

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 34m², heute 45m²) 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 Immobilienpreisen 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^{ter}) 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