



Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per Mail : egba@bj.admin.ch

Bern, 30. Juni 2017

Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) / Stellungnahme des SGV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. März 2017 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1'625 dem SGV angeschlossenen Gemeinden und Städte äussern zu können, danken wir Ihnen.

In der Folge nimmt der SGV zuerst eine allgemeine Würdigung der Vorlage vor, anschliessend werden die einzelnen Anpassungsvorschläge im Detail beurteilt für den Fall, dass die Vorlage trotzdem umgesetzt wird.

Allgemeine Bemerkungen

Der SGV lehnt die vorliegende Anpassung der Lex Koller ab. Auf der einen Seite würde die Vorlage zu einem massiv erhöhten bürokratischen Aufwand führen, auf der anderen Seite würde die Vorlage insbesondere die Situation der von Tourismus geprägten Regionen und Gemeinden der Schweiz unnötig verschlechtern.

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass das Postulat 11.3200 Hodgers den Anstoss zur Revision gegeben habe. Allerdings könnte das Postulat ohne Gesetzesrevision durch eine blosse Verordnungsänderung der

Bewilligungsverordnung (BewV) umgesetzt werden. Eine Gesetzesrevision ist demnach gar nicht nötig.

Die vom Bundesrat als sogenannte „Erweiterungsoption“ zur Diskussion gestellte Verschärfung der Lex Koller beruht auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden im Ständerat im Juni 2014 abgelehnt. Das Parlament hat somit bereits Nein gesagt zu einer Verschärfung. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat entgegen dieser klaren Willensäußerung des Parlamentes eine Verschärfung überhaupt zur Diskussion stellt. Insgesamt fehlt somit der gesamten Vorlage ein klarer parlamentarischer Auftrag.

Auch materiell besteht kein Anlass für eine Gesetzesrevision. Der Immobilienmarkt für (gewerbliche) Immobilien ist im Moment eher von einem Überangebot geprägt. Dieser Trend wird sich in Zukunft auf Grund der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Arbeitswelt weiter fortsetzen. Die klassischen Büroarbeitsplätze werden in den nächsten Jahren immer mehr verschwinden. Für eine allfällige Regulierung des Immobilienmarkts verfügen die Gemeinden über entsprechende Instrumente aus der Raumplanung. Sie benötigen keine weiteren Vorgaben durch die vorliegende Revision, welche ohnehin nur den Anteil durch Personen im Ausland regelt.

Schliesslich lehnt der SGV die Vorlage auch aus föderalistischen Gründen ab. Neben zusätzlichem bürokratischem Aufwand bringt die zur Diskussion stehende Verschärfung der Lex Koller auch eine weitere, schleichende Kompetenzverschiebung von den Gemeinden und Kantonen zum Bund hin. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die Beschwerdeinstanzen beim Bund zusammengefasst werden sollten und für etliche Bereiche weitere Bundesvorgaben erlassen werden sollen. Die Lex Koller soll gemäss den Vorstellungen des Bundesrates den Immobilienmarkt regulieren. Der Immobilienmarkt muss jedoch wie erwähnt durch Mittel der Raumplanung geregelt werden. Dazu sind in erster Linie die Gemeinden und die Kantone zuständig. Auch diese Kompetenzverschiebung wird vom SGV klar abgelehnt.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Umsetzung Postulat Hodgers

Der Bundesrat begründet die vorgeschlagene Änderung der Lex Koller mit dem Postulat Hodgers (11.3200). Dieses Postulat fordert, dass aussereuropäische Staatsangehörige erleichterten Zugang zu Genossenschaftswohnungen erhalten. Nach geltendem Recht dürfen Angehörige von nicht-EU oder EFTA-Staaten keine Anteilsscheine an Genossenschaftswohnungen erwerben. Wie bereits erwähnt, kann das Postulat ohne Gesetzesrevision durch eine Verordnungsänderung der Bewilligungsverordnung (BewV) umgesetzt werden, falls dies materiell in der Vernehmlassung überhaupt erwünscht ist. Allerdings stellen sich auch bei diesem Vorhaben, zumindest was die Wiederveräusserungspflicht anbelangt, grundsätzliche Fragen der Praktikabilität.

Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch nicht-EU-EFTA Staatsangehörige soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Bei Wohnsitzaufgabe sollen die Inhaber verpflichtet werden, die Wohnung innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Bestimmung schafft neue Bewilligungstatbestände und verursacht einen erheblichen Kontrollaufwand, da die Behörden prüfen müssen, ob die Wohnung wirklich

veräussert wurde. Zudem müssen sie allenfalls Sanktionen verhängen. Diese Bestimmung erhöht den bürokratischen Aufwand vor allem seitens Kantone. Die Bestimmung widerspricht damit dem Ziel des Bundesrates, mit der Vorlage „den administrativen Aufwand der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden bei der Umsetzung der Lex Koller“ zu verringern. Die vorgeschlagene Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

Verbot der Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen

Wie im erläuternden Text der Vernehmlassungsvorlage richtig festgehalten, ist es schon heute untersagt, Betriebsstätten zu Wohnungen umzunutzen. Da dies schon heute klar ist, sieht der SGV keinen Bedarf für eine Gesetzesanpassung. Zudem entfalten in diesem Bereich die kommunalen Baureglemente und die Zweitwohnungsgesetzgebung genug Wirkung. Die Gemeinden sehen in ihren Baureglementen vor, wo Betriebsstätten zulässig sind, ebenso wie deren Durchmischung mit Wohnraum. In den von der Zweitwohnungsgesetzgebung betroffenen Gemeinden ist eine Umnutzung zu Zweitwohnungen zudem nicht möglich und in jenen Gemeinden, die einen Zweitwohnungsanteil nahe 20% haben, nicht erwünscht, da die Gemeinde sonst unter den Geltungsbereich der Zweitwohnungsgesetzgebung fallen würde. Die Gemeinden sind somit durchaus selber in der Lage, die mit diesem Abschnitt angesprochene Thematik selber zu regeln. Eine explizite Bundesvorschrift ist nicht nötig und untergräbt vielmehr die Kompetenzordnung in der Raumplanung. Zudem soll dieses Verbot zusätzlich durch die kantonalen Baubewilligungsbehörden kontrolliert werden, was ebenfalls zu einem höheren administrativen Aufwand bei den Kantonen führt.

Einführung einer Obergrenze für Wohnanteile von Personen im Ausland auf Betriebsstättengrundstücken

Für diese vorgeschlagene Obergrenze gelten aus Sicht des SGV dieselben Überlegungen wie beim obigen Punkt zur Umnutzung von Betriebsstätten zu Wohnungen. Es handelt sich hierbei um eine Angelegenheit von in erster Linie kommunaler Kompetenz. Diese Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

Zusätzliche Einschränkungen für Trusts

Ausländische Kapitalgeber können gerade für touristische Projekte wie Hotelbauten, Bergbahnen, Kongresszentren usw. interessante Investoren sein. Verschiedene Tourismusprojekte von nationaler Bedeutung und internationaler Ausstrahlung neueren Datums wären ohne ausländische Investoren nicht oder kaum realisiert worden. Diese Projekte sind aber wichtig, um den darbedenden Tourismus in den Berggemeinden wieder in Schwung zu bringen. Auch Trusts können dabei eine Rolle spielen. Der SGV sieht deshalb keinerlei Grund, die Regeln der Lex Koller auch auf Trusts zu erweitern und lehnt diese Bestimmung ab.

Grundstückserwerb durch ausländische Fonds

Der Bundesrat will den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland verhindern, die diese Grundstücke dann in einen Fonds einbringen, welcher der Personalvorsorge des ausländischen Unternehmens dient. Aus Sicht des SGV gelten hierzu die gleichen Überlegungen wie bei den Trusts. Insbesondere die Berggebiete sind froh, wenn ausländische Kapitalgeber auf dem Immobilienmarkt auftreten. Bei Personalvorsorgeeinrichtungen besteht zudem noch eine höhere Sicherheit als bei Trusts oder anderen Finanzierungsgesellschaften. Zudem ist schwer verständlich, warum mit dieser Änderung die Personalvorsorgeeinrichtungen schlechter gestellt

werden, während andere ausländische Kapitaleber weiterhin Grundstücke erwerben könnten. Der SGV lehnt diese Bestimmung ab.

Fakultative kantonale beschwerdeberechtigte Behörde

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Abschaffung der beschwerdeberechtigten Behörde und deren Ersatz durch eine fakultative Norm führt in der Konsequenz zu einer Zentralisierung der Entscheidkompetenzen beim Bundesamt für Justiz. Der SGV lehnt diese Zentralisierung aus grundsätzlichen Überlegungen ab.

Eine einzige kantonale Beschwerdeinstanz

Wie sich die Kantone intern organisieren, liegt einzig in der Kompetenz der Kantone. Der Bund soll hierzu keine Vorschriften machen. Der SGV lehnt deshalb diese Vorgabe als Eingriff in die kantonale Hoheit entschieden ab.

Erweiterungsoption: Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften und Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstättengrundstücken

Diese Erweiterungsoption basiert auf zwei Motionen von Nationalrätin Jacqueline Badran. Diese Motionen wurden wie bereits eingangs erwähnt vor drei Jahren vom Ständerat abgelehnt. Das Parlament hat dazu also bereits aus guten Gründen Nein gesagt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat die Diskussion über diese Punkte überhaupt eröffnet. Auch aus materiellen Überlegungen heraus muss die Erweiterungsoption klar abgelehnt werden. Mit der „Erweiterungsoption“ soll der Erwerb von gewerblichen Immobilien durch Personen im Ausland wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies würde insbesondere den alpinen Tourismus betreffen. Viele Bergbahnen, Kongresszentren, Hotels, Museen usw. können leider heute ohne ausländische Kapitalgeber nicht finanziert werden. Die heute geltende Regelung betreffend betrieblich genutzten Grundstücke stellt ein wichtiges Standbein für die Tourismusregionen dar. Damit werden dringend nötige Investitionen in touristische Infrastrukturen durch ausländische Investoren ermöglicht. Diese gehören im Moment zu den wenigen, die bereit sind, das Investitionsrisiko von Hotels auf sich zu nehmen. Eine Verschärfung verhindert diese Investitionen, was sich für die betroffenen Gemeinden negativ auswirkt. Der Bundesrat hat diese Problematik des Tourismus in den Berggebieten offensichtlich erkannt und will deshalb neue Ausnahmetatbestände schaffen. Diese Absicht ist lobenswert. Doch anstatt neue Bewilligungsvorschriften und Ausnahmen von diesen Bewilligungsvorschriften zu schaffen, wäre es wesentlich einfacher, diese Bewilligungsvorschriften gar nicht erst einzuführen, da sonst nur ein erheblicher administrativer Aufwand entsteht. So müsste z.B. jedes Mal geprüft werden, ob das jeweilige Projekt von „erheblicher Bedeutung“ für die Standortgemeinde ist. Der administrative Aufwand nimmt damit für die Gesuchsteller und die Behörden massiv zu. Auch in urbanen Gebieten hat sich die Lage auf dem Markt für gewerbliche Immobilien in den letzten Jahren grundsätzlich verändert. Es ist eher ein Überangebot an gewerblichen Immobilien festzustellen. Dieses Überangebot wird sich in Zukunft noch verstärken. Mit der Digitalisierung werden immer weniger Büroräumlichkeiten benötigt. Die Arbeit im Dienstleistungsbereich wird immer mehr standortunabhängig erfolgen mit neuen Arbeitsformen wie Co-working-spaces, Desk-Sharing, Telearbeit usw. Der Bedarf an Büroräumlichkeiten wird auch schon auf Grund dieses Megatrends in Zukunft eher sinken. Wo in urbanen Räumen trotzdem noch Handlungsbedarf besteht, so kann dieser über raumplanerische Mittel schon heute in der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden geregelt werden. Dazu braucht es keine Regulierung über die Lex Koller, die ohnehin nur auf das Segment der Personen im Ausland wirkt. Der SGV lehnt diese Bestimmung ab.

Ausnahmeregelung betreffend das Fürstentum Liechtenstein

Sollte der Bundesrat trotz der Kritik an der Vernehmlassungsvorlage festhalten, beantragt der SGV im Zuge dieser Teilrevision des BewG eine Ausnahmeregelung betreffend das Fürstentum Liechtenstein. Diese rechtfertigt sich einerseits durch die überaus hohe Bedeutung des Wirtschaftsraums "Liechtenstein / Sarganserland-Werdenberg", andererseits generell durch die enge wirtschaftliche und rechtliche Beziehung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. Dies kommt z.B. durch den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.514) zum Ausdruck. Eine aktuelle Übersicht über die erhebliche Zahl von schweizerischen Rechtsvorschriften, deren Geltungsbereich sich auch auf das Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein erstreckt, findet sich in der von der Fürstlichen Regierung erlassenen Kundmachung vom 25. Oktober 2016 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II) [Landesrecht-Nr. 170.551.631].

Wortlaut einer Ausnahmeregelung

Ein Ausklammern der natürlichen sowie der juristischen Personen und vermögensfähigen Gesellschaften mit Wohnsitz bzw. Sitz im Fürstentum Liechtenstein verlangt eine Ergänzung von Art. 5 BewG:

Art. 5 Personen im Ausland

1bis Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz im Fürstentum Liechtenstein haben, sowie juristische Personen oder vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz im Fürstentum Liechtenstein haben, gelten nicht als Personen im Ausland.

Erläuterung

Das BewG sieht vor, dass grundsätzlich drei Voraussetzungen an die Bewilligungspflicht eines Rechtsgeschäfts kumulativ erfüllt sein müssen (vgl. Bundesamt für Justiz: Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland – Merkblatt vom 1. Juli 2009 / Stand 28. März 2017):

- Beim Erwerber muss es sich um eine Person im Ausland im Sinne des BewG handeln (subjektive Bewilligungspflicht). Die Vorschriften dazu finden sich im Wesentlichen in Art. 5 BewG.
- Beim Gegenstand des Rechtsgeschäfts muss es sich um ein bewilligungspflichtiges Grundstück handeln (objektive Bewilligungspflicht nach dem Nutzungszweck des Grundstücks). Gesetzliche Grundlage bildet Art. 2 BewG.
- Das erworbene Recht muss als Erwerb eines Grundstücks im Sinne des BewG gelten (objektive Bewilligungspflicht nach Art des Rechts). Hier gelten im Wesentlichen die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 4 BewG.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können – nebst den Ausnahmen, die bereits in den vorerwähnten Bestimmungen selbst enthalten sind oder sich aus diesen ergeben – noch weitere Ausnahmen (das BewG bezeichnet sie als «übrige Ausnahmen») gegeben sein. Diese sind in Art. 7 und 7a BewG festgehalten. Soll der Erwerb von Grundstücken durch natürliche Personen, die Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein sind, sowie durch juristische Personen oder durch vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit mit Sitz im Fürstentum Liechtenstein nicht mehr der Bewilligungspflicht unterliegen, handelt es sich nicht um eine «übrige

Ausnahme» nach Art. 7 BewG, sondern ist als Ausnahme vom persönlichen Geltungsbereich, d.h. von der subjektiven Bewilligungspflicht nach Art. 5 BewG, zu sehen. Bei den Sachverhalten nach Art. 7 BewG besteht demgegenüber grundsätzlich eine Bewilligungspflicht, weil die drei vorstehend genannten Voraussetzungen – Person im Ausland, bewilligungspflichtiges Grundstück und Erwerbstatbestand – an sich gegeben sind. Ein spezifischer, in Art. 7 BewG normierter Sachverhalt entbindet indessen von der grundsätzlichen Bewilligungspflicht.

Schlussbemerkung

Der SGV lehnt die Vorlage aus den eingangs erwähnten Gründen ab. Sollte der Bundesrat an der Teilrevision festhalten bittet der SGV um Kenntnisnahme seiner detaillierten Stellungnahme.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Reto Lindegger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern