unterstützt Wohnbaugenossenschaften Schweiz das Bestreben des Bundesrats, strengere Regeln für den Kauf von Gewerbeimmobilien und eine Bewilligungspflicht für den Erwerb von Wohnimmobiliengesellschaften einzuführen. In diesem Sinne sprechen wir uns für eine Rückbesinnung auf den zentralen Zweck des Gesetzes aus, der darin besteht sicherzustellen, dass der Boden in erster Linie den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt.

Zudem begrüsst Wohnbaugenossenschaften Schweiz, dass mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision das Postulat Hodgers erfüllt werden soll. Dieses fordert, dass der Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder ermöglicht wird. Es ist im Sinne





unserer Mitglieder wie auch der gesamten Gesellschaft, dass künftig auch dieser Personenkreis in den Genuss von preisgünstigen Genossenschaftswohnungen kommen kann. Um die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Herkunft tatsächlich abzuschaffen, ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass Staatsangehörige aussereuropäischer Länder mit Aufenthaltsausweis B bewilligungsfrei Anteilscheine an einer Wohnbaugenossenschaft erwerben können. Denn der zusätzliche administrative Aufwand zur Einholung einer Bewilligung wird in der Praxis den Zugang dieser Menschen weiterhin erschweren. In Anbetracht des geringen Missbrauchsrisikos erachtet Wohnbaugenossenschaften Schweiz eine Bewilligungspflicht als nicht verhältnismässig. Um das Ziel der Motion Hodgers zu erfüllen, nämlich dass Staatsangehörige aussereuropäischer Länder nicht schlechter gestellt sind und tatsächlich Zugang zu Genossenschaftswohnungen erhalten, müssten sie bewilligungsfrei Anteilscheine an Genossenschaften erwerben können.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

wohnbaugenossenschaften schweiz  
verband der gemeinnützigen wohnbauträger

Louis Schelbert  
Präsident

Urs Hauser  
Direktor

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Per E-Mail an: egba@bj.admin.ch

Luzern, 22. Mai 2017

### **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG): Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung, an der externen Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft teilzunehmen. Als bürgerliche Dachorganisation des preisgünstigen Wohnungsbaus mit rund 400 angeschlossenen Wohnbaugenossenschaften, welche über 33'000 Wohnungen besitzen, ist die Versorgung der Schweizer Bevölkerungen mit angemessenem und preisgünstigem Wohnraum ein primäres Ziel von WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften. Dabei steht der Verband für eine nachhaltige Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus im Sinne einer Hilfe zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe ein.

Die Baugenossenschaften spielen bei der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit adäquatem Wohnraum eine wichtige Rolle. Sie schliessen Angebotslücken im Immobilienmarkt, indem sie, vielfach in Zusammenarbeit und in Absprache mit den Gemeinwesen, genau den benötigten Wohnraum anbieten und sich an den Zielgruppen orientieren, welche für die weitere gesellschaftliche Entwicklung in diesen Gebieten elementar sind.

**WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften unterstützt die vorliegende Vernehmlassungsvorlage: Sie vereint verschiedene Revisionsanliegen, welche in den vergangenen Jahren gestellt wurden und behebt bestehende Rechtsunsicherheiten, welche sich in der praktischen Anwendung des Gesetzes in verschiedenen Bereichen ergeben haben.**

Folgend nimmt WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften zu einzelnen Punkten der vorliegenden Änderungen des BewG Stellung.

## I. Allgemeine Beurteilung

Das Angebot an Bauland ist naturgemäss beschränkt und wurde durch die im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes RPG beschlossenen verschärften Voraussetzungen für die Einzonung zusätzlicher Baulandreserven ein noch knapperes Gut. Aufgrund dessen driften seit einiger Zeit Angebot und Nachfrage im Markt für Wohnimmobilien immer weiter auseinander. Als direkte Folge davon können Wohnbaugenossenschaften bei der so entstandenen Bodenpreissteigerungsspirale nicht mehr mithalten und haben bei der Baulandvergabe immer öfter das Nachsehen. So ist der Marktanteil der Schweizer Wohnbaugenossenschaften in den letzten Jahren auch kontinuierlich gesunken.

Durch die aktuell hohen Marktpreise für Bauland stellt auch die Einhaltung Anlagekostenlimiten für den Bezug von zinsgünstigen Darlehen aus dem eidgenössischen Fonds de Roulement, welche sich aus den Grundstück- und Erstellungskosten zusammensetzen, für die Baugenossenschaften vielfach eine grosse Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere die Ballungsgebiete, in welchen die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen am grössten wäre.

Somit ist es entscheidend, dass die Nachfrage nach Grundstücken durch ausländische Investoren nicht zusätzlich angeheizt wird und die Bodenpreise nicht noch weiter ansteigen. WOHNEN SCHWEIZ unterstützt somit die Absicht des Bundesrats, strengere Regeln für den Kauf von Gewerbeimmobilien und deren Umnutzung in Wohnraum durch Personen aus dem Ausland im Sinne des BewG einzuführen. Auch die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Beteiligungen an Wohnimmobiliengesellschaften für diese Käufergruppe wird vom Verband befürwortet.

Die vorgeschlagenen Änderungen ermöglichen nach Ansicht von WOHNEN SCHWEIZ eine Rückbesinnung auf den zentralen Zweck und den ursprünglichen Auftrag des BewG. Dieser besteht darin sicherzustellen, dass der immer knapper werdende Boden in der Schweiz in erster Linie den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz vorbehalten ist und nicht als Spekulationsobjekt ausländischer Investoren missbraucht werden darf.

## II. Postulat 11.3200 Hodgers

WOHNEN SCHWEIZ begrüsst ebenfalls, dass mit der vorliegenden Gesetzesrevision das Postulat 11.3200 Hodgers, welches am 3. Dezember 2012 vom Nationalrat angenommen wurde, erfüllt werden soll. Das Postulat verlangt den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder, was im Sinne unserer Mitglieder sowie der gesamten Gesellschaft ist. Mit dieser Anpassung können künftig auch diese Personen in den Genuss von kostengünstigen Mietwohnungen kommen und Anteilsscheine des betreffenden gemeinnützigen Wohnbauträgers erwerben.

### III. Schlusswort

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind zielführend und werden den die Anwendung sowie den Vollzug verbessern und erleichtern. Auch wird das BewG mit den vorliegenden moderaten Verschärfungsvorschlägen seinen ursprünglichen Zweck, den immer knapper werdende Boden in der Schweiz in erster Linie den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz vorzubehalten, unter den im Laufe der Zeit geänderten Rahmenbedingungen gerecht.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**WOHNEN SCHWEIZ-**  
**Verband der Baugenossenschaften**



Daniel Burri  
Präsident



Hanspeter Käppeli  
Geschäftsführer



Per E-Mail [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zug, 22. Mai 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Die zCapital AG mit Sitz in Zug ist ein von der FINMA beaufsichtigter, unabhängiger Vermögensverwalter. Wir sind spezialisiert auf Schweizer Aktien und verwalten über CHF 1.3 Mrd., darunter zwei Anlagfonds (zCapital Swiss Small & Mid Cap Fund, zCapital Swiss Dividend Fund). Ein Grossteil unserer verwalteten Vermögen stammt von Schweizer Vorsorgeeinrichtungen. Über unsere Fonds investieren wir auch in börsenkotierte Schweizer Immobiliengesellschaften. Gerne lassen wir Ihnen unsere Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «Lex Koller») zukommen.

### **1 Ausgangslage**

Wir äussern uns nur zu jenen Bereichen, die Immobiliengesellschaften betreffen. Insgesamt sind wir erstaunt, dass die für Investoren wichtigsten Änderungen explizit wieder zur Diskussion gestellt werden. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften für Ausländer und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds wurden vom Ständerat bereits im Jahr 2014 abgelehnt.

### **2 Immobilienmarkt**

In den letzten Monaten hat eine deutliche Abkühlung des Büro- und Gewerbeimmobilienmarktes stattgefunden. Auch die Mieten bei Wohnimmobilien sind tendenziell am Sinken. Die rückläufige Zuwanderung sowie eine hohe Bautätigkeit an neuen Immobilienflächen wirken sich aus. Der Markt funktioniert. Die hohe Nachfrage nach Immobilien hängt insbesondere mit dem Tiefzinsumfeld bzw. den Negativzinsen zusammen.



### **3 Erweiterung der Revision betreffend Immobilienfonds und Immobiliengesellschaften**

#### **3.1 Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG)**

Eine Verschärfung der Regelung bei Immobilienfonds erachten wir als unnötig und lehnen diese ab.

Ob diese Fonds nun an einer Schweizer Börse (allfällige Verschärfung) oder sonst auf einem Markt (aktuelle Regelung) regelmässig gehandelt werden, trägt kaum etwas zur Sache bei.

#### **3.2 Immobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG)**

Seit 2005 ist der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften von der Lex Koller ausgenommen. Wir lehnen die geplante Wiederunterstellung ab.

Mittlerweile ist eine stattliche Zahl von Gesellschaften, die nur in seltenen Fällen ausschliesslich in Wohnimmobiliengesellschaften investieren, an der Schweizer Börse kotiert. Diese Gesellschaften finden bei institutionellen und privaten Investoren im gegenwärtigen Zinsumfeld einen grossen Anklang. Seit Anfang 2015, dem Jahr des Währungsschocks und der Einführung der Negativzinsen, bis Ende April 2017 haben sie im Durchschnitt fast 13% p.a. zugelegt und damit den Gesamtmarkt deutlich übertroffen. Auch die Dividendenrendite von aktuell 3.5% liegt klar über dem Durchschnitt des Schweizer Aktienmarktes. Damit leisteten diese Gesellschaften einen wertvollen Beitrag für die Portfolios von Schweizer Investoren, insbesondere auch den arg unter den Negativzinsen leidenden Pensionskassen.

Wenn börsenkotierte Immobiliengesellschaften auch Wohnimmobilien besitzen, ist der maximale Stimmrechtsanteil ausländischer Aktionäre bereits jetzt auf 33 1/3 % beschränkt. Investoren in diesen Gesellschaften sind insbesondere Schweizerische Pensionskassen und Versicherungen. Im Vergleich zum Gesamtmarkt sind die Immobilieninvestitionen der kotierten Immobiliengesellschaften marginal. Bei den Mietwohnungen macht der Anteil gemäss Wüest Partner weniger als 1% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Kotierte Immobiliengesellschaften haben folglich kaum eine preistreibende Wirkung auf den Immobilienmarkt.

Eine Wiederunterstellung unter die Lex Koller bzw. eine Rückgängigmachung der Liberalisierung von 2005 hätte signifikante Auswirkungen nicht nur auf das Immobiliensegment, sondern auf den gesamten Schweizer Aktienmarkt. Ein Teil der kotierten Gesellschaften wäre für ausländische Investoren plötzlich nicht mehr zugänglich. Faktisch würde dies einer partiellen Kapitalverkehrskontrolle entsprechen. Bestehende Positionen müssten verkauft werden. Zudem müssten alle ausländische Investoren beim Erwerb von Schweizer Aktien die nationale Gesetzgebung zum BewG detailliert kennen. Sie müssten jeweils überprüfen, ob diese Aktien nun erworben werden dürfen oder nicht. Wie sich ein allfälliger Fehler auswirken würde, ist unklar.

Die Folge könnte sein, dass ausländische Investoren den Schweizer Aktienmarkt als unattraktiv erachten und deshalb meiden. Gemäss einer Studie der UBS befinden sich über 80% des Schweizer Akti-

enmarktes ins ausländischen Händen. Die als liberales Exportland bekannte Schweiz würde ein sehr negatives Signal aussenden.

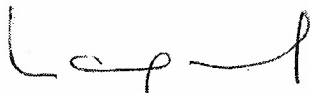
All dies hätte deutlich negative Effekte auf die Aktienkurse des gesamten Schweizer Aktienmarktes und somit auf Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre. Auch kotierten Schweizer Aktiengesellschaften – insbesondere die kleineren und mittleren Unternehmen – hätten bedeutend weniger Interessenten, wenn ausländische Investoren wegfallen. Sie wären von tieferen Aktienkursen bzw. höheren Finanzierungskosten betroffen.

\*\*\*\*\*

Zusammenfassend erachten wir die zur Diskussion vorgeschlagenen Erweiterungen als nicht zweckmässig und schädlich für den Schweizer Aktienmarkt sowie die Attraktivität des Standortes Schweiz.

Für die Aufmerksamkeit, die sie unseren Ausführungen entgegenbringen, danken wir ihnen. Gerne stehen wir bei Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Hilmar Langensand, CEO



Reto Portmann, COO

Zeitfenster GmbH  
Huzlenstrasse 36A  
8604 Volketswil

**Per email** (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Volketswil, 23.06.2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

***Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.***

*Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

*Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.*

*Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" möglichen Erweiterungen der Vorlage ab:*

*Erstens hat der Ständerat zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.*

*Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 wirkungslos und werden als schädlich erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.*

*Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.*

*Soweit es ausländische Investitionen gibt, haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.*

*Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer Ausweitung des Angebots und damit zu tieferen Mietpreisen.*

*Die Regulierungsfolgenkosten einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.*

*Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.*

*Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.*

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt" werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der



Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die Marktsituation verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich abgekühlt, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat. Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) nebensächlichen Punkt. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss

längst mittels einer Ordnungsänderung umsetzen können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräußerungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräußern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräußerungspflicht.

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräußerungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräußerung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräußerungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun

seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit.

Diese Massnahme brächte erhebliche Vollzugsprobleme mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist bereits heute limitiert und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum bereits heute unzulässig. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

### 2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

## 2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)

Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

## 2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)

Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

## 2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)

Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht



sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)

Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)

Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.

Betreffend Vermächtnisnehmer rechtfertigt die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, keine Revision der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung sachlich nicht gerechtfertigt: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Ver-

mögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut keinen Anwendungsbereich mehr, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

#### 2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)

Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine Diskriminierung, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)

Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)

Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.

2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)

Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)

Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.25 Art. 19a VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.



2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG

Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

2.33 Übergangsbestimmungen

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.

Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG

Standortattraktivität bewahren: Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Negative Regulierungsfolgen: Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietmärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgenabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u. a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

Grundsätzlich tiefere Mietpreise: Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt: Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Allein-erziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

Reziprozitätsvorbehalte: Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht Gegenseitigkeitsvorbehalte (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG  
(KANTONALISIERUNG)

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu schwierigen Abgrenzungsfragen: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

Art. 1 Abs. 2 VEBewG  
(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstät-  
tegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von  
völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten  
auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben kön-  
nen, darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschie-  
dene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar  
2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87)  
sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten  
(Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar  
hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen  
Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich  
dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf des-  
halb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb  
von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische  
Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkun-  
gen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die  
Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 ab-  
geschlossen wurden.*

3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG  
(IMMOBILIENFONDS)

Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilien-  
fonds ab.

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben,  
"deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun  
der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren An-  
teilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies gravierende  
Konsequenzen. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil  
börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteils-  
scheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anle-  
ger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Mas-  
snahme käme einer kostspieligen Schikane gleich, ohne dass damit den Zielen  
der Lex Koller Genüge getan würde.



### 3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Zeitfenster GmbH

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RH', with a long horizontal line extending to the right.

René Häslar  
Leiter Finanzen

**Vorab per E-Mail an [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)**

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zug, 5. April 2017 | GT

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per E-Mail zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

### **1 Zusammenfassung**

#### **Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das Postulat 11.3200 Hodgers, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen weiteren Änderungen sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" möglichen Erweiterungen der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 wirkungslos und werden als schädlich erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. Der bestehende Anlage-Notstand ist also hausgemacht. Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es ausländische Investitionen gibt, haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer Ausweitung des Angebots und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die Regulierungsfolgenkosten einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.

## 2 Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt" werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die Marktsituation verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich abgekühlt, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun – entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat. Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.



## 3 Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

### 3.1 Postulat Hodgers

Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1bis und 1ter VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) nebensächlichen Punkt. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst mittels einer Verordnungsänderung umsetzen können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

### 3.2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

#### 3.2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1bis VE-BewG (HAUPTWOHNUNGEN)

Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.

Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes

des Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit.

Diese Massnahme brächte erhebliche Vollzugsprobleme mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (Fonds de Roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel).

Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist bereits heute limitiert und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

### **3.2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)**

Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

### **3.2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)**

Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum bereits heute unzulässig. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

### **3.2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG (SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)**

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **3.2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG (TRUSTS)**

Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

### **3.2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. bbis VEBewG (VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)**

Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

### **3.2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. bter und Abs. 2bis Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)**

Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.

Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

### **3.2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2bis Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)**

Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **3.2.9 Art. 6 Abs. 2bis Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.7.

### **3.2.10 Art. 6 Abs. 2bis Bst. d VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.8.

### **3.2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.8.

### **3.2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.7.

### **3.2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.8.

### **3.2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG (VERMÄCHTNISNEHMER)**

Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.

Betreffend Vermächtnisnehmer rechtfertigt die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, keine Revision der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.



### **3.2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und cbis BewG (EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)**

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und cbis BewG ab.

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung sachlich nicht gerechtfertigt: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut keinen Anwendungsbereich mehr, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. cbis VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

### **3.2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)**

Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der

Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine Diskriminierung, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

### **3.2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.1.

### **3.2.18 Art. 8 Abs. 1ter VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.1.

### **3.2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.14.

### **3.2.20 Art. 14 Abs. 4bis und 4ter VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)**

Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.

Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.

### **3.2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)**

Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.

### **3.2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG (KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)**

Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.

Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.

Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.

### **3.2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG (EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)**

Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

### **3.2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

### **3.2.25 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.3.

### **3.2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2.22.

### **3.2.27 Art. 25 Abs. 1bis BewG (NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)**

Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1bis BewG ab.

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwieg, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

### **3.2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG**

Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

### **3.2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **3.2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321bis StGB)**

Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

### **3.2.31 Art. 32 VEBewG (VERJÄHRUNG)**

Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.

### **3.2.32 Art. 33 VEBewG (EINZIEHUNG)**

Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### **3.2.33 Übergangsbestimmungen**

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## **3.3 Mögliche Erweiterungen**

### **3.3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG: BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**

Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.

### **3.3.2 Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

Standortattraktivität bewahren: Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Negative Regulierungsfolgen: Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

Grundsätzlich tiefere Mietpreise: Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt: Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

Reziprozitätsvorbehalte: Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht Gegenseitigkeitsvorbehalte (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.



### 3.3.3 Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.  
Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten: "Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen." BBl 1997 II 1245.  
Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.
- Zweitens sind die Ausnahmen nicht durchdacht. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu schwierigen Abgrenzungsfragen: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

### **3.3.4 Art. 1 Abs. 2 VEBewG (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.

Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.

### **3.3.5 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)**

Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilscheine an einer Börse in der Schweiz kotiert sind, hätte dies gravierende Konsequenzen. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer kostspieligen Schikane gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

### **3.3.6 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG (IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Ver-

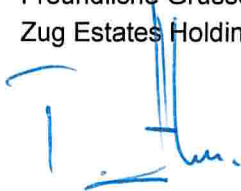
gleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasieren Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Zug Estates Holding AG



Tobias Achermann  
CEO



Gabriela Theus  
CFO

Per email (egba@bj.admin.ch)  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Ihre Referenz  
Unsere Referenz ROV  
Datum 02.06.2017

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

Zurich IMRE AG  
Postfach  
CH-8085 Zürich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Besucher:  
Hagenholzstrasse 60  
8050 Zürich

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Telefon +41 44 628 28 28  
www.zurich.ch

Als Eigentümerversorger für **Zürich Anlagestiftung** mit einem Immobilien- Anlagevolumen von deutlich über zwei Milliarden Schweizer Franken alleine hier in der Schweiz, lassen wir Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

Direkt Tel. 044/628 70 77  
marcel.rova@zurich.com

## **I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat zwei **Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August



2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substantiell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen.** Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen



zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun – entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehö-



rige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verwaltungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verwaltungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

- 2 Weitere Änderungen
 

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):
- 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)
 

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.** Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten.** Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates



vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel). Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG (UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**



Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.



- 2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)  
**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**  
Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.  
Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.
- 2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)  
**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**  
Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.  
Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagegesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.  
Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.
- 2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)  
**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**
- 2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.



2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.



**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

- 2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekargeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermaßen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

- 2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

- 2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.
- 2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**  
Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.
- 2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**
- 2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)  
**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**  
Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.  
Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.
- 2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)  
**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**  
Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.
- 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.
- 2.25 Art. 19a VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.



- 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.
- 2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)  
**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**  
Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiege, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.  
Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.  
Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.
- 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG  
**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**  
Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.
- 2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)  
Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)  
Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)  
Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.
- 2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)  
Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### 2.33 Übergangsbestimmungen

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

## 3 Mögliche Erweiterungen

### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:

#### BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

#### Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich



sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu.

Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

**Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG  
(KANTONALISIERUNG)**



Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:  
*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.  
 Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.



**Art. 1 Abs. 2 VEBewG  
(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, darf **nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet** werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

3.2 **Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG  
(IMMOBILIENFONDS)**

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

3.3 **Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG  
(IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)**

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der Schweizer Markt wird heutzutage **durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasierten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Freundliche Grüsse  
Zurich IMRE AG  
Investment Management & Real Estate



Marcel Rova  
CEO Zürich IMRE AG



Björn Kernen  
Portfolio Manager Zürich Anlagestiftung



Per email (egba@bj.admin.ch)  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Ihre Referenz  
Unsere Referenz ROV  
Datum 02.06.2017

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

Zürich IMRE AG  
Postfach  
CH-8085 Zürich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Besucher:  
Hagenholzstrasse 60  
8050 Zürich

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Telefon +41 44 628 28 28  
www.zurich.ch

Direkt Tel. 044/628 70 77  
marcel.rova@zurich.com

Als Eigentümervertreter für **Zürich Versicherungs-Gesellschaft AG** sowie **Zürich Lebensversicherungs-Gesellschaft AG** mit einem Immobilien- Anlagevolumen von einigen Milliarden Schweizer Franken alleine hier in der Schweiz, lassen wir Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.



Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, haben diese **keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte**. Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend – ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat Hodgers hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen**. Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit



dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.



Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine Verordnungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.** Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum



zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel). Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG

### (MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf einen Drittel zu beschränken.** Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbbarer Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf einen Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.



2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG  
(UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.



Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)

**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.

Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.

2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**

Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.

Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind. Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.

- 2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)  
Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.
- 2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.
- 2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.
- 2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.
- 2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.
- 2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)  
**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**  
Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.  
Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.  
Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.



2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerberin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen,



welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekengeschäft behindert. Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

- 2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.
- 2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**  
Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.
- 2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**
- 2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)  
**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**  
Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.  
Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.
- 2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)  
**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**

Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.

2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.25 Art. 19a VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)

**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**

Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.

Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.

Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.

2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG  
**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**  
Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.

2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)  
Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)  
Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.



- 2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)  
Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.
- 2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)  
Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.
- 2.33 Übergangsbestimmungen  
Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.
- 3 Mögliche Erweiterungen
- 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:  
**BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE**  
**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**  
**Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**  
**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.  
**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgenabschätzung). Mit

seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu. Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstückfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Kol-



ler unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

#### Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG (KANTONALISIERUNG)

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.



- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.

#### Art. 1 Abs. 2 VEBewG

##### (VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

### 3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG (IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine an einer Börse in der Schweiz kotiert sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils



Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG  
(IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasiereten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.



Freundliche Grüsse  
Zurich IMRE AG  
Investment Management & Real Estate



Marcel Rova  
CEO Zürich IMRE AG



Reto Bühler  
Portfolio Manager

Per email (egba@bj.admin.ch)  
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Ihre Referenz  
Unsere Referenz  
Datum

ROV  
02.06.2017

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

Zurich IMRE AG  
Postfach  
CH-8085 Zürich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Besucher:  
Hagenholzstrasse 60  
8050 Zürich

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. März 2017 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Telefon +41 44 628 28 28  
www.zurich.ch

Direkt Tel. 044/628 70 77  
marcel.rova@zurich.com

Als Eigentümervertreter für **Zürich Anlagestiftung** mit einem Immobilien- Anlagevolumen von deutlich über zwei Milliarden Schweizer Franken alleine hier in der Schweiz, lassen wir Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VEBewG".

## **I Zusammenfassung**

**Wir lehnen die Vorlage zur Revision der Lex Koller ab.**

Das **Postulat 11.3200 Hodgers**, das den Bundesrat zur Revisionsvorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine blosser Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden; eine Gesetzesrevision ist deshalb nicht nötig. Wir sind erstaunt, dass der Entwurf die Erfüllung des Postulat Hodgers zu einem Hauptzweck erhebt – hatte doch der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt, welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich.

Insbesondere aber lehnen wir die "zur Diskussion gestellten" **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Erstens hat der Ständerat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist politisch nicht erwünscht; materiell besteht zudem kein Anlass dafür.

Zweitens sind die zur Diskussion gestellten Erweiterungen gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August

2015 **wirkungslos und werden als schädlich** erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen. Wir teilen diese Auffassung.

Die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen sind zudem nicht sachgerecht und beruhen auf falschen Annahmen und Interpretationen: Ausländische Investoren spielen heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Der Schweizer Markt wird im Gegenteil durch einheimische Investoren dominiert. Es sind insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Wegen der historisch tiefen Zinsen finden sie kaum Anlagen mit attraktiver Rendite. **Der bestehende Anlagenotstand ist also hausgemacht.** Ausländische Investoren kommen in diesem Marktumfeld kaum je als Käufer zum Zuge.

Soweit es **ausländische Investitionen** gibt, **haben diese keinerlei preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte.** Im Geschäftsbereich hat die (hausgemachte) erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Und die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist nicht die angeblich zu lasche Lex Koller, sondern das stetige Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insb. Wohnzonen sowie die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens.

Schweizerische und – soweit überhaupt vorkommend - ausländische Investitionen in Rendite-Immobilien führen zu einer **Ausweitung des Angebots** und damit zu tieferen Mietpreisen.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterten Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) würde eine solche Revision zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Die diesbezügliche Schätzung im erläuternden Bericht von 50 bis 100 Stellenprozenten pro Kanton halten wir deshalb für ungenügend und eindeutig zu tief angesetzt. Vor allem in den grösseren Kantonen ist mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand zu rechnen.

Dem steht eine zu erwartende Reduktion des Handels von Grundstücken gegenüber, was bei den Kantonen zu Ausfällen von Handänderungssteuern führen wird.

**Insgesamt ist die Vorlage ausländerdiskriminierend und nicht vereinbar mit bestehenden Freihandelsabkommen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs und schadet damit dem Produktions- und Dienstleistungsstandort Schweiz.**

## II Allgemeine Vorbemerkung

Eine Gesetzesrevision primär mit dem Postulat 11.3200 Hodgers und damit einem punktuellen Liberalisierungsbegehren zu begründen, ist unangemessen und fragwürdig. Das Postulat Hodgers wurde 2011 eingereicht. Es hätte, nachdem es im Dezember 2012 durch den Nationalrat angenommen wurde, rasch durch die Änderung der Verordnung (BewV) umgesetzt werden können. Eine Gesetzesrevision ist nicht erforderlich; auch Nationalrat **Hodgers** hatte mit seinem Postulat nur eine Änderung der Verordnung verlangt. Heute wird die **verzögerte Umsetzung als Vorwand benutzt, um eine Teilrevision der Lex Koller zu begründen.** Dies stellt die Glaubwürdigkeit des gesamten Vorhabens in Frage.

Ebenso irritierend ist, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit einem **Sammelsurium von punktuellen Verschärfungen** anreichert: Mit dem Nachführen der Gerichts- und Behördenpraxis, Rückgängigmachung von Gerichtsentscheiden, Klarstellungen und sprachlichen Neufassungen sowie Vorschlägen

zur Änderung der Behördenorganisation. Keine dieser weiteren vorgeschlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Unverständlich ist aber vor allem, dass heute die inhaltlich und gemessen an den Folgen für die betroffene Wirtschaft und die Investoren weitgehendsten und **wichtigsten Änderungen lediglich "zur Diskussion gestellt"** werden – nachdem der Bundesrat am 1. April 2015 diese bereits als wichtigste Bestandteile der geplanten Revision mit Blick auf eine Vernehmlassung angekündigt hatte. Die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliengesellschaften (inkl. Ausnahmen für das Hotelgewerbe!) war Gegenstand der Motion 13.3975 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 abgelehnt wurde. Die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (wenn auch etwas weitergehende als die nun "zur Diskussion gestellten") waren Gegenstand der Motion 13.3976 Badran, welche vom Ständerat am 2. Juni 2014 ebenfalls abgelehnt wurde. Konsequenterweise wäre es sachlich richtig gewesen, wenn der Bundesrat den Entscheid der Legislative respektiert hätte und nun nicht versuchen würde, diesen Entscheid mittels einer neuen Revisionsvorlage kurzerhand umzustossen.

Seit dem 1. April 2015 hat sich die **Marktsituation** verändert. Der Markt bei den Geschäftsliegenschaften hat sich **abgekühlt**, im Wohnungsmietmarkt zeichnen sich teilweise ähnliche Tendenzen ab. Die nun in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zeigt, dass der Bundesrat offenbar erkannt hat, dass es in obigen Punkten weder faktisch begründbaren Handlungsbedarf noch gute Argumente dafür gibt, in die Lex Koller integrierte Modernisierungen wieder rückgängig zu machen. Konsequenterweise hätte also auf die Vorschläge – und auf die gesamte Teilrevision – verzichtet werden sollen. Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliengesellschaften und die Aufhebung der Möglichkeit des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Immobiliengesellschaften und Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds nun - entgegen dem Willen des Parlaments und nicht sachlich begründbar – "zwar nicht vorschlägt", diese aber "als mögliche Erweiterung der Vorlage zur Diskussion" stellt, wirft Fragen auf. Denn der Bundesrat definiert grundsätzlich: Vernehmlassungen sind dazu da, "Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu prüfen" (Bundesrat). **Die zur Diskussion gestellten Verschärfungen überzeugen offenbar weder das federführende Departement noch den Bundesrat.** Der Versuch, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden (!), ist intransparent und fragwürdig.

### III Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1 Postulat Hodgers

**Wir lehnen die Einführung eines Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VEBewG ab. Das Anliegen kann ohne Gesetzesänderung durch eine Revision von Art. 8 der Verordnung realisiert werden.**

Die durch das Postulat Hodgers verlangte Änderung betrifft einen (im Vergleich zum sonstigen Regelungsgehalt der Lex Koller) **nebensächlichen Punkt**. Drittstaatsangehö-

rige mit Aufenthaltsbewilligung B und Wohnsitz in der Schweiz, aber ohne Niederlassungsbewilligung C, können nach geltendem Recht keine Anteile an Wohnbaugenossenschaften erwerben, weil die Ausnahme für den Erwerb einer Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG) gemäss der Verordnung nur bei einem unmittelbaren Erwerb einer natürlichen Person auf deren persönlichen Namen gilt (Art. 8 BewV). Wenn diese Liberalisierung (notabene die einzige in der gesamten Vernehmlassung vorgeschlagene Lockerung) umgesetzt werden soll, so geschieht dies am einfachsten durch eine Änderung von Art. 8 BewV. Damit wäre dem Postulat Hodgers Genüge getan – welches ja ausdrücklich eine **Verordnungsänderung** forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Verordnungsänderung umsetzen** können. Dies gilt auch für eine allfällige Wiederveräusserungspflicht für Genossenschaftsanteile, wenn die gestützt darauf gemietete Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung genutzt wird. Nicht nachvollziehbar ist, diese geringfügige Anpassung zum Grund für eine weit gehende Gesetzes-Teilrevision zu erklären.

Das Postulat Hodgers könnte durch eine Änderung von Art. 8 BewV wie folgt umgesetzt werden:

*Art. 8 BewV*

*Als Erwerb einer Wohnung durch eine natürliche Person (Art. 2 Abs. 2 Bst. b, 7 Bst. j, 8 Abs. 3 sowie 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 BewG) gilt der unmittelbare Erwerb auf deren persönlichen Namen, der unmittelbare Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft auf deren persönlichen Namen, soweit dies für die Miete einer Hauptwohnung erforderlich ist, und bei Mieteraktiengesellschaften, deren Gründung vor dem 1. Februar 1974 erfolgte, der Erwerb von Anteilen im entsprechenden Umfang. [Der Erwerber von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft muss diese innerhalb zweier Jahre wieder veräussern, wenn er die Wohnung nicht mehr als Hauptwohnung nutzt.]*

## 2 Weitere Änderungen

Wir beurteilen im Folgenden die vom Bundesrat vorgeschlagenen «weiteren Änderungen» (der Nummerierung der Artikel im VEBewG folgend):

### 2.1 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>bis</sup> VEBewG (HAUPTWOHNUNGEN)

**Die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige lehnen wir ab, ebenso die Wiedereinführung einer Veräusserungspflicht.** Seit dem Jahre 1997 benötigen Drittstaatenangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz für den Erwerb einer Hauptwohnung keine Bewilligung mehr. Dies ermöglicht, dass Drittstaatenangehörige eine Hauptwohnung erwerben, ohne dass sie ein aufwändiges und zeitraubendes Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen. Diese sinnvolle Regelung würde nun rückgängig gemacht, womit **auch in klaren Fällen unnötige Bewilligungsverfahren durchgeführt werden müssten**. Dies widerspricht dem seitens des Bundesrates formulierten Ziel, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen wurde im Jahre 1997 aufgehoben, um in die Schweiz ziehenden Ausländern, insb. Unternehmern und Kaderangestellten, zu ermöglichen, unkompliziert und ohne Risiko der Wiederveräusserung Wohneigentum zu erwerben. Für EU-Staatsangehörige ist die Veräusserungspflicht unzulässig und wird vom Bundesrat deshalb zu recht nicht vorgeschlagen. Die nun seitens des Bundesrates



vorgeschlagene Veräusserungspflicht für Drittstaatsangehörige stellt eine **Diskriminierung dar und widerspricht der Eigentumsfreiheit**.

Diese Massnahme brächte **erhebliche Vollzugsprobleme** mit sich und würde das Gegenteil dessen bewirken, was erreicht werden soll: Behörden hätten mit hohem administrativen Aufwand und mit (neuen) Problemen bei der Umsetzung der Regelung zu rechnen: Kann ein wegziehender Drittstaatsangehöriger seine Wohnung nicht innert Frist veräussern, werden die Behörden eine Fristerstreckung gewähren müssen. Und sollte ein Wegzuger die Wohnung nicht von sich aus veräussern, zum Beispiel weil er einen Verlust in Kauf nehmen müsste, wird den Behörden ein beträchtlicher Aufwand entstehen, um den Verkauf in einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren zwangsweise durchzusetzen. Auch dies widerspricht dem Ziel der Revision, den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller zu verringern (vgl. Erläuternder Bericht, Ziffer 1.3.2).

Die Schweiz ist auf **hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten** angewiesen. Weil diese am ehesten über die Mittel für den Erwerb eines Eigenheims verfügen, ist zu befürchten, dass die Schweiz infolge der Wiederveräusserungspflicht gerade für diese an Attraktivität als Arbeitsort einbüßen wird. Es ist fragwürdig, den Zuzug von weniger qualifizierten Arbeitskräften, die eine Wohnung in einer Wohnbaugenossenschaft mieten wollen, mit dem Postulat Hodgers zu fördern, den Zuzug von hochqualifizierten Spezialisten aber zu erschweren – zumal Wohnbaugenossenschaften oft in beträchtlichem Masse von staatlicher Unterstützung profitieren (über die verbilligte Abgabe von Bauland durch Gemeinden, Vergünstigungen bei der Finanzierung durch den Bund (fonds de roulement) und andere kommunale und kantonale Förderungsmittel). Ein Handlungsbedarf besteht nicht: Die Anzahl in die Schweiz zuziehender Drittstaatsangehöriger ist **bereits heute limitiert** und wird sich mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter reduzieren. Zudem entscheiden sich nur sehr wenige unter ihnen, Wohneigentum zu erwerben. Schliesslich veräussern viele wegziehende Drittstaatsangehörige ihre Liegenschaft beim Wegzug freiwillig wieder, um an ihrem neuen Wohnort eine Wohnung zu erwerben.

## 2.2 Art. 2 Abs. 3 VEBewG

(MINDESTWOHNANTEILSVORSCHRIFTEN)

**Wir lehnen es ab, die maximal zulässige Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BewG erworben werden können, auf ein Drittel zu beschränken.**

Zwar besteht heute keine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung der Fläche von Wohnungen, doch gilt gemäss der Praxis bereits heute, dass der erwerbzbare Wohnanteil nicht mehr als die Hälfte ausmachen darf. Diese Regelung hat sich bewährt. Eine **Senkung auf ein Drittel hätte keinen entscheidenden Einfluss** auf den Wohnimmobilienmarkt.

Zudem führt der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung noch mehr zu raumplanerisch unerwünschten Effekten als heute.

## 2.3 Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG)

(UMNUTZUNG)

**Wir lehnen eine Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Wie im erläuternden Bericht richtig festgestellt wird, ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum **bereits heute unzulässig**. Das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid aus dem Jahre 2003 deutlich festgehalten (BGE 129 II 361, Erw. 5). Die vorgeschlagene Änderung ist damit unnötig.

Insbesondere lehnen wir es aber ab, den (kommunalen) Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu übertragen (Art. 19a VEBewG). Bereits heute dauern Baubewilligungsverfahren in der Schweiz (zu) lange. Wenn die Baubewilligungsbehörden inskünftig auch noch prüfen müssten, ob der Eigentümer eine Person im Ausland ist, und den Eigentümer im Zweifelsfall an die Bewilligungsbehörde verweisen müssten, führt dies zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Dies widerspricht dem berechtigten Interesse der Bauherren an einem effizienten Baubewilligungsverfahren und schwächt letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearealen in städtischen Gebieten heute **aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht wünschenswert** sind und oft von der öffentlichen Hand bei der Revision der Bau- und Zonenordnung und in Quartierplanverfahren angestossen werden. Wenn man ausländischen Eigentümern verbietet, zu solchen Umnutzungen Hand zu bieten, wird im Ergebnis die wünschenswerte Schaffung von zusätzlichem Wohnraum verhindert. Dies widerspricht wohnpolitischen und raumplanerischen Zielen diametral, wonach es auch darum geht, in Bezug auf Infrastruktur und Verkehr erschlossene Grundstücke der Wohnnutzung zuzuführen.

Der Bundesrat übersieht schliesslich, dass die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden dürfen. Die meisten Kantone und Gemeinden verbieten es ausdrücklich, in einer Gewerbe- oder Industriezone Wohnungen zu erstellen oder gewerblich genutzte Räume in Wohnungen umzunutzen. Geschieht dies trotzdem, bestehen baurechtliche Instrumente, um dagegen vorzugehen. Eine zusätzliche Regelung im Bewilligungsgesetz erweist sich auch vor diesem Hintergrund als unnötig.

2.4 Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG  
(SITZVERLEGUNG INS AUSLAND)

Die rein redaktionelle Änderung des heutigen Art. 4 Abs. 2 BewG (neu Art. 4 Abs. 2 Bst. b VEBewG) ist unnötig und rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

2.5 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
(TRUSTS)

**Wir lehnen eine ausdrückliche Kodifizierung der Behandlung von Trusts ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Bestimmung unvollständig: Nicht erwähnt wird die heute in der Praxis geltende Ausnahme, dass ein Erwerb auch bei Trusts mit ausländischen Begünstigten ausnahmsweise zulässig ist, wenn die Begünstigten Verwandte in gerader Linie des Settlors oder dessen Ehegatte sind.

Zweitens ist sie nicht präzise. Ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, gilt nicht generell als Person im Ausland, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

- 2.6 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG  
(VERMUTUNG DER AUSLÄNDISCHEN BEHERRSCHUNG BEI AUSLÄNDISCHER MEHRHEIT IM GESCHÄFTSFÜHRENDEN ORGAN)  
**Wir lehnen die Einführung einer solchen Vermutung ab.**  
Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und b (Stimmrechte) stellen hinreichend sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke in der Schweiz erwerben können. Diese Vermutungstatbestände entsprechen den gängigen Kriterien (Kapital und Stimmrechte), wie sie im Schweizer Recht (z.B. Art. 963 Abs. 2 OR, Art. 135 FinfraG, Art. 3bis BankG), international sowie in vielen internationalen Rechnungslegungsstandards verwendet werden. Ein neuer Vermutungstatbestand, der einseitig auf die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs (besser wäre ohnehin der im Fusionsgesetz und OR verwendete Begriff des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans) zielt, stellt ein Novum dar und ist überflüssig.  
Zudem schränkt die neue Vermutung die unternehmerische Freiheit der Schweizer Firmen unnötig ein, für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung unabhängig von der Nationalität die besten Personen auszuwählen.
- 2.7 Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG / Art. 6 Abs. 4 BewG (BEHERRSCHUNG VON IMMOBILIENFONDS)  
**Wir lehnen die Revision dieser Bestimmung ab.**  
Der Regelungsgehalt des erst 2013 in Kraft getretenen Art. 6 Abs. 4 BewG lässt sich nicht einfach erfassen – er ist ein Beispiel einer missglückten Revision und Gesetzesredaktion. Ebenso nichtssagend ist aber der nun vorgeschlagene Wortlaut. Was wird unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden? Die wesentlichen Investitions-, also Kauf- und Verkaufsentscheide? Oder das allgemeine Asset Management? Oder das Property Management? Wir halten es für nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung unter anderen für eine ausländische Beherrschung zu ersetzen.  
Im Übrigen ist namentlich der Begriff der "Vermögensverwaltung" ein im Kollektivanlagengesetz (KAG) besetzter Begriff. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage aus dem Jahr 2007), gilt das Gebot der Kohärenz auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (externe Kohärenz). Indem im BewG die "Vermögensverwaltung" eingeführt wird, werden hier Unklarheiten geschaffen, die unerwünscht sind.  
Im Übrigen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der im erläuternden Bericht angesprochene Umstand, dass "der Fonds bzw. die Fondsleitung mit schweizerischer Vermögensverwaltung nach geltendem Recht immer als schweizerisch gelten", nicht korrigiert. Die vorgeschlagene neue Vermutung würde gerade nicht greifen, wenn die "Vermögensverwaltung" schweizerisch ist bzw. durch Schweizer wahrgenommen wird.
- 2.8 Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG (RÜCKZAHLBARE MITTEL)  
**Die rein sprachliche Neufassung der seit Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes geltenden Bestimmung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**
- 2.9 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.10 Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. d VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.11 Art. 6 Abs. 3 Bst. c VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.12 Art. 6 Abs. 4 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

2.13 Art. 6 Abs. 5 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.14 Art. 7 Bst. a und b VEBewG  
(VERMÄCHTNISNEHMER)

**Wir lehnen die Revision von Art. 7 BewG ab.**

Betreffend Vermächtnisnehmer **rechtfertigt** die Nachführung der unbestrittenen Praxis, welche das Bundesgericht bereits vor 35 Jahren begründet hat, **keine Revision** der Lex Koller. Zudem werden eingesetzte Erben, die gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 15. Juli 1982 (BGE 108 Ib 425 = Pra 72, 1983, Nr. 123) ebenfalls befreit sind, in Art. 7 Bst. a VEBewG nicht erwähnt, so dass sich die Frage stellt, was nun die Revision diesbezüglich bewirken soll.

Abzulehnen ist zudem die neue Einschränkung für den Fall, dass dem Erwerber oder dessen Kindern unter 18 Jahren bereits eine Zweit- oder Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz gehört. Die Ausnahme von Art. 7 Bst. b BewG gilt nämlich nicht nur für die Übertragung einer einzelnen Zweit- oder Ferienwohnung, sondern auch für Investitionsobjekte wie Mehrfamilienhäuser, welche im Familienbesitz sind (z.B. aus Zeiten vor dem Inkrafttreten des Bewilligungsgesetzes). Diese könnten nun nur noch auf Erwerber übertragen werden, welche keine Zweit- oder Ferienwohnung besitzen. Diese Einschränkung stellt eine sachlich **nicht zu rechtfertigende und letztlich diskriminierende Massnahme** dar.

Zudem ergäbe sich dadurch eine klare Diskrepanz zu Art. 7 Bst. a BewG, für welchen eine solche Einschränkung nicht vorgeschlagen wird. Um Objekte zu übertragen, müssten die Eigentümer damit auf ihren Tod warten. Dadurch würde unnötig in die Freiheit von Ausländern bei der Nachlassplanung eingegriffen.

2.15 Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG  
(EINSCHRÄNKUNG DES BEWILLIGUNGSGRUNDES DER PERSONALVORSORGE)

Die vorgeschlagene Anpassung betrifft einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2011 (2C\_684/2010). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgehalten, dass Pensionskassen gestützt auf den Bewilligungsgrund der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben können. Vielmehr gilt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies verhindern und damit den Bundesgerichtsentscheid rückgängig machen.

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c und c<sup>bis</sup> BewG ab.**

Erstens ist die vorgeschlagene Einschränkung **sachlich nicht gerechtfertigt**: Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Zweitens halten wir es für nicht zielführend und **rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Bundesgerichtsentscheid, in welchem das Bundesamt für Justiz unterlegen ist, mit einer Gesetzesrevision zu reagieren. Drittens hätte die Bestimmung im jetzt vorgeschlagenen Wortlaut **keinen Anwendungsbereich mehr**, da eine "Betriebsstätte des Erwerbers" vorausgesetzt ist. Es ist nicht die Pensionskasse als Erwerblerin, welche über eine Betriebsstätte verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind, sondern die der Pensionskasse angeschlossene Unternehmung. Viertens wird mit dem Revisionsvorschlag auf die heute geltende zweite Bedingung verzichtet, dass der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit sein muss (diese zweite Bedingung gilt nur noch für den Erwerb zu gemeinnützigen Zwecken, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> VEBewG) – wir verstehen nicht, warum auf diese Bedingung verzichtet wird. Fünftens schliesslich widerspricht der Vorschlag dem Umstand, dass der Bundesrat den Erwerb von Aktien an börsenkotierten SICAV weiterhin zulassen will mit dem Argument, SICAV unterstünden der Aufsicht der FINMA. Auch Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds unterstehen natürlich der FINMA-Aufsicht.

- 2.16 Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung)

**Wir lehnen die Anpassung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ab.**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht selbst schreibt, wird es heute als völlig unproblematisch angesehen, wenn ausländische Banken oder Versicherer im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekarfinanzierung ist es dabei wichtig, dass die Bank bzw. Versicherung bei einer allfälligen Zwangsversteigerung mitbieten kann, damit im eigenen Interesse wie auch in jenem des Schuldners ein möglichst hoher Verwertungserlös resultiert. Art. 8 Abs. 1 Bst. d BewG ermöglicht deshalb, dass in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können.

Neu will der Bundesrat dies nun nur noch bei Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz zulassen. Damit werden in der Schweiz tätige Banken und Versicherungen, welche ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, beim Hypothekergeschäft behindert.

Dies ist eine **Diskriminierung**, welche wir ablehnen.

Zudem würde die Regelung der Systematik der Lex Koller widersprechen: Das BewG behandelt juristische Personen mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) und ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) gleichermassen als Person im Ausland und unterscheidet dabei nicht zwischen verschiedenen Qualitäten von Personen im Ausland. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre dies erstmals anders.

- 2.17 Art. 8 Abs. 1 Bst. e VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.



- 2.18 Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup> VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.
- 2.19 Art. 8 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.
- 2.20 Art. 14 Abs. 4<sup>bis</sup> und 4<sup>ter</sup> VEBewG (Übertragung von Bedingungen und Auflagen)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Kodifizierung dieser längst geltenden Praxis ab.**  
Dass die Grundbuchämter die bereits bestehende Praxis effektiv auch umsetzen, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Anpassung der Wegleitung an die Grundbuchämter des Bundesamts für Justiz oder durch eine Änderung der Verordnung erreicht werden.
- 2.21 Art. 15 Abs. 1 Bst. a VEBewG (nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht)  
**Wir lehnen eine Gesetzesrevision zur ausdrücklichen Klarstellung dieses längst geltenden unbestrittenen Punktes ab.**
- 2.22 Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG / Art. 17 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
(KANTONALE BESCHWERDEBERECHTIGTE BEHÖRDE)  
**Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung ab.**  
Zwar ist das Anliegen, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen, grundsätzlich unterstützenswert. Doch können kantonale beschwerdeberechtigte Behörden bereits heute faktisch dauerhaft auf ihr Beschwerderecht verzichten, indem sie Verfügungen der Bewilligungsbehörden ungeprüft oder sogar ungeöffnet an das Bundesamt für Justiz weiterleiten, wie es heute schon oft geschieht.  
Aus diesem Grund rechtfertigt die vorgeschlagene Änderung es nicht, eine Revision des BewG durchzuführen.
- 2.23 Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG  
(EINZIGE, RICHTERLICHE BESCHWERDEINSTANZ)  
**Wir lehnen die Änderung von Art. 15 Abs. 1 Bst. c VEBewG ab.**  
Art. 86 Abs. 2 BGG gilt bereits seit längerem und wurde in den meisten Kantonen umgesetzt. Nur noch acht Kantone bezeichnen den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz. Es liegt an diesen Kantonen, dies im Sinne der Verfahrensökonomie zu ändern; es den Kantonen vorzuschreiben, wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff des Bundes in die Organisationsfreiheit der Kantone.
- 2.24 Art. 17 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.
- 2.25 Art. 19a VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

- 2.26 Art. 20 Abs. 2 Bst. b, Art. 22 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 VEBewG  
Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.
- 2.27 Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG  
(NACHTRÄGLICHE FESTSTELLUNG DER BEWILLIGUNGSPFLICHT)  
**Wir lehnen die Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ab.**  
Das Gesetz sieht bereits heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann, wenn der Erwerber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. Nicht richtig ist hingegen die Behauptung im erläuternden Bericht, dass die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht gemäss dem Bundesgericht nur dann möglich sei, wenn der Erwerber täuschende oder falsche Angaben macht, nicht aber, wenn er wichtige Tatsachen verschwiegen, weil er nicht danach gefragt wurde. Das Bundesgericht hat vielmehr in seinem Urteil vom 20. März 2012 (UC\_876/2011) lediglich verlangt, dass beim Entscheid über die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht auch abgeklärt wird, welche Angaben der Erwerber überhaupt gemacht hat, und ob diese unrichtig oder unvollständig waren. Das ist auch richtig so.  
Wir halten es für **nicht zielführend und rechtsstaatlich bedenklich**, auf jeden Entscheid des Bundesgerichts mit einer Gesetzesrevision zu reagieren.  
Im Übrigen ist es der Gegenpartei des Grundstücksgeschäfts nicht zuzumuten, dass sie nicht auf die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts vertrauen kann, weil die Bewilligungspflicht der erwerbenden Partei unsorgfältig abgeklärt wurde.
- 2.28 Art. 26 Abs. 4 Bst. c VEBewG sowie Art. 27 VEBewG  
**Die vorgeschlagene Änderung des Verfahrens für die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.**  
Klagen auf die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes sind selten und haben in der Vergangenheit nicht zu nennenswerten Problemen geführt.
- 2.29 Art. 28 Abs. 2 VEBewG  
(GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)  
Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.30 Art. 31 VEBewG (Art. 321<sup>bis</sup> StGB)  
Diese rein redaktionelle Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.
- 2.31 Art. 32 VEBewG  
(VERJÄHRUNG)  
Diese Anpassung an das neue Verjährungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht und hätte schon bei der Revision des Verjährungsrechts vorgenommen werden können.
- 2.32 Art. 33 VEBewG  
(EINZIEHUNG)  
Diese Anpassung an das geltende Einziehungsrecht rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht, führt es doch nicht zu einer Änderung der geltenden Rechtslage.

### 2.33 Übergangsbestimmungen

Nachdem wir eine Revision der Lex Koller ablehnen, erübrigt sich ein Kommentar zu den Übergangsbestimmungen.

### 3 Mögliche Erweiterungen

#### 3.1 Art. 1 Abs. 2 VEBewG / Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG / Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG:

##### BETRIEBSSTÄTTEGRUNDSTÜCKE

**Wir lehnen die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller ab.**

##### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG**

**Standortattraktivität bewahren:** Für kommerzielle Zwecke genutzte Immobilien (sog. Betriebsstättegrundstücke) wurden 1997 von der Bewilligungspflicht ausgenommen, um durch ausländische Investitionen die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese moderate Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die Schweizer Volkswirtschaft erfolgreich. Weder bestreitet der Bundesrat diese Tatsache, noch legt er im erläuternden Bericht nachvollziehbar dar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Damit ist auch klar: Sicher kann es nicht darum gehen, die Wirtschaft zu schwächen oder Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu vertreiben. Vor dem Hintergrund des nachwirkenden Nationalbankentscheids vom Januar 2015 (Aufhebung des Euro-Mindestkurses), der bevorstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III und der allgemein unsicheren Wirtschaftslage muss sich die Schweiz mehr denn je darum bemühen, ihre Attraktivität als Produktions- und Dienstleistungsstandort zu bewahren und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

**Negative Regulierungsfolgen:** Die vom Bundesamt für Justiz eingeholte Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 hält fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen nichts bewirken, aber zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen Nachteilen führen und keine Entspannung auf den Mietermärkten bringen (S. 18 der Regulierungsfolgeabschätzung). Mit seiner Revisionsidee würde der Bundesrat genau das Gegenteil dessen erreichen, was er mitunter als Ziel der Revision anführt.

Dass der Bundesrat die Wiederunterstellung von Betriebsstätteliegenschaften zur Diskussion stellt, versucht er u.a. mit der Feststellung eines Prinzips zu begründen, wonach Schweizer Boden Schweizern gehören soll, resp. mit dem Zweck der Lex Koller, "die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern" (Art. 1 BewG). Die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer hält jedoch fest, dass die Massnahme nichts, resp. erhebliche Nachteile brächte.

**Grundsätzlich tiefere Mietpreise:** Keine Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich ist, dass gemäss geltendem Recht auch Ausländer in Geschäftsbauten investieren dürfen. Vielmehr zeigt die jüngste Entwicklung auf dem Mietmarkt für Gewerbeflächen, dass **Investitionen in Gewerbeimmobilien zu einem grösseren Angebot an Gewerbeflächen** und damit grundsätzlich zu tieferen Mietpreisen führen. Namentlich

sind die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen in letzter Zeit deutlich gesunken.

**Wirkung von Angebot und Nachfrage im Wohnmietmarkt:** Insbesondere haben schliesslich steigende Mieten im Wohnbereich nichts mit der Lex Koller zu tun. Die Miet- und Wohnimmobilienpreise hängen von Angebot und Nachfrage ab. Primäre Ursachen für steigende Mieten im Wohnbereich sind – wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung Fahrländer zeigt – nicht ausländische Investoren oder eine zu liberale Lex Koller, sondern

- das stetige Bevölkerungswachstum, namentlich durch Zuwanderung; hier hat das Volk durch Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein Korrektiv geschaffen;
- steigende Ansprüche der Nutzer betreffend individuelle Wohnflächen (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und Qualität und Ausstattung der Wohnungen, sowie demographische Entwicklungen, die zu mehr Single- und Alleinerziehenden-Haushalten führen;
- die beschränkte Grösse der Bauzonen (insb. der Bauzonen, welche für Wohnen reserviert sind) und gerade in städtischen Gebieten die geringe Möglichkeit der Verdichtung;

Mietpreise im Wohnbereich sind zudem im Mietrecht reguliert.

**Reziprozitätsvorbehalte:** Einzelne Staaten kennen in ihrem Recht **Gegenseitigkeitsvorbehalte** (sog. Reziprozitätsklauseln), z.B. Italien (Art. 16 Codice Civile): Danach stehen Ausländern in Italien dieselben Rechte wie Italienern im entsprechenden Staat zu.

Schon heute dürfen deshalb Schweizer in Italien Immobilien nur unter denselben Bedingungen kaufen, unter welchen auch ein Italiener gemäss der Lex Koller Wohnimmobilien in der Schweiz erwerben dürfte, namentlich Ferienwohnungen und -häuser von weniger als 200 m<sup>2</sup> und weniger als 1'000m<sup>2</sup> Grundstücksfläche sowie Geschäftsliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina) [http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paesi.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paesi.html)). Würden nun Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstätteliegenschaften mehr in Italien erwerben dürften, sofern sie diese nicht selbst für eigene betriebliche Zwecke nutzen. Ähnliche Probleme können sich in Bezug auf andere Staaten stellen. Mit einer Verschärfung der Lex Koller würde sich damit die Schweiz bei Investitionen in Grundstücke im Ausland selbst schaden.

Auch unabhängig davon, ob ausländische Staaten einen solchen ausdrücklichen Reziprozitätsvorbehalt kennen, kann eine Verschärfung der Lex Koller von ausländischen Staaten als Diskriminierung ihrer Staatsbürger empfunden werden und zu Gegenmassnahmen führen. Wir erachten dies nicht als den richtigen Weg.

**Art. 9 Abs. 1 Bst. d VEBewG  
(KANTONALISIERUNG)**

Abzulehnen ist auch die vom Bundesrat als Milderung vorgeschlagene Kantonalisierung durch Einführung neuer kantonaler Bewilligungsgründe für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe. Vollzugsprobleme dürften sich damit vermehren und verschärfen.

- Erstens bedarf die Materie einer schweizweit einheitlichen Regelung; eine kantonale Rechtszersplitterung führt zu administrativem Mehraufwand und schadet dem Standort Schweiz.

Dass eine Kantonalisierung der Bewilligungsgründe keine Lösung ist, hat der Bundesrat selbst im Jahre 1997 bereits in der Botschaft zur Revision der Lex Koller in aller Deutlichkeit festgehalten:

*"Einerseits bestehen dagegen (verfassungs)rechtliche Bedenken; andererseits ist eine Rechtszersplitterung beim Grundstückerwerb und eine einheitliche Wirtschaftsverfassung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung nicht wünschbar. Eine Kantonalisierung der Bewilligungspflicht würde insbesondere bei den Betriebsstätten Vollzugsprobleme ergeben; statt der gewünschten Erleichterungen könnte es zu einem administrativen Mehraufwand kommen. Mehrheitlich werden heute nämlich Betriebsstättenbewilligungen erteilt, welche Grundstücke in mehreren Kantonen erfassen. Hin und wieder sind vom Erwerb einer Betriebsstätte oder Anteilen davon über die Hälfte aller Kantone betroffen. In solchen Fällen müsste ein ausländischer Gesuchsteller inskünftig von Kanton zu Kanton die Bewilligungspflicht abklären, bevor er die bisher geltenden Verfahren einleiten kann. Die Befreiung vom Bewilligungserfordernis in einzelnen Kantonen wird ihm deshalb wenig nützen."* BBl 1997 II 1245.

Diese Überlegungen des Bundesrates von 1997 sind auch heute noch uneingeschränkt zutreffend.

- Zweitens sind die **Ausnahmen nicht durchdacht**. Warum soll einem Ausländer der Erwerb von Hotels, Bergbahnen, Skiliften, Sportanlagen, Konzerthallen, Kongresszentren, Kliniken – inwiefern ist eine Klinik tourismusnah? – Museen und Einkaufszentren in Tourismusregionen möglich sein, nicht aber von anderen Einrichtungen wie z.B. Theatern, Event- und Mehrzweckhallen, Restaurants, Vergnügungsparks, Altersresidenzen, Jugend- oder Studentenwohnungen, Parkhäusern, allgemeinen Infrastrukturbauten (z.B. im Bahnbereich oder Raststätten), ja überhaupt Gebäuden, die einer Region einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, wie z.B. neue Arbeitsplätze? Und warum sollen nur Tourismusregionen davon profitieren? Letztlich zeigen die Ausnahmen nur, dass das mit der Revision von 1995 angestrebte Ziel, Anreize für Investitionen zu schaffen, die neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ermöglichen, nach wie vor hoch aktuell ist und eine Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken gerade auch deshalb verfehlt ist.
- Drittens führen die vorgeschlagenen neuen Bewilligungsgründe zu **schwierigen Abgrenzungsfragen**: Es droht, dass die Lex Koller ähnlich kompliziert wird wie z.B. die Mehrwertsteuer. Dürfen z.B. als "Sportanlage" nur die dem Sport dienenden Flächen erworben werden oder auch die zur Finanzierung unerlässlichen Retail- und Geschäftsflächen (wie beim Stade de Suisse, Sankt Jakob-Stadion, AFG Arena)? Wo ist die Grenze zwischen einem Einkaufszentrum und einem grösseren Lebensmittelgeschäft, zwischen einer Klinik und ein paar Arztpraxen? In welchem Umfang dürfen Flächen mit anderer Nutzung hinzu erworben werden? Es ist zu befürchten, dass hier ein administratives Ungetüm geschaffen wird, das von jedem Kanton auf unterschiedliche Weise "gehalten" wird.



**Art. 1 Abs. 2 VEBewG  
(VORBEHALT VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE)**

Es ist alles andere als sinnvoll, eine Einschränkung des Erwerbs von Betriebsstättegrundstücken einzuführen, um nachher diese Regelung über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1 Abs. 2 VEBewG) wieder für zahlreiche Staaten auszuhebeln. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben können, **darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden.**

*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar hat die Schweiz wegen der Lex Koller in Bezug auf diese Bestimmungen einen Vorbehalt angebracht (Annex III, Appendix 2, Vorbehalt 5), doch bezieht sich dieser ausdrücklich nicht auf Betriebsstättegrundstücke. Die Schweiz darf deshalb für japanische Investoren nicht nachträglich Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken einführen. Im Ergebnis wären damit japanische Investoren aufgrund des Vorbehalts von Staatsverträgen von den Beschränkungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken ausgenommen. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf Abkommen mit anderen Ländern, welche nach 1995 abgeschlossen wurden.*

3.2 Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG  
(IMMOBILIENFONDS)

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds ab.** Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, "deren Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden". Wenn nun der Bundesrat vorschlägt, dass dies nur noch bei Immobilienfonds gilt, deren Anteilsscheine *an einer Börse in der Schweiz kotiert* sind, hätte dies **gravierende Konsequenzen**. Von den rund 50 Immobilienfonds in der Schweiz ist nur ein Teil börsenkotiert. Die nicht kotierten Immobilienfonds wären gezwungen, ihre Anteilsscheine kotieren zu lassen, was Kosten für die Schweizer und ausländischen Anleger verursacht (grossteils Schweizer Pensionskassen und damit wir alle). Die Massnahme käme einer **kostspieligen Schikane** gleich, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.

3.3 Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG  
(IMMOBILIENGESELLSCHAFTEN)

**Wir lehnen die Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.**

Der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften wurde erst im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen, um Wohnimmobiliengesellschaften den Gang an die Börse zu ermöglichen und ausländische Investoren anzuziehen. Sodann wurden erst per 1. März 2013 SICAV, d.h. Investment-Aktiengesellschaften mit variablem Kapital, von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Eine Wiederunterstellung macht keinen Sinn. Der **Schweizer Markt wird heutzutage durch einheimische Investoren dominiert**, insbesondere Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen und wegen der historisch tiefen Zinsen kaum Anlagen mit attraktiver Rendite finden. Dieser Anlagenotstand ist hausgemacht. Ausländer spielen dabei keine Rolle und kommen aufgrund der Höchstpreise bei grossen Objekten kaum je zum Zuge. Auch die **Investitionen durch kotierte Immobiliengesellschaften sind im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt klein**. Zudem investieren kotierte Immobiliengesellschaften hauptsächlich in Gewerbeliegenschaften; der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen macht gerade 0.7% des gesamten Mietwohnungsbestandes aus. Die grössten Eigentümer von Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (67%), der Staat und Genossenschaften (16%), Pensionskassen (7%), Versicherungen (4%), Anlagestiftungen (3%) und Immobilienfonds (2%). Es ist damit absurd anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien. Auch profitieren damit Ausländer nur in verschwindend kleinem Ausmass vom Ertrag von Schweizer Wohnimmobilien.

Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, die ihre Aktien nicht mehr zum marktbasiereten Preis über die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnehme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Freundliche Grüsse  
Zurich IMRE AG  
Investment Management & Real Estate

Marcel Rova  
CEO Zürich IMRE AG

Björn Kernen  
Portfolio Manager Zürich Anlagestiftung