

## AGD Renovationen AG

Ihr Partner für sämtliche Unterhalts- und  
Reparaturarbeiten im Immobilienbereich  
Maler · Tapezierer · Gipser · Schreiner  
Glaser · Sanitär · Bodenleger · Plattenleger

Hardstrasse 74  
5432 Neuenhof

Tel. 056 406 44 41  
Fax 056 406 12 29

info@agd-renovationen.ch  
www.agd-renovationen.ch

Seit 1972  
... Renovieren  
aus einer Hand



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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

5432 Neuenhof, 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 Grundstü-  
cken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Gerne lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme per email zukommen. Wir bezeich-  
nen 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 Revisions-  
vorlage veranlasst hat, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine  
blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umge-  
setzt 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 Medienmittei-  
lung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt,  
welche heute nur noch zur Diskussion gestellt werden.*

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

**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 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 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 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 Betriebsstättegundstücken 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 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-


für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

AGD Renovationen AG

Geschäftsführerin



Elisabeth Häring

**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 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. 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 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 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 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 **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

# ALAÏA Invest 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

ALAÏA Invest SA



Stéphane Bonvin



Yves Delaloye

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.

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 "VE-BewG".

**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, Vollzug-

stauglichkeit 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 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 (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 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 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 Anteilscheine 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

ALLIANZ LEX KOLLER BLEIBT MODERN



Prof. Dr. Peter Forstmoser  
Präsident Allianz  
Verwaltungsrat PSP Swiss Property AG  
Rechtsanwalt



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»).

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'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 **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

ALLIANZ LEX KOLLER : POUR UNE LOI MODERNE



Prof. Dr. Peter Forstmoser  
Président Alliance  
CA PSP Swiss Property SA  
Avocat

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Wallisellen, 11. 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 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 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 (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 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 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 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. 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 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 Betriebsstättegundstücken 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.

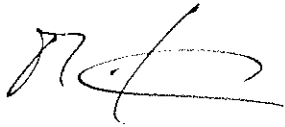
\* \* \* \* \*

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schäd-

lich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

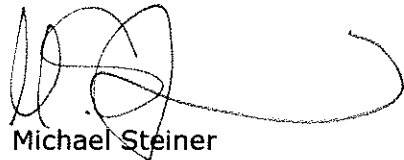
Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Martin Kaleja

CEO



Michael Steiner

Head Acquisition & Sales



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

# Anlagestiftung Adimora

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

**E-Mail** joris.vanwezemael@pensimo.ch  
**Direkt** +41 43 255 21 07  
**Datum** 3. 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.

Die Anlagestiftung Adimora wurde 2010 gegründet, um institutionellen Anlegern eine Beteiligung in einer kollektiven Anlage im Segment Immobilien Schweiz mit Fokus auf preisgünstigem Wohnraum mit angemessener Ausstattung zu ermöglichen. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum mit angemessener Ausstattung nimmt seit mehreren Jahren beständig zu. Damit rückt dieses Segment vermehrt auch in den Fokus von Investoren.

Die Anlagestiftung Adimora ist eine Stiftung schweizerischen Rechts, die Vermögenswerte der beruflichen Vorsorge gezielt in Wohnliegenschaften im unteren Preissegment anlegt. Dabei steht der günstigen Miete stets ein Ausbaustandard gegenüber, der die grundlegenden Bedürfnisse der Mieter vollumfänglich abdeckt. Das Gesamtvermögen der Anlagestiftung Adimora beträgt Ende 2016 knapp CHF 240'000'000.-.

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".

### **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. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Anlagestiftung Adimora



Joris Van Wezemaal



Cornelia Amsler

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

# Anlagestiftung Pensimo

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

E-Mail [daniel.schuermann@pensimo.ch](mailto:daniel.schuermann@pensimo.ch)  
Direkt +41 43 255 21 03  
Datum 25. 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.

Die Gründung der Anlagestiftung Pensimo geht auf das Jahr 1942 zurück. In der heutigen Form als Anlagestiftung besteht sie seit 1983. Der Anlegerkreis besteht aus schweizerischen Pensionskassen mit ähnlichen Interessenlagen. Sie agiert als Stiftung schweizerischen Rechts und tätigt Anlagen in qualitativ hochstehende, zukunftsichere in der Schweiz gelegene Immobilien. Die Aktivitäten verteilen sich auf die Anlagegruppen Casareal für Investitionen in Wohnraum und Proreal für Investitionen in Geschäftsflächen. Das Gesamtvermögen der Anlagestiftung Pensimo beträgt Ende 2016 CHF 1'570'000'000.-.

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 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 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

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 Wegzüger 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 (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.

2.8 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 Bundesgerichtsentcheid, 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 unterstützen 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." 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 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

Anlagestiftung Pensimo



Daniel Schürmann



Regina Wepfer

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

# Anlagestiftung Testina

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

E-Mail [paola.prioni@pensimo.ch](mailto:paola.prioni@pensimo.ch)  
Direkt +41 43 255 21 13  
Datum 3. 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.

Die Anlagestiftung Testina wurde 2005 gegründet und investiert als Stiftung schweizerischen Rechts in Immobilien im Ausland. Sie beteiligt sich an Gesellschaften, Anlagefonds oder anderen Körperschaften. Deren Ziel ist der Erwerb, der Verkauf sowie die Bewirtschaftung von eigenen Immobilien. Dabei stehen die Märkte der OECD-Staaten im Vordergrund der Investitionstätigkeit. Das Gesamtvermögen der Anlagestiftung Testina beträgt Ende 2016 gut CHF 580'000'000.-.

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 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 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 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 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 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 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 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 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

Anlagestiftung Testina



Dr. Paola Prioni



Adrian Bamert



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

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

Schweizerischer Pensionskassenverband  
Association suisse des Institutions de prévoyance  
Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza  
Kreuzstrasse 26  
8008 Zürich

Telefon 043 243 74 15/16

Telefax 043 243 74 17

E-Mail [info@asip.ch](mailto:info@asip.ch)

Website [www.asip.ch](http://www.asip.ch)

Zürich, 26.06.2017

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir nachfolgend zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) Stellung.

Wir lehnen die Vorlage zur Revision des BewG («Lex Koller») ab, da die Schweizer Pensionskassen durch Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG und Art. 4 Abs. 1 Bst. c und e E-BewG negativ betroffen sind.

Die zur Diskussion gestellten Eingriffe in den Schweizer Markt erachten wir als nicht zielführend und im Gegensatz zu den Interessen der Versicherten stehend, nimmt doch gerade der Immobilienanteil bei den Schweizer Vorsorgeeinrichtungen einen hohen Stellenwert ein. Als Eigentümer von Immobilien, somit auch von betrieblich genutzten Immobilien oder als Eigentümer von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften sind diese daher von allfälligen Anpassungen stark betroffen.

Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge)

Den neuen Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG («zur Personalvorsorge der inländischen Betriebsstätte des Erwerbers»), gemäss welchem nur noch Schweizer Gesellschaften mit der Fondsleitung betraut werden können (Erläuternder Bericht, S. 8), lehnen wir ab. Durch diese vom Bundesrat zur Diskussion gestellte Anpassung würde nämlich der Bundesgerichtsentscheid 2C\_684/2010 vom 24. Mai 2011 rückgängig gemacht. In diesem Entscheid hatte das Bundesgericht festgestellt, dass Pensionskassen nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben könnten, sondern der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch dann gelte, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft (Person im Ausland als Fondsleitung, vgl. Erläuternder Bericht, S. 8, 15) Grundstücke für einen Fonds

kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten» gemäss geltendem Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG). Der neue Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG bedeutet demzufolge eine sachlich nicht gerechtfertigte Beschränkung der Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten bezüglich ihrer Freiheit, die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Rentner zu organisieren.

Die geltende Ausnahmeregelung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten») zusammen mit der erhöhten Liquidität und der differenzierten Betrachtung durch ausländische Investoren, welche vermehrt internationale Risiko/Ertrags-Vergleiche durchführen, wirken sich auf die Beurteilung der Wertbeständigkeit von Anlagen unserer Pensionskassen positiv aus.

Weiter lehnen wir es ab, dass neu eine «Betriebsstätte des Erwerbers» vorausgesetzt ist, d.h., dass neu als Erwerberin nicht die Schweizer Pensionskasse gilt, welche über eine Betriebsstätte in der Schweiz verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten» gemäss geltendem Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG), sondern die der jeweiligen Pensionskasse angeschlossene Unternehmung («zur Personalvorsorge der inländischen Betriebsstätte des Erwerbers» gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG).

Beide Änderungen in Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG sind – nicht zuletzt auf dem Hintergrund des auch international schwierigen Marktumfeldes (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, Frankenstärke, Konjunkturschwäche) – kontraproduktiv und schaden nicht nur den Schweizer Pensionskassen, sondern auch deren Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern massiv.

Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG (Immobilienfonds) und Art. 4 Abs. 1 Bst. e E-BewG (Immobilien-Gesellschaften)

Wir lehnen die zur Diskussion gestellte Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG ab. Die mögliche Erweiterung in Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG bestimmt, dass neu der Erwerb eines Anteils an einem Immobilienfonds durch eine Person im Ausland nur dann nicht bewilligungspflichtig sein soll, wenn dessen Anteile «an einer Börse in der Schweiz kotiert sind» (vgl. Erläuternder Bericht, S. 13). Dadurch wären die nicht kotierten Immobilienfonds gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen. Würden ausländische Kapitalgeber gezwungen, ihre Fondsanteile an Schweizer Investoren zu verkaufen, könnte dies zu einer Wertkorrektur auf dem Immobilienmarkt führen.

Durch die erhebliche Einschränkung der Handelbarkeit von Fondsanteilen und die zu erwartende Wertkorrektur auf dem Immobilienmarkt werden den Schweizer Pensionskassen als Anleger hohe Kosten verursacht, was – wie schon die Änderungen in Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG – den Interessen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern ebenfalls massiv schadet.

Weiter lehnen wir die vorgesehene Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobilien-Gesellschaften unter die Bewilligungspflicht (mit Ausnahme des bewilligungsfreien Erwerbs von Anlegeraktien einer Immobilien-SICAV, wenn diese börsenkotiert sind) gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. e E-BewG ab. Wenn ausländischen Investoren der Erwerb von Aktien von Immobilien-Gesellschaften erschwert würde und diese dadurch gezwungen wären, ihre bestehenden Aktien auf den Markt zu werfen, bestünde das Risiko, dass viele kotierte Immobilien-Gesellschaften die offizielle Börse verlassen würden. Folge davon wäre, dass die Schweizer Pensionskassen grösstenteils nicht mehr vom Vorteil eines Börsengeschäfts profitieren könnten, der für sie in der raschen Ausstiegsmöglichkeit ohne Wertverlust

besteht. Dadurch würde das Vermögen der Schweizer Pensionskassen, d.h. die Altersguthaben der Versicherten und Rentnerinnen und Rentner, gefährdet.

Die Einschränkungen von Art. 4 Abs. 1 Bst. c und e E-BewG führen zu Verkäufen und Kurssenkungen, womit massive Wertverluste für Schweizer Pensionskassen verbunden wären. Als gewichtige Anteilseigner der Schweizer Immobilienfonds und kotierten Immobiliengesellschaften müssten die Schweizer Pensionskassen eine Verschlechterung der Liquidität und Bewertungsrückgänge auf den bestehenden Titeln hinnehmen.

Angesichts der Tatsache, dass der Schweizer Markt heutzutage durch einheimische Investoren dominiert wird, unter welchen die Schweizer Pensionskassen einen grossen Anteil ausmachen, ist es völlig abwegig, anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien, steht doch dem Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen von 0,7% des gesamten Mietwohnungsbestandes ein Anteil der von Schweizer Pensionskassen gehaltenen Mietwohnungen von 7% des gesamten Mietwohnungsbestandes gegenüber. Die bereits von Jacqueline Badran in ihrer am 27. September 2013 eingereichten, vom Ständerat abgelehnten Motion 13.3976 geäusserte Begründung, börsenkotierte Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds konkurrierten die schweizerischen direktinvestierenden Pensionskassen und trieben die Immobilienpreise in die Höhe, wodurch die Rendite der Pensionskassen und der Binnenkonsum geschmälert würden, entbehrt somit jeglicher Grundlage.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten Sie um Kenntnisnahme obiger Erwägungen. Zur Beantwortung allfälliger weiterer Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen.

A S I P  
Schweizerischer Pensionskassenverband



Jean Rémy Roulet  
Präsident



Hanspeter Konrad  
Direktor

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.*

# AUDACIA 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



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



# AUDACIA 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

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.

# AUDACIA 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.

#### 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.

# AUDACIA 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

# AUDACIA 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.

# AUDACIA 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.



# AUDACIA 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 discutabile du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêté du Tribunal fédéral.

# AUDACIA 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.

# AUDACIA 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.

# AUDACIA 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



# AUDACIA 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

# AUDACIA 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.*

*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



# AUDACIA 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.

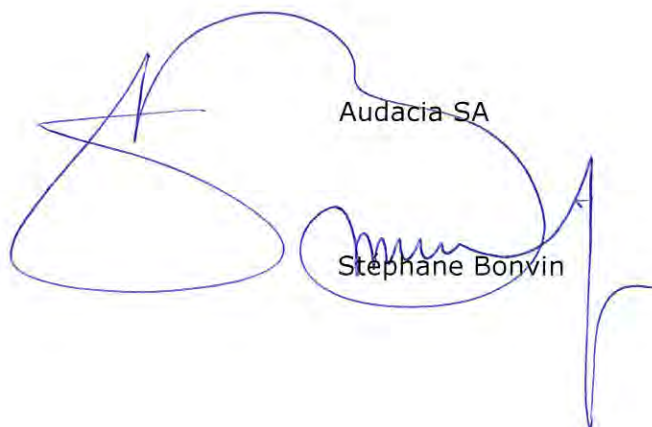
\* \* \* \* \*

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

Audacia SA  
Stéphane Bonvin



Per e-mail (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD  
3003 Bern

Corinne Bühler  
Tel. +41 (0)58 360 78 32  
Fax +41 (0)58 360 78 24  
E-Mail: corinne.buehler@axa-im.com

Zürich, 23. Juni 2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 10. März 2017 eröffnete Vernehmlassung und reichen hiermit namens der AXA Investment Managers Schweiz AG sowie der AXA Winterthur (AXA Leben AG und AXA Versicherungen AG) unsere Stellungnahme ein.

### **1. Zur AXA-Gruppe**

Wir erlauben uns einleitend einige Bemerkungen zum Hintergrund unserer Unternehmung.

Die Schweizer AXA-Gesellschaften, AXA Leben AG sowie AXA Versicherungen AG, („AXA“) sind aus der Winterthur-Versicherungs-Gruppe hervorgegangen. AXA ist der grösste Anbieter von Privatversicherungen und der zweitgrösste Anbieter von Lebensversicherungen in der Schweiz. Auch heute sind bei AXA Leben AG und AXA Versicherungen AG fast ausschliesslich Personen in der Schweiz versichert, deren Sparkapitalien und Prämien wir investieren. Unsere Kunden und die investierten Gelder sind damit nahezu ausschliesslich schweizerisch.

Die AXA Investment Managers Schweiz AG („AXA IM“) ist eine Schweizer Aktiengesellschaft und von der FINMA als Fondsleitung gemäss dem Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) bewilligt und beaufsichtigt. AXA IM gehört zur AXA-Gruppe und verwaltet vorwiegend Gelder von Schweizer Pensionskassen und schweizerischen institutionellen Anlegern. Mit einem Team von rund 40 Immobilienspezialisten in Zürich verwaltet AXA IM das Immobilienportfolio der schweizerischen Versicherungsgesellschaften AXA Leben AG und AXA Versicherungen AG sowie zweier Immobilienfonds, welche ausschliesslich steuerbefreiten Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz offen stehen. Bei sämtlichen durch die AXA IM verwalteten Immobilienanlagen handelt es sich damit um Immobilienanlagen aus einem hoch regulierten Bereich. Die Immobilienanlagen unterstehen entweder der Regulierung des Versicherungsaufsichtsrechts oder des KAG. In beiden Bereichen wird die Anlagetätigkeit letztlich durch die FINMA beaufsichtigt.

Die Verwaltungsräte aller Gesellschaften sind schweizerisch dominiert: Im sechsköpfigen Verwaltungsrat der AXA IM haben zwei Personen im Ausland Einsitz (bei vollständig schweizerischer Geschäftsführung), im neun-köpfigen Verwaltungsrat der AXA Leben AG und der AXA Versicherungen AG haben drei Personen im Ausland Einsitz (bei mehrheitlich schweizerischer Geschäftsführung).





Es handelt sich damit um durch und durch Schweizerische Gesellschaften. Wenn sie heute gemäss dem BewG dennoch als ausländisch beherrscht gelten, dann hat dies einzig damit zu tun, dass die frühere Eigentümerin, Credit Suisse, die Winterthur Schweizerische Versicherungsgesellschaft im Jahre 2006 an AXA verkauft hat und Eigentümer heute die an der Börse kotierte französische AXA S.A. ist. Am schweizerischen Charakter der Schweizer AXA-Gesellschaften (Schweizer Versicherte, Schweizer Anlagegelder, Schweizer Verwaltungsrat, Schweizer Mitarbeiter) ändert dies freilich nichts. Dies zeigt, wie künstlich das BewG heute teilweise ist, und wie falsch die Vorstellung in unserem Falle, dass irgendwelche Ausländer den Schweizer Boden aufkaufen.

## 2. Allgemeines

Dennoch führt das BewG bereits heute dazu, dass die Schweizer AXA-Gesellschaften bei der Investition der Gelder ihrer Schweizer Versicherten und Anleger gegenüber anderen Versicherern und Anlegern benachteiligt werden. Die Revisionsvorlage, welche die Lex Koller generell verschärfen will, verstärkt diese Benachteiligung. Deshalb lehnen wir die Revisionsvorlage ab. Die einzige vorgeschlagene Liberalisierung zur Umsetzung des Postulat Hodgers, ein Nebenpunkt, kann ohne Revision des Gesetzes durch eine Verordnungsänderung eingeführt werden, wie es das Postulat Hodgers auch vorgeschlagen hat. Sollte auf die Revisionsvorlage dennoch eingetreten werden, so erlauben wir uns, im Folgenden unsererseits Verbesserungsvorschläge anzubringen.

In unserer Stellungnahme beschränken wir uns im Folgenden darauf, auf jene Punkte ausführlicher einzugehen, welche die Schweizer AXA-Gesellschaften als ausländisch gehaltene – aber von Grund auf schweizerische – Versicherungs- und Asset Management-Gruppe besonders betreffen.

## 3. Bewilligungsgrund für Versicherungen (Art. 8 Abs. 1 lit. b BewG)

Gemäss dem erläuternden Bericht bezweckt der Bundesrat mit der Revisionsvorlage unter anderem den administrativen Aufwand der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden zu verringern. Der Bundesrat schlägt deshalb die Anpassung zahlreicher Bestimmungen vor. Leider übergeht der Bundesrat dabei jene Bestimmung, welche für Versicherungen im ausländischen Besitz wie AXA von entscheidender Bedeutung sind: Art. 8 Abs. 1 lit. b BewG.

Gemäss dieser Bestimmung wird ein Erwerb eines Grundstücks bewilligt, "wenn der Erwerb als Kapitalanlage aus der Geschäftstätigkeit ausländischer oder ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Versicherungseinrichtungen dient, sofern die allgemein anerkannten Anlagegrundsätze eingehalten werden und der Wert der Grundstücke des Erwerbers die von der Versicherungsaufsichtsbehörde als technisch notwendig erachteten Rückstellungen für das Schweizer Geschäft nicht übersteigt." Gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. b BewV ist dazu eine Stellungnahme der FINMA einzuholen. Zudem ist gemäss Art. 14 Abs. 1 BewG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. c BewV beim Erwerb eine zehnjährige Sperrfrist für die Wiederveräusserung im Grundbuch anzumerken.

Die geltende Regelung benachteiligt Versicherungen in ausländischem Besitz gegenüber Versicherungen in Schweizer Besitz beim Erwerb von Immobilien für ihre Schweizer Versicherten:

- Erstens ist bei jedem Erwerb ein Bewilligungsverfahren durchzuführen und zusätzlich eine Stellungnahme der FINMA einzuholen. Diese Doppelspurigkeit ist nicht sinnvoll: Ob die Voraussetzungen für einen Erwerb erfüllt sind (d.h. ob AXA eine "in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene Versicherungseinrichtung ist", ob "die allgemein anerkannten Anlagegrundsätze eingehalten werden" und ob "der Wert der Grundstücke die von der Versi-





cherungsaufsichtsbehörde als technisch notwendig erachteten Rückstellungen für das Schweizer Geschäft nicht übersteigt"), kann einzig die FINMA als zuständig Aufsichtsbehörde beurteilen. Es ist deshalb richtig, dass deren Stellungnahme einzuholen ist. Dass bei Vorliegen der FINMA-Stellungnahme dann aber dennoch ein Bewilligungsverfahren durchzuführen ist, d.h. die kantonale Bewilligungsbehörde eine Bewilligung zu erteilen hat und Fristen für eine Beschwerde durch die kantonale Beschwerdebehörde und das Bundesamt für Justiz laufen, ist unnötig; sind die von der FINMA zu bestätigenden Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung, und der kantonalen Bewilligungsbehörde kommt keinerlei Ermessen mehr zu. Verfahrenswirtschaftlich sinnvoller und effizienter wäre, wenn die Grundbuchämter Versicherungen ohne Verweisung an die Bewilligungsbehörden direkt ins Grundbuch eintragen könnten, wenn die FINMA-Bestätigung den Erwerb des konkreten Grundstücks erlaubt.

Gemäss der heutigen Regelung ist wie gesagt in jedem Falle ein Bewilligungsverfahren durchzuführen. Dies führt nicht nur zu Kosten (Aufwand für die Vorbereitung des Gesuchs sowie – je nach Behörde – Gebühren zwischen einigen hundert, einigen tausend oder gar einigen zehntausend Franken pro Erwerb je nach Kanton und Transaktionsgrösse), welche letztlich die Schweizer Versicherten belasten, sondern auch dazu, dass sich der Erwerb um einige Monate verzögert. Viele Verkäufer von Immobilien sind nicht bereit, eine solche Verzögerung und die mit dem Bewilligungsverfahren zusammenhängende (vermeintliche) Unsicherheit hinzunehmen. AXA wird dadurch beim Erwerb von Immobilien für ihre Schweizer Versicherten gegenüber anderen Versicherern und Anlagern benachteiligt.

**Aus diesen Gründen schlagen wir vor, den Bewilligungsgrund für Versicherungen (Art. 8 Abs. 1 lit. b BewG) zu streichen, und stattdessen in Art. 2 Abs. 2 vorzusehen, dass ein Erwerb durch eine Versicherung keiner Bewilligung bedarf, wenn eine entsprechende FINMA-Bestätigung vorliegt.**

- Zudem ist – wie erwähnt – bei jedem Erwerb eine zehnjährige Sperrfrist für die Wiederveräußerung im Grundbuch einzutragen. Diese Sperrfrist, deren ursprünglicher Zweck wohl die Verhinderung der kurzfristigen Spekulation durch ausländische Versicherer war, ist nicht mehr zeitgemäss und widerspricht namentlich dem Anlagegrundsatz, dass Versicherer in liquide Anlagen zu investieren haben, wie ihn die FINMA in den Anlagerichtlinien für Versicherungen mit Recht aufstellt (vgl. Rundschreiben 2016/5, Anlagerichtlinien – Versicherer, Rz. 36). So müssen Immobilien, damit sie dem gebundenen Vermögen zugeordnet werden können, leicht verwertbar sein (Rundschreiben 2016/5, Anlagerichtlinien – Versicherer, Rz. 246).
- Das Versicherungsaufsichtsrecht regelt detailliert, wie Vermögenswerte anzulegen sind. Anlagen zu reinen Spekulationszwecken sind bereits aufgrund der bestehenden hohen Regulierung von Versicherungsunternehmen nicht möglich. Die Sperrfrist vermindert massgeblich die Liquidität der Liegenschaften im Anlageportfolio sowie die Reaktivität für Veräußerungen im Bedarfsfall. So sind im Falle von Marktveränderungen oder der Notwendigkeit einer unmittelbaren Liquiditätsbeschaffung Portfolioumschichtungen grundsätzlich nicht möglich respektive nur, wenn die Bewilligungsbehörde die Auflage widerrufen würde. Letzteres ist jedoch mit Unsicherheiten verbunden und führt zu entsprechenden Zeitverzögerungen. Das erhöhte Risiko, welches die Nichtveräußerbarkeit aufgrund der Sperrfrist mit sich bringt, haben letztlich die Schweizer Versicherten zu tragen und führt zu einem Zielkonflikt mit den Anlagegrundsätzen des Versicherungsaufsichtsrechts. Liegenschaften stellen in der Risikodeckung der Versicherungen (Asset und Liability Management) einen fundamentalen Eckpfeiler dar. Dieses wichtige Element im Asset und Liability Management der Versicherungen darf nicht in Frage gestellt werden.



- Oberstes Kriterium bei der Anlage des Vermögens der Versicherten sollten einzig die Interessen der Versicherten sein. Deren Interessen müssen entscheiden, wie lange eine Liegenschaft durch den Versicherer gehalten werden soll. Eine pauschale zehnjährige Sperrfrist für die Wiederveräusserung ist hingegen nicht im Interesse der Schweizer Versicherten und deshalb abzulehnen.
- Mit der Einführung des Bewilligungsgrundes von Art. 8 Abs. 1 lit. b BewG sollte ursprünglich ein Widerspruch innerhalb des Bundesrechts vermieden werden (vgl. BBI 1981 III 585, S. 610). Die Auferlegung einer zehnjährigen Sperrfrist verursacht jedoch – wie dargelegt – genau wieder ein solcher Zielkonflikt, welchen es zu beseitigen gilt.

**Wir schlagen deshalb vor, Art. 11 Abs. 2 lit. c BewV ersatzlos zu streichen.**

#### **4. Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG)**

Eine Änderung schlägt der Bundesrat hingegen bei Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG vor. Diese Bestimmung erlaubt den Erwerb von Grundstücken, wenn das Grundstück der Personalvorsorge inländischer Betriebsstätten dienen soll. Mit anderen Worten dürfen auch ausländisch beherrschte Pensionskassen Grundstücke für die Personalvorsorge von Mitarbeitern in der Schweiz erwerben.

AXA IM hat im Jahre 2009 einen Anlagefonds für Schweizer Pensionskassen lancieren wollen und sich dabei auf Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG berufen: Wenn ausländisch beherrschte Pensionskassen Grundstücke für die Personalvorsorge von Mitarbeitern in der Schweiz erwerben dürfen, so muss es diesen auch möglich sein, sich an einem Pensionskassen vorbehaltenen Anlagefonds zu beteiligen, auch wenn die Fondsleitungsgesellschaft wie AXA IM letztlich ausländisch gehalten wird. Das Bundesamt für Justiz hat dies anders gesehen, Beschwerde ergriffen und damit die Gründung des Fonds um Jahre verzögert. Im Jahre 2011 hat das Bundesgericht AXA IM schliesslich vollumfänglich Recht gegeben. Im Entscheid 2C\_684/2010 wird 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 steuerbefreiten, schweizerischen Pensionskassen als Anleger vorbehalten ist.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung will dies nun 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 es **rechtsstaatlich bedenklich**, wenn auf einen Bundesgerichtsentscheid in einem Einzelfall mit einer Gesetzesrevision reagiert wird. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil festgehalten, dass der Fonds mit dem BewG vereinbar ist und dessen Zielen nicht widerspricht – diesen Entscheid gilt es zu akzeptieren.

Dies gilt umso mehr, als materiell kein Problem besteht. Soweit uns bekannt, gibt es bis heute einen einzigen auf Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG basierten Immobilienfonds, nämlich den von AXA IM als Fondleitung geführten AXA ImmoVation Residential. Betroffen von der Änderung wäre damit ein einziges Produkt eines einzigen Anbieters – eine eigentliche "Lex AXA" also.

- Zweitens **widerspricht** der Fonds den **Zielen des BewG nicht**. Anleger des Fonds können nur Schweizer Pensionskassen sein, welche der Lex Koller nicht unterstehen (oder sich selbst auf den Bewilligungsgrund von Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG berufen könnten) und damit





die entsprechenden Immobilien auch direkt erwerben dürften. Angelegt wird damit Schweizer Geld von Schweizer Pensionskassen.

- Drittens müssen Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Sie können direkt investieren oder sich an einem Immobilienanlagefonds beteiligen; letzteres ist aus Gründen der Diversifikation und der Liquidität der Anlage sehr im Interesse der versicherten Mitarbeiter und Pensionäre. Es besteht kein Grund, diese **Freiheit der Pensionskassen in der Organisation ihrer Vermögensanlage** zu beschränken.

Auch kann man nicht argumentieren, AXA IM dürfe an der Anlage von Vermögen durch Schweizer Pensionskassen nicht etwas mitverdienen. Das Ziel der Lex Koller ist es, die Überfremdung des Schweizer Bodens zu verhindern; dies schliesst nicht aus, dass von der FINMA in der Schweiz bewilligte und beaufsichtigte Fondsleitungen, unabhängig davon, ob diese letztlich ausländisch beherrscht sind oder nicht, institutionellen Schweizer Anlegern Dienstleistungen anbieten und dafür mit einem marktgerechten Entgelt entschädigt werden. Vielmehr ist es an den Schweizer Pensionskassen zu entscheiden, welchem Anbieter – sei er rein schweizerisch oder nicht – sie vertrauen und ein marktgerechtes Entgelt zu vereinbaren. Die hohe Nachfrage von Schweizer Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen nach Investitionsmöglichkeiten in Immobilienfonds zeigt, dass ein breites Angebot dieser Anlagemöglichkeit einem Bedürfnis entspricht.

- Viertens wurde AXA IM wie jede Fondsleitungsgesellschaft von der **FINMA bewilligt und wird durch diese beaufsichtigt**. AXA IM ist damit streng reguliert. Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 10) will der Bundesrat SICAV gegenüber börsenkotierten Immobiliengesellschaften privilegieren, "weil eine SICAV zur Ausübung ihrer Tätigkeit eine Bewilligung der FINMA benötigt, die nur unter strengen Voraussetzungen erteilt wird (Art. 14 und 20 KAG)." Genau gleich verhält es sich bei Fondsleitungsgesellschaften von Pensionskassen vorbehaltenen Fonds. Es besteht damit – wie der Bundesrat selbst anerkennt – kein Grund für die vorgeschlagene Änderung bzw. für eine Benachteiligung von kollektiven Kapitalanlagen, die durch schweizerische, zu einer ausländischen Gruppe gehörende Fondsleitungen aufgelegt werden, insbesondere da die schweizerische Fondsleitung gemäss Art. 20 KAG ungeachtet ihrer Gruppenzugehörigkeit unabhängig und im alleinigen Interesse der Anleger handeln muss.
- Fünftens 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> VE-BewG). Warum auf diese Bedingung verzichtet werden soll, begründet der Bundesrat im erläuternden Bericht nicht und ist nicht verständlich.

Nur am Rande sei schliesslich bemerkt, dass der nun vom Bundesrat vorgeschlagene Wortlaut unglücklich ist, hätte die Bestimmung doch **damit keinen Anwendungsbereich mehr**. Gemäss dem vorgeschlagenen 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. Zudem gelten „die dem Berufsvorsorgegesetz (BVG) unterstellten Stiftungen, auch wenn es sich bei der Stifterfirma um eine ausländisch beherrschte Gesellschaft handelt, gemäss Praxis nicht als ausländisch beherrscht“ (Art. 10 lit. b Merkblatt „Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland“ vom 1. Juli 2009/Stand 28.03.2017, Bundesamt für Justiz). Gestützt auf diese Praxis erscheint uns fraglich, wo der Anwendungsbereich des vorgeschlagenen neuen Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG noch liegen würde.





**5. Anpassung des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG) analog dem Bewilligungsgrund für Versicherungen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b BewG)**

Die geltende Regelung benachteiligt Pensionskassen inländischer Betriebsstätten sowie in der Schweiz von der FINMA bewilligte und beaufsichtigte Fondsleitungen, die zu einer ausländischen Gruppe gehören, beim Erwerb von Immobilien für die versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre in der Schweiz:

- Analog zum Bewilligungsverfahren bei Versicherungen setzt der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge voraus, dass ein Bewilligungsverfahren durchzuführen ist und zusätzlich gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. c BewV eine Stellungnahme der kantonalen Steuerbehörde darüber, ob der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit ist, einzuholen ist. Wie das Bewilligungsverfahren für Versicherungen, führt das Bewilligungsverfahren für Pensionskassen damit zu Doppelspurigkeit und zu unnötigem administrativen Aufwand, Kosten, Zeitverzögerungen sowie einer Schlechterstellung gegenüber anderen Investoren am Immobilienmarkt und damit zu einem Nachteil für die versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre.

**Aus diesen Gründen schlagen wir vor, den Bewilligungsgrund für Pensionskassen (Art. 8 Abs. 1 lit. c BewG) zu streichen, und stattdessen in Art. 2 Abs. 2 BewG vorzusehen, dass ein Erwerb bewilligt wird, wenn das Grundstück der Personalvorsorge dient und entsprechend eine Bestätigung der kantonalen Steuerverwaltung vorliegt, wonach der Erwerber für das Grundstück von der direkten Bundessteuer befreit ist.**

- Weiter ist bei jedem Erwerb eine zehnjährige Sperrfrist für die Wiederveräusserung im Grundbuch einzutragen. Diese Sperrfrist, deren ursprünglicher Zweck wohl die Verhinderung der kurzfristigen Spekulation war, ist nicht mehr zeitgemäss und widerspricht namentlich den Anlagegrundsätzen des BVG sowie des KAG, im einzigen Interessen des versicherten Arbeitnehmers, Pensionärs respektive Anlegers zu handeln. Oberstes Kriterium bei der Anlage des Vermögens der versicherten Arbeitnehmer, Pensionären respektive Anlegern sollten einzig die Interessen der Genannten sein.

**Wir schlagen deshalb vor, Art. 11 Abs. 2 lit. c BewV ersatzlos zu streichen.**

**6. Ausnahme von durch die zuständige Aufsichtsbehörde in der Schweiz zugelassenen und beaufsichtigten Fondsleitungen, Immobilienfonds sowie SICAV von der Bewilligungspflicht**

Die AXA IM unterstützt den Vorschlag der Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA), in der Schweiz durch die zuständige Aufsichtsbehörde zugelassene und beaufsichtigte Fondsleitungen, Immobilienfonds und SICAV von der Bewilligungspflicht auszunehmen.

Die Fondsleitungen sowie von diesen aufgelegten und verwalteten Immobilienfonds sind umfassend reguliert durch das Kollektivanlagegesetz (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 sowie jede Fondsleitung benötigt eine Bewilligung respektive Genehmigung der FINMA. Die FINMA überwacht im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die bewilligten Institute und genehmigten Produkte nach KAG die gesetzlichen, vertraglichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften einhalten.





Inländische institutionelle Investoren (Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen) bilden eine der wichtigsten Anlegergruppen in Immobilienfonds. Die Anzahl an ausländischen Investoren ist vernachlässigbar gering (Economic Research Credit Suisse, Giles Keating und Fredy Haenmaile, Verschärfung der Lex Koller – Gründe für eine Ablehnung, 27.01.2014). Die Grundstücke werden zwar auf den Namen der Fondsleitung im Grundbuch eingetragen, jedoch unter Anmerkung der Zugehörigkeit zum Immobilienfonds (Art. 86 Abs. 2bis KKV). Es wird damit rechtlich 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 von einer allfälligen Zugehörigkeit zu einer internationalen Unternehmensgruppe zu handeln und ausschliesslich die Interessen der Anleger 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. Eine Bewilligungspflicht rechtfertigt sich damit nicht.

Aufgrund der sehr hohen Regulierungsdichte in der Schweiz bezüglich Fondsleitungen, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV sowie der grossmehrheitlichen Zuordnung der Anleger zum Sektor der Schweizerischen Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen beurteilen wir den Vorschlag der SFAMA, die Befreiung der in der Schweiz von der FINMA bewilligten und beaufsichtigten Fondsleitung, Immobilienfonds und der Immobilien-SICAV von den Vorgaben des BewG, als sinnvoll und als administrative Entlastung der Behörden.

## **7. Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Liegenschaften (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG / Art. 6a VEBewG)**

Als "mögliche Erweiterung" stellt der Bundesrat zur Diskussion, Betriebsstätteliegenschaften wieder der Lex Koller zu unterstellen. Es versteht sich von selbst, dass die Benachteiligung ausländisch gehaltener Schweizer Versicherungen wie der AXA sowie deren Schweizer Versicherten noch ausgeweitet würde, wenn inskünftig auch Betriebsstätteliegenschaften der Lex Koller unterstünden. Dies widerspricht den Interessen der zahlreichen Versicherten der AXA in der Schweiz.

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

**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. 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 Ausserministeriums (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.

## **8. Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Mehrheit im Geschäftsführenden Organ (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VEBewG)**

**Die AXA lehnt die Einführung einer solchen Vermutung ab.**

Die heutigen Vermutungstatbestände von Bst. a (Kapital) und Bst. 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.

Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte von AXA IM sowie AXA Leben AG und AXA Versicherungen AG ist zudem von der FINMA als zuständige Aufsichtsbehörde für Versicherungen und Fondsleitungen zu genehmigen. Eine zusätzliche diesbezügliche Regulierung lehnen wir daher ab.

## **9. Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Verwaltung eines Immobilienfonds (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> VEBewG)**

Wir lehnen 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 Verwaltung ist nicht abzustellen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für Institute des Kollektivanlagerechts, welche bereits einer hohen Regulierung und Beaufsichtigung durch die FINMA unterstehen, ein zusätzlicher Vermutungstatbestand der ausländischen Beherrschung eingefügt wird. Dies stellt eine ungleiche Behandlung gegenüber anderen Investitionsformen dar.

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.

Gestützt auf unseren Antrag in Ziff. 6 und gemäss dem Antrag der SFAMA ist Art. 6 Abs. 4 BewG dahingehend zu ergänzen, dass durch die zuständige Aufsichtsbehörde in der Schweiz bewilligte Fondsleitungen nicht als Personen im Ausland gelten.

## **10. Umnutzung (Art. 4 Abs. 2 Bst. a VEBewG / Art. 19a VEBewG)**

Die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum ist bereits heute unzulässig. Eine zusätzliche Regelung ist unseren Erachtens nicht erforderlich.

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 AXA als Bauherrin für die von ihr verwalteten Vermögensanlagen an einem effizienten Baubewilligungsverfahren.

Hinzu kommt, dass Umnutzungen namentlich von Industriearien 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 von den zuständigen politischen Instanzen geförderten 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.

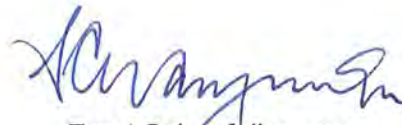
**Aus diesen Gründen lehnt die AXA die Einführung eines expliziten Umnutzungsverbots ab.**

Freundliche Grüsse

AXA Investment Managers Schweiz AG



André Ullmann  
Geschäftsführer und Vizepräsident des  
Verwaltungsrates



Ernst Schaufelberger  
Leiter Real Assets und Mitglied des  
Verwaltungsrates

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement  
EJPD  
3003 Bern

Zürich, 30. Juni 2017 WYS/txj

## **Vernehmlassung zur 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 die Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (**BewG** bzw. **Lex Koller**) und bedanken uns, dass wir dazu Stellung nehmen dürfen. Als vornehmlich im Immobilientransaktionsbereich tätige Anwälte mit in- und ausländischen Klienten sind wir täglich mit praktischen Fragen der Umsetzung der Lex Koller konfrontiert.

Wir lehnen die vorgeschlagene Teilrevision des BewG sowie dessen "möglichen Erweiterungen" ab. Sie sind ausländerfeindlich, nicht zielführend und oftmals unnötig. Die "möglichen Erweiterungen" wollen sinnvolle Liberalisierungen der letzten Jahren ohne Not wieder rückgängig machen. Aus unserer Sicht ist keine Teilrevision erforderlich, sondern es reicht aus, wenn das geltende Gesetz angewendet wird. In der Praxis ist unverkennbar, dass dies der Fall ist: Die kantonalen Behörden schauen genauer hin als in der Vergangenheit, stellen mehr Fragen, und die Notare verweisen die Käufer von Grundstücken rascher als früher an die zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörden, um zu vermeiden, dass die Lex Koller nicht eingehalten wird.

Die zur Diskussion gestellten "möglichen Erweiterungen" wurden vom Ständerat im Wesentlichen vor knapp drei Jahren bereits abgelehnt. Die erneute Diskussion darüber ist aus unserer Sicht wenig sinnvoll und gleicht einer Zwängerei.

Im Einzelnen nehmen wir zu den vorgeschlagenen Anpassungen wie folgt Stellung. Die Revisionsvorlage bezeichnen wir als **VE-BewG**.



1. Die (Wieder)Unterstellung des Erwerbs von **Hauptwohnungen** durch Drittstaatenangehörige sowie die Einführung einer Veräusserungspflicht im Falle des Wegzugs lehnen wir ab (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG und neuer Art. 8 Abs. 1 Bst. e und Abs. 1<sup>ter</sup> VE-BewG). Diese Regeln machen die sinnvolle Liberalisierung aus dem Jahre 1997 ohne Not rückgängig, was im Ausland nur schwer zu erklären ist. Die vorgeschlagene Regelung ist ausländerdiskriminierend und ist insbesondere für hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten höchst unattraktiv. Zudem widerspricht ein "Zwangsverkauf" nach einem etwaigen Wegzug der Eigentumsgarantie und bringt in der Praxis mit Sicherheit eine Vielzahl von Vollzugsproblemen mit sich.
2. Die Einführung von **Mindestwohnanteilsvorschriften** (Art. 2 Abs. 3 VE-BewG) von höchstem einem Drittel der Bruttogeschossfläche ist nicht nötig, weil bereits heute Mindestwohnanteilsvorschriften in den Kantonen angewendet werden, jedoch in der Regel im Umfang von 50%. Eine Verschärfung drängt sich nicht auf.
3. Das **Postulat 11.3200 Hodgers** ist im Wesentlichen unbestritten. Das Anliegen kann jedoch elegant und sachgerecht auf Verordnungsstufe umgesetzt werden, namentlich durch eine Anpassung von Art. 8 BewV, indem der unmittelbare, auf den persönlichen Namen lautende Erwerb von Anteilen an einer Wohnbaugenossenschaft, sofern dies für die Miete einer Hauptwohnung nötig ist, als zulässig erklärt wird. Entsprechend ist es nicht erforderlich, einen neuen Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VE-BewG einzuführen.
4. Die Einführung eines **Umnutzungsverbots** nach Art. 4 Abs. 2 Bst. a VE-BewG lehnen wir ab, weil es bereits heute gilt. In diesem Zusammenhang lehnen wir auch Art. 19a VE-BewG ab, weil den kantonalen Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen nicht auch noch eine Kontrollfunktion im Bereich des BewG übertragen werden sollte.
5. Gemäss geltender Praxis gilt ein **Trustee** auch dann nicht als Person im Ausland, wenn die Begünstigten des Trusts zwar Personen im Ausland sind, aber von einer Ausnahme von der Bewilligungspflicht gemäss Art. 7 BewG profitieren können (z.B. gesetzliche Erben und Verwandte des Settlors des Trusts in auf- und absteigender Linie). Entsprechend müsste der vorgeschlagene Art. 5 Abs. 1 Bst. e VE-BewG wie folgt umformuliert werden: "Trustees, die nach den Buchstaben a – d Personen im Ausland sind oder einen Trust verwalten, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, welche nicht gemäss Art. 7 von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind."
6. Die Vermutungstatbestände für eine Annahme einer **Beherrschung** durch Personen im Ausland (vgl. Art. 6 BewG) sollten nicht verschärft werden. Die Kriterien "Kapital" und "Stimmrechte" stellen sicher, dass Personen im Ausland nicht über inländische juristische Personen bewilligungspflichtige Grundstücke erwerben können. Die Zusammensetzung des obersten Leistungs- und Verwaltungsorgans ist für die ausländische Beherrschung nicht relevant (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VE-BewG). Ausserdem ist der Begriff „geschäftsführendes Organ“ gesellschaftsrechtlich kein exakt definierter Begriff (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> VE-BewG). Entgegen der Aussage im Erläuternden Bericht zum Vorentwurf sind die Mitglieder des "geschäftsführenden Organs" nicht im Handelsregister einfach und zuverlässig feststellbar.

Ebenfalls ist es nicht sachgemäss, auf den Vermögensverwalter abzustellen ((Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> VE-BewG), zumal die Praxis lehrt, dass es im Immobilienbereich jeweils schwierig ist,



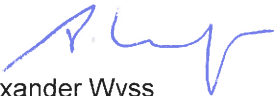
den Begriff der Vermögensverwaltung klar zu definieren. Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> VE-BewG ist überdies auch aus sachlogischen Gründen zu streichen: Immobilienfonds sind keine juristischen Personen, sondern Vertragskonstrukte. Art. 6 Abs. 2 BewG regelt aber nur die Beherrschung von juristischen Personen durch Personen im Ausland. Weiter verkennt Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> VE-BewG die Systematik eines Immobilienfonds. Es ist die Fondsleitung die einen Immobilienfonds verwaltet und nicht etwa ein (Vermögens-)Verwalter des Immobilienfonds.

7. Wir lehnen die **Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke** unter die Bewilligungspflicht des BewG und damit die teilweise Rückgängigmachung der Liberalisierung aus dem Jahr 1997 dezidiert ab (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG; Art. 6a VE-BewG). Die damalige (gezielte und moderate) Öffnung des Immobilienmarktes für ausländisches Geld war sehr erfolgreich und hat zur positiven Entwicklung der Schweizer Wirtschaft beigetragen. Es ist nicht klar, was der Bundesrat mit der Wiederunterstellung nun bezweckt, zumal Experten davon ausgehen, dass die Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke nichts bewirken wird (vgl. die Die Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG). Der Ausschluss ausländischer Investoren vom Gewerbeimmobilienmarkt würde wohl zu einem signifikanten Preiszerfall bei solchen Liegenschaften führen, was primär die Schweizer Vorsorgeeinrichtungen und damit die Schweizer Bevölkerung direkt treffen würde. Ohnehin ist der Markt für Gewerbeimmobilien vom Wohnungsmarkt zu unterscheiden, was bei diesem "Erweiterungsvorschlag" vergessen geht. Unter dem neuen Regime würden sinnvolle Projekte – zumal auch in Randregionen – verunmöglicht, weil risikofreudige ausländische Investoren nicht mehr in Betriebsstätte-Grundstücke investieren dürfen. Wer attraktive Mietpreise in Gewerbeimmobilien will, darf ausländische Investoren nicht ausschliessen.
8. Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an **Immobilienfonds** ab (Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG). Sofern ein regelmässiger Handel vorliegt, soll der Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds zulässig bleiben. Im Falle einer Änderung dieser Regelung würden die nicht kotierten Immobilienfonds gezwungen, ihre Anteile kotieren zu lassen, was ausser hohen Kosten wenig bringt.
9. Schliesslich lehnen wir die **Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften** unter die Bewilligungspflicht ab (Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG). Damit würde eine weitere sinnvolle Liberalisierung aus dem Jahr 2005 ohne Not und ohne ersichtlichen Grund rückgängig gemacht. Wer den Markt verfolgt, stellt fest, dass Schweizer Investoren und nicht börsenkotierte Immobiliengesellschaften den Markt dominieren. Die Hauptakteure sind Versicherungen, Vorsorgeeinrichtungen und institutionelle Anleger. Die meisten börsenkotierten Immobiliengesellschaften sind primär oder ausschliesslich im Gewerbeimmobilienbereich (und nicht im Wohnimmobilienbereich) tätig. Eine Wiederunterstellung würde kotierte Wohnimmobiliengesellschaften zwingend, sich dekotieren zu lassen. Sämtliche Aktionäre (und nicht nur Personen im Ausland) wären davon nachteilig betroffen.

\*\*\*

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme. Bei etwaigen Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Alexander Wyss

Dr. iur, Fürsprecher  
D +41 44 384 14 43  
Alexander.Wyss@bakermckenzie.com

Eingetragen im Anwaltsregister



Samuel Marbacher

Rechtsanwalt  
D +41 44 384 14 76  
Samuel.Marbacher@bakermckenzie.com

**Ihr Kontakt**

Dr. Matthias Henny  
Mitglied der Konzernleitung  
Tel.: +41 58/285 82 39  
matthias.henny@baloise.com

**A**

VORAB PER MAIL

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 6.6.2017

**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 **Regulierungskosten** 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 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 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 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 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 Immobilien-gesellschaften 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 Wohnimmobilien-gesellschaften 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

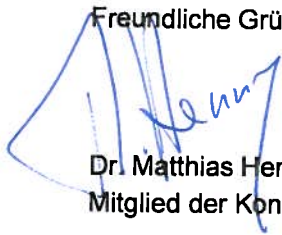
die Börse verkaufen könnten, da die Markteffizienz abnähme. Damit gefährdet die Vorlage die BVG-Vermögen sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürger. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund klar abzulehnen.

\* \* \* \* \*

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. Matthias Henny  
Mitglied der Konzernleitung



Dieter Kräuchi  
Leiter Bereich Immobilien



**Per E-Mail:** egba@bj.admin.ch  
Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 28. Juni 2017  
Telefon: 058 283 78 15  
Email: marco.schmid@vontobel.ch

**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.

**Zusammenfassende Einleitung**

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

Wir sind der Meinung, dass das **Postulat 11.3200 Hodgers**, welches Anlass für die Revision gab, ohne Revision des Gesetzes durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden kann; eine Gesetzesrevision schießt deshalb über das Ziel hinaus und ist nicht notwendig. Die Erfüllung des Postulat Hodgers als Hauptzweck erscheint auch deshalb sehr verwunderlich, da der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom 1. April 2015 Kernelemente einer Teilrevision angekündigt hat, welche heute nur noch Anregungen zur Diskussion sind.

Die vorgeschlagenen **weiteren Änderungen** sind allesamt nicht zwingend, weitgehend unnötig und in manchen Fällen gar schädlich. Es mutet befremdlich an, dass der Bundesrat die vom Postulat Hodgers verlangte Liberalisierung mit **mannigfaltigen 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 vorge-

schlagenen Änderungen rechtfertigt materiell eine Teilrevision. Sie sind allesamt nicht zwingend und grösstenteils unnötig.

Insbesondere lehnen wir die **möglichen Erweiterungen** der Vorlage ab:

Der Ständerat hat **zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt**. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist ist weder erwünscht noch besteht materiell ein Anlass dafür.

Die zur Diskussion gestellten Erweiterungen sind 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 zu 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 nach unserer Erfahrung auf dem schweizerischen Immobilienmarkt kaum eine Rolle. Vielmehr wird der Schweizer Markt durch einheimische Investoren dominiert. Letztere sind Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, welche das Geld ihrer Begünstigten und Versicherten investieren müssen. Bekanntlich ist das historisch tiefe Zinsumfeld ein massgeblicher Treiber für diesen Umstand. **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**. Bei den gewerblichen Immobilien hat die erhöhte Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen im Sinken begriffen sind. Bei den Wohnimmobilien zeichnen sich ähnliche Tendenzen ab. Sodann ist die Ursache für steigende Mietpreise im Wohnbereich 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, wie sich anhand der gewerblichen Immobilien bereits gezeigt hat.

Die **Regulierungsfolgenkosten** einer mit den zur Diskussion gestellten Inhalten erweiterter Revision wären substanziell: Wegen der neu erforderlichen Bewilligungen (Betriebsstättegrundstücke, Hauptwohnungen, Umnutzungen) wird eine solche Revision wohl zwangsweise zu erheblichem administrativen Aufwand für die Gesuchsteller und Behörden sowie zu erheblichen personellen Konsequenzen bei den Kantonen und Gemeinden führen. Insbesondere grössere Kantone haben höchstwahrscheinlich mit einem deutlich stärker steigenden Personalaufwand als angenommen zu rechnen.



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

Letztendlich führen die zur Diskussion gestellten Verschärfungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, Immobilien-SICAV's und Immobiliengesellschaften zu unnötigen administrativen Zusatzaufwänden bei den entsprechenden Gesellschaften, Fondsleitungen und schlussendlich bei den depotführenden Banken, welche die Einhaltung der Bestimmungen schlussendlich Prüfen und Überwachen müssen. Neben den aktuell geplanten und bereits umgesetzten zahlreichen internationalen und nationalen Regulierungsvorhaben im Bereich des Finanzmarktes, auferlegen diese zur Diskussion gestellten Revisionsmöglichkeiten den betreffenden Finanzinstituten (sei dies nun direkt oder indirekt über entsprechende Vertragsverhältnisse) zusätzliche Kontroll- und Überwachungspflichten, welche mit entsprechenden Kosten verbunden sind und letztendlich auch dem Finanzmarkt schaden.

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. Entsprechend halten wir es nicht für sachgerecht, mit der vorliegenden Revisionsvorlage einen erneuten Versuch zu starten.

**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. Letztendlich würde die Vorlage die Banken- und Finanzmarktteilnehmer mit weiteren unnötigen administrativen Massnahmen belasten. Auf die Vorschläge in der Vorlage – und auf die gesamte Teilrevision – sollte unbedingt verzichtet werden.**

#### **Stellungnahme zu ausgewählten einzelnen Bestimmungen**

Wir lehnen sämtliche Änderungen anlässlich der Teilrevision der Lex Koller grundsätzlich ab. Wir möchten nachfolgend auf einzelne vom Bundesrat vorgeschlagenen oder zur Diskussion gestellten Änderungen vertiefter eingehen, wobei die nachfolgend nicht speziell erwähnten Änderungen generell als von uns abgelehnt zu betrachten sind.



**(a) 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. Es ist nicht klar, welche konkreten Ziele nun mit der Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken verfolgt werden und welche konkrete Wirkung damit erzielt werden soll. Sicher kann nicht das Ziel sein, 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 Geschäftliegenschaften (vgl. die Fallbeispiele auf der Website des italienischen Aussenministeriums (sog. Farnesina)

[http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco\\_paes.html](http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/elenco_paes.html)). Würden nun Betriebsstättelienschaften wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättelienschaften 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.

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.

**(b) 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 verbil-



ligte 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.

**(c) 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.**

Gemäss Praxis gilt 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. Ausserdem würde der neue Art. 2 Abs. 3 BewG gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung zu noch mehr raumplanerisch unerwünschten Effekten führen als heute.

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

**Wir lehnen die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds und Immobilien-SICAV's 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 Fondsleitungen und SICAV's müssten sicherstellen, dass diese Beschränkung auch eingehalten wird bei der Emission von Anteilen, aber auch beim nachträglichen Handel zwischen verschiedenen Anteilsinhabern. Dadurch werden schlussendlich auch die depotführenden Banken in die Pflicht genommen, welche die entsprechenden Restriktionen überwachen und kontrollieren müssen. Dies würde zu unerwünschten und schädlichen administrativen Aufwänden führen. Aus diesen Gründen und auch um den Kreis an potentiellen Investoren ausreichend gross zu halten, wären die nicht kotierten Immobilienfonds 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 auf

jeden Fall einer **kostspieligen Schikane** gleich, ob nun die nicht börsenkotierten Immobilienfonds ihre Anteile kotieren oder nicht, ohne dass damit den Zielen der Lex Koller Genüge getan würde.



**(e) 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 ergibt 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.



**(f) 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. Ausserdem würde es zu einer unnötigen Verlängerung der Baubewilligungsverfahren führen, 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.

Schliesslich dürfen die meisten Betriebsstättegrundstücke schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen gar nicht in Wohnungen umgenutzt werden, da die meisten Kantone und Gemeinden es ausdrücklich verbieten, 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.

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

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

Die vorgeschlagene Bestimmung ist unvollständig, da sie heute in der Praxis geltende Ausnahmen nicht erwähnt. Ausserdem ist die Bestimmung unklar, ein Schweizer Trustee, der einen Trust verwaltet, zu dessen Begünstigten Personen im Ausland gehören, kann nicht generell als Person im Ausland gelten, sondern nur beim Erwerb von Grundstücken für den betroffenen Trust.

**(h) 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 nicht notwendig.

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.

**(i) 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 zu erfassen. Der nun vorgeschlagene Wortlaut schafft aber nur noch mehr Unklarheit. So ist unklar und auslegungsbedürftig, was unter "die Vermögensverwaltung wahrnehmen" verstanden wird. Unseres Erachtens ist es nicht sinnvoll, eine inhaltlich unklare Bestimmung durch eine andere inhaltlich unklare Bestimmung, resp. eine weitere Vermutung für das Vorliegen einer ausländischen 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.

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

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

Die vorgeschlagene Einschränkung ist **sachlich nicht gerechtfertigt**, Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten müssen frei sein, wie sie die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Pensionäre organisieren. Ausserdem 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. 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.

**(k) 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.]

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als nicht zielführend und nicht notwendig. Wir lehnen die Vorlage entsprechend vollumfänglich ab.



Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Bank Vontobel AG



---

Marco Schmid  
Head Group Legal



---

Enrico Friz  
General Counsel

Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin EJPD

3003 Bern

Per E-Mail:  
egba@bj.admin.ch

Zürich, 18. Mai 2017 / SB

## **Stellungnahme Vernehmlassung Änderung Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrter Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 10. März 2017 die Vernehmlassung in eingangs erwähnter Angelegenheit eröffnet. Als Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft erlauben wir uns in der Folge Stellung zu beziehen.

**bauenschweiz** lehnt die Revisionsvorlage ab. Sie ist weder nötig noch zweckmässig. Sie erhöht den bürokratischen Aufwand und schadet letztendlich dem Wirtschaftsstandort Schweiz, nicht zuletzt der Bauwirtschaft namentlich in den Berg- und Randregionen.

### **Grundsätzliches**

Die Vorlage enthält einen ganzen Strauss von Revisionsvorschlägen zur heutigen Lex Koller. Die Änderungen reichen von der Ermöglichung des Zugangs zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aus aussereuropäischen Ländern über Verschärfungen des Erwerbs von Hauptwohnungen für Nicht-EU- und -EFTA-Bürger bis Umnutzungsbeschränkungen von Betriebsgrundstücken und Einschränkungen für ausländische Investoren. Diverse weitere Bestimmungen zielen auf eine angebliche Klärung der Rechtslage oder bessere Durchsetzung der Gesetzgebung.

bauenschweiz ist der dezidierten Ansicht, dass es gegenwärtig keine Anpassung der Lex Koller braucht. Diese Gesetzgebung hat insbesondere auch nach Annahme und Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Noch vor einigen Jahren beabsichtigte der Bundesrat eine Abschaffung dieser Gesetzesvorlage, nun werden Anpassungen und Verschärfungen vorgelegt, die wir als weder zeitgemäss noch nötig erachten.

### **Im Einzelnen**

#### **Postulat Hodgers (11.3200)**

Die Erfüllung des Postulats Hodgers wird als Hauptgrund für diese Revisionsvorlage ins Feld geführt. Die Vernehmlassung an diesem, mit Blick auf den übrigen Inhalt der Lex Koller, nebensächlichen Aspekt aufzuhängen, erstaunt etwas. Ursprünglich bestand die Absicht, ganz andere Kernelemente in die Vernehmlassung zu schicken, nämlich diejenigen, die heute nur noch zur Diskussion gestellt werden. Das Postulat Hodgers rechtfertigt aus Sicht von bauen-

schweiz eine Vernehmlassung denn auch keineswegs. Dieses könnte bei Bedarf auch ohne Gesetzesrevision umgesetzt werden.

### **Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU- und EFTA-Staatsangehörige**

Die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Hauptwohnungen durch Bürger von Drittstaaten, lehnt bauenschweiz ab. Ebenso die daran geknüpfte Pflicht die Wohnung innert zwei Jahren nach Wohnsitzaufgabe zu veräussern. Diese Verschärfung geht zu weit. Sie würde den Verwaltungsaufwand enorm und unnötigerweise erhöhen. Erhebliche Kontroll- und Vollzugsprobleme wären die Folge ohne markante Wirkung. Denn der Zuzug aus Drittstaaten ist ohnehin beschränkt und reduziert sich durch die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative weiter. Die Nachfrage nach Wohneigentum genau aus diesen Bevölkerungskreisen ist entsprechend klein.

### **Betriebsstätten: Verbot der Umnutzung und Obergrenze von Wohnanteilen**

Die innerhalb dieser Gesetzgebung beabsichtigte Verankerung des Umnutzungsverbots von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum macht wenig Sinn. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise festhält, ist eine solche Umnutzung bereits heute unzulässig, weshalb sich eine explizite Bestimmung hierzu erübrigt. Es ist den kommunalen Bauvorschriften unter Berücksichtigung der raumplanerischen Vorgaben zu überlassen, wo welche Nutzung zum Zuge kommt. Dass den Baubewilligungsbehörden hier sodann Kontrollfunktionen hinsichtlich der Lex Koller übertragen werden sollten, würde am Ziel vorbeischiessen. Dies würde die ohnehin lange dauernden Bewilligungsverfahren weiter verkomplizieren und dem viel geäusserten Ruf nach effizienteren Baubewilligungsverfahren diametral entgegenstehen.

Ebenso abzulehnen ist die vorgeschlagene Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile auf Betriebsstättegrundstücken. Wie dem Vernehmlassungsbericht zu entnehmen ist, hat nach heutiger Praxis der betrieblich genutzte Teil zu überwiegen. Diesen Anteil nun auf einen Drittel senken zu wollen, ist nicht angezeigt. Eine solche Anpassung macht auch deshalb keinen Sinn, weil derartige Umnutzungen selten der Fall sind und eine Senkung der Obergrenze ohne massgebenden Einfluss auf den Immobilienmarkt bleiben würde.

### **Trusts und Fragen der beherrschenden Stellung**

Diese Bestimmungen zielen darauf ab, den Erwerb von Grundstücken für ausländische Anlagegefässe oder juristische Personen weiter einzuschränken, indem auch Bestimmungen über Beherrschung solcher Gefässe oder Organisationen verschärft werden. Die heutige Gesetzgebung stellt aber bereits hinlänglich sicher, dass Personen im Ausland über juristische Personen keine bewilligungspflichtigen Grundstücke erwerben können. Im Weiteren sind ausländische Kapitalgeber namentlich für touristische Projekte geradezu erwünscht. Man denke an die Hotelbauten wie diejenigen auf dem Bürgenstock oder das Bergbahnprojekt Andermatt-Sedrun. Aus diesen Gründen lehnt bauenschweiz auch diese Bestimmungen ab.

### **Klärung der Rechtslage**

An mehreren Stellen soll die Rechtslage explizit geklärt werden, so mit Bestimmungen zu Verwandten, Vermächtnisnehmern, hinsichtlich Auflagen oder bezüglich Tauschs. All diese Bestimmungen sind aus Sicht von bauenschweiz weder nötig noch zweckmässig. Sie rechtfertigen eine Gesetzesrevision keineswegs, zumal sie über weite Strecken der geltenden Praxis entsprechen.

### **Anpassung der Verfahren / Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht**

Mehrere Anpassungsvorschläge werden im Bereiche der Verfahren gemacht. So soll eine einzige kantonale Rechtsmittelinstanz eingeführt werden und die Kantone sollen auf eine kantonale Beschwerdeinstanz verzichten können. Ebenso soll die Bewilligungsbehörde per Verfügung die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verlangen können und diesen nicht auf zivilrechtlichem Weg einklagen müssen. Es liegt in erster Linie an den Kantonen zu beurteilen, ob sie diese Durchsetzbarkeit selber sicherstellen können und die bisherigen

Bestimmungen genügen. Letztlich soll auf die Bewilligungspflicht von Amtes wegen zurückgekommen werden, wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für einen bewilligungsfreien Erwerb nicht gegeben waren. Es liegt auf der Hand, dass die Durchsetzung des Gesetzes gegeben sein muss. Das BewG sieht aber schon heute vor, dass die Bewilligungspflicht nachträglich festgestellt werden kann. Insofern rechtfertigen unseres Erachtens auch diese Bestimmungen die vorliegende Revision der Lex Koller nicht.

**Erweiterungsoptionen: Verbot der Vermietung/Verpachtung von Betriebsstättegrundstücke und Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland**

Diese Bestimmungen entstammen den im Jahr 2013 von Nationalrätin Jacqueline Badran eingereichten Motionen. Der Ständerat hat diese Vorstösse abgelehnt und zwar aus guten Gründen. Die Betriebsstättegrundstücke wurden 1997 von der Bewilligungspflicht befreit, um ausländische Investitionen in Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu ermöglichen. Diese leichte Öffnung des Immobilienmarktes für Personen im Ausland war für die hiesige Volkswirtschaft durchaus vorteilhaft. Namentlich in den Tourismusgebieten wurden und werden dringend nötige Investitionen in Infrastrukturen durch ausländische Investoren dadurch gerade erst möglich. Dass diese Investitionsmöglichkeit nun eingeschränkt und damit eine Schwächung der Standortattraktivität der Schweiz in Kauf genommen werden soll, ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar.

Die Entwicklung der Immobilienpreise und Mietpreise lässt sich denn auch nicht auf die ausländischen Investoren zurückführen. Die Höchstpreise bei den Renditeobjekten werden in aller Regel von den hiesigen Pensionskassen bezahlt. Gründe für steigendes Mietzinsniveau sind das Bevölkerungswachstum und die Zunahme beim Wohnflächenbedarf, nicht jedoch eine zu lasche Lex Koller. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung von Stefan Fahrländer zeigt, würden hier aus ökonomischer Sicht die Nach- gegenüber den Vorteilen überwiegen. bauenschweiz lehnt deshalb die in die Diskussion gegebenen Erweiterungsmöglichkeiten ab.

**Fazit**

Aus Sicht von bauenschweiz ist die Vorlage weder nötig noch zweckmässig. Viele der in die Vernehmlassung geschickten Bestimmungen entsprechen bereits geltender Praxis. Eine Gesetzesrevision braucht es hierzu nicht. Andere Aspekte, wie die Unterstellung des Grundstückserwerbs durch Staatsbürger aus Drittstaaten gekoppelt mit der Verkaufspflicht stellen eine markante Verschärfung dar, die unseres Erachtens nicht angezeigt ist. Entgegen den geäußerten Absichten würde der administrative Aufwand der Lex Koller mit dieser Vorlage nicht verringert sondern weiter erhöht. Abgelehnt werden auch die in die Diskussion gegebenen Erweiterungsoptionen. Die Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer und Partner bringt es auf den Punkt: Angesichts der zu erwartenden hohen Regulierungskosten sowie der weitgehenden Wirkungslosigkeit auf den Immobilienmarkt ist auf die Vorlage zu verzichten. bauenschweiz spricht sich deshalb gegen die gesamte Revisionsvorlage aus.

Für eine Berücksichtigung unserer Überlegungen danken wir im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

**bauenschweiz**

SR Hans Wicki  
Präsident

Sandra Burlet  
stv. Direktorin

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*





*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 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 Fahländer 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

Be Capital SA  
  
Stéphane Bonvin

**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*

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 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

Be Conseils Sàrl  
  
Stéphane Bonvin



**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 discutable du point de vue juridique** le fait de réagir par une révision de la loi à chaque arrêt 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.

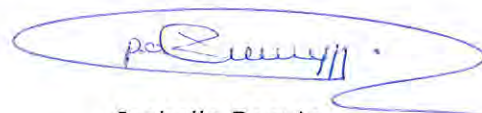
\* \* \* \* \*

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

Be Sisters SA



Isabelle Bonvin



**Branchenorganisation**

**Bergbahnen Graubünden**  
Postfach 17  
CH-7083 Lantsch/Lenz

Tel.+41 (0)81 936 61 81  
Fax+41 (0)81 936 61 82  
info@bergbahnen-graubuenden.ch  
www.bbgr.ch

Per E-Mail:

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
**egba@bj.admin.ch**  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern

Lantsch/Lenz, 10. Juni 2017

## **Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) – Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die Publikation der laufenden Vernehmlassungen auf der Website des Bundes erlaubt sich Bergbahnen Graubünden (BBGR) zur Vorlage „Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)“ Stellung zu nehmen. BBGR vertritt die Interessen der 50 Bündner Bergbahnunternehmen, von welchen auch mehrere Unternehmen in der Beherbergung tätig sind (Hotellerie, Vermietung von Ferienwohnungen, Betrieb von Resorts etc.).

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

**BBGR lehnt die Anpassung der „Lex Koller“ ab.** Wir erkennen keinen Grund, weshalb die vorliegende Gesetzesrevision initiiert wurde. Unseres Erachtens ist eine Anpassung nicht notwendig, von zusätzlichem bürokratischem Aufwand begleitet und zudem noch schädlich für die schweizerische Tourismuswirtschaft, die bereits vor enormen Herausforderungen steht (Frankenstärke → sinkende Margen).

Die Tourismuswirtschaft ist standortgebunden. Sie kann deshalb nur bedingt auf widrige Rahmenbedingungen reagieren und ihre Produktion ins Ausland verlagern. Um wettbewerbsfähig zu bleiben müssen Hotels, Gastgewerbe, Bergbahnen und weitere touristische Dienstleister laufend in die Erneuerung ihrer Produkte investieren. Eine Verschärfung der Lex Koller ist hinsichtlich des bestehenden Investitionsbedarfs nicht nachvollziehbar, da gerade ausländische Investoren herzlich willkommen wären. Bedenkt man, dass die Kontingente für Wohnraum für Ausländer nicht mal zur Hälfte ausgeschöpft sind, kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, ausländischen Investoren ein Engagement in der Schweiz zu erschweren.

Zudem vertritt BBGR die Meinung, dass der Immobilienmarkt nicht über die Nationalität von Kapitalgeber sondern über die bestehenden Instrumente der Raumplanung gesteuert werden soll, sofern überhaupt Handlungsbedarf für eine Steuerung besteht.

Und letztlich kann BBGR die Revision nicht gutheissen, da die Verschärfung der Lex Koller eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund ist. Der Steuerung des Immobilienmarkts muss in der Zuständigkeit der Kantone/Gemeinden und derer Raumplanungsinstrumente sein. Mit einer Zentralisierung auf Bundesebene würden zum wiederholten Male die Berggebiete benachteiligt, da die Bedürfnisse und Herausforderungen des Mittellandes über den gleichen Leist geschlagen werden, wie diejenigen der Berggebiete. Und erfahrungsgemäss würde das Berggebiet den Kürzeren ziehen.

#### 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 das Wohneigentum von weggezogenen nicht EU/EFTA Bürgern tatsächlich veräussert wurde.

##### **BBGR 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 untersagt. Zudem regeln die Baugesetze 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.

##### **BBGR lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.**

##### Zusätzliche Einschränkungen für Trusts

Nationale Tourismusprojekte – also Leuchttürme mit hoher internationaler Ausstrahlung – können häufig nur mit Hilfe von ausländischen Investoren und deren Kapital realisiert werden. Dies sind Projekte wie die Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun, das Skigebiet Silvretta Arena Ischgl-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).

Unseres Erachtens gibt es keinen Grund, die Lex Koller auf Trusts auszuweiten und so den Zugang zu ausländischem Kapital zu erschweren. Vielmehr sollte sich der Bund fragen, welche Hürden für ausländische Investoren abgebaut statt aufgebaut werden können.

### **BBGR 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 die der Geschäftsleitung durch Personen im Ausland „beherrscht“ wird. Dieser Artikel sowie die vorgeschlagene Ergänzung entsprechen nicht der Realität wie heute Investitionsentscheide von grösserem Ausmass gefällt werden. Diese Ergänzung würde einzig zu erheblich mehr administrativem Aufwand führen. Ferner lässt die Gesetzesanpassung offen, ob künftig auch Schweizer Unternehmen mit einer Geschäftsleitung von mehrheitlich ausländischen Personen neu bewilligungspflichtig sind.

### **BBGR lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.**

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

Bei beiden Artikeln handelt es sich um sinnvolle Anpassungen.

### **BBGR befürwortet diese Anpassungen, wobei sie von untergeordneter Bedeutung sind und keine Gesetzesrevision rechtfertigen.**

#### Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde und kantonale Beschwerdestanz

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

### **BBGR lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.**

#### Erweiterungsoptionen: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobilien-gesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstätte-grundstücken

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, Gastronomiebetriebe, Museen etc. können leider nicht mehr ohne auslän-

dische Kapitalgeber finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücken stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend notwendige (Erneuerungs-)Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den Wenigen, die bereit sind, das Investment-Risiko der Schweizer Tourismuswirtschaft zu tragen. Eine Verschärfung würde Investitionen verhindern oder erheblich einschränken und wirtschaftlich negative Folgen für Regionen und Gemeinden haben.

**BBGR lehnt die vorgeschlagenen Änderungen ab.**

**c) Fazit**

Zusammenfassend weist BBGR auf folgende Punkte hin:

- Das Kontingent für Wohnraum für Ausländer wird heute knapp zur Hälfte ausgeschöpft. Eine Verschärfung der Lex Koller ist deshalb nicht notwendig.
- Seit Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat sich die Situation für das Berggebiet und den alpinen Tourismus deutlich verschärft. Zusätzliche Hürden wie die Verschärfung der Lex Koller werden abgelehnt.
- Der Immobilienmarkt soll, wenn überhaupt, über raumplanerische Instrumente gesteuert werden und nicht über die Nationalität von potenziellen Investoren.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen führen zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung von den Kantonen/Gemeinden hin zum Bund. Erheblicher und unnötiger administrativer Aufwand sowie eine weitere Benachteiligung des Berggebiets und der Schweizer Tourismuswirtschaft wären die Folgen.
- Der alpine Tourismus ist auf Investoren angewiesen! Materiell wirken sich die Anpassungen in der Lex Koller äussert negativ auf mögliche ausländische Investoren aus und müssen vermieden werden.

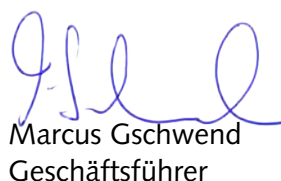
**BBGR lehnt die gesamte Vorlage ab.**

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

Freundliche Grüsse

**Bergbahnen Graubünden**

  
Martin Hug  
Präsident

  
Marcus Gschwend  
Geschäftsführer

*Per E-Mail : [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)*  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
(EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Nyon, 30. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Hiermit lassen wir Ihnen die spontane Stellungnahme von CACEIS (Switzerland) SA (nachfolgend "**CACEIS**") bezüglich des Vorentwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (nachfolgend "**VE-BewG**") zukommen.

CACEIS möchte Ihnen in der Tat ihre Kommentare zum VE-BewG in ihrer Funktion als Fondsleitung von kollektiven Kapitalanlagen in Immobilien (Investmentgesellschaften mit variablem Kapital ("**SICAV**")) mitteilen. CACEIS äussert sich gleichzeitig auch zu den Bestimmungen bezüglich vertraglicher Anlagefonds im Hinblick auf eine – hypothetische – künftige Ausweitung ihrer Aktivitäten als Fondsleitung auf vertragliche Anlagefonds.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf diejenigen Aspekte des VE-BewG, welche Implikationen für die Aktivitäten von CACEIS haben können, namentlich (A) die auf vertragliche Anlagefonds anwendbaren Bestimmungen, (B) die auf die SICAV anwendbaren Bestimmungen, (C) die auf die ständigen Betriebsstätten anwendbaren Bestimmungen, und (D) die verfahrensrechtlichen Bestimmungen.

Schliesslich nehmen wir diese Gelegenheit wahr, Ihnen mit der Übermittlung unserer Stellungnahme Vorschläge zur Änderung des heute geltenden Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ("**BewG**") (E) zukommen zu lassen.

\* \* \*



## A) Vertragliche Anlagefonds

### i) *Regelungen gemäss VE-BewG*

Der VE-BewG betrifft Immobilienfonds in zwei Punkten: (i) Einschränkung der Ausnahme vom Anwendungsbereich des BewG auf den Erwerb von Eigentum oder einer Nutzniessung an einem Anteil eines *börsenkotierten* Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 lit. c VE-BewG) und (ii) Anpassung der Kriterien, welche eine ausländische Beherrschung eines Immobilienfonds bzw. einer Fondsleitung vermuten lassen (Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>ter</sup> und Abs. 5 VE-BewG).

Der VE-BewG sieht als mögliche Erweiterung vor, Art. 4 Abs. 1 lit. c BewG so anzupassen, dass nur der Erwerb von Anteilen an *börsenkotierten* Immobilienfonds durch Personen im Ausland nicht den Einschränkungen des BewG untersteht. Die Änderung gegenüber dem geltenden Recht besteht darin, dass die Ausnahme aufgrund dieser Anpassung auf Anteile an *börsenkotierten* Immobilienfonds beschränkt wäre und nicht mehr auf Anteile, *die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden*.

Bezüglich der ausländischen Beherrschung von Immobilienfonds sieht das geltende Recht vor, dass eine solche vermutet wird, sofern die Verwaltung des Fonds durch eine Person im Ausland erfolgt und die Fondsleitung als Person im Ausland qualifiziert. Mit anderen Worten wird der Immobilienfonds als schweizerischer Immobilienfonds qualifiziert, sofern dessen Verwaltung schweizerisch ist, unabhängig von der Qualifikation des Fondsleitung als Person im Ausland. Der VE-BewG verändert dieses System indem er vorsieht, dass die Verwaltung nicht mehr als einer von mehreren Vermutungstatbeständen für eine ausländische Beherrschung sein wird. Dadurch könnte ein Immobilienfonds zufolge anderer Vermutungstatbestände als durch eine Person im Ausland beherrscht qualifiziert werden, selbst wenn die Verwaltung des Immobilienfonds durch einen schweizerischen Rechtsträger sichergestellt ist.

### ii) *Stellungnahme*

#### a. Mögliche Erweiterung : Art. 4 Abs. 1 lit. c VE-BewG

Der erläuternde Bericht zum VE-BewG enthält keine Erläuterung zum Vorschlag, die Ausnahme vom Bewilligungserfordernis unter dem BewG auf Anteile an börsenkotierten Immobilienfonds (und nicht mehr auf Anteile an Immobilienfonds, die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden) zu beschränken.

Die Ausnahme der Anteile an Immobilienfonds, die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden, vom Bewilligungserfordernis unter dem BewG besteht seit dem Inkrafttreten des BewG (und wurde sogar aus dem Bundesbeschluss, der dem BewG vorging, übernommen). Der Begriff des "regelmässigen Handels" ist weiter als jener der "Börsenkotierung". Soweit das Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen ("KAG", Art. 67) die Fondsleitungen verpflichtet, den regelmässigen Handel der Anteile an Immobilienfonds an der Börse und ausserhalb der Börse sicherzustellen, ist jeder Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds grundsätzlich vom Bewilligungsregime des BewG ausgenommen. So wie dies der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht von Juni 2002 zur Änderung des BewG festhält, "[a]usländische Anlagen in Immobilienfonds waren immer bewilligungsfrei möglich aufgrund der Tatsache, dass der Erwerber der Anteile keinen Einfluss auf die Fondsleitung nehmen kann".

Im April 2005 wurden Aktien von börsenkotierten Immobiliengesellschaften im *engen Sinn* (deren Zweck der Erwerb von Wohnliegenschaften ist) vom Anwendungsbereich des BewG ausgenommen. Es wurde anlässlich dieser Anpassung des BewG ausdrücklich entschieden, eine Unterscheidung zwischen der Behandlung von vertraglichen Anlagefonds (deren Anteile grundsätzlich bewilligungsfrei

erworben werden können, da ein regelmässiger Handel auf dem Markt besteht) und der Immobiliengesellschaften im *engen Sinn* (bei denen nur der Erwerb börsenkotierter Anteile vom Anwendungsbereich des BewG ausgenommen ist) zu machen. Diese unterschiedlich Behandlung wurde mit dem grösseren Missbrauchsrisiko, welches bei Immobiliengesellschaften (am Beispiel einer Aktiengesellschaft, deren einziges Aktivum ein Grundstück ist) existiert, und mit dem Umstand, dass Immobiliengesellschaften (im Unterschied zu Anlagefonds) nicht einer öffentlich-rechtlichen Aufsicht unterstellt sind, begründet.

Demgegenüber ist nicht ersichtlich, welches heute die Begründung dafür wäre, die Ausnahme von Anteilen an Anlagefonds ausschliesslich auf börsenkotierte Anteile zu beschränken. Der Zweck des BewG ist in der Tat, dass eine beherrschende Stellung von Personen im Ausland auf die Führung oder Verwaltung von Immobiliengesellschaften und damit auf die Grundstücke selbst, verhindert wird. Allerdings verleiht der Erwerb von Anteilen an einem Anlagefonds (börsenkotiert oder nicht) dem Investor keinerlei Kontrolle auf die Fondsleitung oder auf das Grundstück selbst. Der Erwerb eines Anteils an einem Anlagefonds ermöglicht es einzig Geld in einen Anlagefonds zu investieren, der selber in Immobilienwerte investiert (die Anlagen müssen minimal auf 10 Grundstücke verteilt sein, Art. 87 Abs. 1 der Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen, "KKV"). Die Forderung des Investors gegenüber dem Anlagefonds (Anspruch auf einen Anteil am Einkommen und am Vermögen des Fonds) stützt sich einzig auf die Anteile am Fonds, die er besitzt, (und nicht auf das Grundstück selber) und seine Haftung ist auf die Bezahlung des Kaufpreises der entsprechenden Anteile beschränkt; der Investor übernimmt keinerlei persönliche Verantwortlichkeit hinsichtlich der Verpflichtungen und Verbindlichkeiten des Fonds. Die Fondsleitung des Anlagefonds (bzw. der Rechtsträger, an den die Verwaltung im Sinn von Art. 31 KKV delegiert wurde) verwaltet den Fonds unabhängig und in ihrem eigenen Namen für Rechnung des Investors, gemäss dem Anlagereglement des Fonds sowie den gesetzlichen und regulatorischen Vorschriften, die auf Anlagefonds anwendbar sind. Schliesslich hat der Investor keinerlei Mitwirkungs- oder Entscheidungsrecht hinsichtlich des Kaufs und/oder Wiederverkaufs von Grundstücken, die dem Fonds gehören (Prinzip der "Fremdverwaltung"). Im Übrigen ist einer der Vorteile einer Investition in einen Immobilienfonds gerade, dass jeglicher Aufwand der mit einer direkten Immobilienanlage verbunden ist (Aufgaben, die mit dem Kauf und der Verwaltung eines Grundstücks verbunden sind), vermieden wird. Der erläuternde Bericht zum VE-BewG hebt darüber hinaus hervor, dass *"der Erwerb von Anlagefonds weniger Probleme stellt, da die Investoren keine Eigentümerstellung erhalten und keine Mitwirkungsrechte haben"*. Schliesslich sind die vertraglichen Anlagefonds stark reguliert<sup>1</sup> und müssen von der FINMA bewilligt werden.

*De facto* würde diese Anpassung zu einer Verpflichtung für sämtliche vertraglichen Immobilienfonds, die ihre Anteile frei an Personen im Ausland veräussern können möchten, führen, sich an einer Börse zu kotieren, anstelle davon, dass die Anteile regelmässig auf dem Markt gehandelt<sup>2</sup> werden müssen. Die Kotierung an einer Börse beinhaltet nicht nur Mindest-Liquiditätsvorschriften – die durch neue Anlagefonds oder gewisse Fonds kleiner Grösse nur selten erreicht werden –, sondern gleichzeitig die Einführung einer viel aufwändigeren internen Organisation und Struktur als für einen nicht kotierten Fonds. Darüber hinaus möchten nicht alle vertraglichen Anlagefonds für jedermann offen sein, sondern bevorzugen den Zugang auf einen limitierten Investorenkreis zu beschränken.

---

<sup>1</sup> Diese Regulierung ist umfassend : KAG, KKV, Verordnung der FINMA über die kollektiven Kapitalanlagen, Verordnung der FINMA über den Konkurs von kollektiven Kapitalanlagen, sowie sämtliche Selbstregulierungsvorschriften gemäss den Richtlinien der Swiss Funds & Asset Management Association ("SFAMA").

<sup>2</sup> Heute sind von 58 von der FINMA bewilligten (gemäss der von der FINMA veröffentlichten Liste, Stand am 26.06.2017) Anlagefonds (hiervon 4 SICAV) 30 (hiervon 1 SICAV) an der SIX Swiss Exchange kotiert (gemäss der auf der Homepage der SIX Swiss Exchange veröffentlichten Liste, abgerufen am 26.06.2017).

Diese Anpassung erscheint demnach unverhältnismässig und nicht mit dem Sinn und Zweck des BewG gerechtfertigt zu sein. Daher lehnen wir diesen Vorschlag ab.

b. Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>ter</sup> und Abs. 5 VE-BewG

Der erläuternde Bericht zum VE-BewG enthält keine wirkliche Erklärung oder sachliche Rechtfertigung der Abschaffung von Art. 6 Abs. 5 BewG und dessen Ersatz durch lit. b<sup>ter</sup> von Art. 6 Abs. 2.

Obgleich unter geltendem Recht ein Anlagefonds stets als schweizerisch qualifiziert wird, sofern seine Verwaltung durch einen schweizerischen Rechtsträger sichergestellt ist, – unabhängig von der Fondsleitung, welche demnach auch als Person im Ausland qualifizieren kann –, sieht die Anpassung vor, dass die Verwaltung des Anlagefonds künftig nicht mehr als ein Vermutungstatbestand unter mehreren sein wird. Diese Anpassung führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, welche in keiner Weise gerechtfertigt ist, und vertragliche Anlagefonds dazu zwingt, um eine Nichtunterstellungsverfügung zu ersuchen, wodurch das Angebot von vertraglichen Anlagefonds im hoch kompetitiven Immobilienmarkt nicht mehr attraktiv ist.

In der Tat übt einzig der Rechtsträger, der für die Verwaltung des Fonds verantwortlich ist (ob es sich dabei um die Fondsleitung oder einen Drittbeauftragten handelt), eine effektive Kontrolle über das Immobilienvermögen des Fonds aus. In der Regel delegieren die Fondsleitungsgesellschaften die Verwaltung des Fonds an Dritte (Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen i.S.v. Art. 18 et seq. KAG), was das Gesetz explizit ermöglicht (Art. 31 KAG). Insbesondere die Anlageentscheide sowie sämtliche operativen Entscheide im Zusammenhang mit den Grundstücken (Festsetzung der Mieten, Renovationspolitik, etc.) werden durch die Person getroffen, die für die Verwaltung des Fonds verantwortlich ist (und nicht durch die Fondsleitung). In solchen Fällen ist einzig die Qualifikation (Person im Ausland vs. in der Schweiz) des Drittbeauftragten (i.e. Verwalter des Fonds) aus Sicht des BewG relevant, und dies unabhängig von der Tatsache, dass die Fondsleitung im Grundbuch als treuhänderische Eigentümerin für Rechnung des Fonds eingetragen ist.

Letztlich ist Rolle der Fondsleitung nicht jene – soweit die Verwaltung des Fonds extern von ihr stattfindet – die "*Strippen* hinsichtlich des dem Fonds gehörenden Immobilienvermögens *zu ziehen*", sondern einzig sicherzustellen, dass der Vermögensverwalter des Fonds die Vorschriften für kollektive Kapitalanlagen (KAG, KKV, etc.), die die Anleger schützen, einhält. Zudem stellt die Fondsleitung die buchhalterischen Aufgaben, welche jedem Fonds eigen sind (z.B. Berechnung des NIW) sicher. Diese Aufgaben haben per se keine Auswirkungen hinsichtlich der Kontrolle von schweizerischem Boden durch die Fondsleitung.

Aus unserer Sicht ist die Einfügung des neuen Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>ter</sup> nicht angemessen; seine Redaktion zeigt im Übrigen dass diese Bestimmung nicht zu den Vermutungen von Art. 6 Abs. 2 BewG gehört. In der Tat geht es, sofern es sich um einen Anlagefonds handelt, mehr darum zu entscheiden, welcher Rechtsträger – in der Kette von in den Anlagefonds involvierten Personen – entscheidend für die Analyse nach BewG ist, da ein Anlagefonds keine Person im Rechtssinn ist (welche als Person im Ausland oder nicht nach BewG qualifiziert werden kann). Sobald dieser Rechtsträger bestimmt ist, müssen die üblichen Regeln zur Entscheidung, ob eine Person als ausländisch beherrscht gilt, auf diese angewendet werden (Art. 6 Abs. 1 und die Vermutungen von Art. 6 Abs. 2 BewG).

Wie vorstehend aufgezeigt, ist einzig die Person, welche für die Verwaltung des Fonds verantwortlich ist, tatsächlich für die Analyse nach BewG relevant. Folglich sind die Vermutungen von Art. 6 Abs. 2 BewG ausschliesslich auf sie anzuwenden.

Es wäre unverhältnismässig, diese Analyse gleichzeitig auf die Fondsleitung und auch auf die Verwaltungsgesellschaft des Fonds anzuwenden. Dies würde einen Mehraufwand, sowohl auf Seiten



des Fonds wie auf Seiten der Behörden, bewirken, da es erforderlich würde, in jedem Kanton ein Gesuch um Nichtunterstellung zu stellen bzw. in jedem Kanton über das Nichtunterstellungsgesuch zu entscheiden.

Folglich lehnen wir die Anpassung ab. Im Gegenteil könnte es angemessen sein, Art. 6 Abs. 4 BewG genauer zu formulieren, um ausdrücklich zu bestätigen, dass einzig die Qualifikation der Verwaltungsgesellschaft (Person in der Schweiz vs. im Ausland) des Immobilienfonds aus Sicht des BewG relevant ist. Dies hätte den Vorteil, dass die Rechtssicherheit für vertragliche Anlagefonds erhöht würde, und gleichzeitig den Sinn und Zweck des BewG zu wahren.

## **B) SICAV**

### *i) Regelungen gemäss VE-BewG*

Der VE-BewG betrifft die SICAV in zwei Punkten: *(i)* Einschränkung der Ausnahme vom Anwendungsbereich des BewG auf den Erwerb von Aktien einer *börsenkotierten* SICAV (Art. 4 Abs. 1 lit. e VE-BewG) und *(ii)* Anpassung der Kriterien, welche eine ausländische Beherrschung einer SICAV vermuten lassen (Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> VE-BewG).

Der VE-BewG sieht als mögliche Erweiterung vor, den Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften (juristische Person, deren Zweck der Erwerb von Grundstücken ist) durch Personen im Ausland zu verbieten, selbst wenn diese Anteile an einer Börse kotiert sind. Einzig die Aktien einer Immobilien-SICAV, die an einer schweizerischen Börse kotiert sind, wären von diesem Verbot ausgenommen. Was die Aktien einer SICAV angeht, besteht die Anpassung gegenüber dem geltenden Recht darin, dass die Ausnahme vom Verbot auf Aktien einer *börsenkotierten* SICAV beschränkt wären, und nicht mehr auf solche, *die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden*.

In seinem erläuternden Bericht rechtfertigt der Bundesrat die spezifische Behandlung von SICAV (i.e. Ausnahme der Aktien einer börsenkotierten SICAV vom Anwendungsbereich des BewG) durch den Umstand, dass eine SICAV – im Gegensatz zu anderen Formen von Immobiliengesellschaften – durch die FINMA unter sehr strikten Voraussetzungen bewilligt werden muss (Art. 14 und 20 KAG).

Im Gegensatz zum heute geltenden Recht, welches vorsieht, dass eine SICAV dann als ausländisch beherrscht gilt, sofern *(i)* ihre Verwaltung von einer Person im Ausland wahrgenommen wird und *(ii)* eine der anderen Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 5 BewG erfüllt ist, sieht der VE-BewG vor, dass die ausländische Verwaltung künftig nicht mehr als ein Kriterium unter mehreren sein wird um zu bestimmen, ob eine als SICAV ausländisch beherrscht gilt. Danach wird eine SICAV als ausländisch beherrscht (und demnach als Person im Ausland unter dem BewG) qualifizieren, sofern Personen im Ausland (a) über mehr als ein Drittel der Stimmen für das Unternehmeraktienkapital verfügen, (b) die Mehrheit des Verwaltungsrats stellen, (c) die Vermögensverwaltung der SICAV wahrnehmen, (d) der SICAV rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als deren Eigenkapital ausmachen (Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> VE-BewG).

### *ii) Stellungnahme*

#### *a. Mögliche Erweiterung : Art. 4 Abs. 1 lit. e VE-BewG*

Wir bitten Sie höflich, diesbezüglich die obenerwähnten Entwicklungen im Zusammenhang mit vertraglichen Fonds (siehe Ziff. A)ii)a.) zu berücksichtigen.

In der Tat gelten die Ausführungen, die auf vertragliche Anlagefonds anwendbar sind, *mutatis mutandis* für SICAV, da beides kollektive Kapitalanlagen mit variablem Kapital gemäss den Bestimmungen des KAG sind, der Aufsicht der FINMA unterstehen und unter sehr strikten Voraussetzungen bewilligt werden. Die gleichartige Behandlung von vertraglichen Anlagefonds und von SICAV wurde zudem im Jahr 2013 bestätigt, als der Erwerb von Aktien einer SICAV der gleichen Behandlung wie jene von vertraglichen Anlagefonds unterstellt wurde (i.e. Ausnahme vom Anwendungsbereich des BewG von Aktien/Anteilen, welche regelmässig auf dem Markt gehandelt werden).

#### b. Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> VE-BewG

Gleich wie bei den vertraglichen Anlagefonds (siehe Ziff. A)ii.b. oben), wird die vorgeschlagene Änderung der Kriterien zur Beurteilung, ob eine SICAV durch eine Person im Ausland beherrscht ist, eine Quelle von Rechtsunsicherheit sein. Ein System von Vermutungen impliziert in der Tat von Kanton zu Kanton unterschiedliche Behandlungen und einen Attraktivitätsverlust der Angebote solcher Akteure im hoch kompetitiven Immobilienmarkt, sobald eine Nichtunterstellungsverfügung erforderlich ist.

Obwohl – im Gegensatz zu vertraglichen Anlagefonds – eine SICAV eine vollwertige juristische Person ist, hat ausschliesslich der Rechtsträger, der mit der Vermögensverwaltung der SICAV betraut ist, effektive Kontrolle über das Immobilienvermögen, welches durch die SICAV erworben wird. Art. 36 Abs. 3 KAG sieht zudem ausdrücklich vor, dass die SICAV die Anlageentscheide an einen externen Verwalter delegieren kann, wobei die Bestimmungen bezüglich der Delegation der Verwaltung von vertraglichen Anlagefonds analog anwendbar sind.

Wir lehnen daher diese Anpassung ab. Es könnte im Gegenteil angemessen sein, Art. 6 Abs. 5 BewG genauer zu formulieren, um ausdrücklich zu bestätigen dass einzig die Qualifikation der Verwaltungsgesellschaft (Person in der Schweiz vs. im Ausland) der Immobilien-SICAV für die Zwecke des BewG relevant ist. Dies hätte den Vorteil, dass die Rechtssicherheit für die SICAV verstärkt würde unter Wahrung von Sinn und Zweck des BewG. Zusätzlich erscheint aus den obenerwähnten Gründen (siehe Ziff. B)ii)a.) eine identische Behandlung von vertraglichen Anlagefonds und SICAV vollständig gerechtfertigt.

### C) Ständige Betriebsstätten

#### i) Regelungen des VE-BewG

Der VE-BewG sieht als mögliche Erweiterung vor, das Bewilligungserfordernis für den Erwerb von ständigen Betriebsstätten wieder einzuführen. Eine Bewilligung wäre jedoch nicht erforderlich, sofern die ständige Betriebsstätte durch den Erwerber (entweder durch ihn selbst oder seine Unternehmung) (Art. 6a VE-BewG) betrieben wird, wobei klargestellt wird (i) dass der Erwerber als Person im Ausland keine juristische Person sein kann, die ihren Sitz im Ausland hat, was impliziert, dass diese einen Sitz in der Schweiz gründen muss (Art. 6a Abs. 1 VE-BewG) und (ii) dass die Kantone Ausnahmen für ständige Betriebsstätten eines Gewerbes in Tourismus- oder tourismusnahen Bereichen vorsehen können, sofern der Erwerb für die Gemeinde, in der das Grundstück liegt, von erheblicher Bedeutung ist (Art. 9 VE-BewG) ("hotelmässig touristische" Ausnahme).



## *ii) Stellungnahme*

Die Wiedereinführung des Bewilligungserfordernisses für den Erwerb von ständigen Betriebsstätten wird der Attraktivität der Schweiz für ausländische Investoren, und folglich der schweizerischen Wirtschaft, schaden. Diese Anpassung wird zur Folge haben, dass zahlreiche Unsicherheiten für ausländische Investoren entstehen werden, und dass Immobilientransaktionen dadurch erheblich verlangsamt und verkompliziert werden. Während im Jahr 1997 die ausländischen Investoren gerufen wurden, um die schweizerische Wirtschaft, die dies nötig hatte, zu unterstützen, sind sie heute in einem attraktiven schweizerischen Immobilienmarkt nicht mehr erwünscht.

Allerdings zeigen die Schlussfolgerungen des Berichts von M. Stephan Fahrländer vom 28. August 2015, wie im erläuternden Bericht des Bundesrats ausgeführt wird, dass die ausländischen Investoren komplementär (und nicht in einem Konkurrenzverhältnis) zu den schweizerischen Investoren sind, da erstere sich nicht für dieselben Immobilien interessieren wie letztere. Zudem ermöglichen die ausländischen Investments aus einer langfristigen Perspektive eine Ausweitung des Angebots und dadurch eine Senkung der Preise. Es ist daher wünschenswert Personen im Ausland, die in ständige Betriebsstätten in der Schweiz investieren möchten, nicht zu entmutigen.

Darüber hinaus wäre die Rechtsunsicherheit, welche sich aus einer solchen Anpassung ergäbe, problematisch, da die Immobilien, die als ständige Betriebsstätten qualifizieren und durch Personen im Ausland entwickelt worden sind, oftmals durch mehrere Benutzer betrieben werden, was Auswirkungen auf einen Wiederverkauf an einen einzigen schweizerischen Investor hätte, mit der Ausnahme der Umwandlung in, wirtschaftlich nicht attraktives, Stockwerkeigentum.

Im Übrigen hätte die Wiedereinführung des Bewilligungserfordernisses gleichzeitig zur Folge, einen erhebliche administrative Mehraufwand der Behörden zu bewirken, die, je nach Kanton, teilweise prohibitive Gebühren für solche Verfahren anwenden.

Schliesslich könnte diese Entwicklung hinsichtlich gewisser internationaler Vereinbarungen, welche Reziprozitätsklauseln enthalten, problematisch sein und könnten zur Folge haben, dass schweizerische Investoren in ihren Investitionsmöglichkeiten im Ausland eingeschränkt werden.

Aus all diesen Gründen lehnen wir diesen Vorschlag mit Nachdruck ab.

## **D) Verfahren**

Wir bedauern, dass der VE-BewG nicht die Einführung einer einzigen eidgenössischen Behörde vorsieht, die dafür zuständig wäre, gewisse wichtige Entscheidungen bezüglich Aspekten des BewG, die eine einheitliche Behandlung auf dem gesamten Gebiet der Schweiz erfordern, zu treffen.

Insbesondere sollte eine Entscheidung über die Qualifikation eines vertraglichen Anlagefonds oder einer Immobilien-SICAV als Person im Ausland oder Person in der Schweiz im Sinne des BewG jederzeit ausserhalb einer konkreten Transaktion von einer eidgenössischen Behörde, welche das BewG uniform anwendet, eingeholt werden können. Diese Entscheidung könnte alsdann im Rahmen jedes Erwerbs von Wohnimmobilien zur Begründung durch die Erwerberin verwendet werden, dass diese nicht dem Bewilligungserfordernis unter dem BewG untersteht.

In der Tat investieren kollektive Kapitalanlagen per Definition in verschiedene Grundstücke, die in verschiedenen Kantonen gelegen sind, was rechtfertigt, dass für sie eine bundesweit vereinheitlichte Behandlung zur Anwendung kommt. Derzeit impliziert das geltende BewG eine Verpflichtung für

kollektive Kapitalanlage bei jedem Erwerb von Wohnimmobilien in jedem Kanton um eine Nichtunterstellungsverfügung zu ersuchen, was eine gewichtige finanzielle (i.e. die "Aufwendungen" werden in % des Erwerbspreises festgelegt) und administrative Belastung darstellt. Des Weiteren bewirken die erheblichen kantonalen Unterschiede in der Anwendung des BewG eine ungleiche Behandlung der Akquisitionen und eine grosse Rechtsunsicherheit.

Die Einführung eines solchen Verfahrens erscheint im Interesse der Effizienz, der Verfahrensökonomie sowie der Rechtssicherheit gerechtfertigt.

## **E) Änderungsvorschläge**

Aus unserer Sicht sollte die derzeitige Revision des BewG die Gelegenheit sein, eine Klarstellung der anwendbaren Regelungen hinsichtlich *(i)* des Erwerbs von Anteilen/Aktien von Anlagefonds/SICAV, *(ii)* des Erwerbs von Aktien von einer Fondsleitungsgesellschaft und *(iii)* des Erwerbs von Immobilien durch einen Anlagefonds/ eine SICAV oder durch eine Fondsleitungsgesellschaft, zu bewirken.

Erstens sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass der Erwerb von Anteilen/Aktien eines vertraglichen Anlagefonds/einer Immobilien-SICAV nicht dem Bewilligungserfordernis gemäss BewG untersteht. Da die derzeit verwendete Begrifflichkeit "auf dem Markt regelmässig gehandelt" nicht in klarer Art und Weise definiert ist, wäre es wünschenswert, im Hinblick auf eine Harmonisierung mit den Begrifflichkeiten des KAG, sich auf Art. 67 KAG zu beziehen und diese durch die Begrifflichkeit "eines regelmässigen börslichen oder ausserbörslichen Handels" zu ersetzen. So würde ermöglicht, den Erwerb von Anteilen/Aktien von Immobilienanlagefonds/Immobilien-SICAV gemäss KAG, welche durch die FINMA bewilligt sind, vom Anwendungsbereich des BewG auszuschliessen.

Schliesslich sollte, wie vorstehend vorgeschlagen, die auf den Erwerb von Grundstücken durch vertragliche Anlagefonds, durch eine SICAV, bzw. durch die Fondsleitungsgesellschaft (fiduziarisch für den vertraglichen Fonds) anwendbaren Bestimmungen genauer formuliert werden, sodass nur die Analyse/Qualifikation der Verwaltungsgesellschaft des Fonds aus Sicht des BewG wirklich relevant ist.


Demgegenüber sind wir der Ansicht, dass die Änderung des BewG sogar weiter gehen könnte, indem sie vorsähe, dass jeder Erwerb von Immobilien durch einen Immobilienfonds, durch eine Immobilien-SICAV, oder durch eine von der FINMA bewilligte Fondsleitung vom ausdrücklich vom Anwendungsbereich des BewG ausgenommen wird. Dies wäre gestützt auf sämtliche vorerwähnten Gründe gerechtfertigt (stark regulierter Markt für kollektive Kapitalanlagen, notwendige Aufsicht und Bewilligung durch die FINMA, kein Eigentumsrecht von Investoren an den dem Fonds gehörenden Immobilien, etc.), sowie durch den Umstand, dass die Anzahl von Investoren in Anlagefonds/SICAV, welche als Personen im Ausland gemäss BewG qualifizieren, in Wirklichkeit sehr tief ist. Dies würde gleichzeitig erlauben, den administrativen Aufwand der kantonalen und eidgenössischen Behörden merklich zu reduzieren, welches im Übrigen einer der Gründe ist, die der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht nennt. In diesem Fall wäre die Einführung einer einzigen eidgenössischen Behörde, wie oben vorgeschlagen (siehe Ziff. D), nicht erforderlich.

\* \* \*

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen und stehen Ihnen um die obenerwähnten Punkte auszuführen sowie für jegliche zusätzlichen Fragen, die Sie haben könnten, zur Verfügung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für CACEIS (Switzerland) SA :

  
Selda Karaca  
Direktorin, Head of Risk

  
Sandra Czich  
Direktorin, Head of Legal &  
Compliance



*Par e-mail : [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)*  
Département fédéral de justice et police (DFJP)  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Nyon, le 30 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,

Par la présente, nous vous faisons part de la prise de position spontanée de CACEIS (Switzerland) SA (ci-après « **CACEIS** ») concernant l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (ci-après « **AP-LFAIE** »).

CACEIS souhaite, en effet, vous communiquer ses commentaires sur l'AP-LFAIE en sa qualité de société de direction de placements collectifs de capitaux immobiliers (sociétés d'investissement à capital variable (« **SICAV** »)). CACEIS se prononce également sur les dispositions portant sur les fonds contractuels considérant une évolution future – hypothétique – de ses activités de société de direction à des fonds contractuels.

Cette prise de position porte uniquement sur les aspects de l'AP-LFAIE pouvant avoir un impact sur l'activité de CACEIS, à savoir (A) les dispositions applicables aux fonds contractuels, (B) les dispositions applicables aux SICAV, (C) les dispositions applicables aux établissements stables, et (D) les dispositions de procédure.

Enfin, nous saisissons cette occasion pour vous transmettre, à l'issue de notre prise de position, des propositions de modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger actuellement en vigueur (« **LFAIE** ») (E).

\* \* \*



## A) Fonds contractuels

### i) Régime de l'AP-LFAIE

L'AP-LFAIE traite des fonds de placement immobiliers à deux titres : (i) restriction de l'exclusion du champ d'application de la LFAIE à l'acquisition d'un droit de propriété ou d'usufruit sur une part d'un fonds immobilier *cotée en bourse* (art. 4 al. 1 let. c AP-LFAIE) et (ii) modification des critères présument la domination étrangère d'un fonds immobilier, respectivement d'une société de direction de fonds (art. 6, al. 2, let. b<sup>1er</sup>, al. 5 AP-LFAIE).

L'AP-LFAIE envisage, comme développement possible, de modifier l'art. 4 al. 1 let. c LFAIE, en ce sens que seule l'acquisition, par des personnes à l'étranger, de parts de fonds immobiliers *cotées en bourse* ne sera pas soumise aux restrictions de la LFAIE. La modification par rapport au droit actuel consiste ainsi en ce que cette exclusion serait, suite à cette révision, restreinte aux parts des fonds immobiliers *cotées en bourse* et non plus à celles *faisant l'objet d'un marché régulier*.

S'agissant de la domination étrangère d'un fonds immobilier, le droit actuel prévoit que celle-ci est présumée lorsque la gestion du fonds est assumée par une personne à l'étranger et que la direction du fonds est une personne à l'étranger. En d'autres termes, le fonds immobilier est qualifié de suisse si sa gestion est suisse, indépendamment de la qualification « étrangère » de la société de direction. L'AP-LFAIE modifie le système en prévoyant que la gestion ne sera plus qu'une présomption parmi d'autres de la domination étrangère. Ainsi, même si la gestion d'un fonds est assurée par une entité suisse, ce dernier pourrait être considéré comme dominé par des personnes à l'étranger en application d'autres critères.

### ii) Prise de position

#### a. Développement possible : art. 4 al. 1 let. c AP-LFAIE

Le rapport explicatif de l'AP-LFAIE ne contient aucune explication quant à la proposition de restreindre l'exclusion du régime d'autorisation de la LFAIE aux seules parts de fonds immobiliers cotées en bourse (et non plus à celles faisant l'objet d'un marché régulier).

L'exclusion du régime d'autorisation de la LFAIE des parts de fonds faisant l'objet d'un marché régulier existe depuis l'entrée en vigueur de la LFAIE (et a même été reprise de l'arrêté fédéral ayant précédé la LFAIE). La notion de « marché régulier » est plus large que celle de « cotation à la bourse ». Dans la mesure où la Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (« LPCC » ; art. 67) impose aux directions de fonds d'assurer le négoce régulier en bourse et hors bourse des parts de fonds immobilier, toute acquisition de parts de fonds de placement immobilier n'est, en principe, pas soumise au régime de l'autorisation de la LFAIE. Tel que le relève le Conseil fédéral dans son rapport explicatif de juin 2002 relatif à la modification de la LFAIE entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, « [l]es placements étrangers sur des fonds de placement immobiliers ont toujours été possibles sans autorisation du fait que l'acquéreur de parts ne peut avoir aucune influence sur la direction du fonds ».

En avril 2005, les actions des sociétés immobilières *stricto sensu* (dont le but est l'acquisition d'immeubles d'habitation) cotées en bourse ont été exclues du champ d'application de la LFAIE. Il a été expressément décidé, à l'occasion de cette modification de la LFAIE, de faire une distinction entre le traitement applicable aux fonds contractuels (dont l'acquisition de parts n'est, en principe, pas soumise à autorisation, car faisant l'objet d'un marché régulier) et les sociétés immobilières *stricto sensu* (dont seules les parts cotées en bourse sont exclues du champ d'application de la LFAIE). Ce traitement différencié fut justifié au vu du risque d'abus plus grand qui existe s'agissant des sociétés

immobilières (exemple des sociétés anonymes dont le seul actif est un bien immobilier) et du fait que les sociétés immobilières ne sont pas soumises à une surveillance de droit public (contrairement aux fonds de placements).

L'on ne comprend, en revanche, pas quelle serait la justification pour restreindre, aujourd'hui, l'exclusion des parts de fonds de placement aux seules parts cotées en bourse. En effet, le but de la LFAIE est d'éviter que des personnes à l'étranger n'aient une position dominante dans la gestion ou l'administration des sociétés immobilières, voire sur les immeubles eux-mêmes. Or, l'acquisition de parts d'un fonds de placement (cotées ou non) ne donne aucun contrôle à l'investisseur sur la société de direction ni sur l'immeuble lui-même. L'acquisition d'une part d'un fonds de placement permet uniquement d'investir de l'argent dans un fonds de placement qui lui-même investit dans des valeurs immobilières (les placements devant au minimum être répartis sur dix immeubles ; art. 87 al. 1 de l'Ordonnance sur les placements collectifs de capitaux, « **OPCC** »). La créance de l'investisseur envers le fonds de placement (droit à une partie du revenu et de la fortune du fonds) est uniquement fondée sur les parts du fonds qu'il possède (et non sur l'immeuble en lui-même) et sa dette est limitée au paiement du prix d'acquisition desdites parts ; l'investisseur n'assume aucune responsabilité personnelle quant aux obligations et engagement du fonds. La direction du fonds de placement (respectivement l'entité à qui la gestion a été déléguée au sens de l'art. 31 LPCC) administre le fonds de manière indépendante et en son propre nom pour le compte de l'investisseur, conformément au règlement du fonds et aux dispositions légales et réglementaires applicables aux fonds de placements. Enfin, l'investisseur n'a aucun droit de participation ni de droit de décision quant à l'achat et/ou la vente des immeubles appartenant au fonds (principe de « *Fremdverwaltung* »). Au demeurant, l'un des avantages d'investir dans un fonds de placement immobilier est justement d'éviter tout le travail lié à un investissement immobilier direct (tâches liées à l'achat et la gestion du bien immobilier). Le rapport explicatif de l'AP-LFAIE relève d'ailleurs que « *l'acquisition de fonds de placement pose moins de problème, car les investisseurs n'acquièrent pas le statut de propriétaires et n'ont pas de droits de participation* ». Enfin, les fonds contractuels sont hautement réglementés<sup>1</sup> et doivent être autorisés par la FINMA.

*De facto*, cette modification entraînerait une obligation pour tous les fonds immobiliers contractuels souhaitant pouvoir librement vendre leurs parts à des personnes à l'étranger de se coter en bourse, en lieu et place de faire l'objet d'un marché régulier<sup>2</sup>. Or, la cotation en bourse implique non seulement un seuil minimum de liquidités – qui ne sera que rarement atteint par les nouveaux fonds de placement ou certains fonds à petite taille –, mais également la mise en place d'une organisation interne et d'une structure beaucoup plus lourdes que pour un fonds non coté. Tous les fonds contractuels ne souhaitent d'ailleurs pas être ouverts à tout un chacun, préférant limiter leur accès à un cercle restreint d'investisseurs.

Cette modification paraît ainsi être disproportionnée, et non justifiée au regard de l'esprit et du but de la LFAIE. Nous rejetons donc cette proposition.

---

<sup>1</sup> Cette réglementation est vaste : LPCC, OPCC, Ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs, Ordonnance de la FINMA sur la faillite de placements collectifs, ainsi que toutes les règles d'autorégulation établies par la Swiss Funds & Asset Management Association (« **SFAMA** ») dans ses directives.

<sup>2</sup> A ce jour, sur 58 fonds de placements (dont 4 SICAV) autorisés par la FINMA (selon liste publiée par la FINMA, état au 26.06.17), 30 (dont 1 SICAV) sont cotés auprès de la SIX Swiss Exchange (selon liste publiée sur le site de la SIX Swiss Exchange, consulté le 26.06.17)

b. Art. 6, al. 2 let. b<sup>ter</sup>, al. 5 AP-LFAIE

Le rapport explicatif de l'AP-LFAIE ne contient aucune réelle explication ni justification matérielle quant à l'abrogation de l'art. 6 al. 5 LFAIE et à son remplacement par la lettre b<sup>ter</sup> de l'art. 6 al. 2.

Alors même que, sous l'égide du droit actuel, le fonds de placement est toujours qualifié de suisse si sa gestion est assurée par une entité suisse – indépendamment de sa direction qui peut alors qualifier de personne à l'étranger –, la modification prévoit que la gestion du fonds de placement ne sera plus qu'une présomption parmi d'autres. Cette modification entraîne une importante insécurité juridique qui n'est aucunement justifiée, et qui imposera aux fonds contractuels l'obligation de se soumettre à une décision de non-assujettissement, rendant l'offre des fonds contractuels non attractive dans un marché de l'immobilier hautement concurrentiel.

En effet, seule l'entité assurant la gestion du fonds (qu'il s'agisse de la société de direction ou d'un tiers délégataire) exerce un réel contrôle sur les actifs immobiliers propriété du fonds. Généralement, les sociétés de direction de fonds délèguent la gestion du fonds à des entités tierces (gestionnaires de placements collectifs au sens des art. 18 ss LPCC), tel que la loi le permet expressément (art. 31 LPCC). En particulier, les décisions en matière de placement, ainsi que toutes les décisions opérationnelles en lien avec les immeubles (fixation des loyers, politique de rénovation, etc.) sont prises par la personne en charge de la gestion du fonds (et non par la direction de fonds). Dans un tel cas, seule la qualification (personne à l'étranger vs. suisse) de cette personne délégataire (*i.e.* le gérant du fonds) apparaît pertinente au regard de la LFAIE, et ce, indépendamment du fait que la société de direction de fonds figure au Registre Foncier comme propriétaire à titre fiduciaire pour le compte du fonds.

En fin de compte, le rôle de la société de direction n'est pas – lorsque la gestion du fonds immobilier est externe à celle-ci – de « tirer les ficelles » des actifs immobiliers appartenant au fonds, mais uniquement d'assurer le respect, par le gérant du fonds, des règles sur les placements collectifs de capitaux (LPCC, OPCC, etc.) protégeant les investisseurs. En outre, la société de direction assure les tâches comptables propres à tout fonds (calcul de VNI par exemple). Ces tâches n'ont, en tant que telles, pas d'implication sur une maîtrise du sol suisse par la société de direction.

A notre sens, l'insertion du nouvel article 6 al. 2 let. b<sup>ter</sup> n'est pas opportune ; sa rédaction démontre d'ailleurs que cette clause n'a pas sa place dans les présomptions de l'art. 6 al. 2 LFAIE. En effet, s'agissant d'un fonds de placement, la question est plutôt de définir quelle entité – dans la chaîne des personnes impliquées dans un fonds de placement – est déterminante pour procéder à l'analyse LFAIE, puisqu'un fonds de placement n'est pas une personne au sens juridique du terme (pouvant être ou non qualifiée de personne à l'étranger au sens de la LFAIE). Une fois cette entité déterminée, les règles usuelles pour déterminer si une personne est dominée par des personnes à l'étranger doivent lui être appliquées (art. 6 al. 1 et présomptions de l'art. 6 al. 2 LFAIE).

Tel que démontré ci-dessus, seule la personne en charge de la gestion du fonds est réellement pertinente pour l'analyse LFAIE. Ainsi, les présomptions de l'art. 6 al. 2 LFAIE doivent lui être appliquées exclusivement.

Il serait disproportionné d'appliquer cette analyse à la fois à la société de direction et à la société gestionnaire du fonds. Cela entraînerait un surcroît de travail, tant du côté du fonds que du côté des autorités, lorsqu'il s'agira de déposer, respectivement de se déterminer sur des demandes de non-assujettissement dans chaque canton.

Nous rejetons ainsi cette modification. A l'inverse, il pourrait être opportun de clarifier l'art. 6 al. 4 LFAIE, afin de confirmer expressément que seule la qualification de la société gestionnaire (suisse vs.

étrangère) du fonds immobilier est pertinente au regard de la LFAIE. Ceci aurait alors le mérite de renforcer la sécurité du droit pour les fonds contractuels, tout en respectant l'esprit et le but de la LFAIE.

## B) SICAV

### i) Régime de l'AP-LFAIE

L'AP-LFAIE traite de la SICAV à deux titres : (i) restriction de l'exclusion du champ d'application de la LFAIE à l'acquisition des actions d'une SICAV cotées en bourse (art. 4 al. 1 let. e AP-LFAIE) (ii) modification des critères présument la domination étrangère de la SICAV (art. 6 al. 2<sup>bis</sup> AP-LFAIE).

L'AP-LFAIE prévoit, comme développement possible, d'interdire l'acquisition de parts de sociétés immobilières (personne morale dont le but est l'acquisition d'immeubles) par des personnes à l'étranger, même si ces parts sont cotées en bourse. Seules les actions d'une SICAV immobilière cotées auprès d'une bourse en Suisse seraient exclues de cette interdiction. En ce qui concerne les actions d'une SICAV, la modification par rapport au droit actuel consiste en ce que l'exclusion de l'interdiction serait restreinte aux actions des SICAV cotées en bourse et non plus à celles faisant l'objet d'un marché régulier.

Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral justifie un traitement spécifique des SICAV (i.e. exclusion des actions d'une SICAV immobilière cotées en bourse du champ de la LFAIE) par le fait qu'une SICAV – par opposition aux autres formes de société immobilière– doit être autorisée, à des conditions très strictes, par la FINMA (art. 14 et 20 LPCC).

Contrairement au droit actuel qui prévoit qu'une SICAV est présumée être dominée par des personnes à l'étranger si (i) sa gestion est étrangère et (ii) si l'une des autres conditions énumérées à l'art. 6 al. 5 LFAIE est remplie, l'AP-LFAIE prévoit que la gestion étrangère ne sera plus qu'un critère parmi d'autres pour déterminer si une SICAV est dominée par des personnes à l'étranger. Ainsi, une SICAV sera présumée être dominée par des personnes à l'étranger (et donc qualifiée de personne à l'étranger au sens de la LFAIE) lorsque celles-ci (a) disposent de plus du tiers des voix liées au capital-actions des entrepreneurs, (b) constituent la majorité du conseil d'administration, (c) assurent la gestion du patrimoine de la SICAV, (d) ont mis à disposition de la SICAV des fonds remboursables supérieurs à son capital propre (art. 6 al. 2<sup>bis</sup> AP-LFAIE).

### ii) Prise de position

#### a. Développement possible : art. 4 al. 1 let. e AP-LFAIE

Nous vous prions respectueusement de vous référer aux développements exposés ci-dessus concernant les fonds contractuels (cf. Section A)ii)a.).

En effet, les remarques applicables aux fonds contractuels valent *mutatis mutandis* pour les SICAV, dans la mesure où tous deux sont des placements collectifs de capitaux ouverts réglementés par la LPCC, soumis à la surveillance de la FINMA et autorisés à des conditions très strictes. Le traitement similaire des fonds contractuels et des SICAV a par ailleurs été confirmé en 2013, lorsque l'acquisition des actions d'une SICAV a été soumise au même traitement que celle des parts d'un fonds contractuels (i.e. exclusion du champ d'application de la LFAIE des actions/parts faisant l'objet d'un marché régulier).



b. Art. 6, al. 2<sup>bis</sup> AP-LFAIE

De même que s'agissant des fonds de placement contractuels (cf. Section A)ii.b. ci-dessus), la modification proposée par l'AP-LFAIE concernant les critères applicables pour déterminer si une SICAV est dominée par une personne à l'étranger sera source d'insécurité juridique. Un régime de présomptions implique, en effet, des traitements différenciés d'un canton à l'autre avec une perte d'attractivité des offres faites par de tels acteurs, du moment où une décision de non-assujettissement est requise, compte tenu du marché immobilier hautement concurrentiel.

Bien que – contrairement aux fonds contractuels – la SICAV soit une personne morale à part entière, seule l'entité en charge de la gestion du patrimoine de la SICAV immobilière a un réel pouvoir de contrôle sur les actifs immobiliers acquis par cette dernière. L'art. 36 al. 3 LPCC prévoit d'ailleurs expressément que la SICAV peut déléguer les décisions en matière de placements à un gestionnaire externe, les articles relatifs à la délégation de la gestion des fonds contractuels étant applicables par analogie.

Nous rejetons ainsi cette modification. Il pourrait, à l'inverse, être opportun de clarifier l'art. 6 al. 5 LFAIE, afin de confirmer expressément que seule la qualification de la personne gestionnaire (suisse vs. étrangère) de la SICAV immobilière est pertinente au regard de la LFAIE. Ceci aurait alors le mérite de renforcer la sécurité du droit pour les SICAV, tout en respectant l'esprit et le but de la LFAIE. De plus, pour les raisons exposées ci-dessus (cf. section B)ii)a.), un traitement identique des fonds de placement contractuels et des SICAV paraît être entièrement justifié.

### C) Etablissements stables

*i) Régime de l'AP-LFAIE*

L'AP-LFAIE envisage, comme développement possible, de réinstaurer le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'établissements stables. Une autorisation ne serait toutefois pas nécessaire si l'établissement stable est exploité par l'acquéreur (soit par lui-même ou par son entreprise) (art. 6a AP-LFAIE), étant précisé (i) que l'acquéreur étranger ne pourra pas être une personne morale ayant son siège à l'étranger ce qui implique que celle-ci devra créer une filiale suisse (art. 6a al. 1 AP-LFAIE) et (ii) que les cantons pourront prévoir des exceptions pour les établissements stables exploitant une industrie dans le domaine touristique si cela revêt une importance majeure pour la commune (art. 9 AP-LFAIE) (exception « hôtelière touristique »).

*ii) Prise de position*

La réinstauration du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'établissements stables nuira à l'attractivité de la Suisse pour les investisseurs étrangers, et par conséquent à l'économie suisse. Cette modification aura pour effet d'entraîner beaucoup d'incertitudes pour les investisseurs étrangers, et les transactions immobilières en seront considérablement ralenties et compliquées. Alors qu'en 1997, les investisseurs étrangers étaient appelés pour soutenir l'économie suisse qui en avait besoin, ils ne sont aujourd'hui plus voulus dans un marché de l'immobilier attractif.

Or, comme l'indique le rapport explicatif du Conseil fédéral, les conclusions du rapport déposé par M. Stephan Fahrländer le 28 août 2015 démontrent que les investisseurs étrangers sont complémentaires (et non dans un rapport de concurrence) aux investisseurs suisses, puisque ceux-ci ne s'intéressent pas aux mêmes biens que ceux-là. Par ailleurs, les investissements étrangers



permettent, à long terme, une augmentation de l'offre et donc une baisse des prix. Il est ainsi souhaitable de ne pas décourager les personnes à l'étranger souhaitant investir dans les établissements stables en Suisse.

En outre, l'insécurité juridique qui résulterait d'une telle modification serait problématique puisque les biens qualifiant d'établissements stables développés par des personnes à l'étranger comportent souvent plusieurs utilisateurs, ce qui impliquerait alors une revente uniquement à un investisseur suisse, sous réserve d'une mise en PPE économiquement non-attractive.

Par ailleurs, le rétablissement du régime de l'autorisation aura également pour conséquence d'entraîner une charge administrative supplémentaire importante pour les autorités, qui appliquent, selon les cantons, des tarifs parfois prohibitifs pour de telles démarches.

Enfin, ce développement pourrait être problématique au regard de certains traités internationaux contenant des clauses de réciprocité et pourrait avoir pour conséquence de restreindre les investisseurs suisses dans leurs possibilités d'investir à l'étranger.

Pour toutes ces raisons, nous rejetons vivement cette proposition.

#### **D) Procédure**

Nous regrettons que l'AP-LFAIE ne prévoie pas l'instauration d'une autorité fédérale unique qui serait compétente pour prendre certaines décisions portant sur des aspects de la LFAIE nécessitant un traitement identique sur l'ensemble du territoire suisse.

En particulier, une décision statuant sur la qualification des fonds contractuels et des SICAV immobilières en tant que personne à l'étranger ou personne suisse au sens de la LFAIE devrait pouvoir être obtenue, en-dehors de toute transaction concrète, de la part d'une autorité fédérale appliquant la LFAIE de manière uniforme. Cette décision pourrait ensuite être invoquée lors de chaque acquisition d'immeuble d'habitation pour démontrer que celle-ci n'est pas assujettie à la procédure d'autorisation de la LFAIE.

En effet, les placements collectifs immobiliers, par définition, investissent dans plusieurs immeubles situés dans plusieurs cantons, ce qui justifie qu'un traitement uniformisé au niveau fédéral leur soit appliqué. Actuellement, la LFAIE en vigueur implique une obligation pour les placements collectifs d'obtenir une décision de non-assujettissement pour chaque acquisition d'immeuble d'habitation, dans chaque canton, ce qui représente une lourde charge financière (*i.e.* les « émoluments » sont fixés en % du prix d'achat) et administrative. De plus, au vu des divergences cantonales importantes quant à l'application de la LFAIE, cela entraîne un traitement inégalitaire des acquisitions et une forte insécurité juridique.

L'instauration d'une telle procédure apparaît ainsi justifiée en termes d'efficacité, d'économie de procédure et de sécurité du droit.

#### **E) Propositions de modifications**

A notre sens, la présente révision de la LFAIE devrait être l'occasion de clarifier le régime applicable tant (i) à l'acquisition de parts/actions d'un fonds de placements/SICAV, (ii) à l'acquisition d'actions

d'une société de direction de fonds et (iii) à l'acquisition d'immeubles par un fonds de placement/SICAV ou par une société de direction de fonds.

Premièrement, il devrait être expressément prévu que l'acquisition de parts/actions d'un fonds de placements contractuel/SICAV immobilière n'est pas soumise au régime de l'autorisation de la LFAIE. Les termes actuels « faisant l'objet d'un marché régulier » étant non définis de manière claire, il serait souhaitable, en vue d'une harmonisation avec les termes de la LPCC, de se référer à l'art. 67 LPCC en remplaçant ces termes par les suivants : « faisant l'objet d'un négoce régulier en bourse ou hors bourse ». Ainsi, cela permettrait d'exclure l'acquisition de parts/actions des fonds de placements immobiliers/SICAV immobilières conformes à la LPCC et autorisés par la FINMA du champ d'application de la LFAIE.

Enfin, tel que suggéré ci-dessus, le régime applicable à l'acquisition d'immeubles par un fonds contractuels, par une SICAV, respectivement par la société de direction de fonds (à titre fiduciaire pour le fonds contractuel) devrait être clarifié, en ce sens que seule l'analyse de la société gestionnaire de fonds est réellement pertinente au regard de la LFAIE.

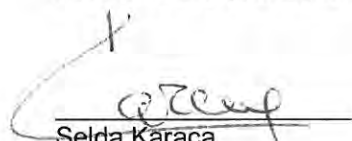
Cependant, nous pensons que la modification de la LFAIE pourrait même aller plus loin, en prévoyant que toute acquisition d'immeubles par un fonds de placements immobilier, par une SICAV immobilière, ou par une société de direction de fonds dûment autorisés par la FINMA est expressément exclue du champ d'application de la LFAIE. Cela serait justifié par tous les arguments évoqués ci-dessus (marché des placements collectifs hautement réglementé, surveillance et autorisation nécessaire de la FINMA, absence de droit de propriété des investisseurs sur les immeubles appartenant au fonds, etc.), ainsi que par le fait que le nombre d'investisseurs des fonds de placements/SICAV répondant à la qualification de personne à l'étranger au sens de la LFAIE est, en réalité, très faible. Cela permettrait également de réduire considérablement la charge administrative des autorités cantonales et fédérales, ce qui est d'ailleurs l'un des buts évoqués par le Conseil fédéral dans son rapport explicatif. Dans un tel cas, l'instauration d'une autorité fédérale unique, telle que suggérée ci-dessus (cf. Section D) ne serait alors pas nécessaire.

\* \* \*

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre prise de position et demeurons à votre entière disposition pour évoquer les éléments soulevés ci-dessus ainsi que pour toute question supplémentaire que vous pourriez avoir.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre parfaite considération.

Pour CACEIS (Switzerland) SA :

  
Selda Karaca  
Directrice  
Responsable Risques

  
Sandra Gzich  
Directrice  
Responsable Conformité & Juridique

Segretariato:  
Via Trevano 39  
cp 4137  
6904 Lugano  
Tel. 091 972 91 71  
Fax 091 972 91 73  
e-mail: info@catef.ch  
www.catef.ch

Sezioni:  
  
Mendrisio  
Lugano  
Bellinzona  
Locarno e Vallemaggia  
Biasca e Valli

CAMERA  
TICINESE  
DELL'ECONOMIA  
FONDIARIA



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

Lodevole  
Dipartimento Federale di  
Giustizia e polizia DFGP  
Berna

Lugano, 20 aprile 2017

## **Modifica della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero: procedura di consultazione**

Egregi Signori

Vi ringraziamo di aver coinvolto la nostra associazione nella procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE).

Senza entrare nelle singole proposte, qualcuna esposta come elemento di discussione - una vera chicca nel processo legislativo - vi anticipiamo che la CATEF, la Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria, è contraria alle modifiche proposte per il semplice fatto che non le considera necessarie (kein Handlungsbedarf!).

A supporto di tale affermazione ricordiamo che il fulcro delle leggi (partendo dal decreto Furgler, passando dalla Lex Friedrich fino alla Lex Koller) erano le residenze secondarie (svendita della patria) e l'influsso della domanda estera sulla dinamica dei prezzi e degli affitti.

Dinamiche che nel corso degli anni si sono rivelate marginali tant'è vero che la vendita di residenze secondarie allo straniero da anni non raggiunge il contingente annuo fissato e che il mercato a reddito non dipende dal titolo di proprietà ma **semplicemente dalla domanda**. Del resto l'investitore, indigeno o straniero, ricerca il reddito consolidato proiettandolo su archi temporali ad ampio respiro.

L'elemento speculativo non è quindi preponderante.

Ritornando alla residenze secondarie l'influsso paralizzante della Lex Weber risulta sempre più palese circostanza che rende lo specifico mercato immune dalla domanda esterna che si indirizza prevalentemente su residenze nuove e non datate.



Un motivo in più per non invocare emergenze inesistenti.

Buona parte di questi ragionamenti, con l'eccezione della Lex Weber, furono del resto esposti nella proposta di abrogazione della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 31 luglio 2007.

Opportuno quindi ricordare che nel corso degli anni si era già deciso di alleggerire la legge avendone constatato il suo superamento, e puntando come detto addirittura alla sua abrogazione, una decina d'anni orsono.

Si argomentò allora anche con il diritto internazionale ed i vari impegni assunti, impegni ai quali siamo oggi maggiormente e pericolosamente esposti.

Abbiamo ragione di credere che la proposta di abrogazione del 2007 sia stata poi ritirata per la resistenza esercitata da parte degli investitori istituzionali, fondi – casse pensioni – assicurazioni, che temevano la concorrenza degli investitori stranieri nel mercato dell'investimento negli immobili residenziali a reddito mentre il quotato in borsa era tutto sommato tollerato non da ultimo perché indirizzato inizialmente sulla destinazione non residenziale ( volumi con contenuti lavorativi, uffici e commercio).

La riserva attualmente espressa di una potenziale presenza di investitori esteri disposti ad invadere il mercato malgrado redditività insufficienti e non di dottrina ci sembra un pelino temeraria. E' vero piuttosto il contrario: gli istituzionali svizzeri, preso atto delle redditività alternative a dir poco deludenti, hanno spremuto il mercato con la prontezza ad annacquare il loro portafoglio d'investimenti costruito in decenni di oculata gestione, pur di evitare gli interessi negativi praticati dalla BNS.

Lo straniero, diciamolo pure, in genere si attiene alla dottrina e tiene conto anche **di altre realtà territoriali**.

Del resto la prova del "nove" è data dall'atteggiamento della potentissima associazione degli investitori istituzionali attivi sul mercato immobiliare (Verband der Immobilien-Investoren) che raggruppa anche il quotato in borsa che a quanto ci risulta da una sua presa di posizione ufficiale si dichiara a favore del mantenimento della Lex Koller **così com'è**.

Noi sinceramente saremmo per l'abrogazione, richiamando gli accordi internazionali, la realtà del mercato (domanda marginale se non insignificante a livello macroeconomico) e per la presenza di limitazioni di natura "pianificatoria" sempre più stringenti.

Ma non essendo questo il quesito posto ci limitiamo, per coerenza con gli iter finora condotti e nel rispetto della realtà dei fatti, a ribadire che **non** vediamo **la necessità di modificare l'attuale legge in vigore** rendendola più restrittiva.

Grati per aver coinvolto la CATEF nella procedura di consultazione vogliate gradire, egregi Signori i sensi della nostra massima stima.

La Segretaria cantonale

Avv. Renata Galfetti

Il Presidente Cantonale

:Lic. rer.pol Piazzini Gianluigi

Par courriel et courrier A

Département fédéral de justice et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Paudex, le 14 juin 2017  
FD/dch

**Modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes de l'étranger (LFAIE) – procédure de consultation**  
**Réponse à la procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance de la consultation relative au projet mentionné sous rubrique. Après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre ci-après notre position.

**1. Contexte général et remarques générales**

A titre de rappel, le Conseil des Etats a rejeté en 2014 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 de parts de propriété émanant de personnes à l'étranger, ce qui aurait une influence 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 crédit hypothécaire. 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 mêmes étrangers, des entreprises étrangères ont pu venir s'établir en Suisse et générer de la croissance. Ces entreprises fournissent également du travail à bon nombre d'entreprises suisses. Un renforcement de la LFAIE est de nature à décourager les étrangers d'investir en Suisse, ce qui n'est pas favorable au développement 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**

Il paraît 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. Le Tribunal fédéral interdit déjà le changement d'affectation, 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 de 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. Au surplus, nous nous référons à la prise de position du 24 mai 2017 de l'association suisse des professionnels en fitrisation immobilière (COPTIS).

Enfin, le fait de soumettre ces transactions à autorisation 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 abandonnée.

### **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, on doit renoncer à ces modifications.

### **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 et ne nécessitent 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'alléateur, ou son conjoint ou partenaire enregistré ou leurs enfants de moins de 18 ans, ne disposent pas déjà d'une résidence secondaire, pour échapper 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 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 notre économie. 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, nous nous opposons à cette modification.

### **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 habilitée à recourir. Si cette modification peut paraître opportune, elle ne saurait justifier une révision de la LFAIE, ce d'autant plus que les actuelles autorités habilitées peuvent déjà spontanément renoncer à recourir.

Quant à l'article 19a, il régle 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 assujéti à la LFAIE dès lors que cette législation ne rentre pas dans leurs 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 le prévoit également, 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 assujéttissement. 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, nous nous opposons à cette modification.

## **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 encore plus le marché immobilier déjà passablement mis sous pression par les restrictions en matière d'octroi de crédit hypothécaire, 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.

Centre Patronal



Frédéric Dovat



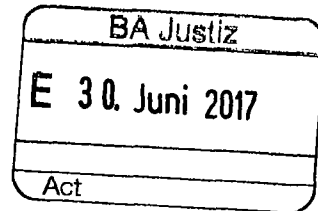


**Chambre genevoise immobilière**  
Association des propriétaires

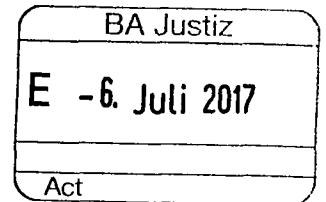
Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

30. Juni 2017

No. \_\_\_\_\_



Département fédéral de justice  
et police  
Palais fédéral Ouest  
3003 Berne



Genève, le 28 juin 2017  
P/1.1/NA140-17

## **Procédure de consultation : modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous faisons suite à la mise en consultation du projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) et nous nous permettons, dans le délai imparti, de vous faire part de notre prise de position.

Notre Association, reconnue d'importance cantonale, est l'association qui défend les intérêts des propriétaires immobiliers du Canton de Genève. Elle est active depuis 97 ans et regroupe, aujourd'hui plus de 6'600 membres. Ceux-ci sont répartis en sections de propriétaires d'immeubles de rendement, d'immeubles commerciaux, de domaines ruraux mais aussi de propriétaires de villa et d'appartement.

En outre, nous ne faisons plus partie de la Fédération romande immobilière et notre canton comporte des particularités liées à notre dynamisme économique et l'exiguïté de notre territoire. Pour ces raisons nous vous serions reconnaissants de faire bon accueil à notre prise de position.

Hormis la concrétisation du postulat de M. Antonio Hodgers 11.3200, **nous sommes opposés aux adaptations proposées ainsi qu'aux propositions soumises à discussion.**

### **I. Généralités**

#### **1) Certaines propositions ont déjà été rejetées en 2014**

Mme Jacqueline Badran, Conseillère nationale, avait déposé deux motions visant à renforcer la LFAIE. La première souhaitait soumettre à autorisation l'acquisition d'une part de société immobilière cotée en bourse par des personnes à l'étranger, ce qui aurait entraîné pour elles un désintérêt pour les investissements dans les sociétés immobilières et les SICAV immobilières au regard de l'appareil administratif disproportionné et inadapté à la rapidité des transactions boursières.

La seconde motion visait à ce que le régime de l'autorisation soit à nouveau prévu pour l'acquisition d'immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle.

Ces deux motions ont été refusées et le rapport explicatif ne nous laisse pas voir en quoi, la situation aurait à ce point changé depuis 2014 qu'il faille modifier la loi.

## 2) Le durcissement des conditions cadre comportent un risque pour notre pays

Plusieurs études, notamment des chambres de commerce latines, effectuées à travers de larges sondages auprès de leurs membres tendent à indiquer que les conditions de développement économique sont entravées par des mesures administratives multiples et plus lourdes que par le passé.

Ainsi, les conditions cadre sont plus strictes quant à l'obtention d'un permis de travail, l'obtention d'une autorisation de construire et les démarches administratives liées au développement d'une activité économique.

A un autre niveau, la Lex Weber ne permet plus l'acquisition de résidences secondaires dans certaines communes. Cela a affecté directement les valeurs immobilières des résidences secondaires et des résidences principales (qui ne peuvent dès lors plus changer de statuts vers la qualification de résidences secondaires). Certains lieux touristiques et certaines stations de montagne voient l'ensemble de leurs activités très péjorées par cette situation au point que les cantons sont maintenant obligés de leur venir en aide !

Il n'est dès lors pas opportun d'ajouter à cela de nouvelles contraintes par le biais de la LFAIE visant à restreindre les investissements de personnes à l'étranger sur notre sol.

## 3) L'investissement étranger dans l'immobilier suisse est déjà largement cadré

L'exposé des motifs à l'appui des propositions qui sont faites ne fait référence à aucune exagération, à aucun abus dans les matières qu'elles souhaitent réglementer. Cela est significatif d'une situation extrêmement cadrée et déjà fort rigide qui ne pose pas de problème.

D'ailleurs, il sied de relever que le marché suisse est très largement couvert par des acteurs nationaux et que l'activité étrangère reste parfaitement marginale.

L'appréciation selon laquelle il existerait une tendance haussière du marché en raison d'investissements étrangers n'est pas convaincante. En effet, les facteurs que sont la démographie et les restrictions apportées sur les surfaces à bâtir sont éminemment plus déterminants.

Ainsi, il faut considérer que dans une majorité du pays, singulièrement pour ses pôles de développement et pour l'immobilier résidentiel, la production de logements reste insuffisante tandis que les décisions prises pour restreindre la zone à bâtir (nouvelle LAT) ont un effet de cisaillement qui a une conséquence sur les prix.

Le document fourni en annexe du rapport explicatif présente l'évaluation de M. Stéphane Fahrlander qui indique "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". La démonstration économique de cet expert est convaincante lorsqu'il affirme encore que si, en effet, l'on peut imaginer un effet de l'investissement étranger sur les prix à court terme, l'on devra aussi admettre que l'afflux de capital permet une augmentation de l'offre et conduit à une baisse des prix.

#### 4) Notre pays a besoin d'investissements étrangers

##### a) Acquisition d'une résidence principale et immeuble servant d'établissement stable

Il est inopportun de soumettre à autorisation l'acquisition d'une résidence principale ce qui dissuadera l'investisseur étranger et, le cas échéant, le découragera d'établir une entreprise étrangère en Suisse.

Par le passé, nous avons pu constater que des entreprises étrangères ont pu venir s'établir et générer une activité économique soutenant l'emploi et la croissance. Un durcissement de la LFAIE entrainera inmanquablement, en ce domaine, une augmentation du chômage et une péjoration du développement économique.

L'offre d'immeubles commerciaux est aujourd'hui importante et le marché est détendu. Des investissements étrangers permettraient de le soutenir et d'éviter, le cas échéant, une chute de celui-ci qui entrainerait des dépréciations d'actifs pour les propriétaires. Cette réflexion est importante pour éviter que nos caisses de pensions n'aient à procéder à des réévaluations de leurs biens immobiliers.

L'interdiction de location va totalement à contre-courant des souhaits de certaines entreprises. Il faudrait, au contraire de la proposition faite, assouplir la loi pour permettre des locations d'immeubles. Ce serait probablement une mesure efficace pour soutenir l'emploi dans les régions dont le développement est aujourd'hui compromis.

##### b) L'offre résidentielle suisse est toujours insuffisante et l'apport en capital par le biais de sociétés immobilières est bienvenu

Les pôles de développement économiques suisses souffrent assez largement d'une pénurie de logements. Même s'il est marginal l'apport en capital de sociétés immobilières dont l'origine des fonds pourrait être de personnes à l'étranger est bienvenu. Cela est d'autant plus vrai que, comme nous y reviendrons, la détention de ces immeubles n'est pas directe et que la direction des sociétés immobilières est indépendante.

En résumé, l'apport des sociétés immobilières dont une partie des fonds proviennent des personnes à l'étranger est important pour combattre la pénurie de logements en Suisse.

5) L'étude de l'Association des propriétaires fonciers (HEV Schweiz), de décembre 2014, démontre qu'un emploi sur six dépend du secteur immobilier

Ce sont près de 600'000 personnes qui exercent une activité en lien avec ce secteur.

L'activité immobilière, prise dans son ensemble, a généré, en 2013, une création de valeurs brutes de CHF 100 milliards, soit 18% du PIB !

Outre la grande importance de l'immobilier pour l'économie nationale, il faut également mesurer l'impact fiscal de ce secteur qui est considérable.

Une modification de la LFAIE selon les propositions articulées dans le texte soumis à consultation portera une atteinte indéniable au secteur d'activité immobilier, ce qui, ne manquera pas de péjorer l'emploi, l'économie et donc les recettes fiscales.

L'impact se fera sentir également dans le patrimoine de nos caisses de pensions suisses qui est constitué de valeurs immobilières pour une part importante. Ainsi toutes mesures –telles que celles proposées- qui sont susceptibles de déstabiliser le marché soit pas des conditions d'achat ou des conditions de reventes sont à proscrire. Il s'agit, notamment d'éviter que des variations du marché n'obliges les caisses de pensions à procéder à de nouvelles évaluations d'actifs immobiliers.

## II. Commentaires de détail

### Art. 1, al. 2 LFAIE

La hiérarchie des normes prévoit déjà que les traités internationaux l'emportent sur le droit national. Il est donc inutile d'introduire cette notion dans la LFAIE. Cette modification n'est pas utile.

### Art. 2 LFAIE

Cette disposition veut à nouveau soumettre à autorisation l'acquisition d'une résidence principale par un ressortissant d'un Etat qui ne fait pas partie de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Ce durcissement semble fondé sur aucun constat d'abus ou d'acquisition qui serait problématique.

Il est très dissuasif pour une personne à l'étranger, dès lors qu'elle serait en outre obligée d'effectuer une revente dans un délai de 2 ans après avoir quitté le territoire.

En lien avec la proposition d'exiger une autorisation pour l'acquisition d'établissements stables, respectivement l'interdiction de louer des immeubles, de manière même partielle, cela constitue un frein indéniable à l'établissement de sociétés étrangères en Suisse. Ainsi, l'on porterait une atteinte manifeste à l'emploi et à l'économie de notre pays.

#### **Art. 4 LFAIE**

Le projet vise à conditionner l'acquisition de parts de fonds de placement immobilier et d'actions SICAV immobilières pour des personnes à l'étranger uniquement pour celles qui seraient cotées à une bourse suisse.

Cette exigence est tout à fait inadéquate.

Les fonds immobiliers et les SICAV immobilières doivent obligatoirement, d'ores et déjà, veiller à l'existence d'un marché régulier en bourse ou hors bourse.

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 qui bénéficient de dérogations au régime légal, facilitant leur développement. Les fonds immobiliers réservés à des investisseurs qualifiés constituent, ces dix dernières années, une importante source de croissance pour l'industrie. S'il ne persistait que la cotation en bourse pour accueillir des personnes à l'étranger, les organes des fonds ou des SICAV seraient incapables de vérifier que les acheteurs en bourse remplissent les conditions de qualification requises, ce qui revient à limiter drastiquement le lancement de nouveaux produits de placement collectif en immobilier qui ne pourraient alors plus s'opérer qu'avec des investisseurs qualifiés suisses ou domiciliés en Suisse.

Les craintes évoquées, relatives à une perte de maîtrise du sol ou d'une partie de l'immobilier suisse, qui seraient alors en mains étrangères, sont totalement disproportionnées. En effet, les fonds de placement immobilier et les SICAV immobilières se distinguent des sociétés immobilières car les investisseurs n'ont pas de droits sociaux et le pouvoir est entre les mains de la direction de fonds, respectivement ses actionnaires. Pour les SICAV, le pouvoir est entre les mains du Conseil d'administration et des actionnaires entrepreneurs, qui en sont les véritables propriétaires. Eux seuls peuvent décider de la liquidation. De même, lors de l'éventuelle liquidation, l'investisseur ne se verra, ou à de très rares exceptions, attribuer des immeubles ou des parts d'immeubles mais uniquement un solde financier.

Dès lors, il faut convenir que ces véhicules de placement ont la particularité de pouvoir permettre des investissements immobiliers en Suisse tout en gardant les centres décisionnels dans notre pays.

S'agissant de l'article 4, al. 2 lettre a, il faut relever que le Tribunal fédéral a d'ores et déjà totalement réglé la question de soumettre à autorisation le changement partiel ou complet d'affectation d'un immeuble. Il n'est pas nécessaire de légiférer.

#### **Art. 5 LFAIE**

La volonté de définir des personnes à l'étranger en y englobant les *trustees* nous semble inutile. La version actuelle de l'article 5 règle désormais la situation, sans qu'il y ait, à notre connaissance, controverse.

#### **Art. 6 LFAIE**

La proposition tend à étendre la définition de la position dominante par des personnes à l'étranger au sein des personnes morales. Il en découlerait un



élargissement des opérations soumises à autorisation. En outre, une seconde variante prévoit une exception au régime d'autorisation pour les immeubles qui servent d'établissements stables, s'ils sont uniquement occupés par la personne à l'étranger.

Ces nouveaux durcissements sont susceptibles de décourager les investisseurs qui, pourtant, contribuent au développement économique de notre pays, respectivement à lutter contre la pénurie de logements. La variante qui suppose que l'investisseur à l'étranger exploite lui-même son établissement stable, sans pouvoir le louer et qui se verrait obligé de le vendre, après deux ans d'exploitation, est parfaitement dissuasive et disproportionnée.

#### **Art. 7 LFAIE**

La lettre b de cet article souhaite exiger que le parent en ligne ascendante ou descendante de l'aliénateur, son conjoint, partenaire enregistré ou leurs enfants de moins de 18 ans ne soit pas déjà propriétaire d'une résidence secondaire, afin de ne pas être assujettis au régime de l'autorisation.

Dès lors qu'à notre connaissance, il n'a pas été constaté une augmentation importante de vente de biens immobiliers à des parents ou conjoints ayant déjà des résidences secondaires, l'on saisit mal l'utilité de la proposition. Au contraire, cela pourrait évidemment fortement 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, ils devraient être assujettis au régime de l'autorisation.

#### **Art. 8 LFAIE**

Cet article indique que l'autorisation ne serait plus octroyée si l'immeuble acquis par la personne à l'étranger est affecté à la couverture de créance, garantie par gage, de banques ou d'institutions d'assurances étrangères ou sous domination étrangères, même lorsqu'elles sont autorisées à pratiquer en Suisse.

De plus, dans la mesure où l'acquisition d'une résidence principale serait à 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.

L'ensemble de ces dispositions sont, là encore, inopportunes et contribueront à dissuader les étrangers d'investir en Suisse. Comme indiqué précédemment, elles menacent un pan de notre économie.

#### **Art. 9 LFAIE**

Nous sommes opposés à ce que l'acquisition d'un établissement stable soit soumise à autorisation. Dès lors, cette disposition, qui est le développement prévu lié à la proposition de soumettre à autorisation l'acquisition d'un établissement stable, suscite notre rejet.

#### **Art. 14 LFAIE**

Le transfert des obligations et des charges liées à l'autorisation, notamment aux héritiers, conjoints et descendants, correspond déjà à la pratique actuelle. Ces charges sont inscrites au registre foncier et, à notre connaissance, il n'a été observé aucune déviance en la matière. Dès lors, ces modifications sont inutiles.

#### **Art. 15 et 17 LFAIE**

Il s'agit de simplifier la procédure en prévoyant que le canton peut prévoir une autorité de recours unique. En pratique et dans la mesure où les autorités de recours peuvent renoncer à exercer leur droit de recours, il apparaît superflu d'aller jusqu'à une modification de la loi pour permettre aux cantons de renoncer à une seconde instance.

Outre le fait que les propositions de l'ensemble de la consultation sont inappropriées sur le fond, nombreuses d'entre elles auraient pour effet de compliquer la réglementation actuellement en vigueur et donc de multiplier les tâches de l'autorité genevoise de première instance. La lourdeur des procédures est d'ores et déjà décourageante pour de nombreux acquéreurs potentiels, et la création d'un demi ou d'un poste supplémentaire envisagée sous chiffre 3.2 du rapport est largement insuffisante, en tout cas à Genève, pour assurer le traitement des demandes qu'impliqueraient les modifications prévues.

L'article 17 ne fait que décrire la procédure et singulièrement, celle qui a lieu lorsque le canton a désigné une autorité unique.

Là encore, une modification de la LFAIE n'est pas nécessaire.

#### **Art. 19 a LFAIE**

Cette disposition traite du changement d'affectation et prévoit que l'autorité chargée de délivrer une autorisation de construire y relative la suspende et accorde un délai de 30 jours à l'étranger propriétaire pour obtenir l'autorisation dudit changement d'affectation. Il apparaît que cette disposition serait une ingérence dans la compétence cantonale, qui est celle de délivrer une autorisation de construire. Elle générerait surtout des difficultés au regard du fait que l'autorité en charge de la délivrance de l'autorisation de construire ne pourra exclure d'emblée que le requérant n'est pas assujéti à la LFAIE. Un grand nombre de dossiers pourrait être bloqué. Cette disposition apparaît dès lors comme étant inopportune.

#### **Art. 25 LFAIE**

Il s'agit 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.

Cette solution existe déjà selon le droit actuel mais uniquement lorsque 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 pourraient dépendre l'assujéttissement LFAIE. L'extension des possibilités de réexamen de la

situation, au-delà du cas de tromperie par l'acquéreur, augmenterait significativement l'insécurité juridique pour les deux parties à la transaction. Dès lors, cette disposition doit être refusée avec force.

### Art. 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 2 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. La prolongation du délai de prescription excède, sans raison, le délai de prescription de 3 ans, dans le code de pénal pour les contraventions. Une telle extension ne semble absolument pas justifiée au regard de l'intérêt juridique protégé

### III. Conclusions

Hormis la concrétisation du postulat de M. Antonio Hodggers, **nous rejetons l'intégralité des mesures proposées et mises en discussion.** Celles-ci interviennent, d'une manière inexplicable, sans qu'il ait été révélé des abus ou quelconque problème, à un moment où l'on observe un tassement économique notable. Ces dispositions sont un véritable danger pour l'emploi et pour la prospérité économique de notre pays.

Elles sont également parfaitement inopportunes pour ce qui est des restrictions qui seraient apportées à l'investisseur étranger qui souhaiterait investir dans des sociétés immobilières ou dans des SICAV immobilières, nous privant ainsi d'apports utiles pour renforcer l'offre en matière résidentiel et ainsi lutter contre la pénurie de logements.

Nous considérons, au contraire des propositions formulées, qu'il s'agirait d'étudier de nouvelles pistes afin d'assouplir la LFAIE et ainsi de redynamiser notre économie.

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente et nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, l'expression de de nos sentiments respectueux.

Léonard Vernet

Président

Christophe Aumeunier

Secrétaire général



# Chauffage-Assistance S.A.

Surveillance - Entretien général de chaufferies - Vente de brûleurs à mazout Circulateurs - Régulations  
Citernes - Détartrage - DÉPANNAGES JOUR-NUIT

Rue du Dauphiné 16  
1203 Genève

Tél : 022/338.35.25  
Fax : 022/340.13.78

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

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Genève, 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 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 discus-

sion», 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 dé-tendre 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 con-traire de l'objectif qu'il prétend viser.

Le Conseil fédéral tente notamment de justifier le débat lancé sur le nouvel assu-jettissement de biens immobiliers à usage commercial en énonçant le principe se-lon 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 pour-tant que la mesure n'apporterait rien ou apporterait des désavantages considé-rables.

**Baisse globale des loyers:** la hausse du prix des loyers dans le secteur de l'ha-bitation n'est pas due à la possibilité pour les étrangers d'investir dans des im-meubles 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 sur-faces 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 régle-mentation 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 indivi-duelles habitables (1980: 34 m<sup>2</sup> par personne, aujourd'hui: 45 m<sup>2</sup>), à la qua-lité 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

Albin Greggio  
Directeur







16, rue du Dauphiné  
1203 Genève  
Tél: 022 940 25 75  
Fax: 022 940 25 76  
climassistance@hotmail.com

TVA n° CHE-106.439.139

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

Département fédéral de justice et police  
(DFJP)  
3003 Berne

Notre réf : RBT

Genève, 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 «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.*



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION

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



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION

(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.

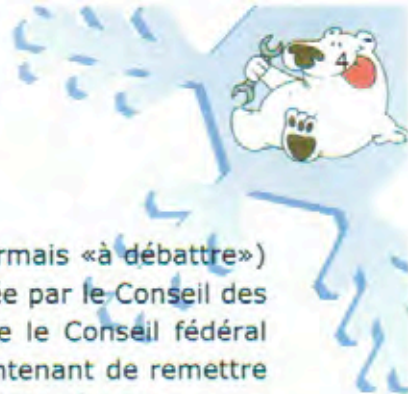
Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, la **situation du marché** a changé. Le marché des bâtiments commerciaux a faibli et des tendances similaires se dessinent sur le marché de l'immobilier locatif. Le projet actuellement en consultation montre que le Conseil fédéral a de toute évidence reconnu que, 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

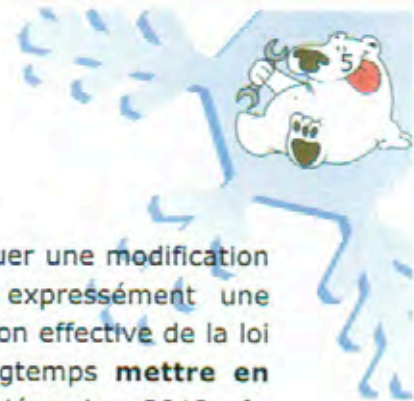
#### 1 Postulat Hodgers

**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)

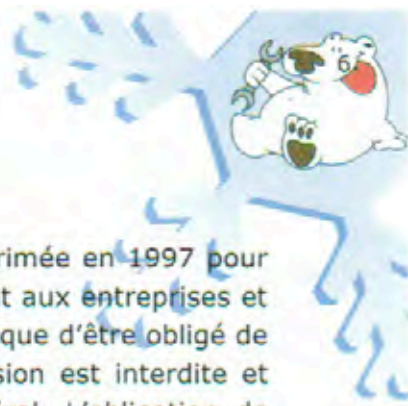
**Nous rejetons le nouvel assujettissement de l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'Etats tiers ainsi que la réintroduction d'une obligation de cession.**

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).



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION



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.

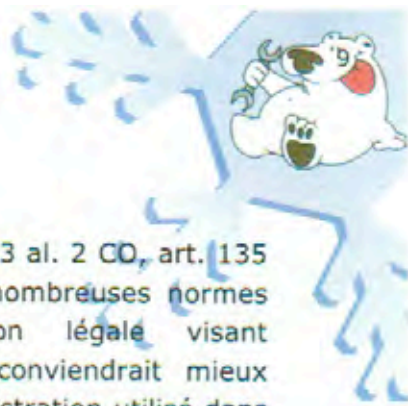
Deuxièmement, elle est imprécise. Un trustee suisse gérant un trust dont des personnes à l'étranger font partie des bénéficiaires n'est pas considéré d'une manière générale comme une personne à l'étranger, mais l'est uniquement lors de l'acquisition de biens immobiliers pour le trust concerné.

### **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.**



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION

### 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.**

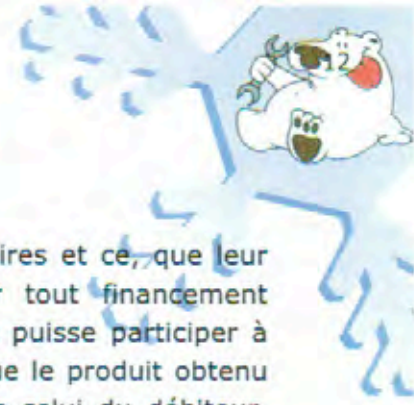
Premièrement, la limitation proposée **n'est pas justifiée par des éléments objectifs**: les caisses de pension d'établissements suisses doivent pouvoir organiser librement l'investissement patrimonial dans l'intérêt de leurs employés et des retraités assurés. Deuxièmement, nous considérons comme déplacé 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 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;



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION

- 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.



# Clim-Assistance sa

## VENTILATION - CLIMATISATION

### 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.

# Clim-Assistance sa

VENTILATION - CLIMATISATION

\* \* \* \* \*

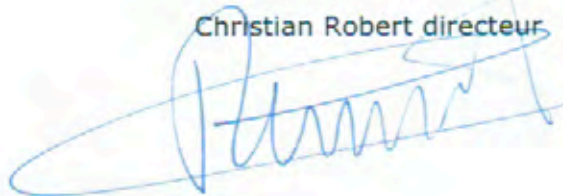
En résumé, nous considérons que le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est nuisible pour l'économie suisse, qu'il est inopportun et inutile. Nous rejetons donc le projet.

Nous nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Meilleures salutations

Clim-assistance SA

Christian Robert directeur





"

Rgt 'G/O chrlwpl 'Rquw (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
 (EJPD)  
 3003 Bern

Lausanne, den 24. Mai 2017

**£ pf gt wpi 'f gu'Dwpl gu' gupl gu'Ädgt 'f gp'Gty gt d'xqp'I t wpl uwÄengp'f wt ej 'Rgt uqpgp'lo 'Cwupf 'Xgt pgj o ruwpi "**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «Lex Koller»).

Unser Verband setzt sich für die Förderung von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Immobilienverbriefung in der Schweiz ein, namentlich für kollektive Kapitalanlagen, welche von den Verbandsmitgliedern entwickelt worden sind. Unser Verband vertritt die Ansichten und Interessen seiner Mitglieder in der Regierung und anderen schweizerischen oder ausländischen Behörden.

Hiermit möchten wir Sie auf die Problematik im Zusammenhang mit zwei vorgesehenen Änderungen des Bundesgesetzes aufmerksam machen.

**K0 Ut glej wpi 'f gu't gi gm @uki gp'J cpf gu'eni'Cwupcj o gi t wpl 'xqo 'Xgt dq'f gu'Gty gt du'xqp' Hqpf uc pvgkqp'lf gt 'Cmlep'xqp'K0 o qdldgp/UECX'f wt ej 'Rgt uqpgp'lo 'Cwupf 'wpl 'Gt uc'v' f wt ej 'f lg'Mqvlgt wpi 'cp'gkpgt 'Uej y gk gt 'D³/4 ug'"**

In Artikel 4 Abs. 1 Bst. c und e des in Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs des BewG gilt als *So ¾i rkej g'Gty gkgt wpi* \$, dass am Markt regelmässig gehandelte Fondsanteile neu durch "an einer Börse in der Schweiz kotiert" ersetzt wird.

Sollte diese Entwicklung tatsächlich eintreten, könnten Personen im Ausland Anteile von Immobilienfonds und Anlegeraktien von Immobilien-SICAV nur dann erwerben, wenn diese an einer Schweizer Börse kotiert sind. Dies ist aus mindestens folgenden vier Gründen nicht wünschenswert:

- (a) Die Möglichkeit für Personen im Ausland, Anteile an Immobilienfonds zu erwerben, die an einem regelmässigen Markt entweder an der Börse oder ausserbörslich gehandelt werden, wurde erstmals

im Artikel 2 Bst. d des Bundesgerichtsentscheids vom 21. März 1973 eingeführt, aufgrund einer Änderung, welche die Bewilligungsregelungen drastisch verschärfen sollte (BBl 1972 II 1241). Seit über 40 Jahren wurde von den kantonalen Grundbuchämtern keinerlei Missbrauch festgestellt und nach zahlreichen Änderungen verschiedener Gesetze wie der Lex Von Moos, der Lex Furgler, der Lex Friedrich und der heutigen Lex Koller wurde diese Möglichkeit beibehalten und nie beanstandet.

(b) Gemäss Artikel 67 des KAG stellen die Fondsleitung und die SICAV einen regelmässigen börslichen oder ausserbörslichen Handel von Immobilienfondsanteilen sicher.

Diese Pflicht ist bezeichnend für die Einzigartigkeit der Schweizer Immobilienfonds und macht deren Erfolg aus, denn sie bietet im Gegenzug eine Rücknahmepflicht der Anteile unter Einhaltung einer Frist von zwölf Monaten (Art. 66 Abs. 2 KAG). Die FINMA weist erst kürzlich in ihrem neuesten Jahresbericht wieder darauf hin (FINMA, Jahresbericht 2016, S. 69). Sie gibt an, dass ein regelmässiger ausserbörslicher Markt besteht, wenn die Fondsleitung bzw. die SICAV einen Market Maker-Vertrag mit einer Bank oder einem Effekthändler abgeschlossen hat.

Die Möglichkeit, das Bestehen eines regelmässigen Handels ausserbörslich zu sichern, ist wesentlich, um neue Fonds zu lancieren, die ausschliesslich qualifizierten Anlegern offenstehen, da sie von Ausnahmeregelungen profitieren, was ihre Entwicklung vereinfacht (Art. 10 Abs. 5 KAG). Immobilienfonds, die nur qualifizierten Anlegern vorbehalten sind, stellen in den letzten zehn Jahren einen wesentlichen Wachstumsfaktor in der Immobilienindustrie dar. Wenn Personen im Ausland neu nur über eine Börsenkotierung Zugang haben, wären die Fondsgesellschaften oder die SICAV nicht in der Lage sicherzustellen, dass die Anleger an der Börse die nötigen Qualifikationskriterien erfüllen. Wenn das BewG den Erwerb von Immobilienfondsanteilen bzw. Anlegeraktien von SICAV, die nicht an einer Schweizer Börse kotiert sind, bewilligungspflichtig macht, könnte die Lancierung neuer Produkte kollektiver Immobilienanlagen nur mit Schweizer oder in der Schweiz wohnhaften qualifizierten Anlegern geschehen, auch wenn Personen im Ausland nur einen geringen Anteil der ursprünglichen Anleger ausmachen. So würde das Verbot für nicht kotierte kollektive Immobilienanlagen strenger ausfallen als für Immobiliengesellschaften, wo die 2/3-Regelung zum Tragen kommt (Art. 6 Abs. 2 Bst. a BewG).

(c) Immobilienanlagefonds und Immobilien-SICAV unterscheiden sich von Immobiliengesellschaften nicht nur dadurch, dass sie der Bewilligung und der Aufsicht durch die FINMA unterstehen, sondern auch durch ihre besondere Struktur und ihre Governance. Bei Immobilienfonds haben die Anleger keine Gesellschaftsrechte und die Entscheidungsgewalt liegt in den Händen der Fondsleitung bzw. deren Aktionäre (BBl 1964 I 181 und ZBGR 1968 Bd. 49 S. 17ff.). Bei Immobilien-SICAV liegt die Entscheidungsgewalt beim Verwaltungsrat und den Unternehmensaktionären, welche die eigentlichen Eigentümer sind und allein ihre Auflösung beschliessen können (Art. 96 Abs. 2 Bst. a KAG). Die Identität der Verwaltungsratsmitglieder und der qualifizierten Aktionäre der Fondsleitung sowie der Verwaltungsratsmitglieder und der Unternehmensaktionäre der SICAV muss der FINMA im Bewilligungsverfahren zwingend gemeldet werden, damit sie überprüfen kann, ob die einwandfreie Geschäftsführung nicht gefährdet ist.

In gleichen Sinne muss jede wesentliche Änderung innerhalb dieses Personenkreises vorgängig von der FINMA bewilligt werden. Weiter wird die Anlageverwaltung des Immobilienportfolios bei fremdverwalteten Immobilien-SICAV gemäss Art. 51 Abs. 2 KKV, die heute 99% des Markts ausmachen, von den Fondsleitungsgesellschaften praktisch immer an einen Vermögensverwalter von kollektiven Immobilienanlagen delegiert, der selbst auch von der FINMA bewilligt sein muss. Entscheidungen über Immobilien werden somit immer von drei Parteien getroffen: (i) vom Verwaltungsrat der SICAV, (ii) von der Fondsleitungsgesellschaft und (iii) vom bewilligten Vermögensverwalter. So können die Anleger die Anlageentscheide de jure und de facto nicht beeinflussen, ausser sie beteiligen sich wesentlich am Kapital oder sind im Verwaltungsrat der Fondsleitungsgesellschaft und/oder des bewilligten Vermögensverwalters.

In Artikel 6 Abs. 4 und 5 BewG wird derselbe Personenkreis durch das Kriterium der Beherrschung durch Personen im Ausland bereits behandelt. Durch die Einschränkung des Erwerbs von Immobilienfondsanteilen oder Anlegeraktien von Immobilien-SICAV auf diejenigen, die an einer Schweizer Börse kotiert sind, wird der Zweck des BewG nicht erfüllt.

(d) Die Börsenkotierung ist nur eine mögliche Form eines regelmässigen Markts von vielen. Die Organisation der sekundären Märkte befindet sich in einer starken Entwicklungsphase. Das Parlament hat letztes Jahr das Finanzmarktinfrastrukturgesetz angenommen, um alternative Handelssysteme aufzugreifen. Auch die FINMA hat kürzlich ein Rundschreiben 2018/1 zu organisierten Handelssystemen erlassen. Ausserdem lassen die digitalen Innovationen darauf schliessen, dass sich die Sekundärmärkte in naher Zukunft auf eine neuartige Art und Weise weiterentwickeln werden, insbesondere im Blockchain-Bereich.

Andererseits möchten einige Gründer von Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV nicht an die Börse gehen, um Kollateralschäden zu vermeiden, die mit einer Kotierung an einem öffentlichen Markt zusammenhängen: (i) Administrative Mehrkosten für die Zulassung und Aufrechterhaltung der Kotierung, (ii) zusätzliches Risikomanagement infolge der Ad hoc-Publizität bzgl. Börsendelikten und Kursmanipulationen, (iii) durch das Agio bzw. das Disagio des Börsenkurses im Vergleich zum Nettoinventarwert entstehender Druck und (iv) Marktwirkung bei einer Börsenkrise, die sich auf alle kotierten Titel auswirkt und die Risiko-/Ertragseigenschaften der Immobilienfonds verzerrt.

Kleine Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV unter CHF 100 Millionen müssen ausserdem zusätzliche Anforderungen erfüllen, damit ihre Anteile zur Börse zugelassen werden. Diese Anforderungen sollen eine genügende Liquidität sicherstellen. Sie sehen im Allgemeinen vor, dass ein Market Maker beauftragt werden muss, der sich verpflichtet, ein permanentes Kauf- und Verkaufsangebot zu stellen. Die Beauftragung eines Market Makers ist sehr kostspielig und nur wenige Effekthändler akzeptieren einen solchen Auftrag.

Es scheint also unverhältnismässig und entgegen der Marktentwicklung, die Immobilienfonds einzig aus dem Grund zu einer Börsenkotierung zu verpflichten, dass einige ihrer Anleger Personen aus dem Ausland sein könnten.

\*\*\*

Aufgrund obiger Ausführungen ist COPTIS gegen die Löschung des regelmässigen Handels als Ausnahmegrund vom Verbot des Erwerbs von Fondsanteilen oder Aktien von Immobilien-SICAV durch Personen im Ausland zugunsten einer Börsenkotierung. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Kohärenz der Reglementierung, zur Wahrung der Verhältnismässigkeit und um der Marktentwicklung Rechnung zu tragen schlägt COPTIS vor, die Aufhebung von Art. 4 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> BewG wie im Vorentwurf beizubehalten und den Wortlaut des Artikels 4 Abs. 1 Bst. c wie folgt auszuführen:

*\$f gt "Gt y gt d'f gu" Gki gpwwo u'qf gt "f gt "Pw\pkguampi "cp" gkpggo "Cpvgkl'gkpgu" Kó o qdktkqphqpf u'qf gt "gkpgt " Cprgi gt cmkg" gkpgt "Kó o qdktkqg/UECX. "f gt gp "Cpvgkuej gkpg" c'whf go "O ct m'plej v't gi gro @uki "i gj cpf gn" y gt f gp. "qf gt "cp" gkpggo "Qj prkej gp" Xgt o 3/4 gp O Cnu" c'o "O ct m't gi gro @uki "i gj cpf gn" i kv<^k-f kg" Mqvkgt wpi " cp" gkpgt "Uej y gkl gt "D'4 ug. "k-f kg" Qi i cpkucvkq" gkpgu'c'wuugt d'3/4 urkej gp "Ugmwpf @o ct mu'f vt ej "gkpg" Dcprn' qf gt "gkpg" Gltgmvgpj @pf rgt "qf gt "k-f gt "J cpf gn" Adgt "gkpg" J cpf gnur r'wht o "i go @ui" Hkpcp/ o ct m'kpl' t c'ut wmw i gugv) \$"*

Subsidiär müsste eine "de minimis"-Klausel zumindest für Kollektivanlagen, deren Vermögen unter CHF 100 Millionen liegt, vorgesehen werden:

*\$f gt "Gt y gt d'f gu" Gki gpwwo u'qf gt "f gt "Pw\pkguampi "cp" gkpggo "Cpvgkl'gkpgu" Kó o qdktkqphqpf u'qf gt "gkpgt " Cprgi gt cmkg" gkpgt "Kó o qdktkqg/UECX. "y gpp" f kgug'plej v'c'p" gkpgt "Uej y gkl gt "D'4 ug" hqvkgt v'ukpf O HÄt "Kó / o qdktkqphqpf u'qf gt "Kó o qdktkqg/UECX. "f gt gp "P gwqkpxgpvt y gt v'wpvgt "EJ H'322" O knkqgp "hgi v. hqo o v' f kg" Qi i cpkucvkq" gkpgu'c'wuugt d'3/4 urkej gp "Ugmwpf @o ct mu'f vt ej "gkpg" Dcprn' qf gt "gkpg" Gltgmvgpj @pf rgt " qf gt "f gt "J cpf gn" Adgt "gkpg" J cpf gnur r'wht o "i go @ui" Hkpcp/ o ct m'kpl' t c'ut wmw i gugv) "gkpgt "D'3/4 ugpnq/ v'kgt wpi "i r'kej \$"*

**K0** £ pf gt wpi 'f gt "Tgi gnwpi 'dgl Äi r'ej 'Dgj gt t uej wpi 'gkpgt "UECX" f vt ej "Rgt uqpgp' lo 'Cwurepf " \*Ct v08' Cdu04' Du0d'gt' wpf 'Cdu04' du'p'

Die Regelung bezüglich Prüfung der Beherrschung eines Immobilienfonds oder einer SICAV wurde bereits im neuen KAG im Jahr 2013 geändert. Schon allein der Rechtssicherheit wegen dürften diese kürzlich eingeführten Änderungen nicht erneut angepasst werden.

Gemäss geltenden Bestimmungen ist die Wahrnehmung der Vermögensverwaltung des Anlagevehikels durch Personen im Ausland ein zwingendes Kriterium. Nach dem Vorentwurf würde dies lediglich ein



alternatives Kriterium darstellen. Die Vermögensverwaltung ist jedoch das einzige aussagekräftige Kriterium, um die Beherrschung durch Personen im Ausland zu bestimmen. Bei den vertraglichen Anlagefonds wie bei der SICAV verbietet der Grundsatz der kollektiven Anlage den Anlegern, selbst an den Anlageentscheiden teilzuhaben, denn die Vermögensverwaltung wird delegiert (Art. 7 Abs. 1 KAG und Art. 7 Abs. 4 KAG a contrario). Bei Immobilienfonds haben die Anleger keine Gesellschaftsrechte und die Vermögensverwaltung obliegt der Fondsleitung (BB1 1964 I 181 und ZBGR 1968 Bd. 49 S. 17ff.). Bei Immobilien-SICAV liegt die Vermögensverwaltung beim Verwaltungsrat und den Unternehmensaktionären, welche die eigentlichen Eigentümer sind und allein ihre Auflösung beschliessen können (Art. 41 Abs. 2 und 96 Abs. 2 Bst. a KAG). Hinzu kommt, dass die Administration der SICAV in der Praxis systematisch an eine Fondsleitung delegiert wird (Art. 51 Abs. 5 KAG).

So erhalten Personen im Ausland durch ein Investment in eine kollektive Kapitalanlage nach Schweizer Recht nur einen indirekten Einfluss auf die Immobilien. Für die Vermögensverwaltung ist die Fondsleitung bzw. der Verwaltungsrat der SICAV verantwortlich. Die Verfügungsgewalt über die Immobilien kommt somit diesen Organen oder dem delegierten Vermögensverwalter der kollektiven Kapitalanlage zu, nicht aber den Anlegern selbst.

Bei einer allfälligen Liquidation der Kapitalanlage wird den Anlegern ausser in sehr seltenen Fällen weder Immobilien noch Immobilienanteile zugewiesen, sondern ein finanzielles Substrat. In dieser Hinsicht weisen kollektive Kapitalanlagen die Besonderheit auf, ausländisches Kapital aufnehmen zu können, während die Entscheidungsbefugnisse in der Schweiz bleiben.

Zum Schluss ist die verwendete Terminologie im Vorentwurf unzureichend und würde die Unsicherheit bei der Anwendung des BewG im Zusammenhang mit dem KAG verstärken. Der Begriff "Vermögensverwaltung" scheint im KAG eine andere Bedeutung zu haben als im BewG, was dem Grundsatz der Kohärenz der Gesetzgebung widerspricht (Bundesamt für Justiz, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Auflage, Bern 2007). Es wäre also wichtig zu präzisieren, was der Gesetzgeber unter diesem Ausdruck versteht, denn im Immobilienbereich kann der Begriff sowohl die restriktive Vermögensverwaltung der kollektiven Kapitalanlage, als auch die sehr breite Auslegung der Liegenschaftsverwaltung, welche die Verwaltung des laufenden Liegenschaftsunterhalts und das Mietzinsinkasso umfassen, bedeuten.

\*\*\*

Allgemein betrachtet stellt unser Verband fest, dass der Ständerat vor weniger als drei Jahren zwei Motionen klar abgelehnt hat, die in die gleiche Richtung zielten wie der aktuelle Vorschlag des Bundesrats. Dieser wollte das Gesetz selbst vor weniger als zehn Jahren komplett aufheben. Die zahlreichen Änderungsentwürfe, auch wenn sie alle gescheitert sind, reichen trotzdem aus um die Anleger zu verunsichern. Hinzu kommen die tiefgreifenden Änderungen der Rahmenbedingungen im Immobilienmarkt, die kürzlich durch das neue Raumplanungsgesetz und die Lex Weber eingeführt wurden.

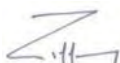
Die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz hängt stark von der Rechtssicherheit und der Kohärenz der Rechtsänderungen ab. Der in Vernehmlassung gegebene Vorentwurf des BewG folgt leider nicht dieser Logik der Konstanz, zumindest was die Behandlung der kollektiven Immobilienanlagen betrifft. Da die Verbesserungen, die durch die vorgelegten Änderungen erreicht werden sollen, eine Gefährdung der unerlässlichen Stabilität der Gesetzgebung nicht rechtfertigen, ist COPTIS der Meinung, dass dieser Gesetzesentwurf verworfen werden sollte.

\*\*\*

\*

Freundliche Grüsse

Für COPTIS



Philippe Zufferey  
Vizepräsident



Jean-Yves Rebord  
Leiter Rechtsdienst

"

Rct 'g/o chlgv'èqwt t lgt (egba@bj.admin.ch)

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
3003 Berne

Lausanne, le 24 mai 2017

**O qf hlec vkpp'f g'ic' hqklf f<sup>2</sup> t cng' tmt' hces wkukpp'f do o gwdu' r' ct' f gu' r gt uqppgu' «' hz' vt cpi gt "**  
**Rt qe<sup>2</sup> f wt g' f g'èqpuwnc vkpp'"**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à la mise en consultation du projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, «Lex Koller»).

Notre association vise à encourager en Suisse les activités liées à la titrisation immobilière, notamment celles développées par ses membres sous la forme de placements collectifs de capitaux et de représenter les vues et les intérêts des membres auprès du gouvernement et d'autres instances suisses ou étrangères.

Par la présente, nous souhaitons attirer votre attention sur les problématiques liées à deux modifications envisagées dans ledit projet.

**K0 Uwr r t g u k q p ' f w ' b c t e j <sup>2</sup> ' t <sup>2</sup> i w i d g t ' è q o o g ' b q v k i f è g z g o r v k p p ' « ' h z p v g t f l e v k p p ' f è c e s w <sup>2</sup> t l t ' f g u ' r c t v u ' f g ' h q p f u ' q w ' f g u ' c e v k p u ' f g ' U K E C X ' l o o q d k k t g u ' r c t ' f g u ' r g t u q p p g u ' « ' h z ' v t c p i g t ' c w ' r t q h v ' f è w p g ' è q v c v k p p ' « ' w p g ' d q w t u g ' u w k u g "**

A l'article 4 alinéa 1 lettres c et e du projet de modification de la LFAIE mis en consultation, il est envisagé comme « f<sup>2</sup>. x g r r r g o g p v r q u u k d r g » de remplacer l'existence d'un marché régulier par la cotation à une bourse suisse.

Si ce développement devenait effectif, l'acquisition de parts de fonds de placement immobiliers et d'actions investisseurs de SICAV immobilières serait possible pour des personnes à l'étranger uniquement si elles sont cotées à une bourse suisse. Un tel développement n'est pas souhaitable pour les quatre raisons suivantes au moins :

(a) La possibilité pour des personnes à l'étranger d'acquérir des parts de fonds immobiliers faisant l'objet d'un marché régulier en bourse ou hors bourse a été insérée pour la première fois à l'article 2

lettre d de l'Arrêté fédéral du 21 mars 1973, à l'occasion d'une modification visant à renforcer drastiquement le régime de l'autorisation (FF 1972 II 1237). Depuis plus de 40 ans, aucun abus n'a été relevé par les autorités cantonales du registre foncier si bien que lors de l'adoption et des nombreuses modifications de la Lex Von Moos, de la Lex Furgler, de la Lex Friedrich, puis de l'actuelle Lex Koller, cette possibilité a été maintenue sans jamais avoir été remise en question.

(b) Selon l'article 67 LPCC, les fonds immobiliers et les SICAV immobilières doivent obligatoirement veiller à l'existence d'un marché régulier qui peut intervenir en bourse ou hors bourse. Cette obligation participe de l'originalité des fonds immobiliers suisses qui a fait leur succès car elle permet en retour de prévoir une obligation de rachat avec des préavis de 12 mois (art. 66 al. 2 LPCC). La FINMA le rappelle encore dans son dernier rapport d'activité (FINMA, Rapport 2016, p. 69). Elle admet qu'un marché régulier hors bourse existe dès lors que la direction de fonds, respectivement la SICAV, a conclu un contrat de teneur de marché avec une banque ou un négociant en valeurs mobilières.

La possibilité 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. Si seule une cotation était désormais possible pour accueillir des personnes à l'étranger, les organes des fonds ou des SICAV seraient incapables de vérifier que les acheteurs en bourse remplissent les conditions de qualification requises. Si la LFAIE devait soumettre à autorisation l'acquisition de parts de fonds immobiliers, respectivement d'actions investisseurs de SICAV immobilières, non cotés à une bourse suisse, le lancement de nouveaux produits de placements collectifs immobiliers pourra s'opérer uniquement avec des investisseurs qualifiés suisses ou domiciliés suisses, même si des personnes à l'étranger ne devaient représenter qu'une infime partie des investisseurs initiaux. Ainsi, le régime d'interdiction deviendrait plus sévère pour les placements collectifs immobiliers non cotés qu'il ne le serait pour les sociétés immobilières puisque dans ce cas la règle des 2/3 s'applique (art. 6 al. 2 let. a LFAIE).

(c) Les fonds de placement immobiliers et les SICAV immobilières se distinguent des sociétés immobilières, non seulement par le fait qu'elles sont soumises à l'autorisation et à la surveillance de la FINMA, mais aussi par la structure particulière de leur gouvernance. Au sein des fonds de placements immobiliers, les investisseurs n'ont pas de droits sociaux et le pouvoir est dans les mains de la direction de fonds, respectivement de ses actionnaires (FF 1964 I 252 et RNRF 1968, n° 49, p. 17ss). Au sein des SICAV immobilières, le pouvoir est dans les mains du conseil d'administration et des actionnaires entrepreneurs qui en sont les véritables propriétaires pour être les seuls à pouvoir décider de sa liquidation (art. 96 al. 2 let. a LPCC). A ce titre, l'identité des membres du conseil d'administration et des actionnaires qualifiés de la direction de fonds ainsi que celle des membres du conseil d'administration et des actionnaires entrepreneurs de la SICAV doit obligatoirement être communiquée à la FINMA lors de la



procédure d'autorisation afin qu'elle vérifie qu'ils ne sont pas susceptibles de remettre en cause une gestion irréprochable.

Dans la même logique, tout changement important qui intervient dans le cercle de ces personnes doit être préalablement approuvé par la FINMA. Enfin, dans les SICAV immobilières à gestion externe au sens de l'article 51 alinéa 2 OPCC qui représentent en l'état le 99% du marché, la gestion du portefeuille immobilier est en pratique toujours sous-déléguée par la société de direction à un gestionnaire de placements collectifs immobiliers lui aussi agréé par la FINMA. Les décisions afférentes aux immeubles font donc presque toujours l'objet d'une triple délégation en cascade : (i) au conseil d'administration de la SICAV, (ii) à la société de direction et (iii) au gestionnaire agréé. Ainsi, les investisseurs ne peuvent pas influencer les décisions de placement que ce soit en droit ou en fait sauf à participer de manière importante au capital ou au conseil d'administration de la société de direction et/ou du gestionnaire agréé.

L'article 6 alinéas 4 et 5 LFAIE vise déjà ce même cercle de personnes sous le critère de la domination étrangère. Il est donc inutile de restreindre l'acquisition de parts de fonds immobiliers ou d'actions investisseurs de SICAV immobilières à celles qui sont cotées à une bourse suisse pour atteindre les objectifs visés par la LFAIE.

(d) La cotation n'est qu'une forme possible de marché régulier et l'organisation des marchés secondaires est en pleine évolution. A ce titre, le Parlement a adopté l'année dernière la loi sur l'infrastructure des marchés financiers afin d'appréhender les systèmes de négociation alternatifs aux bourses. De même, la FINMA a plus récemment encore édicté une directive 2018/1 sur l'exploitation des systèmes organisés de négoce. En outre, les innovations qui interviennent dans le domaine numérique, en particulier au niveau du blockchain, donnent à penser que dans un avenir proche les marchés secondaires se développeront sous d'autres formes encore inédites.

D'autre part, certains promoteurs de fonds immobiliers ou de SICAV immobilières ne souhaitent pas entrer en bourse afin d'éviter les effets collatéraux induits par une cotation sur un marché ouvert au public : (i) surcoûts administratifs pour l'admission et le maintien à la cotation, (ii) gestion des risques supplémentaires consécutifs à la publicité événementielle, aux délits d'initiés et à la manipulation de cours, (iii) pression exercée par l'agio ou le disagio du prix en bourse par rapport à la valeur nette d'inventaire, et (iv) effet de marché en cas de crise boursière qui contamine tous les titres cotés et dénature les caractéristiques de risque/rendement intrinsèques au fonds immobiliers.

Enfin, les fonds immobiliers ou de SICAV immobilières de petite taille, en dessous de CHF 100 millions, doivent remplir des exigences supplémentaires pour que leurs titres de participation soient admis à la cotation. Ces exigences visent à garantir une liquidité suffisante et se traduit en général par une obligation de mandater un market maker qui doit s'engager à offrir en permanence des offres d'achat et de vente. Le recours au service d'un market maker est très coûteux et rares sont les négociants en valeurs mobilières qui acceptent de tel mandat.

Il apparaît ainsi disproportionné et contraire à l'évolution des marchés de contraindre à la cotation en bourse suisses les fonds de placement immobiliers du seul fait que certains de leurs investisseurs seraient des personnes à l'étranger.

\*\*\*

Vu ce qui précède, COPTIS n'est pas favorable à la suppression du marché régulier comme motif d'exemption à l'interdiction d'acquérir des parts de fonds ou des actions de SICAV immobilières par des personnes à l'étranger au profit d'une cotation à une bourse suisse. Dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la cohérence de la réglementation ainsi qu'en conformité avec le principe de proportionnalité et pour tenir compte de l'évolution des marchés, COPTIS propose de maintenir la suppression de l'art. 4 alinéa 1 lettre c<sup>bis</sup> LFAIE proposée par le projet de modification et de libeller l'article 4 alinéa 1 lettre c de la manière :

*ë'hces wkukvqpf'f' mp'f' t qkv'f' g'rt qrtk' v' qw'f' mwmt wk'wmt 'wpg' r'ctv'f' mp' l'qpf' u'ko o qdkkgt 'qw'f' owp'g'cevqpp' kpxgwkuugwt u'f' owp'g' UKEX'ko o qdkk' t g' hqtus wg' egng/ek'pg' r'ck' r'cu' hqdlgv'f' mp' o' cte j' 2' t' i' wrkt. 'qw'wmt' wpg' r'ctv'f' mp' r'cv'ko qkpg' c'pcrqi wg' OGu'p'qvc o o' g'p'v' t' r'w' 2' 'eqpukwgt' w'p' b' cte j' 2' t' i' wrkt' <'k' r' 'eqvcvqpp' «' wpg' d'qwt ug' wkuug. "k' r' i' c'pkucvqpp' f' owp' o' cte j' 2' ugeqpf' ckt' g' j' qt u' d'qwt ug' r' ct' wpg' dcps wg' qw'w' p' 2' i' qekcpv' gp' xcngwt u' o' qdkk' t' gu. "qw' r' g' t' ckgo g'p'v' r' ct' r' g' d'cku' f' owp' g' r' r' vgl'qt o' g' f' g' p' 2' i' qekcvqpp' c'w' u' g'p' u' f' g' r' h'qk'wmt' h'p'lt' c'wt' wewt' g' f' g' u' b' cte j' 2' u' h'p'c'pekgt' u' i' "*

Subsidiairement, une clause de minimis devrait à tout le moins être prévue pour les placements collectifs dont la fortune est inférieure à CHF 100 millions :

*ë'hces wkukvqpf'f' mp'f' t qkv'f' g'rt qrtk' v' qw'f' mwmt wk'wmt 'wpg' r'ctv'f' mp' l'qpf' u'ko o qdkkgt 'qw'f' owp'g'cevqpp' kpxgwkuugwt u'f' owp'g' UKEX'ko o qdkk' t g' hqtus wg' egng/ek'pg' r'ck' r'cu' hqdlgv'f' mp' g' eqvcvqpp' «' wpg' d'qwt ug' wkuug' O' R' qwt' r' gu' l'qpf' u'ko o qdkkgt u' qw' r' gu' UKEX'ko o qdkk' t' gu' f' q'p'v' r' c' xcngwt' p' g' w' g' f' o' p' x' g' p' v' c' k' t' g' u' w' k' p' l' / t' k' w' t' g' «' 'EJ' H' 322' o' k' r' k' p' u. 'h' q' t' i' c' p' k' u' c' v' q' p' p' f' o' w' p' o' c' t' e' j' 2' ' u' g' e' q' p' f' c' k' t' g' j' q' t' u' d' q' w' t' u' g' r' c' t' w' p' g' d' c' p' s' w' g' q' w' w' p' p' 2' i' q' e' k' c' p' v' g' p' x' c' n' g' w' t' u' o' q' d' k' k' t' g' u. " q' w' r' g' t' c' k' g' o' g' p' v' r' c' t' r' g' d' c' k' u' f' o' w' p' g' r' r' v' g' l' q' t' o' g' f' g' p' 2' i' q' e' k' c' v' q' p' p' c' w' u' g' p' u' f' g' r' h' q' k' w' m' t' h' p' l' t' c' w' t' w' e' w' t' g' f' g' u' b' c' t' e' j' 2' u' h' p' c' p' e' k' g' t' u' x' c' w' w' e' q' v' c' v' q' p' p' «' w' p' g' d' q' w' t' u' g' w' k' u' u' g' i' O' "*

**HO O qf hlec vqpf' f' gu' t' 3' i' rgu' t' g' r' v' k' g' u' «' r' c' f' qo l' p' c' v' q' p' 2' v' t' c' p' i' 3' t' g' f' o' w' p' h' q' p' f' u' k' o' o' q' d' k' k' g' t' g' v' f' o' w' p' g' UKEX' c' t' v' 08. 'c' r' 04. 'h' s' 08' v' g' t' g' v' h' s' 4' d' l' u' +'**

La modification des règles relatives à l'examen d'une domination étrangère au sein des fonds immobiliers est des SICAV a déjà fait l'objet d'une adaptation à la nouvelle LPCC en 2013. La sécurité du droit déjà impose de ne pas modifier ces règles récentes.

Sur le fond, alors que l'existence d'une gestion étrangère du véhicule de placement est un critère impératif selon les règles actuelles, il ne deviendrait qu'un critère alternatif selon le projet. Or, la gestion du véhicule de placement est bel et bien le seul critère pertinent pour qualifier la domination étrangère sur ce dernier. Pour les fonds contractuels comme pour les SICAV, le principe même de placement collectif interdit aux investisseurs de participer aux décisions de placement en vertu du principe de la gestion déléguée (art. 7 al. 1 LPCC et art. 7 al. 4 LPCC a contrario). Au sein des fonds de placements immobiliers, les investisseurs n'ont aucuns droits sociaux et la gestion est dans les mains de la direction de fonds (FF 1964 I 252 et RNRF 1968, n° 49, p. 17ss). Au sein des SICAV immobilières, l'administration est dans les mains du conseil d'administration et des actionnaires entrepreneurs qui en sont les véritables propriétaires pour être les seuls à pouvoir décider de sa liquidation (art. 41 al. 2 et 96 al. 2 let. a LPCC), au surplus la gestion de la SICAV est en pratique systématiquement déléguée à une direction de fonds (art. 51 al. 5 LPCC).

Ainsi, par l'investissement dans un placement collectif de droit suisse, l'étranger acquière uniquement une influence indirecte sur des immeubles. La gestion reste de la responsabilité de la direction de fonds, voire du Conseil d'administration de la SICAV. Le pouvoir de disposition sur les immeubles revient donc à ces organes, voire au gestionnaire de placement collectif, et non à l'investisseur directement.

Lors de l'éventuelle liquidation du véhicule de placement, l'investisseur ne se verra pas, à de très rares exceptions près, attribuer des immeubles ou des parts d'immeuble, mais uniquement un substrat financier. A cet égard, les placements collectifs de capitaux présentent la particularité de pouvoir accueillir des capitaux étrangers, tout en conservant les centres de décision en Suisse.

Finalement, la terminologie employée par le projet est déficiente et renforcera les incertitudes quant à l'application de la LFAIE en lien avec la LPCC. Le terme de «gestion de fortune» est un terme qui se retrouve dans la LPCC avec une acception qui semble différente de celle que la LFAIE lui donne, ce qui contrevient au principe de cohérence de la législation (Office fédéral de la justice, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3e édition, Berne 2007). Il conviendrait donc de préciser ce que le législateur entend par cette expression qui peut viser, en matière immobilière, aussi bien la notion restrictive de gestion de placement collectif que celle très large de gérance d'immeuble recouvrant l'administration de l'entretien courant et de l'encaissement des loyers.

\*\*\*

De manière plus générale, notre association observe que le Conseil des Etats a clairement refusé, il y a moins de trois ans, deux motions allant dans le sens proposé aujourd'hui par le Conseil fédéral, alors que ce dernier proposait d'abroger complètement cette loi il y a moins de dix ans. Ces nombreux projets de modifications, bien que tous avortés, suffisent néanmoins à créer de l'insécurité auprès des investisseurs auxquelles s'ajoutent les profondes modifications cadres du marché immobiliers induits récemment par la nouvelle la LAT et de la Lex Weber.

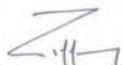
La compétitivité de la place économique suisse doit beaucoup à la sécurité de son droit et à la cohérence de ses amendements. Le présent projet de modification de la LFAIE mis en consultation ne s'inscrit malheureusement pas dans cette logique de constance à tout le moins s'agissant du traitement des placements collectifs immobiliers. Les améliorations que pourraient apporter la modification présentée ici ne sauraient justifier l'atteinte à la stabilité législative indispensable, COPTIS estime dès lors qu'il conviendrait d'abandonner ce projet législatif.

\*\*\*

\*

Veillez croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Pour COPTIS



Philippe Zufferey  
Vice-président



Jean-Yves Rebord  
Responsable des affaires juridiques



Per E-Mail:

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

29. Juni 2017

## **Stellungnahme betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Datum vom 10. März 2017 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) eröffnet und die interessierten Kreise eingeladen, Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir diese Möglichkeit mit dem vorliegenden Schreiben wahr.

### **Grundlegende Bemerkungen**

Die Credit Suisse **lehnt die vorgeschlagene Änderung** des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) – einschliesslich der zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen – **vollumfänglich ab**.

Wie bereits in der vom Bundesamt für Justiz bei Fahrländer Partner in Auftrag gegebenen unabhängigen Regulierungsfolgenabschätzung festgehalten wird, sind es nicht ausländische Investoren, welche die Transaktionsmärkte anheizen, sondern vielmehr Schweizer Investoren, die sich aufgrund des Tiefzinsumfelds mit einem Anlagenotstand konfrontiert sehen. Auch auf den Mietermarkt hätten weitere Einschränkungen gemäss Gutachten kaum eine Wirkung, da die Mieten primär durch eine steigende Flächennachfrage, lange Planungszeiten sowie die fehlende Verfügbarkeit von Bauzonen getrieben werden. Im Hinblick auf einen angemessenen Regulierungsprozess ist es unverständlich, dass trotz einer solchen ungünstigen Regulierungsfolgenabschätzung nicht auf den Vorentwurf verzichtet wurde.

Die von der Revision beabsichtigte Umsetzung des Postulats 11.3200 „Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder. Aufhebung des Verbots“ kann mittels Anpassung der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV) einfacher und rascher erfolgen. Eine Gesetzesrevision ist somit nicht notwendig. Auch der Einreicher des Postulats, Antonio Hodgers, hat nach einer Anpassung der BewV und nicht des BewG verlangt.

Weitere Verschärfungen wären zudem schädlich für den Ruf der Schweiz als offene Volkswirtschaft und würden zu Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland führen. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der beachtlichen Anlageerträge, welche Schweizer Anleger im Ausland erzielen, problematisch. Auch ist die Schweizer Wirtschaft auf hochqualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten angewiesen. Durch die vorgeschlagene Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen unter die Bewilligungspflicht sowie der Wiederveräusserungspflicht für Drittstaatenangehörige würde die Schweiz an Attraktivität für diese Arbeitnehmer verlieren.

Wir weisen weiter darauf hin, dass der Ständerat vor drei Jahren deutlich zwei Vorstösse (Motion 13.3975 «Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht der Lex Koller» sowie Motion 13.3976 «Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften in der Lex Koller») ablehnte, welche im Wesentlichen mit der in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Erweiterung übereinstimmen. Aus demokratiepolitischen Gründen erscheint es uns äusserst fragwürdig, diese Elemente so kurz nach einem ablehnenden parlamentarischen Entscheid im Rahmen einer Vernehmlassung erneut aufzubringen. Insbesondere da zwischenzeitlich keine signifikante Änderung der Ausgangslage erfolgt ist, welche eine erneute Beurteilung notwendig machen würde.

### **Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Für detaillierte Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen verweisen wir auf die Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie der Swiss Funds & Asset Management Association, welche wir unterstützen. In Ergänzung hierzu erlauben wir uns nachfolgend noch unsere Überlegungen zu ausgewählten Bestimmungen darzulegen.

#### *Einschränkung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG)*

Einleitend ist zu erwähnen, dass in Schweizer Immobilienfonds vor allem einheimische institutionelle Anleger (z.B. Pensionskassen oder Versicherungen) und Schweizer Privatanleger investieren. Insbesondere für kleinere Pensionskassen bieten Immobilienfonds eine gute Möglichkeit zur Risikodiversifikation mittels indirekten Immobilien-Investments. Die Zahl der ausländischen Anleger in Schweizer Immobilienfonds ist gering. So ergab eine Analyse der Credit Suisse aus dem Jahr 2014, dass beispielsweise im CS Real Estate Fund LivingPlus der Anteil an ausländischen Anlegern lediglich 5% ausmachte. An der Situation hat sich bis heute nichts geändert.

Schon immer durften Personen im Ausland Anteile an Immobilienfonds erwerben, sofern deren Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden. Es wird nun vom Bundesrat zur Diskussion gestellt, dass neu erforderlich sein soll, dass diese an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Heute ist nur ein Teil der rund 50 Schweizer Immobilienfonds börsenkotiert. Die nichtkotierten Fonds wären somit gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen, um weiterhin ausländischen Investoren offen zu stehen. Dies würde zu massiven Kosten für die Fonds führen, welche auf die Anleger überwältigt würden. Davon wären insbesondere die Schweizer Pensionskassen und somit letztlich deren Versicherte betroffen. Bei einem Ausschluss von ausländischem Kapital wäre ein Angebotsüberschuss mit entsprechender Preiskorrektur zu erwarten, von welcher wiederum die Pensionskassen und somit letztlich deren Versicherte negativ betroffen wären.

Die Voraussetzung des „regelmässigen Handels“ bezweckt, sicherzustellen, dass nicht über das juristische Gebilde eines Immobilienfonds tatsächlich gesehen Sachherrschaft über die Grundstücke ausgeübt werden kann. Die Voraussetzung des „regelmässigen Handels“ genügt, um diesen Zweck zu erreichen, und hat sich in der Praxis bewährt. Insbesondere ist zu erwähnen, dass der Anleger eines Immobilienfonds, sprich der Erwerber der Anteilsscheine weder Eigentümer noch Miteigentümer der Liegenschaften des Fonds wird und über keine Mitbestimmungsrechte verfügt. Der Anleger ist lediglich am Ertrag und am Vermögen des Immobilienfonds berechtigt.

*Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Mehrheit im geschäftsführenden Organ (Art. 6 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> BewG)*

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 Entscheidungen trifft. Dieses Kriterium wäre im Zusammenhang mit der entscheidenden Beeinflussung aber von ausschlaggebender Bedeutung, denn eine beherrschende Stellung hat in der Tat nur derjenige inne, welcher die wesentlichen Entscheidungen effektiv treffen oder zumindest beeinflussen kann.

Es ist u.E. weder sachgerecht noch zielführend, für die Frage der beherrschenden Stellung auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats abzustellen, würde dies doch zu unangemessenen und zweckfremden Ergebnissen führen: So hätte die neue Bestimmung etwa zur Folge, dass eine von Schweizern gehaltene Gesellschaft allein aufgrund des Umstandes, dass die Mehrheit der Verwaltungsratsmitglieder Wohnsitz im Ausland hat, als Person im Ausland qualifiziert. Umgekehrt könnte eine Gesellschaft einzig zum Zweck des Grundstückerwerbs (kurzfristig) Verwaltungsratsmitglieder mit Wohnsitz in der Schweiz einsetzen und somit ohne Bewilligungspflicht ein Grundstück erwerben. Der Gesetzeszweck, nämlich die Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens (Art. 1 BewG), würde mit der vorgeschlagenen Bestimmung nicht gefördert sondern eher gefährdet. Das im Bericht zum Vorentwurf enthaltene Argument, wonach sich die Zusammensetzung des Verwaltungsrates einfacher feststellen lässt als diejenige des Aktionariats bzw. des Einflusses der einzelnen Aktionärsgruppe, verfängt vor diesem Hintergrund nicht.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber für die Frage der „beherrschenden Stellung“ auch in anderen Rechtsgebieten richtigerweise allein auf die tatsächliche Einflussnahme abstellt. So gilt etwa gemäss Art. 37 BEHG i.V.m. Art. 56 BEHV ein nach schweizerischem Recht organisierter Effekthändler 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.“

Wird die ausländische Beherrschung vermutet, ist für den Grundstückerwerb eine Bewilligung durch die zuständige kantonale Behörde erforderlich (Art. 2 BewG). Der Grundstückerwerb wird in diesem Fall bewilligt, wenn das Grundstück zur Deckung von pfandgesicherten Forderungen dienen sollen (Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG). Der 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 auch nicht der gewünschten Verringerung des administrativen Aufwands.

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 zu willkürlichen und zweckfremden Ergebnissen führen.

Wir bedanken uns im Voraus für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Für allfällige Rückfragen oder weiterführende Erläuterungen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

CREDIT SUISSE AG



Urs Reich  
Public Policy Switzerland – Head Governmental Affairs



Florian Klemm  
Public Policy Switzerland – Deputy Head Governmental Affairs



Real Estate Asset Management  
Raymond Rüttimann  
Head Real Estate Switzerland, WDIR 1  
+41 44 334 43 41  
raymond.ruettimann@credit-suisse.com

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement  
EJPD  
3030 Bern

Zürich, 19. 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 **wir-***

*kungslos und werden als schädlich* erachtet. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung aufzeigt, führen die Massnahmen zu Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenü

*ber 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 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 pro-



fitieren (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 (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 Geschäfts-





betrieb 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 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.**





**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 an-



dere 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 Wohnimmobilienbesitzern 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 Wohnimmobilienbesitzer 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 marktüblichen 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

CREDIT SUISSE ASSET MANAGEMENT (Schweiz) AG



Beat Schwab  
Managing Director



Raymond Rüttimann  
Managing Director

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 12. 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 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:*



**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 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 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 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 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 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 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 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 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 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 Betriebsstättegundstücken 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 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

**Credit Suisse Funds AG**



Thomas Schärer



Thomas Vonaesch

**Par courriel et courrier A**  
**Union suisse des arts et métiers (USAM)**

A l'att. de Mme Hélène Noirjean  
Schwarztorstrasse 26  
Case postale

3001 **BERNE**

Paudex, le 12 juin 2017  
FD

**Modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes de l'étranger (LFAIE) – procédure de consultation (circulaire 140/2017)**

Chère Madame,

Nous vous remercions vivement de nous avoir consultés dans le cadre du projet mentionné sous rubrique et, après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre, dans le délai imparti, notre prise de position.

**1. Contexte général et remarques générales**

A titre de rappel, le Conseil des Etats a rejeté en 2014 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 de parts de propriété émanant de personnes à l'étranger, ce qui aurait une influence 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 crédit hypothécaire. 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 mêmes étrangers, des entreprises étrangères ont pu venir s'établir en Suisse et générer de la croissance. Ces entreprises fournissent également du travail à bon nombre d'entreprises suisses. Un renforcement de la LFAIE est de nature à décourager les étrangers d'investir en Suisse, ce qui n'est pas favorable au développement 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**

Il paraît 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. Le Tribunal fédéral interdit déjà le changement d'affectation, 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 de 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. Au surplus, nous nous référons à la prise de position du 24 mai 2017 de l'association suisse des professionnels en titrisation immobilière (COPTIS).

Enfin, le fait de soumettre ces transactions à autorisation 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 abandonnée.

### **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, on doit renoncer à ces modifications.

### **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 et ne nécessitent 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, pour échapper 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 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 notre économie. 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, nous nous opposons à cette modification.

## **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 habilitée à recourir. Si cette modification peut paraître opportune, elle ne saurait justifier une révision de la LFAIE, ce d'autant plus que les actuelles autorités habilitées 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 assujéti à la LFAIE dès lors que cette législation ne rentre pas dans leurs 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 le prévoit également, 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, nous nous opposons à cette modification.

### **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 encore plus le marché immobilier déjà passablement mis sous pression par les restrictions en matière d'octroi de crédit hypothécaire, 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, chère Madame, à l'assurance de nos sentiments bien dévoués.

Chambre vaudoise des arts et métiers



Frédéric Dovat



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern  
egba@bj.admin.ch

27. Juni 2017

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Revision der Lex Koller («Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland»)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 wurden wir eingeladen, an der Vernehmlassung zur 'Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland' (Lex Koller) teilzunehmen. Wir danken für diese Möglichkeit und nehmen gerne aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dazu Stellung.

---

**economiesuisse 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 Mehraufwänden bei Unternehmen und Behörden auslösen, die Standortattraktivität der Schweiz senken und Freihandelsabkommen gefährden, während sie auf die Preise und Mieten auf dem Immobilienmarkt keinen Einfluss hätte.**

---

### **1. Kein Bedarf für eine unnötige und schädliche Revision**

Die Gesetzesrevision ist nicht notwendig, nicht zielführend und schädlich. 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 könnte auf Verordnungsstufe (Art. 8 BewV) umgesetzt werden. Die weiteren Vorschläge in dieser Revision bringen hingegen nur unnötige Erschwerungen und werden deshalb von economiesuisse abgelehnt.

Die Revision hätte negative volkswirtschaftliche Auswirkungen, da sie administrative Mehraufwände bei Unternehmen und Behörden auslöste, die Standortattraktivität der Schweiz verminderte und Freihandelsabkommen gefährdete, während sie auf die Preise auf dem Immobilienmarkt keinen Einfluss hätte. Im Speziellen bei den zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen ist die Regulierungsfolgeabschätzung von Fahrländer und Partner eindeutig: «Die angestrebte Gesetzesänderung führt zu Regulierungskosten in unbekannter Höhe.». Des Weiteren heisst es dort: «Auch auf den Nutzermärkten ist aufgrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung keine Entspannung der Situation zu erwarten.». Besonders stossend finden wir im Zusammenhang mit diesen Erweiterungen, dass der Ständerat zwei Motionen von Nationalrätin Badran mit im Wesentlichen gleichen Inhalten vor knapp drei Jahren abgelehnt hat. Wir finden es deshalb unverständlich, dass deren Inhalte im Rahmen dieser Vernehmlassung erneut zur Diskussion gestellt werden.

Die Revision würde auch raumplanerisch unerwünschte Effekte zeitigen, da die Flexibilität bei Umnutzungen verloren ginge, z.B. wegen dem expliziten Umnutzungsverbot (Art. 4 Abs. 2 Bst. a / Art. 19a) und der Obergrenze bezüglich des Wohnanteils von Betriebsstätten (Art. 2 Abs. 3). In städtischen Gebieten wird heutzutage aus städtebaulicher und wohnpolitischer Sicht oft eine Umnutzung von Industriearealen angestrebt. Falls eine Liegenschaft in ausländischem Besitz ist, würde eine solche sinnvolle Entwicklung durch die vorliegende Revision erschwert.

## **2. Die Schweizer Nachfrage beeinflusst die Preise und Mieten am Immobilienmarkt - und nicht die ausländische Nachfrage**

Die Revision schlägt Verschärfungen vor, welche den Erwerb von Immobilien für ausländischen Firmen und die ausländische Bevölkerung in der Schweiz unnötig erschweren. Es wird fälschlicherweise unterstellt, dass die Preise im Immobilienmarkt durch Investitionen ausländischer Akteure, wie z.B. börsenkotierter Immobiliengesellschaften, in die Höhe getrieben werden. Dies ist aber nicht der Fall. Im heutigen Marktumfeld werden von börsenkotierten Immobiliengesellschaften nur 0.7% des Mietwohnungsbestandes gehalten, wobei mehrheitlich Inländer in diese Gesellschaften investieren.

Für die Situation auf dem Markt sind die Inländer verantwortlich. Die wichtigsten Treiber sind:

- Die erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz führt zu einem höheren Bedarf an Arbeitsplätzen und somit einer grösseren Nachfrage nach Geschäftsliegenschaften.
- Das Bevölkerungswachstum, die demographische Entwicklung, der steigende Wohnflächenbedarf pro Person (1980 pro Person 34m<sup>2</sup>, heute 45m<sup>2</sup>) und die höheren Ansprüche an die Qualität treiben die Nachfrage und den Preis auf dem Wohnliegenschaftsmarkt.
- Auf dem Immobilienmarkt sind inländische Investoren wie Pensionskassen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger, die u.a. das Geld ihrer Versicherten rentabel investieren müssen, auf dem Markt dominierend. Sie haben im momentanen Tiefzinsumfeld Mühe rentable Anlagen zu finden und weichen deshalb stark auf den Immobilienmarkt aus. Neben dem Zinssatz wird der Preis einer Immobilie v.a. durch den erwarteten Ertrag - also die erwarteten Mieteinnahmen - bestimmt.

Diese und weitere inländische Treiber treffen auf ein Angebot, das wegen der beschränkten Grösse der verfügbaren Bauzonen und der in städtischen Gebieten oft zu geringen Möglichkeit der Verdichtung begrenzt ist.

Die Revision hätte keinen Effekt auf die oben genannten nachfrageseitigen Haupttreiber auf dem Immobilienmarkt. Die Revision wäre wirkungslos und würde nicht zu tieferen Immobilienpreise und Mieten beitragen. Tiefere Preise würden v.a. aus einer Ausdehnung des Angebots resultieren. 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 Investition gefragt, damit auf dem bestehenden Bauland mehr und verdichtet gebaut würde. Deshalb ist es konterproduktiv eine Anbietergruppe aus dem Markt ausschliessen zu wollen, wie dies die vorliegende Revision als mögliche Erweiterung vorschlägt (Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken, Art. 1 Abs. 2 / Art. 2 Abs. 2 Bst. a / Art. 6a / Art. 9 Abs. 1 Bst. d, wie auch die Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, Art. 4 Abs. 1 Bst. c und der Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds, Art. 4 Abs. 1 Bst. e). Zugleich zeigen die vorgeschlagenen Ausnahmen bei den Betriebsstättegrundstücken für den Tourismus, dass auch der Bund in gewissen Bereichen die wichtige Rolle ausländischer Investoren anerkennt. Sie tragen aber nicht nur im Tourismus dazu bei, Produktions- und Dienstleistungsbetriebe in der Schweiz zu ermöglichen bzw. zu erhalten. Die in der Revision genannten Ausnahmen sind 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?

### **3. Erhöhung des administrativen Aufwandes**

Die Umsetzung der Lex Koller stellt die Unternehmen und die kommunalen und kantonalen Behörden bereits heute vor komplexe Fragen. Diese 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 und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1ter), Umnutzungen (Art. 4 Abs. 2 Bst. a / Art. 19a)). 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 untertrieben.

### **4. Diskriminierung gefährdet den Freihandel**

Die Vorlage widerspricht dem Prinzip des freien Marktzugangs. Die Vorlage steht teilweise explizit im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verträgen. Im Speziellen betrifft dies die Art. 4 Abs. 1 Bst. e. und g, Art. 6a, Art. 8, Abs. 1, Bst. e und Art. 8, Abs. 1 Bst. d. So sind z.B. Art. 4 Abs. 1 Bst. e. und Art. 8 Abs. 1 nicht mit dem Freihandelsabkommen mit China vereinbar.

Zudem kennen einzelne Staaten wie z.B. Italien in ihrem Recht Gegenseitigkeitsvorbehalte (sog. Reziprozitätsklauseln). 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 darf. Würden nun Betriebsstättegrundstücke wieder der Lex Koller unterstellt, hätte dies zur Konsequenz, dass auch Schweizer keine Betriebsstättegrundstücke 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 bezüglich 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.

Des Weiteren ist die Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Zwangsvollstreckung (Art. 8 Abs. 1 Bst. d) diskriminierend: Es dürften nur noch Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben können. Damit würden in der Schweiz zugelassene Banken und Versicherungen, die ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, in ungerechtfertigter Weise diskriminiert.

Wir sind gegenüber dem vorgeschlagenen Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 1, Abs. 2) skeptisch. Es ist fragwürdig Verschärfungen einzuführen und diese über den Vorbehalt von völkerrechtlichen Verträgen wieder für zahlreiche Staaten rückgängig zu machen. Die Frage, ob Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben dürfen, darf nicht nach mehr oder weniger zufälligen Kriterien für verschiedene Staaten unterschiedlich beantwortet werden. Die Umsetzung des Gesetzes würde damit zu stark verkompliziert. Die einzige Lösung ist aus unserer Sicht, dass das gesamte Gesetz die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen berücksichtigt.

## **5. Senkung der Standortattraktivität für Firmen wie auch für Arbeitsnehmende**

Insgesamt würden die vorgeschlagenen Verschärfungen die Standortattraktivität der Schweiz senken. Mit der unterbreiteten Revision würden den Unternehmen zusätzliche administrative Hürden und Rechtsunsicherheiten mit entsprechenden Kosten aufgebürdet. Investitionsbereite Firmen könnten durch die zusätzlichen Bestimmungen abgeschreckt werden, in der Schweiz zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Es trifft aber nicht nur ausländische Firmen. Von den Verschärfungen wären auch traditionelle Schweizer Unternehmen mit internationalem Aktionariat betroffen. Die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen darf aber nicht noch mehr erschwert werden.

- Im Speziellen erschwert die Einführung der Vermutung der ausländischen Beherrschung bei ausländischer Mehrheit im geschäftsführenden Organ (Art. 6 Abs. 2 Bst. bbis) die Besetzung des Verwaltungsrats mit den geeignetsten Personen unabhängig von ihrer Nationalität. Die heutig geltenden Vermutungstatbestände in Bezug auf das Kapital und der Verteilung der Stimmrechte bildet die Einflussnahme von Ausländern auf die Geschäftstätigkeit ausreichend ab. Die Geschäftsleitung und somit auch der Verwaltungsrat arbeiten im Auftrag der Generalversammlung, welche das oberste Organ einer Gesellschaft ist. Deshalb müssen sich die Vermutungstatbestände auf dieses oberste Organ beschränken.
- In grossen Firmen gibt es teilweise Tochtergesellschaften, welche die Immobilien halten und diese an andere Tochtergesellschaften vermieten. Mit dem vorgeschlagenen Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken (Art. 1 Abs. 2 / Art. 2 Abs. 2 Bst. a / Art. 6a / Art. 9 Abs. 1 Bst. d) würde diese Praxis stark erschwert und die betriebliche Flexibilität im Immobilienmanagement unnötig eingeschränkt.
- Mergers & Acquisitions – Transaktionen würden erschwert. Je nach Besitzstruktur könnte eine sinnvolle, oft auch arbeitsplatzerhaltende Veräusserung eines Betriebsteils an eine ausländisch beherrschte Firma nicht mehr möglich sein, da sich der Kreis der potentiellen Kaufinteressenten verkleinerte. Ausländische Interessenten könnten von einem Bewilligungsverfahren mit ungewisser Dauer und ungewissem Ausgang abgeschreckt werden.

Zudem fördert diese Vorlage eine diskriminierende, ausländerfeindliche Abschottung der Schweiz. Die Attraktivität der Schweiz als Arbeitsort für hochqualifizierte Spezialisten aus Drittstaaten, auf welche die Wirtschaft angewiesen ist, würde stark leiden. Denn das Erwerben einer eigenen Wohnung ist vielen hochqualifizierten ausländischen Arbeitsnehmenden ein wichtiges Anliegen. Dies würde durch die Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige und die Einführung einer Veräusserungspflicht (Art. 2 Abs. 2 Bst. b und Art. 8 Abs. 1 Bst. e sowie Abs. 1<sup>ter</sup>) unnötig erschwert. Die Veräusserungspflicht wäre ausserdem eine Verletzung der Eigentumsfreiheit.



Schliesslich ist diese Vorlage ein weiteres Beispiel, dass der Börsenstandort wegen der stetigen Zunahme von Regulierungen laufend an Attraktivität verliert. Die neuen Vorschriften in Bezug auf Immobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e, Angleichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. c sowie Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. cbis) hätten voraussichtlich zur Folge, dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten. Ein Erwerb von Anteilen durch Personen im Ausland kann im Rahmen des Börsenhandels nicht festgestellt werden, da es keine Möglichkeit gibt, zwischen in- und ausländischen Investoren zu unterscheiden. Es könnte folglich auch nicht verhindert werden, dass Ausländer ohne Bewilligung Aktien an Immobiliengesellschaften erwerben. Dies führte dazu, dass sich Immobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten und es keine Neukotierungen geben würde. Betroffen von einer Dekotierung wären auch zahlreiche Schweizer Pensionskassen, Versicherungen und Kleinaktionäre, da die Markteffizienz dieses momentan effizienten Marktes abnähme. Zudem würde der Ausschluss von ausländischem Kapital bei Immobilienfonds zu sinkenden Kursen führen. Durch die zu erwartenden Wertverluste wären die Vermögen der beruflichen Vorsorge (BVG) sowie die Versicherungs- und Sparkapitalien vieler Schweizer Bürgerinnen und Bürger gefährdet.

#### **6. Fazit: Vollumfängliche Ablehnung der Revision**

Wir lehnen die Revision inkl. den zur Diskussion gestellten Erweiterungen vollumfänglich ab. Auf die vorgeschlagene Revision sollte verzichtet werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für die Beantwortung allfälliger Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Prof. Dr. Rudolf Minsch  
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /  
Chefökonom



Dr. Roger Wehrli  
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik und Bildung



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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Bern, 28. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne nehmen wir hierzu wie folgt Stellung.

### **I Zusammenfassung**

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

Der Bundesrat hat sich das Ziel gesetzt, die Missstände auf dem Immobilienmarkt Schweiz zu korrigieren und den administrativen Aufwand für die kantonalen und eidgenössischen Behörden zu reduzieren. Wir teilen die im Erläuterungsbericht skizzierte Ausgangslage und Analyse nicht. Einerseits sinken die Mietpreise im Gewerbebereich aufgrund des stetig wachsenden Angebots. Andererseits sind die steigenden Mietpreise im Wohnbereich nicht Folge von ausländischen Investitionen, sondern abhängig von diversen anderen Faktoren wie der stetig wachsende Flächenbedarf pro Kopf oder der ungenügenden Verdichtung. Zudem wurde etwa mit der Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative oder der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes bereits weitreichend in den Immobilienmarkt eingegriffen und Wirkung erzielt. Die Konsequenzen davon haben in erster Linie die vom Tourismus abhängigen Gebiete zu tragen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Anpassung der „Lex Koller“ scheinen das Gegenteil des eigentlichen Zieles zu bewirken und tragen aufgrund neuer Bewilligungsvorschriften eher zu einer Zunahme von Bürokratie bei, ohne dabei ersichtlichen Mehrwert zu schaffen. Es entsteht der Eindruck, dass die Vorlage künstlich aufgebläht wurde, um eine Revision zu rechtfertigen. Reine Änderungen der Darstellung oder die Kodifizierung der Praxis rechtfertigen diese Gesetzesanpassungen sicherlich nicht. Wir sind klar der Meinung, dass diese Vorlage weder notwendig noch zweckmässig ist. In der Summe scheint es sich um eine ideologisch geprägte Vorlage zu handeln, was auch die im Erläuterungsbericht dargelegten Motive unterstreichen. Aus diesen Gründen lehnt die ENTWICKLUNG SCHWEIZ die Gesetzesänderung ab und geht im Folgenden auf die wichtigsten Forderungen ein.



Fakt ist, dass das **Postulat 11.3200 Hodgers** ohne Revision des Gesetzes sondern durch eine blosse Verordnungsänderung (wie von NR Hodgers verlangt) umgesetzt werden kann; 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 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 Verkaufentscheide? 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 Hypothekendarlehen gewähren, und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben. Wie bei jeder Hypothekendarlehen 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 Zwangsversteigerungen 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 unge-



prüft 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 bei der Entscheidung 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 Dis-



kriminierung 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.
- 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.



### 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. Betroffenen 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 danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

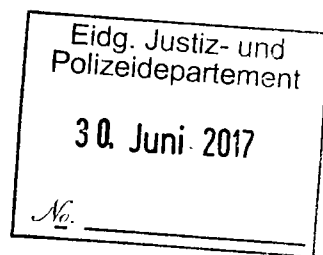
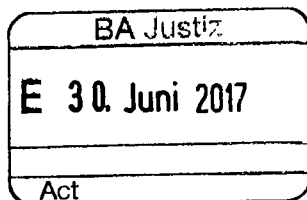
Freundliche Grüsse  
Entwicklung Schweiz

Dr. Martin Schmid  
Präsident / Ständerat

Bernhard Büchler  
Geschäftsführer

Legende:

Wir bezeichnen das geltende Gesetz und die geltende Verordnung mit "BewG" bzw. "BewV" und die Revisionsvorlage mit "VE-BewG".



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 Fachkammer Stockwerkeigentum SVIT (nachfolgend FK STWE SVIT) ist das auf Stockwerkeigentum fokussierte Fachorgan des Berufs- und Fachverband der Immobilienwirtschaft SVIT, der über 2'000 Unternehmen vertritt, 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

Die FK STWE 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 die FK STWE 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. Die FK STWE 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. Die FK STWE 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 die FK STWE 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 Ab-

wehr 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 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. Die FK STWE 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.

Die FK STWE SVIT begründet ihre 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 die FK STWE 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. Die FK STWE 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. Die FK STWE 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). Die FK STWE 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 der FK STWE 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 Konjunkturlaufbahn 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. Die FK STWE SVIT teilt diese Einschätzung der Autoren uneingeschränkt.

Schliesslich lehnt die FK STWE 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 begrüessen, wenn beispielsweise Privatpersonen nach ihrer Wohnsitzaufgabe über das Grundeigentum mit der Schweiz verbunden bleiben und – nebenbei – hier weiterhin Steuern zahlen.

Zusammenfassend lehnt die FK STWE 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 Anlagendruck 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 die FK STWE 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 die FK STWE 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. Die FK STWE SVIT fordert den Bundesrat nachdrücklich auf, das Vorhaben nicht weiterzuerfolgen.

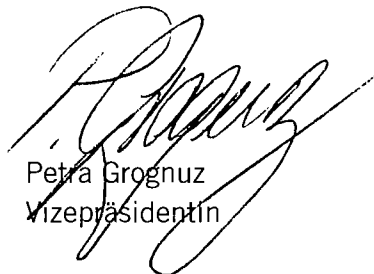
### **Kontakt**

lic.iur. Michel de Roche, Advokat; Tel. 061 666 61 55, [mdr@ah5.ch](mailto:mdr@ah5.ch)

### **Fachkammer Stockwerkeigentum SVIT**



Michel de Roche  
Präsident



Petra Grognez  
Vizepräsidentin



Secrétariat général

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

Département fédéral de justice et police  
DFJP  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Genève, le 28 juin 2017  
FER No 18-2017

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

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés dans le cadre de ce projet de modification de la LFAIE.

La Fédération des Entreprises Romandes (FER), association patronale faitière romande représentent plus de 42'000 entreprises et est très sensible aux conditions cadre pour l'avenir des entreprises et le développement économique de notre pays.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFAIE en 1985 et sa révision en 1997 nous n'avons pas constaté de disfonctionnement dans le marché immobilier qui serait susceptible de motiver des modifications légales telles qu'elles sont proposées. Les normes actuelles nous paraissent suffisantes pour prévenir une emprise étrangère trop importante sur le sol suisse.

Depuis le refus en 2014 des deux motions Badran nous ne voyons en quoi la situation du marché aurait tant changé pour justifier une modification de la loi. L'exposé des motifs ne relate d'ailleurs aucun abus ou exagération dans ce domaine.

La Suisse vit, comme de nombreux pays industrialisés, dans un climat de méfiance par rapport à l'avenir. Une tendance au protectionnisme sévit à laquelle nous pensons qu'il ne faut pas céder.

La limitation de l'immigration, la suppression des statuts fiscaux, la modification des conditions d'accès aux forfaits fiscaux sont autant de facteurs d'incertitude qui péjorent les conditions cadre pour une économie prospère. Rajouter des contraintes supplémentaires pour l'acquisition d'immeubles par des étrangers péjorera indéniablement ces conditions cadre pour le maintien et le développement d'activités économiques par des entrepreneurs étrangers sur notre territoire.

En effet, bon nombre de chefs d'entreprise qui souhaitent s'implanter en Suisse commencent par s'installer dans des locaux en location tout en envisageant l'acquisition de leurs propres locaux d'exploitation en fonction du développement de leurs activités, mais aussi l'acquisition d'une résidence principale pour leurs besoins personnels. Un frein à cette possible acquisition ne ferait qu'accroître les éléments négatifs dans leur réflexion globale.

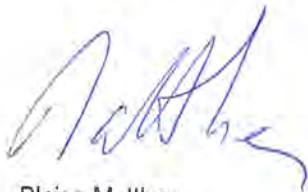
De plus, le marché immobilier, de par ses spécificités cantonales, est maîtrisé essentiellement par des acteurs locaux. L'activité d'intermédiaires étrangers et/ou pour des étrangers est très marginale et représente une part résiduelle des transactions qui n'a pas d'effet notable sur les prix du marché. Ceci est d'ailleurs confirmé par le rapport de Stephan Fahrländer fourni en annexe du rapport explicatif.

### Conclusion

La Suisse a besoin d'investisseurs étrangers. Le dynamisme de son économie est dû à son ouverture au monde. De nouvelles contraintes, visant à restreindre les investissements de personnes à l'étranger sur notre territoire, représenterait un risque supplémentaire pour le développement économique de notre pays et donc pour les emplois et les recettes fiscales.

Hormis la concrétisation du postulat Hodgers 11.3200, qui ne nous paraît pas essentielle mais ne pose pas de problème particulier, la FER est, par conséquent, opposée à ces propositions de modification représentant un durcissement des conditions cadre dans un environnement économique qui a besoin de stabilité et de prévisibilité. En ce sens, elle préférerait, au contraire, un assouplissement des normes légales et des contraintes administratives.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.



Blaise Matthey  
Secrétaire général



Jacques Bené  
Directeur à la FER Genève  
Services généraux et immobilier

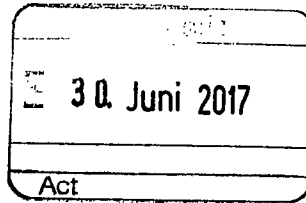


FIABCI

REQU 16

29 JUN 2017

FIABCI Suisse



Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

30. Juni 2017

No. \_\_\_\_\_

Per email (egba@bj.admin.ch) Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD

3003 Bern

Fribourg, den

28/06/17

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Dürfen wir Ihnen FIABCI kurz vorstellen?

FIABCI International repräsentiert weltweit als Sparten übergreifende Organisation alle Immobilienfachbereiche, wie Maklerwesen, Verwaltung, Expertise, Investment, Immobilienentwicklung, Consulting, Recht, Architektur, Planung und Versicherungen.

Zu den Schwerpunkten von FIABCI gehören globale Vernetzung, internationale Geschäftsentwicklung, Ausbildung und Interessensvertretung in der globalen Immobilienindustrie. Mit Mitgliedern aus 65 Ländern, einschließlich 100 Berufsverbänden, 65 akademischen Institutionen und 3000 individuellen Mitgliedern aus allen Berufen des Immobiliensektors ist FIABCI die weltweit repräsentativste Organisation der Immobilienindustrie und hat einen **Beratungsstatus im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen** inne.

FIABCI Suisse, dem „Swiss-Chapter“ von FIABCI International, gestaltet aktiv den Wissensaustausch und die Kontaktpflege der Immobilien-Berufsleute unter allen



Landesteilen der Schweiz wie auch unter den Berufsleuten der Schweiz mit denjenigen dem Ausland. Selbstverständlich sind wir dabei auch der Imagepflege des Investitionsstandortes „Schweiz“ verpflichtet.

In diesem Kontext beziehen wir uns auf die publik gewordene Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller"). Dazu gestatten wir uns, wie folgt Stellung zu nehmen:

Wir lehnen die Wiederunterstellung des Erwerbs von Betriebsstätten-Grundstücken durch Personen im Ausland grundsätzlich ab:

1. Im Ausland verschlechtert sich die Wahrnehmung der Schweiz als verlässlicher und berechenbarer Investitionsstandort mit jeder Diskussion erneut. Dies unbesehen der im Detail noch so sorgfältig ausgearbeiteten Vorschriften, nach welchen unter Umständen ein Erwerb doch möglich ist.
2. Die administrativen Mehraufwendungen eines Bewilligungsverfahrens gepaart mit einem auch noch so kleinen rechtlichen Restrisiko eines Verfahrens werden im internationalen Wettbewerb der Unternehmensstandorte ganz klar von „unnötig selbstgeschaffenem“ Nachteil sein. Monatelange schwebende Zustände von Rechtsgeschäften (nicht nur beim Käufer und Verkäufer, auch bei finanzierenden Banken und nicht zuletzt auch bei Notaren und Grundbuchämtern) sind zu vermeiden.
3. Nach unserer Wahrnehmung können in der Praxis ausländische Investoren heute auf dem schweizerischen Immobilienmarkt ohnehin nur noch die von einheimischen Investoren verschmähten Objekte erwerben.
4. Aus der Praxis gesehen werden schon nur die zur Regelung des Überganges vom bisherigen Recht zu einem – absolut zu verhindernden – Neurecht unnötig entstehende Probleme und substanzielle Regulierungsfolgekosten (bei den jeweiligen Beteiligten und bei Behörden) schaffen.

Wir lehnen ein grundsätzliches Verbot des Erwerbes von Anteilen (in der Regel Aktien) an Wohn-Immobilien-gesellschaften durch Personen im Ausland ab:

1. Der Finanzplatz Schweiz wird seine Attraktivität ohne Not weiter einbüßen, wenn börsenkotierte Firmenanteile nicht mehr frei gehandelt werden können.
2. Aus der Praxis gesehen werden schon nur die zur Regelung des Überganges vom bisherigen Recht zu einem – absolut zu verhindernden – Neurecht unnötig entstehende Probleme und substanzielle Regulierungsfolgekosten (bei den jeweiligen Beteiligten und bei Behörden) schaffen.

Das aus unserer Sicht unnötige Vorhaben einer Gesetzesrevision ist zudem auch aus den folgenden Gründen abzulehnen:

1. Der Ständerat hat zwei Motionen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vor weniger als drei Jahren deutlich abgelehnt. Eine Neuauflage derselben Vorschläge innert so kurzer Frist macht ohne materiell bestehenden Anlass keinen Sinn.
2. Die zur Diskussion gestellten Erweiterungen werden gemäss der vom Bundesamt für Justiz eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 ohnehin weitgehend wirkungslos bleiben.

Aufgrund der unter strategischem Blickwinkel derart klar negativ zu beurteilenden Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland erübrigt sich eine weitere detaillierte Stellungnahme aus unserer Sicht.

Zusammenfassend kann aus unserer Sicht festgehalten werden, dass die Vorlage dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs widerspricht und damit der Wettbewerbsfähigkeit des Produktions- und Dienstleistungsstandortes Schweiz eigentlich nur schaden kann.

Wir bitten Sie deshalb, die oben aufgeführten Punkte in Ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und danken im Namen aller Haupt- und Einzelmitglieder von FIABCI Suisse im Voraus bestens.

FIABCI Suisse

Der Präsident:

*Ferdinand Kunz*

Der Generalsekretär:

*Daniel Bürdel*

Unsere Hauptmitglieder

**uspi** suisse

union suisse des professionnels de l'immobilier

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER**

**svit**

**SCHWEIZ**

**SCHWEIZERISCHER VERBAND DER IMMOBILIENWIRTSCHAFT**

## foreign banks . in switzerland.

Bundesamt für Justiz  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
zHv Herrn Hermann Schmid  
PER E-MAIL (egba@bj.admin.ch)

Zürich, 23. Juni 2017

### **Vernehmlassungsantwort**

### **Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrter Herr Schmid  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die vom Bundesrat am 10. März 2017 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Dem *Verband der Auslandsbanken der Schweiz* sind 120 in der Schweiz ansässige und bewilligte, der FINMA unterstellte Finanzdienstleister angeschlossen. Ein Teil dieser Institute ist hauptsächlich oder zumindest grossteils im Hypothekengeschäft tätig. Ihre Geschäftstätigkeit ist damit durch die vorgeschlagene Revision des Bundesgesetzes direkt betroffen.

Im Namen dieser Institute nehmen wir zum Entwurf der Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wie folgt Stellung:

1. Bewilligungsfähigkeit (Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG)

Wir sind mit der vorgeschlagenen Änderung von Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG nicht einverstanden.

#### **Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG (bisher)**

Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

- d. zur Deckung pfandgesicherter Forderungen ausländischer und ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Banken und Versicherungseinrichtungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen.

#### **Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG (Entwurf Vernehmlassung)**

Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

- d. zur Deckung pfandgesicherter Forderungen von Banken und Versicherungseinrichtungen mit Sitz in der Schweiz in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen.

## foreign banks . in switzerland .

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, die Bewilligungsfähigkeit des Erwerbs einer Liegenschaft zur Deckung einer pfandgesicherten Forderung davon abhängig zu machen, ob die ausländisch beherrschte Bank einen rechtlichen Sitz in der Schweiz begründet hat oder nicht. Keine Bewilligungsfähigkeit wäre demzufolge bei einer ausländischen oder ausländisch beherrschten Bank gegeben, welche zwar in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassen und im Handelsregister eingetragen ist, über eine physische Präsenz in der Schweiz verfügt und dem Bankengesetz sowie der Kontrolle durch die FINMA untersteht, welche aber als Zweigniederlassung in der Schweiz tätig ist. Für eine solche ungleiche Behandlung von bestimmten Auslandsbanken besteht kein sachlich gerechtfertigter Grund.

Wir anerkennen grundsätzlich das Bedürfnis, die Bewilligungsfähigkeit des Erwerbs einer Liegenschaft zur Deckung einer pfandgesicherten Forderung nur ausländischen bzw. ausländisch beherrschten Banken zu gewähren, welche einer Kontrolle durch die schweizerischen Behörden unterstehen, und über eine physische Präsenz in der Schweiz sowie einem entsprechenden Handelsregistereintrag verfügen. Das mit Blick auf die Bewilligungsfähigkeit entscheidende Kriterium kann indessen nicht eine blosser Formalie wie das Bestehen eines (rechtlichen) Sitzes sein. Sachlich gerechtfertigter Anknüpfungspunkt wäre allenfalls die Unterstellung unter das Bankengesetz und unter die Aufsicht der Bank durch die FINMA bzw. die physische Präsenz in der Schweiz, welche im Falle einer schweizerischen Zweigniederlassung besteht. Wir stellen fest, dass in der vorgeschlagenen Fassung die Zweigniederlassungen faktisch behandelt werden wie ausländische Institute, welche grenzüberschreitend im Hypothekengeschäft in der Schweiz tätig sind. Dies ist eine u.E. unerwünschte und ungerechtfertigte Benachteiligung einer Bank in der Schweiz mit physischer Präsenz und bankengesetzlichem Status.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

### **Alternativvorschlag 1: Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG**

Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

d. zur Deckung pfandgesicherter Forderungen ausländischer und ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener und dem Bankengesetz und damit der Kontrolle der FINMA unterstehender Banken und Versicherungseinrichtungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen.

### **Alternativvorschlag 2: Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG**

Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

d. zur Deckung pfandgesicherter Forderungen von Banken und Versicherungseinrichtungen mit Sitz *oder Zweigniederlassung* in der Schweiz in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen.



## foreign banks . in switzerland .

### 2. Beherrschende Stellung (Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG)

Wir begrüßen im Grundsatz die klarere Formulierung von Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG.

#### **Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG (bisher)**

Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:

- 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.

#### **Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG (Entwurf Vernehmlassung)**

Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:

- d. der juristischen Person rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als deren Eigenkapital ausmachen.

Ebenso begrüßen wir die Klarstellung zu Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG im „Erläuternden Bericht zum Vorentwurf“, wonach ausländische Hypothekendarlehen in einer Höhe, wie sie auch Schweizer Banken gewähren würden und deshalb jederzeit abgelöst werden könnten, nicht zu berücksichtigen sind, da diese Darlehensgeschäfte nicht der Bewilligungspflicht des BewG unterliegen.

Festzustellen ist jedoch, dass Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG von den Grundbuchinspektoraten der Kantone sehr uneinheitlich gehandhabt wird und eine kantonal unterschiedliche Rechtsanwendung besteht. So vertritt beispielsweise das Grundbuchinspektorat des Kantons St.Gallen eine restriktivere Auslegung von Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit bei den Grundbuchämtern führt dazu, dass bei der Hypothekarfinanzierung einer ausländischen oder ausländisch beherrschten Bank in der Regel in jedem Fall eine Verweisung ans Grundbuchinspektorat zwecks Prüfung einer Bewilligungspflicht erfolgt. Eine solche Verweisung ans Grundbuchinspektorat bedeutet indessen einen nicht zu unterschätzenden Zeitverlust, der in vielen Fällen zum Abbruch der Geschäftsbeziehungen führt. Ferner ist festzustellen, dass jede Prüfung durch ein Grundbuchinspektorat (unabhängig vom Ausgang der Prüfung) Kostenfolgen nach sich zieht, welche zu Diskussionen zwischen Bank und Kunden führt und im direkten Wettbewerb ins Gewicht fällt.

Die Rechtsunsicherheit bei den Grundbuchämtern führt mittlerweile bereits dazu, dass sogar Hypothekargeschäfte zwischen einem (schweizerischen) Kunden und einer inländischen Bank ans Grundbuchinspektorat zur Prüfung ans Grundbuchinspektorat weitergeleitet werden, sofern ein vorbestehendes Hypothekargeschäft mit einer ausländischen oder ausländisch beherrschten Bank besteht und eine „Infizierung“ des Kunden befürchtet wird. Für den daraus entstehende Zeitverlust und die entsprechenden Kostenfolgen wird anschliessend die ausländische oder ausländisch beherrschte Bank verantwortlich gemacht, obwohl diese im geprüften Geschäft gar keine aktive Rolle gespielt hat.

## foreign banks . in switzerland.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG (oder aber Art. 1 Abs. 2 lit. b BewV) so anzupassen, dass eine uneinheitliche Auslegung bzw. eine kantonal unterschiedlich gehandhabte Rechtsanwendung künftig ausgeschlossen werden kann.

### **Alternativvorschlag 1: Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG**

Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:

d. der juristischen Personen rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als deren Eigenkapital ausmachen. *Davon ausgenommen sind ausländische Hypothekendarlehen in einer Höhe, wie sie auch Schweizer Banken gewähren würden.*

### **Alternativvorschlag 2: Art. 1 Abs. 2 lit. d BewV**

Als andere Rechte, die dem Erwerber eine ähnliche Stellung wie dem Eigentümer eines Grundstückes verschaffen (Art. 4 Abs. 1 Bst. g BewG), gelten insbesondere

d. die Finanzierung des Kaufes oder der Überbauung eines Grundstückes, wenn die Abreden, die Höhe der Kredite oder die Vermögensverhältnisse des Schuldners den Käufer oder Bauherrn in eine besondere Abhängigkeit vom Gläubiger bringen. *Davon ist insbesondere nicht auszugehen bei ausländischen Hypothekendarlehen in einer Höhe, wie sie auch Schweizer Banken gewähren würden.*

### 3. Zu lösendes Praxisproblem

Die oben erwähnte Klarstellung in Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG (bzw. Art. 1 Abs. 2 lit. d BewV) führt dazu, dass eine explizite gesetzliche Grundlage besteht, gemäss welcher eine Hypothekarfinanzierung durch eine ausländische bzw. durch eine ausländisch beherrschte Bank zu keiner ausländischen Beherrschung des Endkunden führt und damit auch keine Bewilligungspflicht vorliegt. Auch wenn diese Klarstellung erfolgt, bleibt aber ein gewichtiges Praxisproblem bestehen: Die Grundbuchämter nehmen beispielsweise die UBS AG oder die Credit Suisse AG, welche mit Blick auf die Zusammensetzung des Aktionariats ausländisch beherrscht sind, als schweizerische Bank wahr. Diese unterschiedliche Wahrnehmung führt dazu, dass Grundbuchgeschäfte, bei welchen die UBS AG oder die Credit Suisse AG als Hypothekarfinanzierer auftreten, ohne Verweisung ans zuständige Grundbuchinspektorat durchgewunken werden, während dem Grundbuchgeschäfte unserer Mitgliedsbanken aber zur Prüfung ans zuständige Grundbuchinspektorat verwiesen werden. Zwar hat das Grundbuchinspektorat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage (insbesondere wenn eine explizite Klarstellung in Art. 6 Abs. 2 lit. d BewG erfolgt) festzustellen, dass keine Bewilligungspflicht besteht. Diese Prüfung und die danach erlassene Feststellungsverfügung verursachen sowohl eine beträchtliche zeitliche Verzögerung im Geschäftsablauf wie auch zusätzliche Kosten, welche zu einer krassen Wettbewerbsverzerrung und zu starken Wettbewerbsnachteilen führt. Diese haben nicht nur widerrechtliche, sondern auch unerwünschte wirtschaftliche Folgen.

## foreign banks . in switzerland .

Vor diesem Hintergrund regen wir eine Klarstellung im BewG an, welche das beschriebene Praxisproblem beendet. Angesetzt werden könnte beispielsweise bei der Schaffung eines neuen Art. 5 Abs. 2 BewG, in welchem festgestellt wird, dass eine ausländische bzw. ausländisch beherrschte Bank in ihrer durch die FINMA bewilligte Funktion als Hypothekendarleiher schon gar nicht als Person im Ausland zu betrachten ist (womit sich auch die Frage nicht mehr stellt, ob ein schweizerischer Endkunde ausländisch beherrscht wird, wenn er bei einer ausländischen Bank einen Hypothekarkredit aufnimmt).

### **Alternativvorschlag 1: Art. 5 Abs. 2 BewG**

Nicht als Personen im Ausland gelten ausländische und ausländisch beherrschte, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassene und der Kontrolle der FINMA unterstehende Banken und Versicherungseinrichtungen, soweit sie Hypothekendarlehen in einer Höhe gewähren, wie sie auch Schweizer Banken gewähren würden.

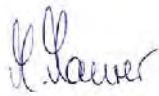
### **Alternativvorschlag 2: Art. 5 Abs. 2 BewG**

Nicht als Personen im Ausland gelten ausländische und ausländisch beherrschte Banken und Versicherungseinrichtungen mit Sitz oder Zweigniederlassung in der Schweiz, soweit sie Hypothekendarlehen in einer Höhe gewähren, wie sie auch Schweizer Banken gewähren würden.

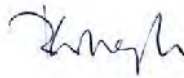
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen nochmals bestens.

Freundliche Grüsse

VERBAND DER AUSLANDSBANKEN IN DER SCHWEIZ



Dr. Martin Maurer  
Geschäftsführer



Raoul Wuergler  
stv Geschäftsführer



FÉDÉRATION ROMANDE  
IMMOBILIÈRE  
ASSOCIATION ROMANDE  
DES PROPRIÉTAIRES



rue du Midi 15  
case postale 5607  
1002 Lausanne

téléphone 021 341 41 42  
téléfax 021 341 41 46

site internet <http://www.fri.ch>  
E-mail [mail@fri.ch](mailto:mail@fri.ch)

Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Lausanne, le 27 juin 2017 OF/st

---

***Procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)***

---

Madame la Conseillère fédérale,

Vous avez consulté la Fédération romande immobilière (FRI) concernant l'objet cité en titre. Nous vous en remercions.

Nous vous prions de trouver ci-dessous notre appréciation sur les points essentiels.

**1.1. Non à la révision de la LFAIE telle que proposée**

La LFAIE a un fondement discriminatoire dès lors qu'elle vise à « prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse ». C'est pourquoi la FRI souhaiterait, dans l'idéal, que cette loi soit purement et simplement abrogée.

Cela étant, nous constatons que les circonstances politiques et économiques ont fortement évolué au cours des dernières années. La sensibilité de l'opinion publique concernant l'immigration au sens large a également subi des changements. Il est aujourd'hui illusoire de vouloir abroger purement et simplement la LFAIE. Dans ces conditions, la FRI plaide pour le statu quo : la LFAIE ne doit, en principe, ni être allégée ni être durcie.

Le projet de modification de la LFAIE mis en consultation vise principalement à durcir les règles actuellement en vigueur. La FRI rejette dès lors ce projet.

**1.2. Oui à une mise en œuvre du postulat 11.3200**

Dans son rapport explicatif, à la page 6, le Conseil fédéral relève que le projet de modification de la LFAIE qu'il propose vise en premier lieu à mettre en œuvre le



postulat Hodgers 11.3200 accepté par le Conseil national le 3 décembre 2012. Selon le droit en vigueur, les ressortissants d'Etats tiers (c'est-à-dire hors UE/AELE) ne peuvent pas acquérir de parts dans une coopérative d'habitation même s'ils ont un permis de séjour B et qu'ils sont effectivement domiciliés en Suisse. Le projet mis en consultation prévoit qu'une autorisation d'acquérir de telles parts pourra être donnée aux ressortissants étrangers concernés pour autant que le logement soit utilisé comme résidence principale de manière durable. En outre, l'autorisation sera assortie de la charge de revendre les parts dans les deux ans si le logement n'est plus utilisé comme résidence principale. La FRI considère que cet allègement est bienvenu. Cela étant, une révision de LFAIE semble ne pas être nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le postulat Hodgers. Une modification de l'ordonnance d'application pourrait suffire.

Sur un plan général, il est un peu curieux de s'appuyer sur le postulat Hodgers, qui demande un allègement ponctuel et très ciblé de la LFAIE, pour mettre en consultation un vaste projet de durcissement de la LFAIE.

### **1.3. Non au durcissement des modalités d'acquisition d'une résidence principale par un ressortissant d'un Etat tiers domicilié en Suisse et titulaire d'un permis B**

Actuellement, un ressortissant d'un Etat tiers domicilié en Suisse et titulaire d'un permis B peut, sans autorisation, acquérir une résidence principale en nom propre. Avec le projet de modification de la LFAIE soumis à la consultation, un tel achat serait soumis à autorisation. L'autorisation serait accordée avec une charge obligeant l'acquéreur à revendre son logement dans les deux ans s'il quitte la Suisse.

Dans ces conditions, les ressortissants étrangers concernés ne prendraient certainement pas le risque d'un achat immobilier, si on ne leur garantit pas un droit acquis, comme c'est le cas actuellement. Une telle disposition serait dissuasive et représenterait un frein à l'installation en Suisse des ressortissants d'Etats tiers.

Avec la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne, on peut imaginer l'impact d'une telle règle sur le marché immobilier. L'économie en général, celle des stations touristiques en particulier, déjà fragilisée par la Lex Weber, a besoin des étrangers vivant à l'année. Il faut améliorer encore les conditions-cadre plutôt qu'ajouter des complications et des insécurités juridiques.

### **1.4. Non aux durcissements proposés en lien avec les établissements stables**

Le Conseil fédéral propose une modification majeure de la LFAIE concernant les établissements stables (biens commerciaux). Pour mémoire, les ressortissants (personne physique ou morale) d'Etats membres de l'UE/AELE ou non peuvent aujourd'hui acquérir tous biens commerciaux en Suisse sans autorisation et sans restriction et, surtout, ils n'ont pas l'obligation de les exploiter eux-mêmes. Cela avait été prévu ainsi pour favoriser les investissements étrangers en Suisse dans les biens commerciaux.

La proposition mise en consultation par le Conseil fédéral vise à soumettre ce genre d'acquisitions à autorisation sauf si le bien immobilier commercial est exploité par l'acquéreur lui-même durant au minimum 10 ans. Durant cette période, si l'acquéreur ne l'utilise plus personnellement, il est tenu de l'aliéner dans les deux ans.

C'est un immense retour en arrière, cette obligation d'exploitation personnelle ayant été abrogée il y a déjà fort longtemps. Cela signifie qu'une société étrangère ne pourrait pas, par exemple, simplement acquérir un centre commercial ou une halle industrielle et la louer ensuite à une entreprise créatrice d'emplois.

Autre cas : la pratique du « sale and leaseback » est de plus en plus fréquente. Imaginons par exemple la vente d'une usine, d'un centre commercial ou d'une école hôtelière par son propriétaire et exploitant à un investisseur étranger qui souhaite ensuite la rénover et la louer à son vendeur (cas fréquent) ou même à un tiers. Une telle opération ne serait plus possible. Il s'agit d'un frein considérable aux investissements souvent indispensables suivant le type d'objet immobilier que les banques ne veulent plus financer.

Tout en vous remerciant de l'attention portée aux lignes qui précèdent, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Le Secrétaire général :



Olivier Feller

**Envoi également en format pdf et en format word :**

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

FSU Geschäftsstelle Alexanderstrasse 38 Postfach 216 7001 Chur

Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin EJPD  
3003 Bern

Per E-mail:  
egba@bj.admin.ch

Esther Casanova  
info@f-s-u.ch  
Chur, 30.6.2017

## **Vernehmlassung Änderung Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 10. März 2017 die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland eröffnet. Als Fachverband der Schweizer Raumplaner FSU erlauben wir uns, in dieser Sache wie folgt Stellung zu nehmen.

***Der FSU unterstützt die Revisionsvorlage. Aus sozial- und wohnraumpolitischen Gründen sind die vorgeschlagenen Änderungen zu begrüßen. Es wird erwartet, dass die vorgeschlagenen Massnahmen eine mildernde Wirkung auf die angespannte Situation im Wohnungsmarkt namentlich in den grossen Städten und Agglomerationen ausüben wird.***

Die Raumplanung sieht sich insbesondere in städtischen Räumen vor der Herausforderung, genügend zahlbaren Wohnraum für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Die Nachfrage ist gross, die angebotsseitige und finanzielle Situation auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt angespannt.

Während mit der Verdichtung nach Innen zwar zusätzliche Wohnbaumöglichkeiten geschaffen werden, darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die aktuellen Investitionsmöglichkeiten in den Immobilienmarkt ihrerseits eine kostentreibende Wirkung entfalten. Die Investitionsmöglichkeiten für ausländisches Kapital in den Immobilienmarkt sind in der Vergangenheit geöffnet worden. Seitdem kann auch ausländisches Kapital indirekt in Schweizer Immobilien fließen, während vorher nur Inländer Wohnimmobilien erwerben konnten. Dieses Kapital erhöht heute insbesondere in städtischen Lagen den Preisdruck

2/2

auf die knappen Landreserven und Immobilien, welche auf den Markt kommen. Für Pensionskassen und Genossenschaften wird es zunehmend schwieriger, bei Immobiliengeschäften mithalten zu können.

Die vom Bundesrat im Sinne einer Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck vorgeschlagenen strengeren Regeln für den Kauf von Gewerbe-Immobilien und eine Bewilligungspflicht für den Erwerb von Wohnimmobiliengesellschaften werden begrüsst. Der FSU erwartet durch die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen eine mildernde Wirkung auf die oben beschriebene angespannte Wohnraumsituation. Aus sozialpolitischer Sicht wird auch die beantragte Neuregelung als Antwort auf das Postulat Hodgers begrüsst. Es ermöglicht auch Staatsangehörigen aussereuropäischer Länder, in den Genuss von kostengünstigen Mietwohnungen von Genossenschaften zu kommen.

Herzlichen Dank für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Frank Argast



Präsident FSU



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

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

Zürich, 29. Juni 2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren über die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland gerne wie folgt Stellung:

**I. Vorbemerkungen**

**GastroSuisse lehnt die gesamte Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ab sowie auch die zur Diskussion gestellten Anpassungen des Gesetzes.**

Die Vorlage zur Revision der Lex Koller soll das Postulat 11.3200 Hodgers erfüllen, welches den Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehöriger aussereuropäischer Länder ermöglichen möchte. Die Umsetzung dieses Postulates ist jedoch die einzige Lockerung, die in der Vernehmlassung vorgeschlagen wird. Die weiteren vorgeschlagenen administrativen Anpassungen würden zu massiven Verschärfungen für den Erwerb von Grundstücken führen. Zudem schafft diese Vorlage nicht weniger, sondern mehr bürokratische Aufwände und würde die Rahmenbedingungen für das Gastgewerbe verschlechtern.

Die Regulierungsfolgenabschätzung der Fahrländer Partner AG kommt zum Schluss, dass die Vorlage zu Regulierungskosten in unbekannter Höhe führen würde. Zudem werden die Umsetzbarkeit und der Nutzen in Frage gestellt. Die Regulierungsfolgeabschätzung kommt zum Schluss, dass es aus den oben genannten Gründen und aus ökonomischer Sicht vorteilhafter sei, die bisherigen Regelungen zu belassen. GastroSuisse teilt diese Ansicht.

Nichtsdestotrotz möchte GastroSuisse wie folgt Stellung in Form von Alternativanträgen mit Begründungen zu den einzelnen Artikeln nehmen:

## II. Zu den einzelnen Artikeln

### Art. 2 Abs. 2 Bst. b: **ändern (keine Revision dieses Artikels)**

~~Aufgehoben~~ das Grundstück dem Erwerber als natürlicher Person als Hauptwohnung am Ort seines rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes dient

GastroSuisse lehnt die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige ab. Einerseits würde dies den administrativen Aufwand erhöhen und andererseits den Erwerb für Drittstaatenangehörige und somit potentielle Investitionen erschweren. Durch solche Regelungen büsst die Schweiz an Attraktivität als Arbeitsort ein, da es gerade für hochqualifizierte Fachkräfte aufwendiger wird, in der Schweiz ein Eigenheim zu erwerben.

### Art. 2 Abs. 3: **ändern (keine Revision dieses Artikels)**

Beim Erwerb von Grundstücken nach Absatz 2 Buchstabe a können durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebene Wohnungen im Umfang von ~~höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche ohne Bewilligung~~ oder dafür reservierte Flächen miterworben werden.

GastroSuisse spricht sich gegen die Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile für ausländische Personen auf Betriebsstätten aus. Zudem ist dieser Artikel mit dem Zweitwohnungsgesetz nicht kompatibel. Der im Zweitwohnungsgesetz geregelte Erwerb von strukturierten Beherbergungsbetrieben muss weiterhin ermöglicht werden.

### Art. 4 Abs. 2 Bst. a: **streichen**

GastroSuisse lehnt die Einführung eines expliziten Umnutzungsverbotes ab. Die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen ist schon heute nicht erlaubt. Eine Zusätzliche Regelung ist somit unnötig.

## Art. 5 Abs. 1 Bst. e: **streichen**

GastroSuisse stellt sich gegen die Ausweitung der Lex Koller auf Trusts. Viele touristische Projekte können nur realisiert werden, wenn ausländische Investoren ihr Kapital darin investieren, wobei auch Trusts zur Anwendung kommen können. Mit dieser Bestimmung werden jedoch unnötige Hürden für solche Investitionen auferlegt. Von diesen Investitionen, zum Beispiel in Hotels und touristische Infrastrukturen, profitieren jedoch ganze Regionen und schlussendlich die Schweizer Volkswirtschaft.

## Art. 6 Abs. 2: **ändern (keine Revision dieses Artikels)**

GastroSuisse lehnt die Revision dieser Bestimmungen und damit die unnötigen Ausweitung des Begriffs „beherrschende Stellung“ ab.

## Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>: **streichen und durch Revision der Verordnung realisieren**

Das Postulat 11.3200 Hodgers rechtfertigt die vorliegenden Gesetzesrevisionen in keiner Weise. Die Umsetzung des Postulates erfolgt am einfachsten durch eine Änderung der BewV. Dies wurde auch ausdrücklich von alt Nationalrat Hodgers gefordert.

### Mögliche Erweiterung

## Art. 2 Abs. 2 Bst. a: **ändern (Bestimmung nicht aufheben)**

## Art. 6a: **streichen**

GastroSuisse lehnt die Wiederunterstellung der Betriebsstätten-Grundstücke unter das BewG dezidiert ab. Diese Änderungen würden dem Image der Schweiz als Wirtschaftsstandort schaden und sie widersprechen dem freien Marktzugang. Durch diese Bestimmungen würden ausländische Investitionen erschwert und somit auch abgeschreckt, in neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu investieren. Dies schadet schlussendlich der gesamten Schweizer Volkswirtschaft.

Das Gastgewerbe würde diese Bestimmungen stark treffen. Denn ausländische Investoren sind ein wichtiger Treiber für die Branche, insbesondere auch in touristischen Regionen.

Gerade für die Bergregionen sind die ausländischen Investoren überlebensnotwendig. Werden in diesen Gebieten die benötigten Investitionen getätigt, werden bestehenden Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen. Dies ist auch für die Entwicklung des alpinen Tourismus zentral.

## Eventualantrag

**Falls Art. 2 Abs. 2 Bst. a aufgehoben:**

**Art. 9 Abs. 1 Bst. d: *Mögliche Erweiterung annehmen***

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene mögliche Erweiterung Art. 9 Abs. 1 Bst. d würde den Kantonen ermöglichen, den Erwerb zu bewilligen, wenn die Betriebsstätte in Tourismus- und tourismusnahen Bereichen tätig und der Erwerb für die Gemeinde von erheblicher Bedeutung ist. GastroSuisse lehnt jedoch trotz dieser Möglichkeit die Wiederherstellung der Betriebsstätten-Grundstücke unter das BewG ab. Denn für das Gastgewerbe sollen auch ausländische Investitionen bei nicht touristischen Restaurations- und Beherbergungsbetrieben bewilligungsfrei getätigt werden können. Zudem führt diese Bestimmung zu Vollzugsproblemen und schwierigen Abgrenzungsfragen. Falls Art. 2 Abs. 2 Bst. a trotzdem aufgehoben würde, würde GastroSuisse als Eventualantrag diese mögliche Erweiterung begrüssen.

**Art. 4 Abs. 1 Bst. c: *streichen***

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

**Art. 4 Abs. 1 Bst. e: *streichen***

Wir lehnen die Wiederherstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht ab.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**GastroSuisse**



Sascha Schwarzkopf

Leiter Wirtschaftspolitik



Sereina Gujan

Wirtschaftspolitische Mitarbeiter





Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Schüpfheim, 20. Juni 2017

**Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken  
durch Personen im Ausland  
(BewG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrter Herr Dr. Schmid  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Grundbuchamt Luzern West, Bahnhofstrasse 5, 6170 Schüpfheim dankt Ihnen für die Einladung, im Rahmen der schriftlichen Vernehmlassung zum Entwurf der Änderungsvorschläge zum BewG Stellung zu nehmen. Er unterbreitet Ihnen innert Frist folgende Stellungnahme zu Ihrem geschätzten Gesetzesentwurf:

**Vorbemerkungen:**

Wir beschränken uns grundsätzlich auf Ausführungen zu den Bestimmungen mit Schnittstelle zu den Grundbuchämtern. Die Stossrichtung der Änderungsvorschläge sind aus unserer Sicht im Wesentlichen zu begrüssen. Das BewG hat nach wie vor das Hauptziel, den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu beschränken. Zu dessen Durchsetzung rechtfertigt sich eine inhaltliche Kontrolle der Rechtsgeschäfte durch die fachlich zuständige Behörde. Die Möglichkeiten zum Erwerb sowie das Halten von Grundstücken durch diese Personengruppen sind infolge der anzuwendenden Bewilligungsgründe nach wie vor gegeben. Selbstverständlich ist darauf zu achten, dass die Bewilligungsverfahren möglichst zeitnah abzuwickeln sind. Die Verfahrensschritte könnten mit einschlägigen Bestimmungen in der BewV oder allenfalls in kantonalen Einführungsgesetzen akzentuierter vorgegeben werden.

1.

Wir begrüssen die Bestimmung in Art. 8 Abs. 1 Bst. e. Die Grundbuchbehörden werden entlastet, denn die Prüfungspflicht wird richtigerweise an die zuständige und "richtige" Bewilligungsbehörde transferiert. Im Gegensatz zu den Grundbuchorganen hat die Bewilligungsbehörde mehr Spielraum, die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen des Wohnsitzes im Sinne von Art. 23 ZGB zu prüfen. Die Angaben der Erwerber gegenüber dem Grundbuchamt konnten in Bezug auf die subjektiven Verhältnisse oder den inneren Willen nicht überprüft werden. Ob jene den Tatsachen entsprechen (Vereinszugehörigkeiten etc.), werden die ordentlichen Bewilligungsbehörden besser überprüfen können. In diesem Kontext erachten wir die Neufassung des Art. 25 Abs. 1 bis als richtig.

Die Praxis zeigt, dass der bewilligungsfreie Erwerb von Hauptwohnungen durch Personen im Ausland ausserhalb der EU/EFTA-Bestimmungen zu Missbräuchen (vor allem Vermietungen an Landsleute) geführt hat. Die Anmerkung der Auflage (Eigennutzung/Veräusserungspflicht) erachten wir als wertvolle Stütze.

Nach unserer Ansicht sollten auf Personen der EU/EFTA bei Wohnsitzaufgabe in der Schweiz die Grundstücke innert zwei Jahren veräussern müssen. Art. 8 Abs. 1ter sollte auch auf diesen Fall Anwendung finden.

2.

Die Kapitalanlage von Betriebsstätten ist auch nach unserer Ansicht zu unterbinden.

Die Bestimmung der verpönten Landreserven zur Kapitalanlage in Art. 18a Abs. 1 Bst. c BewV, wonach den Grundbuchbehörden eine Verweisungspflicht zukommt, sollte direkt ins BeWG aufgenommen werden.

3.

Das Verbot der Umnutzung in Art. 4 Abs. 2 Bst. a gilt nach unserer Ansicht nicht nur für Betriebsstätten, sondern generell für alle Grundstücke. Darunter verstehen wir insbesondere auch die Vermietung von Hauptwohnungen oder die Begründung von Dienstbarkeiten. In diesen Kontext sollte Art. 4 Abs. 1 Bst. a genereller gehalten werden. Das Verbot der Zweckentfremdung liesse sich in Abs. 2 noch integrieren.

4.

Die Bewilligungspflicht nach Art. 4 ist generell weit zu halten. Damit findet eine korrekte Prüfung durch die zuständige Bewilligungsbehörde statt. Der Katalog in Art. 8 kann durchaus auch erweitert werden, was der Rechtssicherheit dient. Die Anmerkung der verfügten Auflagen dient ebenfalls der Rechtssicherheit im Einzelfall.

Eine weit gefasste Bewilligungspflicht führt zu einer Entlastung des Arbeitsaufwandes bei den Grundbuchämtern. In klaren Fällen ist nicht nach Art. 18 Abs. 1 vorzugehen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings nicht zu verkennen, dass sich die (kommunalen) Baubewilligungsbehörden mit der Anwendung (Art. 19a) wohl schwer tun werden. Ist gleichzeitig ein Rechtsgeschäft beim Grundbuchamt angemeldet, stellen sich Koordinationsfragen.

Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

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

Die Vorschrift ist im Sinne der Klarheit zu begrüßen. Das Grundbuchamt muss aber in Zweifelsfällen die Möglichkeit haben, bei den zuständigen Baubewilligungsbehörden einen Amtsbericht verlangen zu können. Die BewV müsste dies vorsehen.

Nach unserer Ansicht fehlen jedoch Bestimmungen, wie die für das BewG massgebenden Bruttogeschossflächen zu berechnen sind. Gewerbeflächen berechnen sich meistens ebenfalls nach dieser, jedoch basierend auf anderen Berechnungsgrundlagen. Wir wünschen uns insbesondere eine Bestimmung wie zum Beispiel "der Bruttogeschossflächen der sich auf dem Grundstück befindenden Wohnungen".

Wie ist die Rechtslage, wenn sich auf einer einzelnen Liegenschaft mehrere Wohnhäuser befinden?

#### **Art. 4 Abs. 2 Bst. a**

Im Lichte von Art. 19 wird vor allem die bau- und planungsrechtliche Umnutzung gemeint sein. Für uns stellen sich im Lichte des Dienstbarkeitsrechtes stets heikle Abgrenzungsfragen. Ist zum Beispiel die Einräumung eines Nutzungsrechtes an Parkplätzen zu Gunsten von Personen im Ausland ein Anwendungsfall, der darunter zu subsummieren ist.

Generell fragen wir uns, ob und wie die Einräumung von Dienstbarkeiten der Bewilligungspflicht zu unterstellen ist. Der Abschluss und die Vormerkung von Mietverträgen erachten wir ebenfalls als bewilligungspflichtig.

#### **Art. 5 Abs. 1 Bst. e**

Wir begrüssen den Vorschlag, obwohl wir mit Trusts wenig Berührungspunkte haben.

Die Norm korrespondiert aber nicht mit Art. 58 GBV. Die Prüfungsbefugnis der Grundbuchämter bezieht sich lediglich auf das Verfügungsrecht (Fasel, Kommentar zur GBV, Art. 58 N 13). Nach unserer Ansicht ist das Trustverhältnis zwingend im Grundbuch anzumerken mit der Auflage, dass dem Grundbuchamt die entsprechenden Instrumente zur Durchsetzung in die Hände zu legen sind.

Der beneficiary darf nach unserer Ansicht keine Person im Ausland sein. Die Bewilligungspflicht muss auch Anwendung finden, wenn der beneficiary ein Nachkomme des settlors ist. Der Behörde wird dadurch das Instrument der Auflagen ermöglicht.

Es liesse sich rechtfertigen, den Trust generell der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Art. 4 Abs. 1 Bst. g ist insbesondere für die Grundbuchämter nicht einfach zu handhaben.

#### **Art. 6a**

Wie bereits erwähnt, begrüssen wir die Aufhebung der Bewilligungsfreiheit für Betriebsstättengrundstücke. Die Bewilligung ist nach unserer Ansicht aber stets und somit auch gemäss Abs. 1 einzuholen, damit die Auflage nach Abs. 3 im Grundbuch angemerkert werden kann.

Wir beantragen, dass Landreserven (nicht versiegelte Flächen) höchstens einen Drittel des Grundstückes ausmachen dürfen, wie es heute (lediglich) in der Wegleitung des Bundesamtes für Justiz verankert ist (Seite 5). Aus Rechtssicherheitsgründen sind diesbezüglich parzellenscharfe Schnittmengen vorzusehen (keine Berechnung mit mehreren Grundstücken und keine Kompensationsmöglichkeiten). Die Begründung von Kaufsrechten (zum Teil in nichtlandwirtschaftlichen Gebieten) dient vielfach der Spekulation, weshalb sie generell als bewilligungspflichtig zu erklären ist.

Abs. 4 ist zu streichen. Allenfalls ist eine Vermietung nur zuzulassen, wenn damit Arbeitsplätze auf dem betroffenen Grundstück erhalten werden können (Verbot von Lagerplätzen).

### **Art. 7 Bst. a**

Der Vermächtnisnehmer ist in einigen Fällen nicht gesetzlicher Erbe (kein Vorausvermächtnis). Dieser Tatbestand ist somit bewilligungspflichtig. Es fragt sich, ob im Gesetz direkt von einem Vorausvermächtnis an einen gesetzlichen Erben zu sprechen ist.

Nach unserer Ansicht ist im Einklang mit dem Bestimmungen des BGBB eine generelle Bewilligungspflicht des Vermächtnisnehmers oder auch der gesetzlichen Erben vorzusehen. Gerade diese Personengruppen können bereits Grundeigentum in der Schweiz innehaben.

Die Bewilligung ist an Auflagen zu knüpfen, falls der Vermächtnisnehmer den gesetzlichen Erben einen Erwerbspreis zu entrichten hat.

### **Art. 7 Bst. b**

Diese Bestimmung ist für die Grundbuchämter nicht überprüfbar. Dies gilt vor allem für Fälle, wo der Erwerber über Grundeigentum in andern Kantonen verfügt. Generell fragen wir uns, wieso die Eigentümerstellung auf minderjährige Personen beschränkt werden soll. Wir beantragen Ihnen, dass alle Nachkommen der Bewilligungspflicht zu unterstellen sind. Grundsätzlich sollte eine Person im Ausland, die nicht in der Schweiz wohnhaft ist, nur eine Zweitwohnung halten dürfen.

Wir erachten das Urteil 2C\_1069/2015 des Bundesgerichts vom 03.11.2016 als verfehlt. Dieser Fall zeigt exemplarisch das Auseinanderfallen von Eigentum und wirtschaftlicher Berechtigung, die gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. g grundsätzlich zu sanktionieren ist. Es ist zu bedenken, dass die Geschwister des Erwerbers nicht unter Art. 7 fallen. So kann der Nutznießungsberechtigte jenen das wirtschaftliche Eigentum auch sachenrechtlich zur Verfügung stellen.

### **Art. 9 Abs. 1 Bst. d**

Die Bestimmung ist auf Fremdenverkehrsorte im Sinne des BewG zu beschränken. Alles andere ist inkonsequent.

### **Art. 19 a**

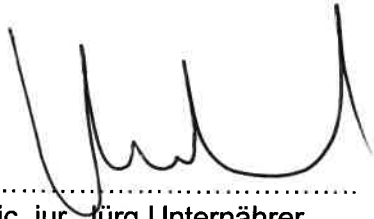
Wie ist diese Bestimmung auf die Arbeit der Grundbuchämter abzustimmen? Die Baubewilligungsbehörde sollte sich in diesen Fällen dem Instrument der vorsorglichen Massnahmen (Grundbuchsperrung) bedienen können. Der Verweis auf die Bewilligungsbehörde allein könnte im Lichte des Rangfolgeprinzips der eingehenden Anmeldungen nicht ausreichen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zu Ihrer Verfügung.



Freundliche Grüsse

GRUNDBUCHAMT LUZERN WEST  
Der Grundbuchverwalter:



.....  
lic. iur. Jürg Unternährer



Für Korrespondenzen und Rückfragen:

Grundbuchamt Luzern West  
Jürg Unternährer  
Postfach 266  
6170 Schüpfheim  
[juerg.unternaehrer@lu.ch](mailto:juerg.unternaehrer@lu.ch)  
041 228 39 00

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Winterthur, 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 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 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 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 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 erwerbare 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 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 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 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 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 Betriebsstättegundstücken 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 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 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

Geilinger AG



Geschäftsführer

H. Bienz

Per email (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Wunterthur, 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".

## **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 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 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 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.

### **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.

### **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 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

**Art. 6 Abs. 4 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

**Art. 6 Abs. 5 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

**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.

### **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.

### **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 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

### **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 0.

**Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

**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 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.*

### **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.

### **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

GFF Immobilien AG

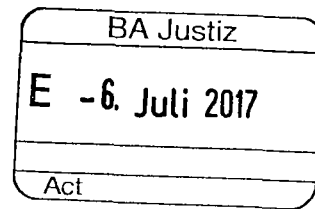


Geschäftsführer

H. Bienz



Absender: GriwaConsulting AG  
Dorfstrasse 20  
3818 Grindelwald



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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD, Bundeshaus West  
3003 Bern

Grindelwald, 30.06.2017

**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. Wir erlauben uns, innert der gesetzten 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 original-unterzeichnetes Exemplar in dreifacher Ausführung folgt per Post). 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. 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 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 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 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 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 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 Mas-

seneinwanderungsinitiative 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 effizien-



ten 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.

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 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.

## 2.7 **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 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.

#### 2.14 **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 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.

#### 2.15 **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 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.

**2.26 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 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 erwor-

ben 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.

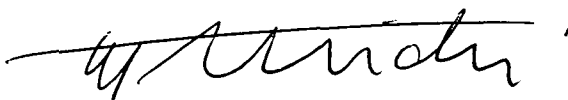
*Zum Beispiel gewährt das Freihandelsabkommen mit Japan vom 19. Februar 2009 japanischen Investoren in der Schweiz eine Inländerbehandlung (Art. 87) sowie eine Meistbegünstigung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten (Art. 87). Diese gilt auch bei Investitionen in Immobilien (Art. 85 (c) (viii)). Zwar 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.

Freundliche Grüsse  
GriwaConsulting AG



Markus Friedli



Hausverein Schweiz, Bollwerk 35, Postfach 2464, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Per E-Mail an: [egba@bj.admin.ch](mailto:egba@bj.admin.ch)

30. Juni 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Hausverein Schweiz ist der Verband für umweltbewusste und faire Haus- und Wohn-Eigentümerinnen und -Eigentümer. Er zählt 13'000 Mitglieder und setzt sich ein für die Erhaltung und Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum, für bezahlbaren Wohnraum sowie für einen haushälterischen, sozial und ökologisch bewussten Umgang mit dem Grundeigentum.

Der Hausverein Schweiz beantragt, zukünftig bei entsprechenden Vernehmlassungen automatisch auf die Liste der Adressaten aufgenommen zu werden. Dafür danken wir Ihnen.

Um alle Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, braucht es ein ausreichendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum. Im gegenwärtigen Marktumfeld ist dies jedoch eines der drängendsten Probleme. 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 der Hausverein 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 der Hausverein 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 der gesamten Gesellschaft, dass künftig auch dieser Personenkreis in den Genuss von preisgünstigen Genossenschaftswohnungen kommen kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Hausverein Schweiz



Jürg Wittwer, Geschäftsleiter

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
 3003 Bern

Mägenwil, 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 blosser Ordnungsänderung (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 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 erläuterten 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 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 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 Grundstückserwerb 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 Betriebsstättegundstücken 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 marktbasieren 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 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

**HAUSWARTPROFIS AG**

Walter Eberle

CEO

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Baar, 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 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 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 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 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 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 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 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

**HAUSWARTPROFIS Baar GmbH**

Hans-Jörg Schär

Geschäftsführer

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
 3003 Bern

Dübendorf, 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 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 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 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 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 Grundstückserwerb 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

**HAUSWARTPROFIS ZH AG**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rolf Kummer', is written over the printed name.

Rolf Kummer

Geschäftsführer



Auf elektronischem Weg an:

Bundesamt für Justiz  
Frau Bundesrätin Sommaruga  
Bundesrain 20  
3003 Bern

unser Zeichen HE/ Ks

Zürich, 27. Juni 2017

## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Hauseigentümerversand Schweiz (HEV Schweiz) ist mit seinen rund 330'000 Mitgliedern der grösste Vertreter der Interessen der Haus-, Grund- und Stockwerkeigentümer in der Schweiz. In dieser Funktion beteiligt er sich regelmässig an Vernehmlassungsverfahren und Anhörungen. Der HEV Schweiz erlaubt sich, zur geplanten Totalrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), auch Lex Koller genannt, Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme beschränkt sich ausschliesslich auf die für Hauseigentümer relevanten Aspekte.

### **1 Allgemeine Einschätzung der Vorlage**

Der Bundesrat begründet die Notwendigkeit einer Totalrevision der Lex Koller mit dem Postulat Hodgers sowie einer allgemeinen Senkung der administrativen Belastung. Während der Bundesrat das Postulat auch mit einer Änderung der Verordnung erfüllen könnte, treibt die Vorlage die tatsächliche administrative Belastung durch zahlreiche neue Bewilligungsvorschriften in die Höhe statt sie zu senken.

In seinem Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung kommt Stefan Fahrländer zum Schluss, dass die Folgen einer Verschärfung der Lex Koller negativ sind. Dennoch hat der Bundesrat die Revision in die Vernehmlassung geschickt, ohne auf die Kritik von Stefan Fahrländer einzugehen oder eine schlüssige Begründung abzugeben, warum eine Totalrevision der Lex Koller notwendig ist. Der gesamte erläuternde Bericht enthält keinerlei Daten oder Schilderungen von akuten Problemen im Zusammenhang mit der Lex Koller in der Praxis. Es bleibt lediglich bei vagen und allgemeinen Aussagen, welche für den Leser nicht verifizierbar sind. Dagegen war in der „Volkswirtschaft“ vom März 2017 zu lesen, dass der Verkauf von Ferienwohnungen an Personen im Ausland rückläufig ist und die Ausschöpfung des gesamtschweizerischen Kontingents in den letzten drei Jahren bei ca. 50% lag. Vor diesem Hintergrund sind die zahlreichen geplanten Verschärfungen erst recht unverständlich.

Manche Änderungen werden damit begründet, dass die „Rechtssicherheit“ erhöht werden solle. Im erläuternden Bericht ist zu diesen Kodifizierungen jedoch meist zu lesen, die Regel werde in der Praxis schon angewendet. Wenn etwas in der Praxis schon angewendet wird und es eine bundesgerichtliche Rechtsprechung gibt, dann braucht es keine Anpassung des Gesetzes.

Für besonders stossend erachten wir, dass in der Vorlage zwei Anliegen wieder aufgegriffen werden, welche das Parlament vor drei Jahren abgelehnt hat (Motionen Badran zu Betriebsstättegrundstücken und Immobiliengesellschaften). Die Entscheide des Parlaments sind zu respektieren und abgelehnte Vorstösse sollen nicht so kurze Zeit später durch die Verwaltung wieder aufgenommen werden.

Als Leser der Vorlage sowie des erläuternden Berichts fühlt man sich nicht ernstgenommen: während in der Einleitung des erläuternden Berichts das Ziel des Abbaus von administrativen Aufgaben genannt wird, so steht ein paar Seiten später, dass die Kantone einen zusätzlichen Aufwand von 50-100 Stellenprozent zu erwarten haben. Des Weiteren entsteht der Eindruck, dass die Vorlage künstlich aufgebläht wurde, um eine Revision zu rechtfertigen. Reine Änderungen der Darstellung oder die Kodifizierung der Praxis rechtfertigen keine Totalrevision.

Äusserst ärgerlich und nicht nachvollziehbar ist zudem, dass Drittstaatenangehörige für den Erwerb von Wohneigentum wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen. Die betroffenen Personen sind genau die Fachkräfte, auf die die Schweiz so dringend angewiesen ist. Es ist peinlich und schadet dem Wirtschaftsstandort Schweiz, sie mit zusätzlichen Bewilligungen zu schikanieren.

Auch die strengeren Vorschriften zum Wohnanteil auf Betriebsstättegrundstücken sowie deren Umnutzung liegen nicht im Interesse der Schweiz. Während Wohnzonen eher knapp sind, gibt es noch verhältnismässig viele Gewerbebezonen. Durch die Beschränkung der Besitzer wird deren Umwandlung in Wohnzonen unnötig durch bürokratische Vorschriften eingeschränkt.

**Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Vorlage zur Revision der Lex Koller aufgebläht, unbegründet, bürokratisch und schädlich ist. Der HEV Schweiz lehnt das gesamte Revisionsvorhaben nachdrücklich ab. Es besteht kein Revisionsbedarf.**

## **2 Postulat Hodgers. Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder**

Es ist für den HEV Schweiz nicht ersichtlich, warum der Zugang zu Genossenschaftswohnungen (einer Spezialform von Wohneigentum) für Personen aus Drittstaaten erleichtert werden soll, während der Zugang zu Wohneigentum erschwert werden soll. Die Nachfrage nach Genossenschaftswohnungen ist auch ohne zusätzliche Massnahmen genügend gross. Das Postulat rechtfertigt die Totalrevision des BewG nicht.

**Der HEV Schweiz lehnt diese Anpassung ab.**

## **3 Wiedereinführung Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige (Art. 2 Abs. 2 Bst. b)**

Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, er wolle den administrativen Aufwand bei der Umsetzung der Lex Koller verringern. Die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige aus Drittstaaten läuft diesem Ziel entgegen.

Der erläuternde Bericht erwähnt nicht, dass es in der Vergangenheit Probleme mit der aktuellen Regelung gegeben hätte und es gibt auch keinen entsprechenden Auftrag für eine Verschärfung der Praxis aus dem Parlament.

Es ist für uns nicht ersichtlich, warum Drittstaatenangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung und Hauptwohnsitz in der Schweiz eine weitere Bewilligung brauchen, um Wohneigentum zu erwerben. Bei diesen Personen handelt es sich doch gerade um die so dringend benötigten Fachkräfte, auf die die Schweiz angewiesen ist. Sie sollten nicht noch durch zusätzliche bürokratische Hürden von einem Leben in der Schweiz abgeschreckt werden.

Auch die Aufgabe des Wohnsitzes innerhalb von zwei Jahren verursacht weiteren administrative Aufwand, da dies schliesslich überprüft werden müsste. Es kann zudem aufgrund der Marktlage schwie-

rig sein, wenn man Wohneigentum innerhalb dieser Frist verkaufen muss und es könnten ungerechtfertigte Vermögensverluste entstehen, wenn diese Menschen die Schweiz wieder verlassen. Auch für diesen Änderungsvorschlag liegt keine Begründung vor.

**Die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für Drittstaatenangehörige schadet dem Wirtschaftsstandort und dem Ansehen der Schweiz und der HEV Schweiz lehnt sie ab.**

#### **4 Beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken darf der Anteil an Wohnungen höchstens ein Drittel der Bruttogeschossfläche betragen (Art. 2 Abs. 3)**

Gemäss dem erläuternden Bericht muss der betriebliche Teil von Betriebsstätten mit Wohnungen überwiegen (Der Wohnungsanteil muss also kleiner als 50% sein). Da dies heute schon Praxis ist, ist für den HEV Schweiz nicht ersichtlich, worin der Vorteil einer Verschärfung auf einen maximalen Anteil von 33% liegt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu ist klar und es sind keine Probleme aus der Praxis bekannt.

Aus raumplanerischer Sicht kann die Vorschrift über maximale Wohnanteile auf Betriebsgrundstücken zudem hinderlich sein. Wenn der Besitzer eine „Person im Ausland“ ist, kann eventuell nicht mehr benötigter Geschäftsraum nicht in Wohnraum umgewandelt werden.

**Der HEV Schweiz lehnt diese Verschärfung ab.**

#### **5 Als Erwerb eines Grundstücks gilt auch die Umnutzung (Art. 4 Abs. 2)**

Auch die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum ist bereits heute untersagt (BGE 129 II 361, Erw. 5). Da dies heute schon klar ist, erachten wir diese Anpassung als überflüssig.

Zudem können die Gemeinden die Umnutzung über ihre Bau- und Zonenordnung direkt selber steuern. Die durch den Bundesrat vorgesehene explizite Kontrolle durch die Baubewilligungsbehörden verursacht auch hier mehr administrativen Aufwand.

**Wir lehnen die Kodifizierung der Praxis daher ab.**

#### **6 Beherrschende Stellung. Ausdehnung auf geschäftsführende Organe und Verwaltungen (Art. 6 Abs. 2 Bst. bbis, bter und d, Abs. 2 bis, Abs. 3 Bst. c, Abs. 4 und 5)**

Diese Bestimmung untersagt es, in der Verwaltung von Gesellschaften mit Immobilien überwiegend Ausländer anzustellen. Eine solche Bestimmung kennt keine andere Branche in der Schweiz. In Anbetracht des Fachkräftemangels stellt dies eine unrealistische Anforderung an Unternehmen dar. Für die Beurteilung der Besitzverhältnisse darf die Nationalität der Verwaltung keine Rolle spielen – schliesslich trifft sie die Entscheidungen ja gemäss Strategie und Anweisungen im Interesse der Besitzer.

Bestimmungen zu einem Inländer-Vorrang (Umsetzung MEI) gehören nicht in das BewG und sollen an den dafür vorgesehenen Stellen festgeschrieben werden.

**Der HEV Schweiz lehnt diese Vorschrift ab.**

#### **7 Ausnahmen von der Bewilligungspflicht (Art. 7 Bst. a und b)**

Mit dieser Bestimmung sollen Umgehungsgeschäfte verhindert werden. Der erläuternde Bericht weist aber auf keine Datengrundlage hin, die zeigen würde, dass solche Umgehungsgeschäfte in der Praxis ein tatsächliches Problem sind.

**Wir halten die Anpassung daher für überflüssig und lehnen sie ab.**



## **8 Art. 8 Abs. 1 Bst. c, cbis, d und e sowie Abs. 1bis, 1ter und 2**

Rein darstellerische Änderung – ist nicht nötig, der HEV Schweiz lehnt sie ab.

## **9 Bedingungen gehen auf Erben über (Art. 14 Abs. 4bis und 4ter)**

Da diese Bestimmung in der Praxis schon gilt und im erläuternden Bericht nicht über Schwierigkeiten bei der Umsetzung berichtet wird, halten wir diese Anpassung für unnötig und lehnen sie ab.

## **10 Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde (Art. 15 Abs. 1 Bst. b)**

Indem die kantonalen beschwerdeberechtigten Behörden freiwillig werden, findet in einem weiteren Bereich eine schleichende Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund statt. Die Kantone haben diese Möglichkeit aber heute schon und scheinen davon auch Gebrauch zu machen. Die tatsächliche Verfahrenszeit ist also schon verkürzt.

Der HEV Schweiz hält daher die explizite Formulierung an dieser Stelle für unnötig und lehnt sie ab.

## **11 Eine einzige kantonale Rechtsmittelinstanz (Art. 15 Abs. 1 Bst. c)**

Da nur eine Minderheit von acht Kantonen mehr als eine Rechtsmittelinstanz hat, erachten wir diese Anpassung als unverhältnismässig. Es ist ausserdem die Sache der Kantone, wie sie ihre Instanzen organisieren.

Der HEV Schweiz lehnt diese Anpassung ab.

## **12 Baubewilligungsbehörde (Art. 19a)**

Wir fragen uns, wie eine Baubewilligungsbehörde einer Gemeinde abschliessend feststellen soll, ob es sich beim Antragssteller einer Baubewilligung um eine Person im Ausland handelt. Die Baubewilligungsbehörden sind für derartige Abklärungen nicht kompetent und sie erhöhen ihren Aufwand beträchtlich. Dadurch werden alle Baugesuche in die Länge gezogen und verteuert.

Wie schon an einer früheren Stelle ausgeführt, sollten Umnutzungen, die aus raumplanerischer Sicht sinnvoll sind, nicht durch die Nationalität des Besitzers verhindert werden.

Der HEV Schweiz lehnt diese Bestimmung ab.

## **13 Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht (Art. 25 Abs. 1bis)**

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.

**Der HEV Schweiz lehnt diese Bestimmung ab.**

## **14 Mögliche Erweiterungen**

### **14.1 Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke unter die Lex Koller (Art. 9)**

Dieser Vorschlag entspricht einer Motion von Nationalrätin Badran, welche der Ständerat 2014 abgelehnt hat. Wir halten es für unangebracht, wenn ein Departement einen abgelehnten Vorstoss in Form einer Vernehmlassung nach so kurzer Zeit wieder aufgreift.

Internationale Firmen mit Sitz in der Schweiz, wie beispielsweise Nestlé oder Novartis, könnten durch die Wiederunterstellung unter die Lex Koller keine Grundstücke für ihre Anlagen mehr besitzen. Für einige Projekte ist die Schweiz zudem auf Kapital aus dem Ausland angewiesen – insbesondere in der Hotellerie, die bezeichnenderweise ja auch eine Ausnahme erhalten soll. Warum die Betriebsstätten wieder der Lex Koller unterstellt werden sollen, wenn gleichzeitig schon die Ausnahmen genannt werden, ist für uns unverständlich. Der Bericht von FPRE kommt zum Schluss, dass die Wiederunterstellung der Betriebsstättegrundstücke keine positive Auswirkung auf den Immobilienmarkt hätte. Dennoch wird der Vorschlag kommentarlos beibehalten, was für den HEV Schweiz nicht nachvollziehbar ist. Zudem werden im erläuternden Bericht keine Daten erwähnt, welche Probleme in diesem Bereich nahelegen würden.

**Der HEV Schweiz lehnt den Vorschlag daher ab.**

### **14.2 Komplette Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Lex Koller**

Auch diesen Änderungsvorschlag hat das Parlament 2014 in Form einer Motion von Frau NR Badran abgelehnt. Im Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung kommt FPRE zum Schluss, dass die an der Börse kotierten Immobiliengesellschaften nur einen kleinen Anteil des Wohnungsbestandes in der Schweiz hält. Gemäss FPRE ist vor allem die Nachfrage nach Wohnraum, welche grösser ist als das Angebot, für das Preiswachstum von Wohnraum der letzten Jahre verantwortlich und nicht die Besitzerstruktur von Immobilien. Der Bericht kommt zum Schluss, dass eine komplette Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobilienaktiengesellschaften zwar für die betroffenen Firmen aufwändig wäre, der Effekt auf die Wohnungspreise aber sehr fragwürdig. Die vollständige Wiederunterstellung würde Kapitalverkehrskontrollen in einem spezifischen Bereich der schweizer Wirtschaft entsprechen. Es ist wahrscheinlich, dass das Geld dann über andere Kanäle in der Schweiz angelegt würde, was schlussendlich einen ähnlichen Effekt hätte (sinkende Renditeerwartungen führen zu steigenden Immobilienpreisen).

Der erläuternde Bericht führt zwei Argumente für die Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Lex Koller an:

„... in letzter Zeit gezeigt, dass Wohngrundstücke in grossem Ausmass von börsenkotierten Gesellschaften gekauft und in Fonds eingebracht werden“

„... dass die Kapitalisierung von Wohnimmobiliengesellschaften in den letzten Jahren sehr stark angestiegen ist.“

Der Bericht von FPRE widerspricht beiden Argumenten mit guten Begründungen und Zahlenmaterial, was der erläuternde Bericht nicht aufweist.

**Fazit: Es besteht auch in diesem Bereich kein Bedarf für eine Anpassung der Lex Koller und der HEV Schweiz lehnt eine solche ab.**

Der HEV Schweiz lehnt sowohl die einzelnen Änderungsvorschläge wie auch die gesamte Revisionsvorlage aus den oben genannten Gründen ab.

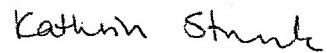
Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Hauseigentümerverband Schweiz**



NR Hans Egloff  
Präsident



Kathrin Strunk  
Volkswirtschaftliche Mitarbeiterin

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Basel, 14. 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 für den Standort Schweiz.*

*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 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 merklich **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.** Das gewählte Vorgehen, Revisionspunkte als Optionen in die Vernehmlassung zu geben, obwohl diese vom Bundesrat explizit nicht vorgeschlagen werden, ist intransparent und sollte vermieden werden.

### 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 macht aus volkswirtschaftlicher Sicht wenig Sinn, 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. 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.

## **2.6 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 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 gel-

ten", 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.**

## **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. 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.

## 2.15 **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.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.13.

## 2.19 **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.

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

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

**2.21 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.

**2.22 Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

**2.23 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.

#### **2.24 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.

#### **2.25 Art. 28 Abs. 2 VEBewG (GEWERBSMÄSSIGE BEGEHUNG)**

Diese Anpassung rechtfertigt eine Revision der Lex Koller nicht.

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

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

#### **2.27 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.

#### **2.28 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.

#### **2.29 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 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 aus-

ländischen 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.

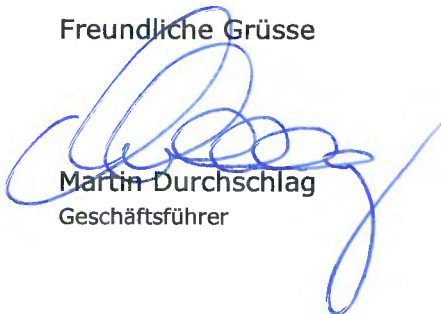
Einschneidend wären hingegen die Konsequenzen einer Wiederunterstellung. Wir gehen davon aus, **dass sich sämtliche kotierten Wohnimmobiliengesellschaften dekotieren lassen müssten**, um verhindern zu können, dass Ausländer weiterhin Aktien erwerben können. Betroffen von einer Dekotierung wären zahlreiche 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.

\* \* \* \* \*

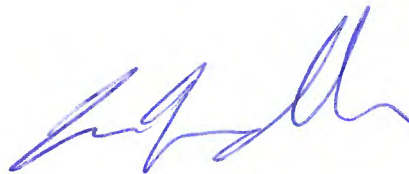
Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als schädlich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Martin Durchschlag  
Geschäftsführer



Jvo Grundler  
General Counsel

**Per E-Mail | Post**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Homburger AG  
Prime Tower  
Hardstrasse 201  
CH-8005 Zürich

T +41 43 222 10 00  
F +41 43 222 15 00  
daniel.hasler@homburger.ch

Zürich, 30. Juni 2017 | HAL | GAT | HDA

P867321v1

## Vernehmlassung Änderung BewG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, eine Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf und Erläuternden Bericht vom März 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) einreichen zu können.

Als stark im Wirtschaftsrecht verankerte Anwaltskanzlei erachten wir es als unsere primäre Pflicht, die Auswirkungen der Vernehmlassungsvorschläge, einschliesslich der zur Diskussion gestellten Punkte, auf die in der Schweiz tätigen in- und ausländischen Unternehmen sowie die rechtliche Standortqualität zu hinterfragen. Dies betrifft auch Fragen der Sachgerechtigkeit, möglicher unerwünschter Nebeneffekte der vorgeschlagenen Regelungen sowie die Verwirklichung rechtsstaatlicher Grundsätze.

Vorweg möchten wir festhalten, dass wir die vorgeschlagenen bzw. zur Diskussion gestellten Punkte, soweit sie über das Postulat 11.3200 Hodgers hinausgehen, aus standortpolitischen und rechtlichen Gründen ablehnen. Wir würden es deshalb begrüessen, eine allfällige Änderung des BewG auf die Umsetzung des Postulats Hodgers zu beschränken.

Im Folgenden gehen wir auf ausgewählte Punkte des Vorentwurfs ein, denen wir aufgrund unserer Beratungserfahrung die grösste Bedeutung zumessen. Die Gesetzeszitate beziehen sich, wo nicht anders angegeben, auf den Vorentwurf. Die Darstellung folgt im Wesentlichen der Gliederung und Reihenfolge gemäss Erläuterndem Bericht (S. 6-10).

## I. Ausgewählte weitere Änderungspunkte

### A. Bewilligungspflicht des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige und Veräusserungspflicht (Art. 2 Abs. 2 lit. b, Art. 8 Abs. 1 Bst. e, Art. 8 Abs. 1<sup>ter</sup>)

**Wir lehnen eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatenangehörige und der diesbezüglichen Veräusserungspflicht ab.**

Die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörige und die Pflicht, die Liegenschaft nach Aufgabe des Hauptwohnsitzes zu verändern, wurde 1997 aufgehoben. Wir lehnen die Wiedereinführung dieser Pflichten aus folgenden Gründen ab:

- Die Wohnsitznahme von Drittstaatsangehörigen wird ausländerrechtlich gesteuert und ist nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässig. Wir halten es für falsch, Drittstaatsangehörigen, die nach den Wertungen des Ausländerrechts in die Schweiz ziehen dürfen, Einschränkungen beim Erwerb und Besitz von als Hauptwohnung genutzten Immobilien aufzuerlegen.
- Ist der Eigentümer einer ehemals als Hauptwohnung genutzten Liegenschaft verpflichtet, diese innerhalb einer bestimmten Frist zu veräussern, so können Kaufinteressenten versucht sein, den Veräusserungszwang des Verkäufers auszunützen und den Preis zu drücken. Zudem ist der Verkaufszeitraum oft nicht planbar, da die Hauptwohnung nicht immer völlig freiwillig aufgegeben wird (man denke an eine Ehescheidung oder Versetzung in ein anderes Land). Die im Erläuternden Bericht (S. 16) erwähnte Möglichkeit, in begründeten Fällen eine Fristersteckung zu erhalten, stünde wohl in den meisten Fällen nicht zur Verfügung, da die Zwangslage des Verkäufers jeder Veräusserungspflicht inhärent ist.
- Viele Unternehmen sind darauf angewiesen, Kadermitarbeiter und Spezialisten aus Drittstaaten in der Schweiz zu beschäftigen. Würde die Veräusserungspflicht wieder eingeführt, könnte z.B. ein Manager bei der Aushandlung seines Arbeitsvertrags verlangen, dass die Arbeitgeberin seine Immobilie zurückkauft, wenn er die Schweiz wieder verlässt (z.B. wenn er in ein anderes Land versetzt wird), oder ihn für allfällige Einbussen als Folge der Veräusserungspflicht entschädigt. Insoweit müssten Unternehmen, die in der Schweiz hochqualifizierte Arbeitsplätze anbieten, die Kosten der Veräusserungspflicht tragen.
- Es ist unklar, wie der Vollzug der Veräusserungspflicht aussehen würde (z.B. Zwangsversteigerung der Liegenschaft nach ergebnisloser Fristansetzung?). Vollzugsprobleme und ein erheblicher administrativer Aufwand für die kantonalen Behörden und erst recht für die betroffenen Personen sind absehbar.
- Nicht zuletzt ist eine Veräusserungspflicht unter der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) problematisch, da sie in die Bestandesgarantie eingreift.

### B. Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und 19a)

**Wir lehnen eine Kodifizierung des geltenden Umnutzungsverbots sowie die Einführung einer Kontrollfunktion der Baubewilligungsbehörden ab.**



Die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken zu Wohnraum ist bereits heute verboten. Entgegen der Annahme im Erläuternden Bericht (S. 6) herrscht diesbezüglich auch keine Rechtsunsicherheit, sondern es gibt dazu eine klare höchstrichterliche Rechtsprechung<sup>1</sup>. Die Kodifikation dieser Praxis scheint uns überflüssig.

Abzulehnen ist die angedachte Kontrollfunktion der kommunalen Baubewilligungsbehörden (Art. 19a). In kleineren Gemeinden ist oft der Gemeinderat die Baubewilligungsbehörde. Miliz-Gemeinderäte, die in aller Regel juristische Laien sind, sind schwerlich in der Lage, die Rechtslage unter dem komplizierten und auch Juristen nicht einfach zugänglichen BewG zu beurteilen. Soweit eine Gemeinde überhaupt Juristen in der Baubehörde beschäftigt, sind diese auf das Baurecht spezialisiert. Die Gemeinden müssten folglich zusätzliche Spezialisten einstellen,<sup>2</sup> und die Baubewilligungsverfahren dürften noch länger werden als bis anhin.

#### C. Wohnanteilvorschriften beim Erwerb von Betriebsstätten (Art. 2 Abs. 3, Art. 6a Abs. 2)

**Wir regen an, auf eine Beschränkung des Miterwerbs eines durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebenen Wohnanteils auf maximal einen Drittel zu verzichten, oder, wenn schon, die Beschränkung auf maximal die Hälfte festzusetzen.**

Damit eine Person im Ausland ein Betriebsstättegrundstück erwerben kann, für welches ein bestimmter Wohnanteil vorgeschrieben ist, muss nach heutiger Praxis der betrieblich genutzte Teil überwiegen (Erläuternder Bericht, S. 7 und 12). Die Beschränkung des Wohnanteils auf einen Drittel wäre eine unnötige Verschärfung der heutigen Praxis, ohne dass dafür ein triftiger Grund ersichtlich wäre.

Nach unserer Erfahrung besteht zu diesem Punkt auch keine relevante Rechtsunsicherheit, die der Gesetzgeber beseitigen müsste (anders der Erläuternde Bericht, S. 12). Wollte man die heutige Praxis trotzdem kodifizieren, müsste der Wohnanteil auf maximal die Hälfte festgesetzt werden.

#### D. Beherrschende Stellung (Art. 6 Abs. 2 Bst b<sup>bis</sup> und Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. b)

**Wir lehnen es ab, als Kriterium für ausländische Beherrschung auf die Mehrheit des "geschäftsführenden Organs" abzustellen.**

Jede Erweiterung der Vermutungstatbestände von Art. 6 BewG löst bei Behörden und Unternehmen eine erhebliche Mehrbelastung mit Aufwand und Kosten aus, da die Erfüllung des Vermutungstatbestands geprüft und dieser gegebenenfalls widerlegt werden muss. Aus diesem Grund rechtfertigt sich die Aufnahme eines Vermutungstatbestands nur, sofern davon ausgegangen werden kann, dass bei gegebener Vermutungsbasis in der Regel von einer ausländischen Beherrschung ausgegangen werden kann. Wird jedoch eine juristische Person weder stimmen- noch kapitalmässig von Personen im Ausland beherrscht, so dürfte die Zusammensetzung des geschäftsführenden Organs in aller Regel nicht zu

<sup>1</sup> Vgl. BGE 129 II 361 E. 5 (betr. auf Art. 11 Abs. 2 lit. a BewV gestützte Auflage, die (gewerbliche) Nutzung des Grundstücks nicht ohne Einwilligung der Bewilligungsbehörde zu ändern).

<sup>2</sup> Dies wurde im Erläuternden Bericht bei der Darlegung der Auswirkungen auf Kantone und Gemeinde (S. 21) nicht berücksichtigt.

einer bewilligungsgesetzlich relevanten ausländischen Beherrschung führen. Die bisherigen, weiten Kriterien für eine ausländische Beherrschung, namentlich mehr als ein Drittel des Kapitals oder der Stimmrechte (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b BewG), erfassen die Fälle einer ausländischen Beherrschung ausreichend. Ein Abstellen auf Kapital und Stimmrechte bei der Beherrschung hat sich zudem auch in anderen Rechtsbereichen bewährt (z.B. Art. 963 OR, Art. 9 Abs. 5 und Art. 135 FinfraG, Art. 3<sup>bis</sup> Abs. 3 BankG).

Auch sonst wäre die neue Beherrschungsvermutung nicht sachgerecht. Vorab ist unklar, was mit "geschäftsführendem Organ" gemeint sein soll. Hat etwa der Verwaltungsrat einer AG die Geschäftsführung delegiert (Art. 716b OR), ist dann die Geschäftsleitung oder der Verwaltungsratsdelegierte das "geschäftsführende Organ"?

Weiter würde die neue Beherrschungsvermutung dazu führen, dass viele Schweizer Grossunternehmen keine Wohnimmobilien erwerben dürften. 2017 lag der durchschnittliche (!) Ausländeranteil im Verwaltungsrat der SMI-Gesellschaften bei 63% und jener der 100 grössten Schweizer Arbeitgeber immerhin bei 39%.<sup>3</sup> In den Geschäftsleitungen der SMI-Gesellschaften lag der durchschnittliche Ausländeranteil ebenfalls bei 63% und bei den 100 grössten Schweizer Arbeitgebern bei 45%.<sup>4</sup> Es ist davon auszugehen, dass viele dieser Organpersonen nicht in der Schweiz wohnen bzw. nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Somit würden viele Schweizer Grossunternehmen sowie deren Tochterfirmen als ausländisch beherrscht gelten.

Nicht zuletzt dürften selbst zu 100% von Schweizern gehaltene Unternehmen, die Wohnimmobilien besitzen, nicht mehr als die Hälfte des geschäftsführenden Organs mit Ausländern besetzen, die keinen Wohnsitz in der Schweiz bzw. keine Niederlassungsbewilligung haben. Die Restriktionen im BewG würden damit faktisch die Freiheit der Unternehmen bei der Besetzung ihrer Spitzenorgane einschränken.

## **E. Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge (Art. 8 Abs. 1 Bst. c)**

### **Wir lehnen die vorgeschlagene Revision des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge ab.**

Der Revisionsvorschlag sieht vor, den Erwerb von Grundstücken zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten einzuschränken und insbesondere den praxismässig zulässigen Erwerb durch eine ausländische Person als Fondsleitung nicht mehr zu gestatten.

Es sind keine Gründe ersichtlich und es werden im Erläuternden Bericht auch keine Gründe dargelegt, weshalb der Erwerb von Grundstücken für die Zwecke der Personalvorsorge schweizerischer Betriebsstätten auf schweizerische Gesellschaften beschränkt werden müsste, zumindest solange die Zweckbindung des Erwerbs sichergestellt ist. Die vorgeschlagene Beschränkung hat keine positiven Auswirkungen. Im Gegenteil: Es ist vielmehr sinnvoll, den Unternehmen in Bezug auf die Ausgestaltung der Personalvorsorge durch Immobilieninvestitionen eine angemessene Flexibilität einzuräumen und entsprechende Anlagen nicht einzuschränken.

<sup>3</sup> schillingreport 2017, Transparenz an der Spitze: Die Führungsgremien der Schweizer Wirtschaft und des öffentlichen Sektors, 2017, abrufbar unter <http://www.guideschilling.ch/Uploads/2017/schillingreport2017.pdf>, S. 28.

<sup>4</sup> A.a.O., S. 26.



Abgesehen davon ist der vorgeschlagene Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 Bst. c ("zur Personalvorsorge der inländischen Betriebsstätte des Erwerbers") missverständlich und suggeriert, dass Grundstücke nur durch die Gesellschaft, deren Personalvorsorge die Grundstücke dienen, erworben werden können. Davon geht soweit ersichtlich jedoch auch die Vernehmlassungsvorlage nicht aus, weshalb der Wortlaut klarer formuliert werden müsste.

Die in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgeschlagene Verschiebung des Bewilligungsgrundes des gemeinnützigen Zwecks in einen separaten Bst. c<sup>bis</sup> ist rein formeller Natur und vermag eine Revision des BewG nicht zu rechtfertigen.

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

**Wir lehnen den Vorschlag ab, den Erwerb von Grundstücken in der Zwangsverwertung durch ausländische Personen nicht mehr zu gestatten.**

Der bislang zulässige Erwerb von Grundstücken zur Deckung pfandgesicherter Forderungen ausländischer und ausländisch beherrschter und in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Banken und Versicherungen in der Zwangsverwertung oder in Liquidationsvergleichen soll gemäss der Revisionsvorlage nicht mehr bewilligungsfähig sein.

Der Revisionsvorschlag ist abzulehnen. Er stellt eine offensichtliche Diskriminierung von Banken und Versicherungen mit ausländischem Sitz dar und ist standortpolitisch unerwünscht. Hinzu kommt, dass die Revision unerwünschte wirtschaftliche Folgen haben könnte. Ausländische Banken und Versicherungen könnten vom Abschluss von Kreditgeschäften abgeschreckt werden, wenn wie von der Revisionsvorlage vorgeschlagen die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Realsicherheiten beschränkt wird.

Der Revisionsvorschlag ist ohnehin inkonsequent, weil er lediglich einen schweizerischen Sitz der Bank oder Versicherungsgesellschaft verlangt. Demgegenüber soll es gemäss Revisionsvorschlag keine Rolle spielen, ob die Bank allenfalls ausländisch beherrscht ist. Diese Regelung macht keinen Sinn und widerspricht dem Grundprinzip des BewG, dass Gesellschaften mit Sitz im Ausland mit ausländisch beherrschten Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz gleichzusetzen sind.

#### **G. Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde (Art. 15 Abs. 1 Bst. b)**

**Wir lehnen es ab, die Bezeichnung einer kantonalen beschwerdeberechtigten Behörde dem Ermessen der Kantone anheimzustellen. Allenfalls kann in Betracht gezogen werden, auf kantonale beschwerdeberechtigte Behörden gesamtschweizerisch zu verzichten.**

Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es grundsätzlich zu begrüssen, auf die Bezeichnung einer kantonalen beschwerdeberechtigten Behörde zu verzichten und ein behördliches Beschwerderecht lediglich dem Bundesamt für Justiz einzuräumen.

Der Vorschlag, die Bezeichnung einer beschwerdeberechtigten Behörde dem Ermessen der Kantone zu überlassen, ist indes abzulehnen. Die Freiwilligkeit der Bezeichnung einer beschwerdeberechtigten

Behörde vermag eine Revision des BewG nicht zu rechtfertigen. Zum einen sind die bestehenden kantonalen Behörden ohnehin nicht verpflichtet, von ihrem Beschwerderecht Gebrauch zu machen und sie können – wie dies bis anhin der Fall war – davon nur zurückhaltend Gebrauch machen. Zum anderen würde der Revisionsvorschlag – sofern die Kantone ihre bestehende Organisation deshalb überhaupt umstellen wollen – zu unnötigen interkantonalen Regulierungsunterschieden führen. Eine solche Inkohärenz der Verfahrensordnungen der Kantone ist abzulehnen.

Wenn schon eine Revision von Art. 15 BewG in Betracht gezogen wird, dann sollte auf die Bezeichnung einer kantonalen beschwerdeberechtigten Behörde gesamtschweizerisch verzichtet werden. Nur diese Regelung hätte wirklich verfahrensökonomische Vorteile. Die übrigen Kompetenzen der beschwerdeberechtigten Behörde i.S.v. Art. 15 Abs. 1 Bst. b BewG könnten wie vorgeschlagen an die Bewilligungsbehörde übertragen werden.

Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 könnte wie folgt lauten:

*Art. 15 Abs. 1*

<sup>1</sup> Jeder Kanton bezeichnet:

- a. eine oder mehrere Bewilligungsbehörden, die über die Bewilligungspflicht, die Bewilligung, die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht, den Widerruf einer Bewilligung oder Auflage verfügen sowie ~~die~~ auf Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes ~~verfügen~~ klagen können;
- ~~b. sofern er es als notwendig erachtet, eine beschwerdeberechtigte Behörde, die auch den Widerruf einer Bewilligung und die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht verlangen kann;~~

#### H. Eine einzige kantonale Rechtsmittelinstanz (Art. 15 Abs. 1 Bst. c)

**Der in einzelnen Kantonen noch bestehende doppelte Instanzenzug kann unseres Erachtens eine Revision des BewG nicht rechtfertigen. Wenn schon, müsste aber der Gesetzeswortlaut klar formuliert werden.**

Das Anliegen, dass in den Kantonen eine *einzig*e Rechtsmittelinstanz eingerichtet wird, die zudem eine *gerichtliche* Instanz i.S.v. Art. 86 BGG sein soll, ist aus verfahrensökonomischen Gründen durchaus berechtigt. Auch hier scheint jedoch zweifelhaft, ob dieses Anliegen eine Revision des BewG zu rechtfertigen vermag und inwieweit der Bundesgesetzgeber den Kantonen die Regelung ihrer innerkantonalen Rechtsmittelordnung vorschreiben soll.

Der Vorschlag, den Kantonen die Einrichtung einer *einzig*en und *gerichtlichen* Beschwerdeinstanz vorzuschreiben, ist zu begrüßen. Zur Klarstellung müsste dies in Art. 15 Abs. 1 Bst. c jedoch klar und eindeutig reflektiert werden.

Folgende Anpassung des vorgeschlagenen Wortlauts wäre denkbar:

*Art. 15 Abs. 1*



<sup>1</sup> Jeder Kanton bezeichnet:

c. eine einzige gerichtliche Beschwerdeinstanz.

#### I. Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht (Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup>)

**Wir lehnen die vorgeschlagene Erleichterung der Voraussetzungen zur nachträglichen Feststellung der Bewilligungspflicht ab.**

Die Kritik der Revisionsvorlage an der höchstrichterlichen Rechtsprechung betreffend die Voraussetzungen der nachträglichen Feststellung der Bewilligungspflicht ist unbegründet.

Es ist im Hinblick auf die Rechtssicherheit richtig und sinnvoll, die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht davon abhängig zu machen, dass gegenüber den Behörden *bewusst* unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht worden sind. Es ist den Behörden ohne weiteres zuzumuten, die Verantwortung für die Einholung relevanter Auskünfte zu übernehmen und die dafür notwendigen Fragen zu stellen. Die Praxis zeigt, dass die Behörden dieser Verantwortung auch durchaus nachzukommen wissen.

Schon heute ist nicht ausgeschlossen, dass *bewusstes* Schweigen und *bewusstes* Erwecken falscher Eindrücke zu einer nachträglichen Feststellung der Bewilligungspflicht Anlass geben können. Etwas Anderes besagt auch der im Erläuternden Bericht zitierte Bundesgerichtsentscheid nicht (vgl. Erläuternder Bericht, S. 9).

Es wäre mit der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren, wenn die Bewilligungspflicht jederzeit und insbesondere auch dann, wenn der Gesuchsteller *unbewusst* relevante Angaben nicht proaktiv von sich aus gemacht hat, nachträglich festgestellt werden könnte. Die vorgeschlagene Revision von Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG ist abzulehnen.

#### J. Verfügung statt Klage zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 27)

**Wir lehnen den vorgeschlagenen Wechsel vom Klageverfahren in ein Anordnungsverfahren ab.**

Das in der Revisionsvorlage vorgeschlagene Anordnungsmodell scheint aus Behördensicht auf den ersten Blick einfacher. Jedoch wird ein solches Modell voraussichtlich zu keinerlei verfahrensökonomischen Vorteilen führen. Im Gegenteil: Bei Annahme der Revisionsvorlage wäre aufgrund der besagten Erleichterungen mit einer Häufung entsprechender Anordnungen und damit verbundenen Beschwerdeverfahren zu rechnen. Eine solche Entwicklung ist zu vermeiden. Die bestehende Verfahrensordnung hat sich bewährt; ein Revisionsbedarf ist nicht ausgewiesen.

## II. Mögliche Erweiterung

### A. Restriktionen betreffend Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken (Art. 2 Abs. 2 Bst. a, Art. 6a und Art. 9 Abs. 1 Bst. d)

**Wir lehnen die zur Diskussion gestellten Restriktionen betreffend Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättegrundstücken ab.**

Die Diskussionsvorschläge kämen einer faktischen Wiedereinführung des Verbotes für Personen im Ausland gleich, Betriebsstättegrundstücke als Kapitalanlage zu halten, und wären ein (weiteres) negatives Signal für das Investitionsklima in der Schweiz. Die Öffnung des Marktes für Geschäftsimmobilien für ausländische Investoren 1997 hat nach unserer Erfahrung keine Probleme geschaffen.

Zusätzlich wären die zur Diskussion gestellten Restriktionen auch für ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz ansiedeln oder ihre Präsenz ausbauen wollen, eine Belastung, da sie faktisch den Erwerb selbst genutzter Betriebsstättegrundstücke erschweren dürften:

- Der Erwerb eines Betriebsstättegrundstücks wäre gemäss Erläuterndem Bericht (S. 15) nur über eine Schweizer Tochtergesellschaft zulässig.<sup>5</sup> Welches Ziel mit diesem Zwang, eine Schweizer Tochtergesellschaft zu gründen, verfolgt werden soll, ist unklar.
- Die vorgeschlagene Veräußerungspflicht innert zweier Jahre nach Aufgabe der Selbstnutzung (Art. 6a Abs. 3) dürfte den Verkaufserlös, den der Verkäufer für die Liegenschaft in dieser Situation erzielen kann, drücken.
- Es ist unklar, wie der Vollzug der Veräußerungspflicht aussehen würde (z.B. Zwangsversteigerung der Liegenschaft nach ergebnisloser Fristansetzung?). Vollzugsprobleme und ein erheblicher administrativer Aufwand für die kantonalen Behörden und erst recht für die betroffenen Personen sind absehbar.
- Nicht zuletzt ist eine Veräußerungspflicht unter der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) problematisch, da sie in die Bestandesgarantie eingreift.

Die zur Diskussion gestellte Möglichkeit kantonaler Ausnahmen zugunsten touristisch genutzter Betriebsstättegrundstücke (Art. 9 Abs. 1 Bst. d) ist ebenfalls abzulehnen. Erstens ist nicht einzusehen, warum eine einzige Branche gegenüber allen anderen bevorzugt werden sollte. Zweitens würde wohl jeder interessierte Kanton sein eigenes Ausnahmeregime schaffen, was zu einer Rechtszersplitterung führen würde. Drittens ist die Grenzziehung zwischen "Tourismus- und tourismusnahen Bereichen" und anderen Branchen schwierig und dürfte einen bedeutenden administrativen Aufwand in der Ausführungsgesetzgebung und mehr noch in der Rechtsanwendung auslösen. Absehbar sind z.B. Gerichtsverfahren zu Fragen wie, ob eine Person im Ausland ein Kongresszentrum in einer mittelgrossen Stadt erwerben darf.

<sup>5</sup> Der vorgeschlagene Gesetzestext von Art. 6a Abs. 1 enthält diese Restriktion nicht, was angesichts des Legalitätsprinzips problematisch wäre.



## B. Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c)

**Wir lehnen die zur Diskussion gestellten Restriktionen betreffend Erwerb von Anteilen an einem Immobilienfonds ab.**

Gemäss Diskussionsvorschlag soll der Erwerb von Immobilienfonds-Anteilen durch Personen im Ausland nur noch zulässig sein, wenn die Anteile an einer schweizerischen Börse kotiert sind. Es ist unklar, welches Ziel damit verfolgt werden soll. Viele Immobilienfonds sind – auch aus Kostengründen – nicht börsenkotiert, sondern die Fonds-Anteile werden ausserbörslich (z.B. über eine Handelsplattform) gehandelt. Eine Börsenkotierung wirkt sich etwa auf die Pflichten des Emittenten bzw. der Fondsleitung aus und vergrössert tendenziell die Liquidität der Fondsanteile. Mit der Zielsetzung des BewG haben diese Aspekte nichts zu tun. Es scheint uns daher falsch, im BewG an eine Börsenkotierung anzuknüpfen. Das Gleiche gilt für die zusätzliche Voraussetzung, dass die Fonds-Anteile an einer *schweizerischen* Börse kotiert sein müssten.

## C. Wiederunterstellung börsenkotierter Immobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e)

**Wir lehnen das zur Diskussion gestellte Verbot des Erwerbs von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland ab. Stattdessen regen wir an, im bestehenden Art. 4 Abs. 1 Bst. e statt an die Börsenkotierung an den regelmässigen Handel auf dem Markt anzuknüpfen.**

Die seit 2005 bestehende Möglichkeit für Wohnimmobiliengesellschaften, ihre Anteile an einer Börse kotieren zu lassen, hat nach unserer Erfahrung zu keinen Problemen geführt. Eine Wiederunterstellung unter die Lex Koller würde die betreffenden Gesellschaften faktisch dazu zwingen, sich dekotieren zu lassen, weil sie nur so ihren Aktionärskreis kontrollieren können. Die mit einer Dekotierung verbundenen Nachteile, etwa eine geringere Marktliquidität, träfen auch die zahlreichen Schweizer Anleger.

Aus den in Abschnitt II.B erläuterten Gründen ist es zudem sachwidrig, dass der bestehende Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG an eine Börsenkotierung in der Schweiz anknüpft. Wir regen deshalb an, diese Bestimmung an Art. 4 Abs. 1 lit. c und c<sup>bis</sup> BewG (geltende Fassung) anzugleichen und die Passage "nicht an einer Börse in der Schweiz kotiert sind" durch "auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden" zu ersetzen.

## III. Übergangsbestimmungen

**Wir lehnen die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen ab. Sollte das BewG trotz allen Einwänden revidiert werden, müssten unseres Erachtens die Übergangsbestimmungen angepasst werden.**

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Übergangsregelung erklärt die revidierten Bestimmungen auch auf Rechtsgeschäfte anwendbar, die vor Inkrafttreten der Revision abgeschlossen, aber noch nicht vollzogen oder noch nicht rechtskräftig entschieden sind (vgl. VE-BewG, S. 7).

Diese Übergangsregelung ist abzulehnen. Bei Immobilientransaktionen vergeht zwischen dem Abschluss des Rechtsgeschäfts und dessen Vollzug naturgemäss ein gewisser Zeitraum, der von den an der Transaktion beteiligten Parteien nur beschränkt beeinflusst werden kann. Dies gilt insbesondere in den vielen Fällen, in denen der Vollzug von der Bewilligung oder Mitwirkung einer Behörde oder eines Privaten abhängig ist (z.B. Art. 32d<sup>bis</sup> USG – belastete Standorte, Art. 172 DBG – Zustimmung der kantonalen Steuerbehörde, Art. 61 BGG – Erwerbsbewilligung nach bürgerlichem Bodenrecht, Art. 30e Abs. 2 BVG – Anmerkung bei Vorbezug von Altersguthaben, Art. 682 ZGB – Zustimmung des Vorkaufsberechtigten, und nicht zuletzt bei der Feststellung der Nichtunterstellung unter das BewG).

Würde für die Zwecke der Übergangsregelung das Rechtsgeschäft von dessen Vollzug entkoppelt, so könnte dies dazu führen, dass ein im Zeitpunkt des Abschlusses bewilligungsgesetzlich zulässiges Geschäft nach Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen nicht vollzogen werden könnte. Dieses Ergebnis käme einer Vorwirkung der revidierten Bestimmungen gleich, die stossend und mit dem Bedürfnis der Wirtschaftsteilnehmer nach Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren wäre.

Übergangsrechtlich sind Rechtsgeschäft und Vollzug als Einheit zu behandeln und die allenfalls revidierten Bestimmungen auf Rechtsgeschäfte anzuwenden, die nach Inkrafttreten abgeschlossen werden.

Unseres Erachtens wären die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen im Falle der Revision des BewG wie folgt anzupassen:

*Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...*

<sup>1</sup> Die Änderung vom ... ist **auch** auf Rechtsgeschäfte anwendbar, die ~~vor~~ **nach** dem Inkrafttreten dieser Änderung abgeschlossen, ~~aber noch nicht vollzogen~~ **oder noch nicht rechtskräftig entschieden** sind.

<sup>2</sup> Die Änderung von Artikel 27 ist nicht anwendbar auf Klageverfahren, die vor dem Inkrafttreten dieser Änderung eingeleitet wurden.

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend lehnen wir die vorgeschlagene Revision, soweit sie über das Postulat 11.3200 Höggers hinausgeht, und die weiteren zur Diskussion gestellten Punkte ab.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Daniel Hasler\*

\* Diese Vernehmlassungsantwort wurde unter Mitarbeit der Homburger Rechtsanwälte Ueli Huber, Dr. Daniel Häusermann und Stefan Gäumann erstellt.



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an: egba@bj.admin.ch

Bern, 29. Juni 2017 - SSC

## **Stellungnahme anlässlich der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

Sehr geehrte Damen und Herren

hotelleriesuisse dankt Ihnen für die Möglichkeit im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) Stellung zu nehmen. Gerne unterbreiten wir Ihnen im Folgenden unsere Position.

### **1. Vorbemerkung**

hotelleriesuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Hotellerie und vertritt als Unternehmerverband die Interessen der national und international ausgerichteten Hotelbetriebe. Die von hotelleriesuisse klassierten Betriebe repräsentieren rund zwei Drittel der Schweizer Hotelbetten und generieren knapp 75 Prozent der Logiernächte.

Gemäss Satellitenkonto 2015 erzielt der Tourismus mit einer Nachfrage von 45 Mrd. Franken eine direkte Bruttowertschöpfung von 16 Mrd. Franken – was einem Anteil von 2,6 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen direkten Bruttowertschöpfung der Schweiz entspricht. Der Tourismus gehört zudem zu den vier wichtigsten Exportbranchen der Schweiz. Die Hotellerie als Rückgrat des Tourismus erwirtschaftet allein einen jährlichen Umsatz von über 7,6 Mrd. Franken und beschäftigt zirka 63'000 Vollzeitangestellte. hotelleriesuisse setzt sich deshalb mit Nachdruck für die Verbesserung der Erfolgs- und Wachstumschancen wettbewerbswilliger und wettbewerbsfähiger Hoteliers und Hotels in der Schweiz ein.

### **2. Allgemeine Anmerkungen zur Vernehmlassungsvorlage**

Durch die schwierige Ertragslage ist die Hotellerie seit langem auch auf ausländische Investitionen angewiesen. Wenn andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können, springen Investoren aus dem Ausland in die Bresche. Nach einer Auswertung der HES-SO waren 2014 in der 5-Sterne Hotellerie 46 Prozent der Hotels in ausländischem Besitz. Oftmals tätigen Investoren aus dem Ausland grosse Investitionen, was auch zu einer Produktivitäts- und Qualitätssteigerung führt. Nicht zuletzt können viele für die Schweiz identitätsstiftende Hotels nur aufgrund dieser ausländischen Investitionen betrieben werden.

Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass diese Investitionen Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren, welche zu zusätzlichen Steuereinnahmen für Bund, Kanton und Gemeinden führen.

Und diese nicht nur in der Hotellerie selber, sondern auch im Baugewerbe und bei der Zulieferindustrie. Aufgrund der Standortgebundenheit des Objektes ist diese Investition nachhaltig und kann die Unternehmung – im Gegensatz zu anderen Branchen – später nicht ins Ausland transferiert werden. Vielmehr leisten sie auch einen wesentlichen Anteil an die Attraktivitätssteigerung einer Destination oder Region.

hotelleriesuisse lehnt die aktuelle Vorlage zur Revision des BewG deshalb dezidiert ab. Sie führt für die Branche zu einer massiven Verschlechterung der Rahmenbedingungen und zu zunehmender Bürokratie, welche ausländische Investoren abschreckt.

Der Ständerat hat 2014 entsprechende Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran abgelehnt und sich dabei gegen eine Verschärfung der Lex Koller ausgesprochen. Es ist unverständlich, dass der Bundesrat nun ebendiese Verschärfungen zur Diskussion stellt. Für die Hotellerie führt dies zu einer Rechtsunsicherheit, die potenzielle Investoren abschreckt.

### **3. Anmerkung zu einzelnen Artikeln der Vorlage**

Gerne führen wir unsere konkreten Anmerkungen aus:

#### Art. 2 Abs. 2 Ziff. a in Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1d Diskussion über eine Erweiterung der Bewilligungspflicht

hotelleriesuisse lehnt den Vorschlag ab, dass Betriebsstätten wieder unter die Bewilligungspflicht fallen sollen. Die Hotellerie ist stark auf ausländische Investitionen angewiesen.

Auch wenn mit Art. 9 Abs. 1d eine Ausnahmegewilligung für Betriebsstätten in Tourismus und tourismusnahen Bereichen vorgeschlagen wird, so führt dies dennoch zu zusätzlicher Bürokratie und zusätzlichen Hürden für ausländische Investoren. hotelleriesuisse lehnt diesen Vorschlag für eine Gesetzesänderung deshalb dezidiert ab.

#### Zusammenspiel des BewG mit dem Zweitwohnungsgesetz

Die vorliegende Revision berücksichtigt das Zusammenspiel des BewG mit dem Zweitwohnungsgesetz nicht. Dieses ermöglicht nämlich unter bestimmten Voraussetzungen die Umnutzung von unrentablen Hotelbetrieben und die Querfinanzierung durch Zweitwohnungen. Sowohl Art. 2 Abs. 3 und Art. 6a Abs. 2 «Erwerb von durch Wohnanteilverordnungen vorgeschriebene Wohnungen» als auch Art. 4 Abs. 2 «Umnutzung eines Grundstücks» schränken die Möglichkeiten des Zweitwohnungsgesetzes für Betriebsstätten im Besitz von Personen im Ausland ein. Der Verband lehnt deshalb beide Anpassungen ab. Diese Absätze sind unverändert beizubehalten.

Sollte sich der Bundesrat dafür entscheiden, dem Parlament tatsächlich eine Gesetzesänderung zu beantragen, so ist Art. 2 dahingehend zu ergänzen, dass *der Erwerb von strukturierten Beherbergungsbetrieben, wie im Zweitwohnungsgesetz vorgesehen, ausdrücklich bewilligungsfrei möglich ist.*

#### Art. 2 Abs. 2b Erwerb von Hauptwohnungen

Der Erwerb von Hauptwohnungen ist nicht wieder dem BewG zu unterstellen. Dies führt zu einer weiteren Hürde für potenzielle Investoren und vermindert im allgemeinen die Standortattraktivität unseres Landes. Auch für die Verwaltung schafft sie unnötig zusätzlichen administrativen Aufwand.

#### Art. 6 Abs. 2 Ausdehnung des Begriffs beherrschende Stellung einer Person im Ausland

hotelleriesuisse lehnt die unnötige Ausweitung des Begriffs «beherrschende Stellung» einer Person im Ausland ab. Diese Regelung ist unverändert beizubehalten.

#### 4. Zusammenfassung

hotelleriesuisse lehnt die Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ab, ebenso wie die zur Diskussion gestellten Anpassungen des Gesetzes. Der Erwerb von Betriebsstätten ist nicht wieder einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Zudem darf das Gesetz die Möglichkeiten des Zweitwohnungsgesetzes für Personen im Ausland nicht einschränken.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**hotelleriesuisse**



Thomas Allemann  
Leiter Mitglieder und htr hotel revue  
Mitglied der Geschäftsleitung



Christophe Hans  
Leiter Wirtschaftspolitik





**Per email** (egba@bj.admin.ch)  
Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

3. Mai 2017  
RF (EJPD Vernehmlass Lex Koller.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 "VE-BewG".

### **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 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 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 (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 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 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 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.

2.28 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 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 Anteilscheine 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

**AG für Fondsverwaltung**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Weber'.

Dominik Weber  
Geschäftsführer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Foschi'.

René Foschi  
Mitglied der Geschäftsleitung

Implenia AG - CH-8305 Dietlikon

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

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

30. Juni 2017

## **Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller); Stellungnahme**

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 (Lex Koller) und nehmen die Gelegenheit wahr, zu den geplanten Änderungen und den zur Diskussion gestellten Erweiterungen Stellung zu nehmen.

### **I. Vorbemerkung**

Das vom Bundesrat gewählte Vorgehen, in der Vorlage nebst den vorgeschlagenen Änderungen *mögliche Erweiterungen* zur Diskussion zu stellen, ohne dass diese Bestandteile der eigentlichen Vernehmlassungsvorlage sind und gerade nicht vom Bundesrat vorgeschlagen werden, irritiert und ist fragwürdig. Dies umso mehr, als diese, d.h. das Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland, die Beschränkung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds sowie die Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken unter die Bewilligungspflicht, mit tiefgreifenden Folgen für die Wirtschaft und die Investoren verbunden sind.

Ebenso irritierend ist die Tatsache, dass die zwei wichtigsten, zur Diskussion gestellten Erweiterungen Motionen betreffen, die der Ständerat bereits im Jahr 2014 abgelehnt hatte (Motion 13.3975 Badran und Motion 13.3976 Badran). Dieselben Vorschläge innert so kurzer Frist wieder einzubringen, kann politisch nicht erwünscht sein. Zudem ist der ablehnende Entscheid des Parlaments zu respektieren und kann nicht über den Umweg einer Diskussion im Rahmen einer Vernehmlassung übergangen werden.



## II. Inhaltliche Bemerkungen

### 1. Ablehnung der Vorlage in ihrer Gesamtheit

Es besteht u.E. keinerlei Veranlassung zur Verschärfung der geltenden Regelung, welche den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland bereits heute mit wenigen Ausnahmen verbietet und für die Schweizer Immobilienbranche mit nicht unbeachtlichen Erschwernissen verbunden ist.

Als Hauptgrund für die Notwendigkeit einer Revision der Lex Koller wird das Postulat 11.3200 Hodgers benutzt, mit welchem Staatsangehörigen aussereuropäischer Länder der Zugang zu Genossenschaftswohnungen ermöglicht werden soll. Die eingeläutete Teilrevision der Lex Koller hat also gemäss den Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht zunächst den Zweck, dieses Liberalisierungsbegehren umzusetzen. Dass bei dieser sowieso notwendigen Revision die Gelegenheit wahr genommen wird, um weitere scheinbar unbedeutende Anpassungen vornehmen zu können, die u.a. mit dem Nachführen der Praxis, der Klärung strittiger Praxisfragen, sprachlicher Neufassungen und der Reduktion von administrativem Aufwand begründet werden, lässt aufhorchen. Das Ergebnis lässt sich sehen: Unter dem Vorwand der Liberalisierung wird das Gesetz mit dem Revisionsentwurf nicht gelockert, sondern verschärft.

Der vorrangige Zweck des Gesetzes, nämlich sicherzustellen, dass der Boden in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt und der Umfang des ausländischen Grundeigentums dauerhaft auf einem tragbaren Mass stabilisiert werden muss, ist bereits mit der heute geltenden Lex Koller erreicht. Eine Verschärfung ist daher weder sinnvoll noch nötig, was nicht zuletzt der nach wie vor geringe Anteil ausländischer Investoren am Schweizer Wohnimmobilienmarkt belegt. Sie ist aber auch unverhältnismässig, weil sie der gesamten Schweizer Immobilienwirtschaft in ungebührendem Mass schaden würde. Die geplante Verschärfung ist aber auch mit dem im internationalen Verhältnis dargestellten Bild einer weltoffenen Schweiz und dem Prinzip des freien Marktzugangs nicht vereinbar: Schweizer können im Ausland nahezu ungehindert in Immobilien investieren, ausländischen Investoren gibt man in der Schweiz aber kein entsprechendes Recht; sie würden mit der verschärften Lex Koller fast vollständig vom Schweizer Immobilienmarkt ausgeschlossen. Was dies für die Attraktivität der Schweiz als Produktions- und Dienstleistungsstandort bedeutet, muss nicht näher erläutert werden.

**Vor diesem Hintergrund lehnen wir die Vorlage zur Revision der Lex Koller in ihrer Gesamtheit ab. Sowohl die vorgeschlagenen Änderungen als auch die zur Diskussion gestellten Erweiterungen zur Verschärfung der Lex Koller sind weder notwendig noch zweckmässig.**

### 2. Zur Diskussion gestellte Erweiterungen

Die durch den Bundesrat zur Diskussion gestellten Erweiterungen betreffend Betriebstättegrundstücke und Wohnimmobiliengesellschaften sind wirkungslos und sogar schädlich. Dies wird in der vom Bundesrat für Justiz eingeholten Regulierungsabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 (Erläuternder Bericht, Ziff. 3.3, S. 21 f.) bestätigt. Zudem beruhen diese auf falschen Annahmen und Interpretationen. Weder trifft es zu, dass ausländische Investoren auf dem schweizerischen Immobilienmarkt eine dominierende oder immer grössere Rolle spielen, noch sind es die ausländischen Investitionen, die die Preise in den Mietmärkten in die Höhe treiben. Der Schweizer Immobilienmarkt wird vorwiegend durch einheimische Investoren dominiert und die Gründe für den Anstieg der Mietpreise sind vielmehr auf das Bevölkerungswachstum, das knappe Gut „Boden“ und die noch nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens zurückzuführen, keinesfalls jedoch auf die ausländischen Investoren.

Das zur Diskussion gestellte **Verbot des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland** wurde – wie eingangs bereits erwähnt – erst vor drei Jahren vom Stän-

derat (Motion 13.3975 Badran und Motion 13.3976 Badran) klar abgelehnt. Für diese Verschärfung gibt es keinerlei sachlichen Grund. Der Anteil der kotierten Immobiliengesellschaften ist im Vergleich zum Gesamtimmobilienmarkt gering. Ausländische Investoren, die Beteiligungen an kotierten Immobiliengesellschaften in der Schweiz erwerben, sind nach wie vor deutlich in der Minderheit. Wenn der Bundesrat im erläuternden Bericht unter Ziff. 1.2.3, S. 6, die gestiegenen Kauf- und Mietpreise auf die (scheinbar) gestiegene Nachfrage nach Grundstücken bzw. Aktien und Anteilen durch Personen im Ausland zurückführt, ist dies, zumindest im vorliegenden Kontext, nicht zutreffend und kann kein Grund für die Notwendigkeit einer Erweiterung sein.

Hinzu kommt, dass der Erwerb von Aktien an börsenkotierten Immobiliengesellschaften erst mit der Revision im Jahre 2005 von der Lex Koller ausgenommen wurde. Damit sollte den Immobiliengesellschaften der Zugang zur Börse ermöglicht werden. Wenn diese Lockerung nun ohne triftigen Grund wieder rückgängig gemacht wird, so hat dies verheerende Konsequenzen für die an der Börse kotierten Immobiliengesellschaften. Mit dem Ausschluss von ausländischen Investoren kann kein geordneter Handel mit Aktien von Immobiliengesellschaften an der Börse mehr stattfinden. Die damit einhergehenden, massiven Wertverluste der kotierten Anteile müssten die Immobiliengesellschaften und ihre Schweizer Investoren tragen. Bei letzteren handelt es sich nebst Privatpersonen auch um Pensionskassen und Versicherungen, welche die Gelder aufgrund des tiefen Zinsniveaus vermehrt indirekt über die Beteiligung an einer kotierten Immobiliengesellschaft in Immobilien anlegen. Die zur Diskussion gestellte Erweiterung steht somit dem Ziel eines funktionierenden Kapitalmarkts diametral entgegen. Da mit Blick auf den Zweck der Lex Koller aus heutiger Perspektive keinerlei Verschärfung notwendig ist, ist auf diese nicht zuletzt auch im Interesse eines funktionierenden Kapitalmarkts zu verzichten.

Schliesslich würde die vorgeschlagene Verschärfung nicht nur die strategische Freiheit und Flexibilität von reinen Schweizer Immobiliengesellschaften beschneiden, sondern auch von bedeutenden Schweizer Bauunternehmen, zu deren Geschäftstätigkeit auch das Immobilien-Entwicklungsgeschäft und damit die Entwicklung von erworbenen Grundstücken gehört. Denn auch sie gelten mit dieser Tätigkeit als Immobiliengesellschaft und fallen unter den Geltungs- und Anwendungsbereich der Lex Koller. Eine Verschärfung der Lex Koller und damit eine Einschränkung der Möglichkeit, dass ausländische Investoren sich an einem Schweizer Bauunternehmen mit internationaler Ausrichtung beteiligen können, würde die internationale Expansion solcher Bauunternehmen praktisch verhindern, weil eine internationale Expansion in aller Regel mit einer Zunahme an ausländischen Investoren verbunden ist. Die Verschärfung der Lex Koller würde somit ein unüberwindbares strategisches Hindernis für solche Unternehmen darstellen, das möglicherweise dazu führen könnte, dass ein solches Unternehmen gezwungen wird, seinen Standort ins Ausland zu verlegen. Es sollte aber im Interesse der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz sein, dass gerade auch international expandierende Bauunternehmen ihren Standort in der Schweiz beibehalten können, zumal mit dieser Expansion auch die Geschäftstätigkeit in der Schweiz und damit Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert werden können.

Als weitere mögliche Erweiterung stellt der Bundesrat die **Wiederunterstellung von Grundstücken, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit dienen (sog. Betriebsstätte-Grundstücke)** unter die Bewilligungspflicht zur Diskussion.

Auch diese Erweiterung ist weder erforderlich noch begründet. Die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Betriebsstätte-Grundstücke besteht seit der Gesetzesänderung im Jahr 1997, mithin bereits seit zwei Jahrzehnten. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Lockerung nicht dazu geführt hat, dass der Schweizer Immobilienmarkt von Personen im Ausland beherrscht wird. Da keine Gefahr einer Überfremdung besteht, kann eine Wiederunterstellung unter die Bewilligungspflicht auch nicht mit der Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck (Art. 1 BewG) begründet werden.

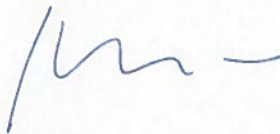
Die positiven Effekte der Ausnahme von der Bewilligungspflicht hingegen wurden nicht berücksichtigt, obwohl sie offensichtlich sind: Investitionen in Gewerbeimmobilien führen zu einem breiteren Angebot an Gewerbeflächen, was wiederum tiefe Mietpreise begünstigt. Ein ausländisches Investment in Betriebsstätten ist somit wirtschaftlich sinnvoll und von Vorteil für die Schweizer Wirtschaft.

Hinzu kommt, dass bereits nach der geltenden Gesetzeslage die Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnraum verboten ist. Auch vor diesem Hintergrund ist nicht einzusehen, weshalb ein Revisionsbedarf besteht.

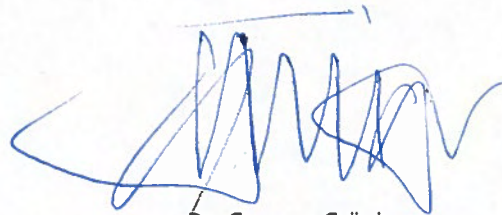
Zusammenfassend halten wir fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen und die zur Diskussion gestellten möglichen Erweiterungen der Lex Koller verfehlt, unnötig und unbegründet sind. Wir lehnen die Vorlage daher ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Implenia AG



Anton Affentranger  
CEO



Dr. German Grüniger  
General Counsel

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

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD

3003 Bern

INTERLEGO AG  
Oberneuhofstrasse 3  
Postfach 1457  
6341 Baar  
Switzerland  
Tel.: +41 41 769 20 40  
Fax: +41 41 769 20 41  
UID: CHE-101.242.977 MWST

29. 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".

### **Einleitung**

Die INTERLEGO AG ist eine ausländisch beherrschte Gesellschaft, die innerhalb der Schweiz ausschliesslich Direktinvestments in kommerzielle Liegenschaften im deutschsprachigen Raum tätigt. Wir gehören zur KIRKBI-Gruppe ([www.kirkbi.com](http://www.kirkbi.com)), die Holdinggesellschaft einer bedeutenden dänischen Familie, die seit über 50 Jahren sehr stark mit der Schweiz verwurzelt ist.

Was die Familie bislang an der Schweiz schätzte, ist die politische Stabilität gepaart mit langfristigem Denken sowie deren Zuverlässigkeit.

**Einer möglichen Verschärfung der Lex Koller, nachdem sie in einer wirtschaftlich schlechten Zeit gelockert wurde, um zusätzlich ausländisches Kapital anzuziehen, liegt kein langfristiges Denken zu Grunde**, zumal viele der eingebrachten Argumentationen zur Verschärfung schlichtweg falsch bis zu teilweise ‚an den Haaren herbeigezogen‘ sind.

Es kann nicht sein, dass ausländisch beherrschte Gesellschaften nur dann willkommen sind, wenn es der Schweizer Volkswirtschaft relativ gesehen schlecht geht. **Eine mögliche Verschärfung der Lex Koller schadet der Schweiz im internationalen Kontext**. Die eingangs genannten positiven Eigenschaften der Schweiz sind gefährdet.



## Zu unseren Immobilien-Investments

Die KIRKBI-Gruppe ist mit ausschliesslich direkt gehaltenen kommerziellen Investments in folgenden Ländern bzw. Städten investiert: Dänemark (Kopenhagen), Deutschland (Hamburg und München), Grossbritannien (London), Schweiz (deutschsprachige Schweiz) und Tschechoslowakei (Prag – wobei hier mittelfristig zu Gunsten der anderen Märkte divestiert wird).

Die Investmentvolumen sind ziemlich gleichmässig verteilt, und die Renditen sind vergleichbar.

Wir erwerben nicht um jeden Preis Immobilien, sondern sind sehr diszipliniert und wenden dieselben professionellen Kriterien wie Schweizer Investoren an.

Sämtliche Investments sind langfristiger Natur („buy and hold“), wichtig sind stabile Cashflows. Sehr weit sind wir im Bereich der Nachhaltigkeit: Sämtliche Gebäude werden laufend mit dem Ziel der Reduktion der CO<sub>2</sub> Bilanz optimiert. Die Schweizer Immobilien zum Beispiel verfügen über eine Energieeffizienzklasse nach ‚EnEV‘ von A oder A+ (ein Gebäude ist zurzeit noch ‚B‘ klassifiziert, das derzeit umfassend saniert wird und ab 2018 über eine Energieeffizienzklasse A+ verfügt). Alle Verbrauchsdaten sind digital messbar, werden laufend überprüft und verglichen. Bei Unregelmässigkeiten werden entsprechende Massnahmen eingeleitet.

## 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 Investitionsstätigkeit 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 substantziell: 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** 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.

## **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 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 Förderungsmitel).

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 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.

**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 gewerb-

lich 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 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.



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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

## **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.

## **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.

#### **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.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

#### **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 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.

#### **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 0.

#### **Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 0.

#### **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.

#### **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 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 Unge-tüm 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 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.

#### **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

INTERLEGO AG



Bruno Koller  
Portfolio Manager Real Estate



Luzia Ehrler  
Head of Accounting & Administration

Intershop, 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 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 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 Veränderungsänderung forderte. Eine eigentliche Gesetzesrevision rechtfertigt sich nicht; der Bundesrat hätte den durch den Nationalrat am 3. Dezember 2012 angenommenen Vorstoss längst **mittels einer Veränderungsänderung 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 Wegzüger 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 (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 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 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 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

Intershop Holding AG



Dieter Marmet  
Präsident des Verwaltungsrats



Dr. Michael Dober  
Verwaltungsrat

Intershop, 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 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 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 Kollektivanlagengesetz (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 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 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

Intershop Management AG



Ian Keeble  
Mitglied der Direktion



Richard Frei  
Mitglied der Direktion

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

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 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 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 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 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. 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 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 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.

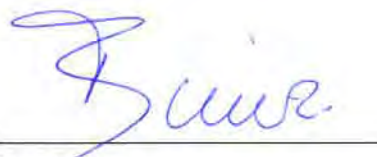
Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Investis Holding SA



René Häsler



Laurence Bienz

**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 (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. 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.

<p>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:</p>
--

«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

Investis Investments SA



René Häsler



Laurence Bienz

**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 (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. 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

Investis Management SA



René Häsler



Laurence Bienz

**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 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 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 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 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

Investis Patrimoine SA

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RH', written over a horizontal line.

René Häsler

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'CD', written over a horizontal line.

Catherine Dubey

**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 (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. 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 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

Investis Properties SA



René Häsler



Catherine Dubey

**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 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 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

Investis SA



René Häsler



Catherine Dubey

---

Per email (egba@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Jegenstorf, 19. April 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen.

Die Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren IPB setzt sich aus namhaften, schweizweit sowie international tätigen Firmen zusammen und vertritt die Interessen wichtiger privater Bauherren gegenüber Dienstleistern, Fachverbänden, Behörden und andern Organisationen. Unsere Mitglieder repräsentieren ein gesamtschweizerisches Immobilienvolumen von über 180 Milliarden und ein jährliches Bauvolumen von rund 6 Milliarden Franken (Stand 2015).

Wir lassen 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 substantziell: 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. 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 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 Ordnungsänderung 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. 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.

#### **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.

## **2.2. 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.

## **2.3. 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.

---

#### **2.4. 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.

#### **2.5. 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.

#### **2.6. 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 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.

#### **2.7. 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.**

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.7.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

#### **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 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.

#### **2.14. 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.

#### **2.15. 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.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.14.

#### **2.19. 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.

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

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

---

**2.21. 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.

**2.22. 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.

**2.23. Art. 17 Abs. 2 VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.24. Art. 19a VEBewG**

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.2.

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

Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.22.

**2.26. 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.

#### **2.27. 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 VE- BewG:

##### **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 kantonalen 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 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.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Thomas Stauber  
Vorstandsmietglied



Urs Wirth  
Geschäftsführer IPB

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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zug, 3. 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 blossе 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 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-

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 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 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 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 schäd-

lich für die schweizerische Volkswirtschaft, als verfehlt und unnötig. Wir lehnen die Vorlage demnach ab.

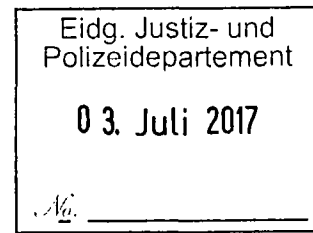
Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Max Iten', with a stylized flourish at the end.

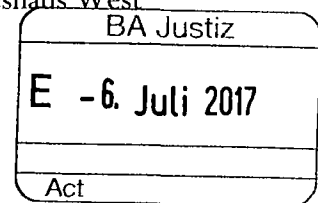
Max Iten

Absender: Jungfrauregion Tourismus AG  
untere Bönigstrasse 8  
3800 Interlaken



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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD, Bundeshaus West  
3003 Bern



Grindelwald, 30.06.2017

## **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. Wir erlauben uns, innert der gesetzten 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 original-unterzeichnetes Exemplar in dreifacher Ausführung folgt per Post). 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.

Inbesondere 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. 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 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

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 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 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 Mas-



seneinwanderungsinitiative 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 effizien-

ten 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.

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 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.

## **2.7 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 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.

#### 2.15 **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 verschwie, 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 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 erwor-

ben 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.

Freundliche Grüsse

Der Vorstand

  
Jungfrau Region Tourismus AG



Konferenz der Geschäftsführer  
von Anlagestiftungen  
Conférence des Administrateurs  
de Fondations de Placement

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zürich, 26. Juni 2017

## **Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 10. März 2017 die Vernehmlassung zu den geplanten Änderungen im *Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)* eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes Stellung nehmen zu können.

Die KGAST als Verband der Anlagestiftungen, welche Immobilienanlagen in der Schweiz im Umfang von rund CHF 36 Milliarden halten, lehnt die vorgeschlagenen Änderungen der Lex Koller als Ganzes ab und empfiehlt die Vorlage zu verwerfen.

Die KGAST steht grundsätzlich für freie Marktwirtschaft und freien Markzugang ein, so auch beim Immobilienmarkt in der Schweiz. Übertriebener Marktschutz und / oder Markteintrittsbarrieren führen zu einer Verringerung der Anbieter- und Nachfragervielfalt sowie vermindern die Wettbewerbsintensität und damit auch die Markteffizienz. Eingeschränkte Marktzutritte und geschützte Märkte gehen allgemein immer zulasten der Verbraucher und – bei den geplanten Änderungen der Lex Koller – zulasten unserer Destinatäre.

Der Annahme, regulatorische Eingriffe wie die vorgeschlagenen könnten tiefere Mietpreise auf dem Wohnungsmarkt erwirken, können wir nicht folgen. Börsenkotierte, schweizerische Immobilienunternehmen halten weniger als 1% des Mietwohnungsmarktes. Zudem haben

Ausländische Investitionen keinen preistreibenden Einfluss auf die Mietmärkte. Im Gegenteil: So hat die erhöhte Investitionstätigkeit in Geschäftsimmobilien der vergangenen Jahre zu einer Erhöhung des Flächenangebots geführt, so dass die Mietpreise für Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen nun sinken. Die Ursache für zum Teil steigende Mietpreise im Wohnbereich ist das Bevölkerungswachstum, der steigende Flächenbedarf pro Person, die beschränkte Grösse der Bau- und insbesondere Wohnzonen, die noch ungenügenden Möglichkeiten des verdichteten Bauens und der damit zusammenhängende übertriebene denkmalpflegerische Schutz.

Verbietet man ausländischen Investoren, Aktien börsenkotierter Schweizer Immobiliengesellschaften zu erwerben, hätte dies auch andere, unerwünschte Auswirkungen zur Folge: Der Erwerb durch ausländische Investoren ist seit 2005 explizit möglich. Ausländische Investoren vom schweizerischen Immobilienmarkt wieder zu verdrängen und deren Investitionen in Geschäftsliegenschaften wieder der Lex Koller zu unterstellen, würde den Ruf der Schweiz als rechtssicheres und wettbewerbsfähiges Land beschädigen und hätte damit auch negative Folgen für die schweizerische Volkswirtschaft. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz hängt stark von der Rechtssicherheit und auch der Kohärenz von Rechtsänderungen ab. Die vorgeschlagenen Änderungen folgen leider nicht dieser Logik der Konstanz.

Betreffend „weitere Änderungen“ und „mögliche Erweiterungen“ der Vorlage verweisen wir zudem auf die Vernehmlassungsantwort des Verbandes der Immobilien-Investoren VII vom 29. März 2017.

Insgesamt ist die Vorlage als ausländerdiskriminierend zu bezeichnen. Sie widerspricht dem für die Schweiz wichtigen Prinzip des freien Marktzugangs. Zudem würde aufgrund der damit verbundenen Rechtsunsicherheit der Ruf der Schweiz leiden. Wir lehnen deshalb die Vorlage ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

KGAST

Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen



Alexandrine Kiechler  
Präsidentin



Roland Kriemler  
Geschäftsführer





CH-3003 Berne, Forum PME

**Par courriel**

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

Office fédéral de la justice  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Spécialiste: mup  
Berne, 28.06.2017

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

Madame, Monsieur,

Notre commission extraparlamentaire s'est penchée, lors de sa séance du 26 avril 2017, sur le projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Nous remercions MM. Michael Schöll et Francesco Macrì de votre office d'avoir participé à cette séance et d'y avoir présenté les différents aspects du projet mis en consultation. Conformément à son mandat, notre commission l'a examiné du point de vue des petites et moyennes entreprises.

Nous sommes pour les motifs exposés ci-dessous opposés à ce projet et demandons qu'il ne soit pas poursuivi. Les mesures proposées entraîneront, d'une part, des charges administratives et coûts importants pour les entreprises et administrations concernées. Les restrictions et discriminations qui devront être mises en place réduiront, d'autre part, l'attractivité et affaibliront la compétitivité de la Suisse en tant que place économique. Elles violeront en outre certains de nos engagements internationaux et conduiront donc probablement à des problèmes avec nos partenaires économiques et éventuellement à des mesures de rétorsion contre nos entreprises. Les mesures prévues auront par ailleurs des incidences néfastes directes sur la branche du tourisme ainsi que, paradoxalement, sur le marché immobilier en Suisse. Selon les conclusions de l'analyse d'impact de la réglementation réalisée par le bureau d'études « Fahländer Partner AG » et comme l'indique le rapport explicatif à la p. 20 : « *il serait économiquement plus profitable de renoncer à un tel projet* ».

Plusieurs des mesures proposées ont déjà été rejetées par le Parlement en 2014, à l'occasion du traitement des motions Badran 13.3975 et 13.3976. Elles ont, à cette occasion, été en outre vivement critiquées par les milieux économiques. Il n'est donc à notre avis, ni approprié, ni convenable de les remettre en discussion à ce stade ; le Parlement n'entrerait vraisemblablement pas en matière sur ces questions. Le rapport explicatif indique par ailleurs que le projet vise en premier lieu à réaliser le postulat Hodgers 11.3200. Ce dernier a cependant été adopté par le Conseil national en 2012 déjà et aurait entretemps pu être mis

**Forum PME**

Holzikofenweg 36, 3003 Berne  
Tél. +41 58 464 72 32, Fax +41 58 463 12 11  
[kmu-forum-pme@seco.admin.ch](mailto:kmu-forum-pme@seco.admin.ch)  
[www.forum-pme.ch](http://www.forum-pme.ch)

en œuvre, comme le demande expressément cette intervention parlementaire, par le biais d'une modification de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Une modification de la LFAIE n'est donc pas nécessaire. La mise en œuvre du postulat Hodgers 11.3200 ne peut donc pas légitimer le projet mis en consultation. Les propositions de codification de la jurisprudence de ces dernières années ne justifient pas non plus à elles seules une modification de la LFAIE.

Les mesures proposées sont au demeurant fondées sur de fausses présomptions et une analyse erronée de la situation concrète sur les marchés immobiliers. Les investisseurs étrangers ne sont pas responsables de la hausse des prix ces dernières années sur le marché locatif en Suisse. D'autres facteurs, comme la croissance démographique et la recherche de meilleurs rendements par les investisseurs suisses (suite à l'abandon du taux planché et l'instauration de taux négatifs par la Banque nationale) y ont principalement contribué. Les investisseurs étrangers ont, pour leur part, au contraire, contribué à l'extension de l'offre et ainsi à la baisse des loyers dans le secteur commercial, ce qui est positif pour les acteurs économiques en Suisse.

Notre pays doit s'efforcer d'améliorer ses conditions cadre pour l'économie et rester ouvert au commerce international ; la survie et la prospérité de notre économie en dépendent. Le projet mis en consultation va à l'encontre de ces objectifs et est susceptible de nuire à notre économie dans son ensemble. Il n'apporte par ailleurs aucun bénéfice tangible pour la population ou les collectivités publiques. Nous rejetons donc intégralement ce projet et demandons son arrêt définitif.

Vous trouverez, dans l'annexe ci-jointe, nos commentaires de détail concernant certaines dispositions du projet. A noter, par ailleurs, que nous soutenons la prise de position du 29.03.2017, rédigée par le Prof. Peter Forstmoser, en tant que président de l'association « Alliance Lex Koller : pour une loi moderne »<sup>1</sup>.

Espérant vivement que nos recommandations seront prises en compte, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées. Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question éventuelle.



Jean-François Rime  
Co-Président du Forum PME  
Conseiller national



Dr. Eric Jakob  
Co-Président du Forum PME  
Ambassadeur, Chef de la promotion  
économique du Secrétariat d'Etat à l'économie

Copies à:

Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du  
Parlement

---

<sup>1</sup> Cette prise de position peut être consultée à la page Internet : [www.modernelexkoller.ch](http://www.modernelexkoller.ch).

## Remarques complémentaires concernant certaines dispositions

### Art. 1, al. 2 AP-LFAIE

Conformément à l'art. 5, al. 4 de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Nous sommes donc surpris qu'un projet de révision qui viole à plusieurs niveaux le droit international soit mis en consultation. Les nouvelles exigences fixées aux lettres d et e de l'art. 8, al. 1 AP-LFAIE entrent en conflit avec les dispositions de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC ainsi qu'avec celles d'accords de libre-échange actuellement en vigueur entre la Suisse et de nombreux partenaires économiques importants. Les développements possibles mis en discussion (aux art. 2, 4, 6a AP-LFAIE) violeraient également, à plusieurs égards, les engagements internationaux de la Suisse et conduiraient inmanquablement à des problèmes avec nos partenaires économiques et éventuellement à des mesures de rétorsion contre nos entreprises et nos citoyens à l'étranger.

Nous sommes pour ces raisons de l'avis que la réserve prévue à l'art. 1, al. 2 AP-LFAIE (en faveur des traités internationaux) devrait dans tous les cas être un élément constitutif du projet de modification et non pas un « développement possible », comme l'indique le rapport explicatif. Nous sommes toutefois, comme déjà indiqué, de l'avis que le projet devrait dans son intégralité être définitivement interrompu.

### Art. 2, al. 2 et art. 9, al. 1, let. d AP-LFAIE

L'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable par des personnes à l'étranger serait, en raison de l'abrogation proposée de l'art. 2, al. 2 LFAIE, à nouveau soumise au régime d'autorisation. L'exception prévue à l'article 9, al. 1, let. d AP-LFAIE est à notre avis beaucoup trop restrictive et ne permettrait pas d'assouplir de manière satisfaisante le nouveau régime proposé. Des exceptions ne seraient en effet possibles qu'à la condition que les cantons prévoient explicitement dans leur législation (dans une loi au sens formel) une telle possibilité. Chaque acquisition exceptionnelle devrait en outre être obligatoirement soumise à une procédure d'autorisation. De plus, seuls les projets d'une « *importance majeure pour la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est situé* » pourraient être autorisés. Le rapport explicatif n'indique pas ce qu'il faut comprendre par-là, ce qui crée d'emblée une grande insécurité juridique. Avec de telles exigences, très peu d'exceptions seraient possibles. Cela poserait de graves problèmes, notamment aux secteurs de l'hôtellerie et du tourisme en suisse, qui dépendent d'investissements étrangers. D'autres secteurs d'activités seraient également pénalisés par l'assujettissement des immeubles servant d'établissement stable au régime de l'autorisation. Nous sommes pour toutes ces raisons opposés à cette mesure.

### Art. 6, al. 2, let. b<sup>bis</sup> AP-LFAIE

Nous sommes également opposés à la présomption de domination étrangère qu'introduit l'art. 6, al. 2, let. b<sup>bis</sup> AP-LFAIE (en cas de majorité de personnes étrangères au sein de l'organe de gestion). Il s'agit, dans un monde globalisé et une économie ouverte sur le monde, d'une limitation contreproductive. Elle réduira, avec les autres mesures prévues, l'attrait de notre place économique, non seulement pour les entreprises étrangères, mais également pour les personnes hautement qualifiées provenant de pays tiers. Des entreprises en mains suisses tomberont également sous le coup de ces restrictions, ce qui serait aberrant. La mesure proposée serait donc nuisible à notre économie dans son ensemble, raison pour laquelle nous y sommes opposés.

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zürich, den 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 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 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 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 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**

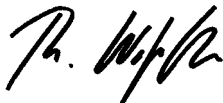
*Nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht*

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 fordert den Bundesrat nachdrücklich auf, das Vorhaben nicht weiterzuverfolgen.

Mit freundlichen Grüssen  
Kammer Unabhängiger Bauherrenberater KUB

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Th. Wipfler".

Thomas Wipfler  
Präsident

**Kontakt**

Herr Thomas Wipfler  
Präsident Kammer Unabhängiger Bauherrenberater KUB  
Email: [tw@beta.ch](mailto:tw@beta.ch)

LA FONCIÈRE DE LA DIXENCE SA

Route des Mélèzes 22  
3963 Crans-Montana 2

TéL. 058 201 72 00

**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'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 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 **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.

La Foncière de la Dixence SA



Yves Delaloye



Aude-Sophie Vartzbed

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Genf / Zürich, 30. Juni 2017  
12.948305\_1

## Stellungnahme von Lenz & Staehelin zur Vernehmlassung über die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die vorgesehene Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "**Lex Koller**") und nehmen gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr. Nachfolgend werden das geltende Gesetz mit "**BewG**" und die vorgesehene Teilrevisionsvorlage mit "**VE-BewG**" bezeichnet.

Als eine der führenden Schweizer Anwaltskanzleien berät Lenz & Staehelin täglich eine Vielzahl von Klienten (in- und ausländische strategische Käufer, institutionelle Investoren, Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds ebenso wie Finanzinstitute und natürliche Personen) im Zusammenhang mit immobilienbezogenen Rechtsfragen, einschliesslich Rechtsfragen zur geltenden Lex Koller. Gerne benutzen wir demnach die Gelegenheit, Ihnen nachfolgend unsere Kurzstellungnahme zu ausgewählten und aus unserer Sicht besonders problematischen:

- nicht fondsspezifischen Aspekten der Revisionsvorlage in **Anlage 1** und
- gesondert zu den vorgeschlagenen Änderungen zu den kollektiven Kapitalanlagen der Revisionsvorlage in **Anlage 2** (auf französisch und mit deutscher Übersetzung)

zukommen zu lassen.

**Partner Zürich:** Rudolf Tschäni · Patrick Hünerwadel · Stefan Breitenstein · Matthias Oertle · Martin Burkhardt · Heini Rüdüsühli · Marcel Meinhardt · Patrick Schleiffer · Thierry Calame · Beat Kühni · Lukas Morscher · Tanja Luginbühl · Prof. Jürg Simon · Matthias Wolf · Hans-Jakob Diem · Prof. Pascal Hinny · Harold Frey · Marcel Tranchet · Tino Gaberthüel · Astrid Waser · Stephan Erni · Roland Fischer · Dominique Müller  
**Genf:** Andreas von Planta · Shelby R. du Pasquier · Guy Vermeil · Mark Barmes\* · François Rayroux · Jean-Blaise Eckert · Daniel Tunik · Olivier Stahler · Andreas Rötheli · Xavier Favre-Bulle · Benoît Merkt · David Ledermann · Jacques Iffland · Daniel Schafer · Miguel Oural · Fedor Poskriakov · Frédéric Neukomm · Cécile Berger Meyer · Rayan Houdrouge · Florian Ponce  
**Lausanne:** Lucien Masmejan



Wie sich aus unserer Kurzstellungnahme ergibt, stehen wir der Revisionsvorlage sehr skeptisch und im Ergebnis klar ablehnend gegenüber. Dies namentlich auch aus den folgenden Hauptgründen:

1. Die zahlreichen Verschärfungen der Revisionsvorlage stehen in der Praxis keinem erkennbaren Handlungs- und Regulierungsbedarf und/oder Missständen gegenüber, welche die vorgeschlagenen Verschärfungen rechtfertigen könnten.
2. Die Revisionsvorlage wird in der Praxis absehbar zu erheblichen administrativen Mehrkosten, rechtlich problematischen Diskriminierungen und zahlreichen übergangsrechtlichen Problemen und Rechtsunsicherheiten führen, welche weder im erläuternden Bericht noch im Vorentwurf adressiert oder einer für die Praxis befriedigenden Lösung zugeführt werden.
3. Die Revisionsvorlage in der vorliegenden Form wird damit die vom Bundesrat explizit angestrebten Hauptziele der Teilrevision – die Modernisierung der Lex Koller, die Erhöhung der Rechtssicherheit und die Verringerung des administrativen Aufwands der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden – absehbar deutlich verfehlen. Es ist in der Praxis im Gegenteil mit teilweise gravierenden Rechtsunsicherheiten, erheblichen administrativen Mehrkosten und massiv zunehmendem Beratungsaufwand zu rechnen.
4. Schliesslich erschliesst sich weder aus dem erläuternden Bericht noch aus dem Vorentwurf des VE-BewG, wie der Bundesrat den erkennbaren negativen Regulierungsfolgen der zur Diskussion gestellten Erweiterungen der Revisionsvorlage Rechnung zu tragen gedenkt.
5. Gemäss der vom Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung von Fahrländer Partner AG vom 28. August 2015 werden die zur Diskussion gestellten Erweiterungen insgesamt als wirkungslos und mit hoher Wahrscheinlichkeit schädlich beurteilt und es wird festgestellt, dass vielmehr mit erheblichen zusätzlichen Regulierungskosten, Erklärungsbedarf gegenüber dem Ausland und anderen gewichtigen Nachteilen zu rechnen ist. Wir teilen diese Auffassung.

Zusammenfassend erachten wir die vorgeschlagene Teilrevision der Lex Koller als ebenso unnötig wie voraussehbar schädlich und lehnen die Vorlage demnach ab.

Mit freundlichen Grüssen

Lenz & Staehelin

François Rayroux

Anlagen

  
Beat Kühni

**Kurzstellungnahme zu den nicht fondsspezifischen Hauptaspekten der Revisionsvorlage****1. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2 lit. a, Art. 6a, Art. 9 Abs. 1 lit. d VE-BewG / Wiederunterstellung von Betriebsstättegrundstücken**

Die im erläuternden Bericht aufgeführten Gründe für die Wiederunterstellung von nicht eigen genutzten Betriebsstättegrundstücken unter die Lex Koller vermögen aus unserer Sicht die absehbaren negativen Regulierungsfolgen der vorgeschlagenen Änderung nicht zu rechtfertigen. Die negativen Regulierungsfolgen der Revisionsvorlage wären gemäss Fahrländer Partner AG ebenso erheblich wie absehbar, ohne dass damit eine nennenswerte Wirkung erzielt werden könnte oder auch nur eine Entspannung auf den Mietmärkten zu erwarten wäre. Eine nennenswerte Korrelation zwischen dem gewerblichen Immobilienmarkt und dem Wohnungsmietmarkt ist nicht erstellt.

Zu den entscheidenden Voraussetzungen der Standortattraktivität der Schweiz zählen u.a. auch die Rechtssicherheit und ein zeitgemässes und attraktives Mietflächenangebot für Produktions- und Dienstleistungsbetriebe. Gerade die in den letzten 10 Jahren erfolgten Investitionen in die Erneuerung und Erweiterung des Angebots von Gewerbe-, Büro- und Dienstleistungsflächen (notabene weit überwiegend durch inländische institutionelle Investoren). Dies hat insbesondere in den wachstumsstärkeren Zentrumsanlagen zu einer spürbaren Erweiterung des Betriebsstätten-Flächenangebots und damit zu nachlassenden Mietpreisen geführt, was für die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt positiv ist. Ein irgendwie gearteter Missstand, welcher von nicht eigengenutzten Betriebsstättegrundstücken von ausländischen Investoren ausgehen würde, ist in der Praxis nicht ersichtlich.

Vor diesem Hintergrund fallen die mit den vorgeschlagenen Änderungen verbundenen rechtlichen Bedenken umso mehr ins Gewicht: Die Änderungen werden (i) zu zahllosen Rechtsunsicherheiten in Abgrenzung zu den neu vorgeschlagenen kantonalen Bewilligungsgründen für Tourismus- oder tourismusnahe Gewerbe, (ii) zu sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen zuungunsten von anderen Nutzungsarten (wie allgemeinen Infrastrukturbauten, Altersresidenzen, Vergnügungs- und Eventparks, Mehrzweckhallen und dergleichen mehr), (iii) zu schwer absehbaren Folgen unter völkerrechtlichen oder innerstaatlichen Reziprozitätsvorbehalten anderen Länder, (iv) zu schwerwiegenden und übergangsrechtlich nicht adressierten Rechtsunsicherheiten bei gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen und (v), aufgrund des Vorbehalts von völkerrechtlichen Verträgen, zu sachlich nicht zu rechtfertigenden Diskriminierungen unter ausländischen Investoren je nach deren Nationalität führen.



Wir erachten diese negativen rechtlichen Folgen der vorgeschlagenen Änderungen für die Praxis als schwerwiegend und lehnen die Änderung ab.

**2. Art. 4 Abs. 1 lit. e VE-BewG / Immobiliengesellschaften**

Soweit gestützt auf öffentlich verfügbare Zahlen ersichtlich ist der Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen in der Schweiz mit weniger als 0.7% volkswirtschaftlich unbedeutend. Die massgebenden Investoren in Mietwohnungen sind vielmehr Privatpersonen (knapp 66%), der Staat und Genossenschaften (mehr als 15%), Pensionskassen und Versicherungen (mehr als 10%) und Anlagestiftungen (mehr als 3%). Die der vorgeschlagenen Änderung – und der weitgehend gleichlautenden und vom Ständerat abgelehnten Motion 13.3976 Badran – zugrundeliegende Annahme, die Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine signifikante preistreibende Wirkung auf Wohnimmobilien, erscheint vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Unbestritten schwerwiegend wären dagegen die absehbar einschneidenden Folgen der vorgeschlagenen Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht: (i) die faktisch nicht praktikable Einführung von Kapitalverkehrskontrollen, (ii) die Dekotierung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften mit erheblichen negativen Effekten auch für die zahllosen schweizerischen institutionellen und privaten Anleger der betroffenen börsenkotierten Immobiliengesellschaften und/oder (ii) der "Notverkauf" des gesamten Wohnimmobilienportfolios der börsenkotierten Immobiliengesellschaften mit potentiell ebenso weitreichenden und – soweit ersichtlich – nicht abgeschätzten Folgen und gefährlichen, weil potentiell destabilisierenden Effekten für den gesamten Schweizer Wohnimmobilienmarkt.

Wir stehen vor diesem Hintergrund der Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften ablehnend gegenüber.

**3. Art. 2 Abs. 2 lit. b BewG und Art. 8 Abs. 1 lit. e sowie Abs 1bis VE-BewG / Hauptwohnungen**

Wir sehen keine Veranlassung, den Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige wieder einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Es sind in der Praxis keine Missstände erkennbar, welche hier eine Gesetzesänderung rechtfertigen würden. Die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht auch für klare Fälle führt vielmehr zu hohen administrativen Folgekosten, ohne dass daraus ein erkennbarer Nutzen entstehen würde.

Die Einführung der Bewilligungspflicht wird in der Praxis zudem zu einer erheblichen wenn nicht gar prohibitiven Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen beim Erwerb von Hauptwohnungen führen, da Drittstaatsangehörige im ohnehin kompetitiven Wettbewerb mit Drittbietern für Hauptwohnungen nicht mehr mit gleich langen Spiessen kämpfen können. Jeder rational handelnde Verkäufer einer Hauptwohnung wird die erhebliche zeitliche Verzögerung des Vollzugs des Verkaufs (ab Einreichen des Gesuchs bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Bewilligung ist in der Praxis mit mindestens 2-3 Monaten zu rechnen) ebenso wie auch nur theoretische Restrisiken des Nichterhalts der Bewilligung zwangsläufig in seine Entscheidung, an welchen Bieter er die Hauptwohnung verkaufen will, einbeziehen. Dies wird sich im ohnehin sehr kompetitiven Bieterwettbewerb für Hauptwohnungen in der Praxis für Drittstaatsangehörige erheblich negativ wenn nicht gar prohibitiv auswirken. Eine solche Diskriminierung wird die Attraktivität der Schweiz insbesondere für Führungskräfte aus Drittstaaten zweifellos nicht erhöhen und ist abzulehnen.

Die in der Revisionsvorlage zudem vorgesehene Veräusserungspflicht von Hauptwohnungen für Drittstaatsangehörige bei Wegzug widerspricht der Eigentumsfreiheit und stellt ebenfalls eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen – insbesondere gegenüber EU-/EFTA-Staatsangehörigen – dar. Zudem wird die Veräusserungspflicht in der Praxis absehbar zu zahlreichen Vollzugsproblemen und entsprechend hohen administrativen Folgekosten führen, ohne dass unter dem geltenden Recht substantielle Missstände erkennbar wären. Einerseits wird mit der Umsetzung der Zuwanderungsinitiative gerade die Anzahl der zuziehenden Drittstaatsangehörigen absehbar weiter sinken. Andererseits erwirbt ohnehin nur eine kleine Minderheit von Drittstaatsangehörigen eine Hauptwohnung in der Schweiz. Schliesslich wird in der Praxis die weit überwiegende Mehrheit der (wenigen) von Drittstaatsangehörigen erworbenen Hauptwohnungen beim Wegzug aus der Schweiz aus naheliegenden Gründen verkauft.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mithin weder notwendig noch sachgerecht sondern werden sich für Drittstaatsangehörige im Ergebnis diskriminierend, wenn nicht gar prohibitiv auswirken und sind demnach abzulehnen.

#### **4. Art. 2 Abs. 3 VE-BewG / Mindestwohnanteilvorschriften**

Die vorgesehene gesetzliche Festlegung der maximal zulässigen Quote von Wohnungen, welche gestützt auf Wohnanteilvorschriften miterworben werden kann, erscheint aus Sicht der Praxis nicht sachgerecht. Vielmehr würde die gesetzliche Festlegung von maximal zulässigen Wohnanteilen gemäss der vom BJ eingeholten Regulierungsfolgenabschätzung raumplanerisch zu (noch mehr) unerwünschten Nebeneffekten führen. Der Kohärenz der Ziele des schweizerischen Raumplanungs- und Bodenrechts ist Sorge zu tragen und eine nicht zwingend



erforderliche gesetzliche Festlegung des maximal zulässigen Wohnanteils in der Lex Koller deshalb abzulehnen.

**5. Art. 4 Abs. 2 lit. a und Art. 19a VE-BewG / Umnutzung**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind unnötig und abzulehnen. Zunächst ist die Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnnutzung bereits heute unzulässig (BGE 129 II 261, Erw. 5), wie im erläuternden Bericht korrekt festgestellt wird. Darüber hinaus verbieten die meisten kantonalen und kommunalen Bau- und Zonenordnungen Wohnnutzungen in Gewerbe- und Industriezonen. Schliesslich erscheint es aus Sicht der Praxis nicht sachgerecht, die ohnehin schon zeitraubenden Baubewilligungsverfahren ohne Not zusätzlich zu belasten und die Baubewilligungsbehörden bei Umnutzungen mit zusätzlichen Kontrollfunktionen im Bereich der Lex Koller zu betrauen.

**6. Art. 6 Abs. 2 lit. b<sup>bis</sup> VE-BewG / Vermutung der ausländischen Beherrschung**

Die heutigen Vermutungstatbestände zur Annahme einer beherrschenden Stellung gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 lit. a und b BewG stellen bereits hinreichend sicher, dass keine ausländische Beherrschung von juristischen Personen vorliegt. Die bestehende Regelung lässt den zuständigen Bewilligungsbehörden mit der generellen Auffangformulierung in Art. 6 Abs. 1 BewG ("oder aus anderen Gründen") auch ausreichend Ermessensspielraum, gegebenenfalls im Einzelfall auch die Zusammensetzung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans als Indiz für eine ausländische Beherrschung heranzuziehen. Darüber hinaus verbietet das geltende Recht in Art. 5 Abs. 1 lit. d BewG wirksam Umgehungen mittels fiduziarischen Rechtsverhältnissen zugunsten von Personen im Ausland.

Vor diesem Hintergrund ist die vorgeschlagene Änderung aus Sicht der Praxis unnötig. Sie ist darüber hinaus aber auch untauglich, weil die Zusammensetzung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans für sich alleine zweifellos weder ein hinreichendes noch ein taugliches Kriterium für die Annahme einer ausländischen Beherrschung einer juristischen Person darstellen kann. Die vorgeschlagene Änderung ist darüber hinaus aber auch schädlich, weil sie in der Praxis die sachgerechte und kompetenzorientierte Zusammensetzung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans nach etablierten Corporate Governance Prinzipien behindern und einschränken wird. Eine gesetzliche Vermutung der Auslandbeherrschung allein aufgrund der Zusammensetzung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans einer juristischen Person ist mithin für die Praxis ebenso unnötig wie sachfremd, untauglich und schädlich und deshalb abzulehnen.



**7. Art. 8 Abs. 1 lit. e VE-BewG / Zwangsvollstreckung**

Auch der Bundesrat stellt im erläuternden Bericht fest, dass es unproblematisch ist, wenn ausländische Banken oder Versicherer – unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben – im üblichen Rahmen Hypothekarfinanzierungen für Schweizer Immobilien gewähren. Nach geltendem Recht können die in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Banken und Versicherungen in Zwangsverwertungen und Liquidationsvergleichen zur Deckung ihrer pfandgesicherten Forderungen Grundstücke erwerben (Art. 8 Abs. 1 lit. d BewG). Dies hat in der Praxis zu keinen erkennbaren Missständen geführt, zumal Banken und Versicherungen die zur Deckung von pfandgesicherten Forderungen erworbenen Grundstücke in aller Regel in einem geordneten Verkaufsprozess anschliessend wieder weiter veräussern. Neu soll der Erwerb von Grundstücken zur Deckung pfandgesicherter Forderungen nur noch Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz möglich sein. Die damit verbundene Diskriminierung von Banken und Versicherungen mit Sitz im Ausland erachten wir als sachlich nicht gerechtfertigt und lehnen die Änderung ab.

\* \* \*

**Prise de position sur certaines modifications envisagées concernant les placements collectifs de capitaux selon l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

**1. Introduction et délimitations**

Notre étude, amenée régulièrement à conseiller de nombreux fonds immobiliers et présente au sein de conseil d'administration de sociétés d'investissement à capital variable (« SICAV »), est membre de la Swiss Funds & Asset Management Association (« SFAMA »), dont nous soutenons la prise de position sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (ci-après « AP-LFAIE »).

En particulier, nous renvoyons à la prise de position de la SFAMA en ce qui concerne :

- (i) en général, les critiques formulées par la SFAMA émises à l'égard du durcissement envisagé par l'AP-LFAIE pour l'acquisition de parts/actions de fonds immobilier ; ce durcissement ne se justifie pas au regard des particularités applicables aux placements collectifs de droit suisse, notamment au vu de la surveillance exercée par la FINMA sur ces fonds de placement ; et
- (ii) en particulier, la proposition d'une exemption générale pour tous les placements collectifs immobiliers de droit suisse soumis à la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (« LPCC ») qui sont autorisés par la FINMA en tant que fonds immobiliers au sens des art. 58ss LPCC, et
- (iii) à titre subsidiaire, l'introduction d'une exemption pour les placements collectifs immobiliers de droit suisse, dont les parts sont négociées en bourse ou hors bourse, pour autant que ce négoce soit « régulier », tel que proposé dans la prise de position de la SFAMA.

Nous tenons ci-dessous à relever un aspect qui nous semble fondamental, car ressortant de la technique législative et de la cohérence entre la LPCC et la LFAIE, que nous exposons plus en détail sous les paragraphes 2 à 4 ci-dessous.

Partant, la présente prise de position n'est pas exhaustive et se limite à discuter les « développements possibles » de l'art. 4 al. 1 let. e AP-LFAIE en tant qu'ils assimilent, à tort, les SICAV à des sociétés immobilières. Nous ne nous prononçons pas ici sur le nouvel assujettissement des sociétés immobilières cotées en bourse.

## 2. Article 4 al. 1 let. e AP-LFAIE

L'AP-LFAIE envisage le développement suivant de l'art. 4 al. 1 let. e LFAIE :

Art. 4 al. 1 let. e LFAIE du 16 décembre 1983 (État le 1er mars 2012)	Art. 4 al. 1 let. e AP-LFAIE
[Par acquisition d'immeubles on entend] l'acquisition d'un droit de propriété ou d'usufruit sur une part d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, si les parts de cette personne morale ne sont pas cotées auprès d'une bourse suisse.	[Par acquisition d'immeubles on entend] l'acquisition d'un droit de propriété ou d'usufruit sur une part d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, <u>à l'exception des actions des investisseurs d'une SICAV cotées auprès d'une bourse en Suisse.</u>

Il ressort du rapport explicatif de mars 2017 (ci-après le « **Rapport Explicatif** ») que l'acquisition de parts de sociétés immobilières devrait, en principe, être interdite, sous réserve que l'on excepterait de cette interdiction les actions des investisseurs d'une SICAV cotées auprès d'une bourse suisse (cf. Rapport Explicatif, p. 10). Le Rapport Explicatif précise encore que les SICAV sont des personnes morales, de sorte que l'acquisition de leurs parts entre dans le champ d'application de l'art. 4 al. 1 let. e (cf. Rapport Explicatif, p. 12).

L'AP-LFAIE, de même que le Rapport Explicatif, assimilent donc, à tort, comme démontré ci-dessous, les SICAV aux sociétés immobilières.

## 3. Argumentation liée à la cohérence des lois

Conformément au Guide de législation publié par l'Office fédéral de la justice (« **Guide OFJ** »)<sup>1</sup>, la rédaction d'un acte législatif doit respecter les spécificités du langage législatif. Au nombre de ces spécificités, celle de la cohérence est fondamentale. Ainsi, chaque acte législatif se doit d'être cohérent sur le plan interne (manière dont la matière est articulée à l'intérieur même de l'acte) et sur le plan externe (insertion dans l'ensemble de l'ordre juridique) (Guide OFJ, Cm 922).

L'exigence de **cohérence externe** suppose que l'acte législatif en cause ne soit pas en contradiction avec d'autres actes existants ou en préparation. Il conviendra par exemple de vérifier que les objectifs de l'acte législatif projeté et les instructions destinées aux autorités chargées de son exécution et à ses destinataires n'entrent pas en conflit avec les objectifs et les

<sup>1</sup> Guide de législation – Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, Office fédéral de la justice, 2007



instructions contenus dans d'autres actes. Cela pourrait avoir pour conséquence de compromettre l'efficacité de l'acte en cause ou de générer des effets secondaires indésirables dans d'autres domaines (Guide OFJ, Cm 338).

En l'espèce, l'assimilation faite à l'art. 4 al. 1 let. 3 AP-LFAIE entre les SICAV et les sociétés immobilières pose un problème de cohérence avec la LPCC et pourrait constituer une source de confusion pour les autorités cantonales compétentes, en matière de LFAIE.

En effet, en qualifiant les SICAV de sociétés immobilières, l'auteur de l'AP-LFAIE perd de vue que la SICAV, produit de placement sous forme de société<sup>2</sup> avec pour but unique la gestion collective de capitaux (art. 36 al. 1 let. d LPCC), est avant tout un placement collectif au sens de LPCC et plus particulièrement, lorsqu'elle investit ses avoirs dans des valeurs immobilières, un fonds immobilier au sens des art. 58ss LPCC.

Conformément à l'art. 8 LPCC, combiné avec l'art. 58 LPCC, les fonds immobiliers sont des placements collectifs ouverts qui investissent leurs avoirs dans des valeurs immobilières et qui revêtent soit la forme d'un fonds de placement contractuel, soit la forme d'une SICAV. La volonté du législateur était de régler à l'art. 8 LPCC aussi bien les fonds contractuels que les SICAV et de les traiter selon le principe « Same Business, Same Rules ». Le Conseil fédéral l'a encore relevé dans le message relatif à la LPCC en mentionnant que « [l]e nouveau projet de loi s'appuie sur le principe "Same Business, Same Rules" pour viser une réglementation générale des placements collectifs »<sup>3</sup> et en qualifiant la SICAV de « forme juridique souple représentant une alternative équivalente au fonds de placement contractuel »<sup>4</sup>. Cette « équivalence » a également été soulignée par la CFB qui constatait que « [l]es fonds de placement et les SICAV répondant aux mêmes objectifs économiques, la législation les traite de manière quasiment identique. »<sup>5</sup>.

Ainsi, dans le respect de la LPCC, la SICAV ne saurait être assimilée à la société immobilière. La SICAV est un fonds de placement au sens de la LPCC. En conséquence, dans la systématique de l'art. 4 al. 1 LFAIE, la SICAV immobilière doit être traitée à part entière, comme c'est le cas actuellement à l'art. 4 al. 1 let. c<sup>bis</sup> LFAIE, ou faire l'objet de la lettre c qui règle le sort des fonds immobiliers.

#### 4. Argumentation liée au principe de la Fremdverwaltung

En sus d'un manque de cohérence avec la LPCC, l'assimilation de la SICAV à la société immobilière crée une incohérence en termes de « gestion » de ces deux types d'entités fondamentalement différentes.

<sup>2</sup> FF 2005 p. 6018 et 6047; Rapport explicatif LPCC, p. 70-71

<sup>3</sup> FF 2005 6011

<sup>4</sup> FF 2005 6018

<sup>5</sup> Rapport de gestion CFB 2007, p. 46

En effet, la gestion de placements collectifs se caractérise notamment par le fait qu'elle doit être confiée à un tiers, par opposition à la gestion par les investisseurs. En effet, conformément au principe de la *Fremdverwaltung* consacré par l'art. 7 LPCC, ou de la "gestion par un tiers", la gestion d'un placement collectif de capitaux doit être effectuée, pour le compte des investisseurs, par un tiers et non par les investisseurs eux-mêmes. Il s'agit d'une condition inhérente à tout placement collectif au sens de la LPCC, y compris la SICAV, et d'ailleurs d'une condition d'autorisation que la FINMA vérifie dans chaque cas. L'absence d'une telle *Fremdverwaltung* dans la structure d'une SICAV a pour conséquence que celle-ci ne peut pas être autorisée par la FINMA, respectivement qu'une autorisation existante devrait être retirée (pour plus de références voir François Rayroux/Shelby Du Pasquier, Basler Kommentar, art. 7 N 25ss KAG). En vertu de ce principe, les investisseurs ne peuvent pas exercer d'influence active sur la gestion du fonds. Ils n'ont notamment pas le droit d'exiger l'exécution de certains investissements ou la poursuite d'une stratégie particulière. Ce type de décision incombe exclusivement à l'organe chargé de la gestion, à savoir dans le cadre d'une SICAV immobilières à gestion externe, à la direction de fonds ou au gérant de PC nommé par celle-ci, ou, dans le cadre d'une SICAV autogérée, structure exceptionnelle en pratique, au conseil d'administration.

François Rayroux

Christelle Conti

\* \* \*



**Kurzstellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen zu den kollektiven Kapitalanlagen der Revisionsvorlage**

**1. Einleitung und Abgrenzungen**

Unsere Kanzlei wird regelmässig durch eine grosse Anzahl von Immobilienfonds um juristische Beratung ersucht und ist auch im Verwaltungsrat von Investmentgesellschaften mit variablem Kapital („SICAV“) vertreten sowie auch Mitglied der Swiss Funds & Asset Management Association („SFAMA“), deren Stellungnahme wir im Rahmen des Vorentwurfes zu den Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vollumfänglich unterstützen (hiernach „BewG“).

Wir verweisen insbesondere auf die Stellungnahme der SFAMA hinsichtlich:

- (i) im Allgemeinen, der beabsichtigten Verstärkung der Anforderungen im Entwurf bezüglich des Erwerbs von Anteilen/Aktien von Immobilienfonds; diese neuen Anforderungen sind angesichts der Besonderheiten der rechtlichen Rahmenbedingungen, welche auf kollektive Kapitalanlagen schweizerischen Rechts gemäss KAG anwendbar sind, namentlich im Hinblick auf die von der FINMA ausgeübte Aufsicht, nicht gerechtfertigt; und
- (ii) insbesondere, des Vorschlags einer generellen Ausnahme für alle schweizerischen Immobilienfonds gemäss KAG, welche von der FINMA als Immobilienfonds gemäss Art. 58 ff KAG bewilligt sind; und
- (iii) subsidiär, die Einführung der Ausnahme für Immobilienfonds schweizerischen Rechts, deren Anteile entweder börslich oder ausserbörslich gehandelt werden, vorausgesetzt, dass ein solcher Handel „regelmässig“ ist, sowie dies auch in der Stellungnahme der SFAMA näher ausgeführt wird.

Wir möchten überdies hiernach einen besonderen Aspekt hervorheben, der uns fundamental erscheint, weil er die Gesetzgebungstechnik und insbesondere die Kohärenz zwischen dem KAG und BewG betrifft.

Unsere Stellungnahme ist mit anderen Worten nicht umfassend, sondern auf die möglichen Entwicklungen im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG beschränkt, da diese vorgeschlagenen Änderungen zu Unrecht SICAVs als Immobiliengesellschaften qualifiziert (auch wenn für SICAVs ein besonderer Ausnahmetatbestand begründet wird).

**2. Artikel 4 Abs. 1 lit. e BewG**

Der Entwurf zum revidierten BewG sieht folgende mögliche Entwicklung betreffend Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG vor:

Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG vom 16. Dezember 1983 (Stand 1. März 2012)	Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG
[Als Erwerb eines Grundstückes gilt] der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, sofern die Anteile dieser juristischen Person nicht an einer Börse in der Schweiz kotiert sind.	[Als Erwerb eines Grundstückes gilt] 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), die an einer Börse in der Schweiz kotiert sind.

Aus dem Erläuterungsbericht von März 2017 (hiernach „**der Erläuterungsbericht**“) geht hervor, dass der Erwerb von Aktien an Immobiliengesellschaften grundsätzlich verboten sein soll, es sei denn, dass ein Ausnahmetatbestand für die Anlegeraktien einer SICAV, welche an einer Schweizer Börse kotiert ist, begründet werden soll (siehe Erläuterungsbericht, Seite 10). Der Erläuterungsbericht präzisiert, dass die SICAV als juristische Person gilt, so dass der Erwerb einer Aktie vom Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 1 lit. e erfasst wird (siehe Erläuterungsbericht, Seite 13).

Der Entwurf des revidierten Art. 4 Abs. 1 lit. e BewG sowie der Erläuterungsbericht behandeln mit anderen Worten zu Unrecht, wie nachfolgend näher erläutert, SICAVs als Immobiliengesellschaften.

**3. Mangelnde Kohärenz der Gesetze**

Gemäss den *Gesetzgebungsleitfadens für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes* des eidgenössischen Justizdepartementes (hiernach „**Leitfaden EJPD**“), hat der Gesetzgeber bei der Redaktion eines Erlasses darauf zu achten, dass die spezifische Terminologie im Rahmen der Gesetzgebung berücksichtigt wird. Unter diesen Anforderungen wird die Kohärenz als eine grundsätzliche Anforderung betrachtet. Deshalb hat jeder Erlass sowohl inhärent, d. h. in der Art, wie der Erlass selber strukturiert ist, als auch in systematischer Hinsicht, d.h. hinsichtlich der Eingliederung in die gesamte Rechtsordnung, kohärent zu sein (Leitfaden EJPD, Randziffer 941).



Die Anforderungen an eine solche systematische Kohärenz setzt voraus, dass der betreffende Erlass in keiner Weise im Widerspruch mit anderen bestehenden Erlassen steht oder auch mit Erlassen, welche in Bearbeitung sind. Dabei ist namentlich zu beachten, dass der Zweck eines Erlasses sowie die Weisungen an die zuständigen Behörden, die für dessen Ausführung zuständig sind, nicht im Widerspruch mit anderen Erlassen stehen. Sollte diese Anforderung nicht erfüllt sein, kann dies die Wirksamkeit der betroffenen Gesetzgebung gefährden oder auch unerwünschte Nebenwirkungen in anderen Bereichen zeitigen (Leitfaden EJP, Randziffer 338).

Im vorliegenden Fall bewirkt die Gleichstellung in Art. 4 Abs. 1 lit. e des BewG von Immobilien SICAVs mit Immobiliengesellschaften ein bedeutendes Kohärenzproblem mit dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über kollektive Kapitalanlagen („KAG“) und dürfte eine bedauerliche Quelle für Missverständnisse durch die zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen der Umsetzung des BewG bewirken.

Aufgrund der Qualifikation von Immobilien SICAVs als Immobiliengesellschaften übersehen die Verfasser des Entwurfs des revidierten BewG, dass es sich bei der SICAV dem Willen des Gesetzgebers um ein Anlageprodukt in Form einer Gesellschaft mit dem ausschliesslichen Zweck der kollektiven Kapitalanlage (Art. 36 Abs. 1 lit. d KAG), bzw. dass es sich dabei ausschliesslich um eine kollektive Kapitalanlage im Sinne des KAG handelt, welche im Falle von Immobilien SICAVs in Immobilien im Sinne des KAG investiert und damit in jeder Hinsicht einem Immobilienfonds im Sinne von Art. 58 ff gleichgestellt wird.

Gemäss Art. 8 KAG i. V. mit Art. 58 KAG handelt es sich bei Immobilienfonds, einschliesslich Immobilien SICAVs, um sogenannte offene kollektive Kapitalanlagen, welche ihr Vermögen in Immobilien anlegen und die entweder als vertraglicher Fonds oder als SICAV organisiert sind. Der Wille des Gesetzgebers war es, aufgrund Art. 8 KAG sowohl vertragliche Fonds als auch SICAVs gleich zu behandeln gemäss dem in der Botschaft zum KAG mehrfach erwähnten Grundsatz *"Same Business, Same Risks, Same Rules"*. Der Bundesrat hat dies ausdrücklich in der Botschaft zum KAG wie folgt hervorgehoben: *„Der neue Gesetzesentwurf bezweckt gestützt auf den Grundsatz «same business, same risks, same rules» eine generelle Regelung der kollektiven Kapitalanlagen“*<sup>6</sup>. Der Bundesrat hat die SICAV als *„ein flexibles Vehikel [...], das eine vollwertige Alternative zum vertraglichen Anlagefonds bildet“*<sup>7</sup>, qualifiziert. Es ist mit anderen Worten ausgeschlossen, dass aufgrund des ausdrücklichen Willens des Gesetzgebers, welche dem KAG zugrunde liegt, SICAVs als Immobiliengesellschaften zu qualifizieren sind. Die SICAV ist ein Immobilienfonds gemäss KAG. Entsprechend muss auch aus systematischer Hinsicht Art. 4 Abs. 1 BewG die Immobilien SICAV vollumfänglich als Immobilienfonds behandeln, wie dies auch in Art. 4 Abs. 1 lit. c bis BewG vorgesehen ist, oder zumindest die SICAV in Bestimmung c, welche die Immobilienfonds betrifft, aufgeführt werden.

<sup>6</sup> BBl 2005 6413

<sup>7</sup> BBl 2005 6420

#### 4. Fremdverwaltung

Zusätzlich zur mangelnden Kohärenz mit dem KAG steht die Gleichstellung der SICAV mit Immobiliengesellschaften auch im Widerspruch zur grundsätzlich unterschiedlichen Verwaltungs- und Governancestruktur zwischen SICAVs und Immobiliengesellschaften. Bei kollektiven Kapitalanlagen ist insbesondere ein begriffinhärentes, respektive ein wesentliches Merkmal die Tatsache, dass deren Verwaltung notwendigerweise einem Dritten zu übertragen ist, und zwar im Gegensatz zur „Selbstverwaltung“ durch die Anleger. Aufgrund dieses Grundsatzes der *Fremdverwaltung* gemäss Art. 7 KAG, muss eine kollektive Kapitalanlage gemäss KAG einschliesslich eine SICAV, zwingend durch einen Dritten, und in keinem Falle durch die Anleger erfolgen. Es handelt sich um ein *essentia negotii* jeder kollektiven Kapitalanlage gemäss KAG, einschliesslich der SICAV, und auch um eine Bewilligungsvoraussetzung seitens der FINMA als Aufsichtsbehörde, welche das Vorliegen dieser Voraussetzung gemäss Art. 7 KAG in jedem Fall prüft. Im Falle einer fehlenden „Fremdverwaltung“ in einer SICAV Struktur hat dies unausweichlich zur Folge, dass diese nicht bewilligungsfähig ist, respektive dass die FINMA eine bestehende Bewilligung zurückziehen würde (für weitere Hinweise siehe François Rayroux/Shelby Du Pasquier, Basler Kommentar, Art. 7 N 25ff KAG). Aufgrund dieses Prinzips der Fremdverwaltung können die Anleger folgerichtig auch in keiner Weise einen Einfluss auf die Verwaltung der Immobilienfonds ausüben. Sie können namentlich in keinem Falle die Ausführung gewisser Immobilientransaktionen, welche dem Bewilligungsgesetz unterstehen würden, oder eine bestimmte Strategie, welche den Grundsätzen des BewG entgegensteht, durchsetzen. Diese Entscheidungskompetenz obliegt ausschliesslich der mit der Vermögensverwaltung betrauten Stelle, d. h. im Falle einer fremdverwalteten SICAV der Fondsleitung, respektive dem durch die Fondsleitung beauftragten Vermögensverwalter (bzw. bei einer in der Praxis nur sehr seltenen selbstverwalteten SICAV dem Verwaltungsrat).

François Rayroux

Christelle Conti

\* \* \*

LES RÉSIDENCES PRIVÉES SA

Grand Place 14  
3963 Crans-Montana 2

Tél. 058 201 72 00

**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'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 Fahländer 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 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 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.

Les Résidences Privées SA



Stéphane Bonvin  
Membre du CA



Yves Delaloye  
Directeur

**MINAS-TIRITH SA**  
Bahnhofstrasse 2  
8832 Wollerau

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

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Wollerau, 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.*

*Inbesondere 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 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 Drittstaatenangehöriger seine Wohnung nicht inert

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 (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 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 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 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 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

Minas-Tirith SA



René Häsler



Catherine Dubey

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

Telefon direkt: +41 44 397 11 79  
Fax direkt: +41 44 397 11 60  
E-Mail: eva.gehrig@mobimo.ch

Küsnacht, 30. März 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, "Lex Koller") Stellung zu nehmen. Mobimo AG ist eine börsennotierte Immobilienfirma mit Holdingsitz in Luzern. Unser Portfolio umfasst Anlageliegenschaften und Entwicklungsprojekte im Bereich Wohnen, Hotel, Dienstleistung und Gewerbe im Wert von über CHF 2.7 Mia. Wir lassen 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 Geschsteller 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 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. 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.]*

#### 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 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 Drittstaatenangehöriger 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 Drittstaatenangehörige 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 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. 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 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 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> 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

Mobimo Management AG



Dr. Christoph Caviezel  
CEO



Eva Gehrig, lic.iur.  
Leiterin Einkauf Anlageobjekte, Notariat/Recht





Zuständig: Reto Schär  
Direktwahl: 044 436 82 29  
E-Mail: reto.schaer@mpk.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

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

Schlieren, 27. Juni 2017

**Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir als eine der grossen schweizerischen Pensionskassen und Bewirtschafter eines beträchtlichen Immobilienvermögens in der Schweiz nachfolgend zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) Stellung.

Die zur Diskussion gestellten Eingriffe in den Schweizer Markt erachten wir als nicht zielführend und im Gegensatz zu den Interessen unserer Versicherten stehend. Als Eigentümer von Immobilien, unter anderem auch von betrieblich genutzten Immobilien oder als Eigentümer von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften sind diese von allfälligen Anpassungen stark betroffen.

Wir lehnen die Vorlage zur Revision des BewG («Lex Koller») ab, da die Schweizer Pensionskassen durch Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG und Art. 4 Abs. 1 Bst. c und e E-BewG negativ betroffen sind.

**Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG (Einschränkung des Bewilligungsgrundes der Personalvorsorge)**

Den neuen Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG («zur Personalvorsorge der inländischen Betriebsstätte des Erwerbers»), gemäss welchem nur noch Schweizer Gesellschaften mit der Fondsleitung betraut werden können (Erläuternder Bericht, S. 8), lehnen wir ab. Durch diese vom Bundesrat zur Diskussion gestellte Anpassung würde nämlich der Bundesgerichtsentscheid 2C\_684/2010 vom 24. Mai 2011 rückgängig gemacht. In diesem Entscheid hatte das Bundesgericht festgestellt, dass Pensionskassen nicht nur selbst (direkt) Grundstücke erwerben könnten, sondern der Bewilligungsgrund der Personalvorsorge auch dann gelte, wenn eine ausländisch beherrschte Fondsleitungsgesellschaft (Person im Ausland als Fondsleitung, vgl. Erläuternder Bericht, S. 8, 15) Grundstücke für einen Fonds kauft, der Pensionskassen als Anlegern vorbehalten ist («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten» gemäss geltendem Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG). Der neue Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG bedeutet demzufolge eine sachlich nicht gerechtfertigte Beschränkung der Pensionskassen von Schweizer Betriebsstätten bezüglich ihrer Freiheit, die Vermögensanlage im Interesse ihrer versicherten Arbeitnehmer und Rentner zu organisieren.

Die geltende Ausnahmeregelung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten») zusammen mit der erhöhten Liquidität und der differenzierten Betrachtung durch ausländische Investoren, welche vermehrt internationale Risiko/Ertrags-Vergleiche durchführen, wirken sich auf die Beurteilung der Wertbeständigkeit von Anlagen unserer Pensionskassen positiv aus.



Weiter lehnen wir es ab, dass neu eine «Betriebsstätte des Erwerbers» vorausgesetzt ist, d.h., dass neu als Erwerberin nicht die Schweizer Pensionskasse gilt, welche über eine Betriebsstätte in der Schweiz verfügt, deren Mitarbeiter versichert sind («zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten» gemäss geltendem Art. 8 Abs. 1 Bst. c BewG), sondern die der jeweiligen Pensionskasse angeschlossene Unternehmung («zur Personalvorsorge der inländischen Betriebsstätte des Erwerbers» gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG).

Beide Änderungen in Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG sind – nicht zuletzt auf dem Hintergrund des auch international schwierigen Marktumfeldes (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, Frankenstärke, Konjunkturschwäche) – kontraproduktiv und schaden nicht nur den Schweizer Pensionskassen, sondern auch deren Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern massiv.

#### **Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG (Immobilienfonds) und Art. 4 Abs. 1 Bst. e E-BewG (Immobilien-gesellschaften)**

Wir lehnen die zur Diskussion gestellte Verschärfung beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG ab. Die mögliche Erweiterung in Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-BewG bestimmt, dass neu der Erwerb eines Anteils an einem Immobilienfonds durch eine Person im Ausland nur dann nicht bewilligungspflichtig sein soll, wenn dessen Anteile «an einer Börse in der Schweiz kotiert sind» (vgl. Erläuternder Bericht, S. 13). Dadurch wären die nicht kotierten Immobilienfonds gezwungen, ihre Anteilscheine kotieren zu lassen. Würden ausländische Kapitalgeber gezwungen, ihre Fondsanteile an Schweizer Investoren zu verkaufen, könnte dies zu einer Wertkorrektur auf dem Immobilienmarkt führen.

Durch die erhebliche Einschränkung der Handelbarkeit von Fondsanteilen und die zu erwartende Wertkorrektur auf dem Immobilienmarkt werden den Schweizer Pensionskassen als Anleger hohe Kosten verursacht, was – wie schon die Änderungen in Art. 8 Abs. 1 Bst. c E-BewG – den Interessen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentnern ebenfalls schadet.

Weiter lehnen wir die vorgesehene Wiederunterstellung von börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht (mit Ausnahme des bewilligungsfreien Erwerbs von Anlegeraktien einer Immobilien-SICAV, wenn diese börsenkotiert sind) gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. e E-BewG ab. Wenn ausländischen Investoren der Erwerb von Aktien von Immobiliengesellschaften erschwert würde und diese dadurch gezwungen wären, ihre bestehenden Aktien auf den Markt zu werfen, bestünde das Risiko, dass viele kotierte Immobiliengesellschaften die offizielle Börse verlassen würden. Folge davon wäre, dass die Schweizer Pensionskassen grösstenteils nicht mehr vom Vorteil eines Börsengeschäfts profitieren könnten, der für sie in der raschen Ausstiegsmöglichkeit ohne Wertverlust besteht. Dadurch würde das Vermögen der Schweizer Pensionskassen, d.h. die Altersguthaben der Versicherten und Rentnerinnen und Rentner, gefährdet.

Die Einschränkungen von Art. 4 Abs. 1 Bst. c und e E-BewG führen zu Verkäufen, womit massive Wertverluste für Schweizer Pensionskassen verbunden wären. Als gewichtige Anteilseigner der Schweizer Immobilienfonds und kotierten Immobiliengesellschaften müssten die Schweizer Pensionskassen eine Verschlechterung der Liquidität und Bewertungsrückgänge auf den bestehenden Titeln hinnehmen.

Angesichts der Tatsache, dass der Schweizer Markt heutzutage durch einheimische Investoren dominiert wird, unter welchen die Schweizer Pensionskassen einen grossen Anteil ausmachen, ist es völlig abwegig, anzunehmen, Investitionen der börsenkotierten Immobiliengesellschaften hätten eine preistreibende Wirkung auf Immobilien, steht doch dem Anteil der von börsenkotierten Immobiliengesellschaften gehaltenen Mietwohnungen von 0,7% des gesamten Mietwohnungsbestandes ein Anteil der von Schweizer Pensionskassen gehaltenen Mietwohnungen von 7% des gesamten Mietwohnungsbestandes gegenüber. Die bereits von Jacqueline Badran in ihrer am 27. September 2013 eingereichten, vom Ständerat abgelehnten Motion 13.3976 geäusserte Begründung, börsenkotierte Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds konkurrierten die schweizerischen direktinvestierenden Pensionskassen und trieben die Immobilienpreise in die Höhe, wodurch die Rendite der Pensionskassen und der Binnenkonsum geschmälert würden, entbehrt somit jeglicher Grundlage.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten Sie um Kenntnisnahme obiger Erwägungen. Zur Beantwortung allfälliger weiterer Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Migros-Pensionskasse



Christoph Ryter  
Geschäftsleiter



Reto Schär  
Mitglied der Geschäftsleitung



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

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zürich, 4. 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 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 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-



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 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 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 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 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



Roland Vögele  
MV Invest AG