



Bern, 15. April 2026

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

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit dieser Vorlage sollen die vom Bundesrat mit der Ablehnung der Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz (Nachhaltigkeitsinitiative)» beschlossenen Verschärfungen der Lex Koller umgesetzt werden. Gleichzeitig soll die Motion Schmid Martin 22.4413 «Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen» realisiert werden. Diese verlangt, ausländisch beherrschten Hotels den Erwerb und den Bau von Personalwohnungen zu ermöglichen.

Ausgangslage

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz (Nachhaltigkeitsinitiative)» ab. Sie gefährdet den Wohlstand, die Wirtschaftsentwicklung und die Sicherheit in der Schweiz. Der Bundesrat anerkennt jedoch, dass die Zuwanderung in die Schweiz und das Bevölkerungswachstum mit Herausforderungen verbunden sind. An seinen Sitzungen vom 29. Januar und vom 25. Juni 2025 hat er deshalb Begleitmassnahmen bei der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, im Wohnungswesen sowie im Asylbereich beschlossen. Dazu gehören auch verschiedene Verschärfungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41, sog. «Lex Koller»).

Das Parlament hat dem Bundesrat am 25. September 2023 die Motion Schmid Martin 22.4413 «Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen» überwiesen. Sie beauftragt den Bundesrat, Artikel 3 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland so zu ändern, dass ausländisch beherrschten Hotels der Erwerb und der Bau von Personalwohnungen ermöglicht werden soll. Damit sollen der Wohnungsmangel und die schwierige Wohnungssituation des Personals in den Tourismusgebieten entschärft werden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass zur Umsetzung der Motion eine Anpassung auf Stufe Gesetz erforderlich ist; diese wird mit dieser Vorlage vorgelegt.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage bezweckt zweierlei: Einerseits sollen im Sinne einer Rückbesinnung auf den Zweck des BewG («Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern», Art. 1 BewG) generell Immobilien wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung vorbehalten werden. Andererseits soll spezifisch bei den Wohnimmobilien mit gezielten Verschärfungen zur Entspannung des sehr angespannten Wohnungsmarktes beigetragen werden. Der Bundesrat schlägt konkret vor, dass wieder strengere Regeln gelten sollen für den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken (Verhinderung reiner Kapitalanlagen / Verbot der Vermietung oder Verpachtung von Betriebsstätte-Grundstücken) und für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige von Staaten ausserhalb der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Neu sollen Wohnungen, welche durch Wohnanteilsvorschriften

vorgeschrieben sind, bei einem Betriebsstättenenerwerb höchstens im Umfang eines Drittels der Bruttogeschossfläche bewilligungsfrei miterworben werden dürfen. Diese im Vorentwurf statuierte Obergrenze schafft Rechtssicherheit; sie verhindert überdies reine Kapitalanlagen in Wohnungen und dient damit einem Kernanliegen der Lex Koller. Die Bewilligung für den Erwerb einer Hauptwohnung soll mit der Pflicht verknüpft werden, die Hauptwohnung wieder zu verkaufen, sobald diese nicht mehr als solche benutzt wird. Insbesondere die Wiederveräußerungspflicht soll dazu beitragen, Kapitalanlagen in Wohneigentum zu unterbinden sowie leerstehende Zweitwohnungen zu verhindern. Die Vorlage sieht ausserdem neu vor, dass die für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörden den Wegzug aus der Gemeinde oder den Wechsel der Wohnung innerhalb der Gemeinde an die Bewilligungsbehörden melden. Dies soll den Vollzug der Wiederveräußerungspflicht bei Hauptwohnungen erleichtern. Ebenfalls wieder verschärft werden soll der Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften, die an einer Schweizer Börse kotiert sind. Auch regelmässig auf dem Markt gehandelte Anteile an offenen kollektiven Kapitalanlagen, die ihre Mittel in Immobilienwerten anlegen (Immobilienfonds und Immobilien-SICAV), sollen Personen im Ausland neu nur noch bei Vorliegen eines Bewilligungsgrundes erwerben dürfen. Da die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind, kommt die Unterstellung unter die Bewilligungspflicht faktisch einem Verbot nahe. Und schliesslich soll durch Herabsetzung der kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels durch Personen im Ausland die Anzahl solcher Erwerbe limitiert werden. Diese Massnahme soll mit der Wiederanrechnung von Übertragungen von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels unter Personen im Ausland kombiniert werden. Alle Anpassungen der Lex-Koller-Gesetzgebung sollen im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, und damit namentlich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (FZA), erfolgen.

In Umsetzung der Motion Schmid Martin 22.4413 schafft die Vorlage eine gesetzliche Grundlage, damit die Kantone eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten vorsehen können. Die Einzelheiten des Erwerbs der Personalwohnungen soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln. Dazu gehören insbesondere die Anforderungen an den Standort sowie an die Anzahl und die Fläche der Personalwohnungen. Diese Vorlage enthält bereits erste Erläuterungen dazu, wie die Ausführungsbestimmungen aussehen könnten.

Schliesslich werden punktuelle Anpassungen am BewG vorgeschlagen, um den Vollzug der vorgesehenen Änderungen zu erleichtern, die Rechtssicherheit zu stärken, indem eine konstante Praxis im Gesetz abgebildet wird, und eine effizientere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu erzielen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
1.1	Allgemeines.....	6
1.1.1	Vorgeschichte.....	6
1.1.2	Geltendes Recht.....	10
1.2	Handlungsbedarf und Ziele	13
1.2.1	Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative	13
1.2.2	Motion Schmid Martin 22.4413 – Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen	14
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	16
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse.....	16
2	Grundzüge der Vorlage.....	16
2.1	Die beantragte Neuregelung	16
2.1.1	Verbot der reinen Kapitalanlage und Präzisierung der Wohnanteilsvorschriften bei Betriebsstätte-Grundstücken (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG, Art. 2 Abs. 3 BewG, Art. 4 Abs. 1 Bst. b, d und f sowie neuer Art. 6a VE-BewG).....	16
2.1.2	Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e, 19b, 28a VE-BewG) 17	
2.1.3	Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilsscheinen an einem Immobilienfonds oder von Aktien einer Immobilien-SICAV (Art. 4 Abs. 1 Bst. c und c ^{bis} , 19b, 28a VE-BewG sowie Art. 10 Abs. 2, 67a, 71a und 118j VE-KAG).....	17
2.1.4	Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU/-EFTA-Staatsangehörige (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG, Art. 8 Abs. 1 Bst. e und Abs. 1 ^{bis} sowie Art. 24a VE-BewG)	18
2.1.5	Kantonale Bewilligungskontingente beim Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland (Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 4, Art. 11 Abs. 2 und 2 ^{bis} VE-BewG sowie Abs. 2 der Übergangsbestimmungen)	18
2.1.6	Erwerb von Wohnungen zur Unterbringung von Hotelpersonal (Art. 3 Abs. 2 und Art. 6b VE-BewG).....	19
2.1.7	Weitere Anpassungen (Art. 4 Abs. 1 Bst. h i.V.m. Art. 19a, Art. 14 Abs. 1 und 4 ^{bis} , Art. 15 Abs. 1 Bst. a und b, Art. 24 Abs. 3, Art. 25 Abs. 1 und 1 ^{bis} , Art. 26 Abs. 4 Bst. c, Art. 27, Art. 30 Abs. 1 und 3, Art. 33 Abs. 1 VE-BewG)	20
2.2	Weitere geprüfte und verworfene Alternativen	20

2.2.1	Geprüfte und verworfene Alternativen im Kontext der Begleitmassnahmen zur Nachhaltigkeitsinitiative	20
2.2.2	Geprüfte und verworfene Alternativen im Kontext der Motion Schmid Martin 22.4413	23
2.2.3	Erwerb von Anteilen an Genossenschaftswohnungen durch aussereuropäische Staatsangehörige	24
2.3	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	25
2.4	Umsetzungsfragen	26
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	26
4	Auswirkungen	61
4.1	Auswirkungen auf den Bund	61
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	61
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	63
4.3.1	Ergebnis der extern in Auftrag gegebenen Expertise	63
4.3.2	Würdigung und rechtspolitische Einordnung des Ergebnisses der externen Expertise durch den Bundesrat	66
4.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	75
4.5	Auswirkungen auf die Umwelt	75
5	Rechtliche Aspekte	75
5.1	Verfassungsmässigkeit	75
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	78
5.3	Erlassform	83
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	83
5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	83
5.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	84
5.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	84
5.8	Datenschutz	84
	Anhänge	85

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Allgemeines

1.1.1 Vorgeschichte

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983¹ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) – damals auch «Lex Friedrich» genannt –, ist am 1. Januar 1985 in Kraft getreten. Damit hat der Gesetzgeber der Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» einen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt und die seit dem 1. April 1961 geltenden Massnahmen gegen Grundstückserwerbe durch Personen im Ausland (Bundesbeschluss vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland) verschärft. Ein Hauptmotiv für die restriktiveren Massnahmen war die zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Wohnimmobilien, namentlich Ferienwohnungen. Seither wurde der Erlass mehrmals revidiert.

Nach Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 wurde eine Reihe parlamentarischer Vorstösse eingereicht, welche die Abschaffung oder zumindest eine Lockerung des BewG forderten.² Begründet wurden diese Vorstösse insbesondere mit der rezessiven Wirtschaftslage. Eine vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzesänderung fand in der Vernehmlassung und in den Räten grosse Zustimmung, wurde aber in einer Referendumsabstimmung am 25. Juni 1995 mit 53.6 Prozent Nein-Stimmen verworfen. Die Analyse ergab, dass die Ablehnung hauptsächlich auf die vorgesehenen Lockerungen bei Ferienwohnungen zurückzuführen war. Die Öffnung für ausländische Investitionen in wirtschaftlich genutzte Grundstücke war dagegen unbestritten.

Nachdem sich die Wirtschaftslage in der Schweiz weiter verschlechterte, beschloss das Parlament 1997 im Rahmen des sogenannten Investitionsprogrammes über konjunkturpolitische Massnahmen, mit einer Änderung des BewG ausländischen Investorinnen und Investoren die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe und den Erwerb von entsprechend genutzten Grundstücken zu ermöglichen.³ Die Revision trat am 1. Oktober 1997 in Kraft.

¹ SR 211.412.41

² BBl 1994 II 518

³ BBl 1997 II 1221, insbes. 1244 ff. und 1262

In der Folge wurde die «Lex Koller», wie das BewG seit der Revision 1997 auch genannt wird, am 8. Oktober 1999⁴ an das Abkommen vom 21. Juni 1999⁵ zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (FZA) sowie am 14. Dezember 2001⁶ an die Änderung vom 21. Juni 2001 des Übereinkommens vom 4. Januar 1960⁷ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen) angepasst. Diese Anpassungen sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.⁸ Seither sind Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, für jeglichen Grundstückserwerb von der Bewilligungspflicht befreit. Zudem können Grenzgängerinnen und Grenzgänger dieser Staaten bewilligungsfrei eine Zweitwohnung in der Region ihres Arbeitsorts erwerben (Art. 7 Bst. j BewG).

Am 22. März 2002 beschloss das Parlament erstmals eine Lockerung auch beim Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels (nachfolgend zusammen «Ferienwohnungen»)⁹. Erwirbt eine Person im Ausland eine Ferienwohnung in der Schweiz von einer anderen Person im Ausland, muss die dafür erforderliche Bewilligung seither nicht mehr an das jeweilige kantonale Kontingent angerechnet werden. Weggefallen ist auch die Pflicht des Bundesrats, die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen alle zwei Jahre schrittweise herabzusetzen. Stattdessen kann der Bundesrat sie im Rahmen einer gesamtschweizerischen Höchstzahl von maximal 1500 unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Interessen des Landes nach seinem Ermessen bestimmen. Mittels Verordnungsänderung vom 28. Mai 2003 verdoppelte der Bundesrat die maximal zulässige Nettowohnfläche bei Ferienwohnungen von 100 m² auf 200 m². Diese Lockerung wurde mit dem Bedürfnis wohlhabender Ausländerinnen und Ausländer an einer ihrem Lebensstandard entsprechenden Ferienwohnung begründet.

Eine weitere Lockerung des BewG beschloss das Parlament am 8. Oktober 2004.¹⁰ Sie betraf hauptsächlich die Wohnimmobiliengesellschaften, d. h. die juristischen Personen, deren Zweck der Erwerb von oder der Handel mit bewilligungspflichtigen Grundstücken (insbes. Wohnungen) ist. Personen im Ausland können seither Anteile an

⁴ AS **2002** 701

⁵ SR **0.142.112.681**

⁶ AS **2002** 685

⁷ SR **0.632.31**

⁸ AS **2002** 700, 722

⁹ BBI **2002** 2748

¹⁰ AS **2005** 1337

(Wohn-)Immobilien Gesellschaften bewilligungsfrei erwerben, sofern diese an einer Börse in der Schweiz kotiert sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG).

Mit den beiden Botschaften vom 4. Juli 2007 beantragte der Bundesrat sodann den eidgenössischen Räten, einerseits die Lex Koller aufzuheben, andererseits flankierende raumplanerische Massnahmen bei einer Aufhebung dieses Gesetzes zu ergreifen (Ergänzung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979¹¹).¹² Begründet wurde die Aufhebung damit, dass die Gefahr einer «Überfremdung des einheimischen Bodens» höchstens noch eine punktuelle sei. Eine grössere ausländische Nachfrage bestehe nur noch nach Ferien- bzw. Zweitwohnungen. Die Aufhebung des Gesetzes könne ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau ermöglichen und Arbeitsplätze schaffen. National- und Ständerat wiesen jedoch 2008 die Aufhebungsvorlage mit Prüfungsaufträgen zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück.¹³

Anfangs 2012 waren die Bestrebungen zur Aufhebung des BewG noch immer im Gange, der dazugehörige Entscheid war aber noch nicht absehbar. In seiner Botschaft über die Änderung des Kollektivanlagengesetzes¹⁴ vom 2. März 2012 schlug der Bundesrat im Sinne einer weiteren punktuellen Lockerung des BewG vor, die gesellschaftlich organisierten Immobilienfonds (Immobilien-SICAV) den vertraglichen Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG) gleichzustellen. Das Anlagefondsgesetz liess nur schweizerische Fonds in Vertragsform zu. Mit dem Inkrafttreten des KAG wurde die Möglichkeit zur Auflegung von kollektiven Kapitalanlagen in der gesellschaftsrechtlichen Form der SICAV geschaffen. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass neben der Auflegung eines vertraglichen Immobilienfonds auch die Möglichkeit zur Auflegung einer Immobilien-SICAV gemäss KAG besteht. Bei der Revision des Anlagefondsgesetzes ging die Anpassung des BewG vergessen, was zu einer Diskriminierung der SICAV im BewG führte. Dieses Versehen wurde mit dieser Anpassung 2012 korrigiert.¹⁵ Seit Inkrafttreten dieser Änderung am 1. März 2013 dürfen Personen im Ausland daher regelmässig auf dem Markt gehandelte Aktien einer Immobilien-SICAV ebenfalls bewilligungsfrei und uneingeschränkt erwerben (Art. 4 Abs. 1 Bst. c^{bis} BewG e contrario).

Etwa im selben Zeitraum stellte man fest, dass sich die Situation im Vergleich zu den frühen 2000er Jahren wesentlich verändert hatte. Seit der Finanzkrise von 2008 stieg das Interesse an Anlagen in Immobilien wieder stark an, insbesondere weil Immobilien in der Schweiz international zu den langfristig werthaltigsten Kapitalanlagen zählen.

¹¹ SR 700

¹² BBI 2007 5743, 5765

¹³ AB 2008 N 249; AB 2008 S 507

¹⁴ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen, KAG; SR 951.31

¹⁵ BBI 2012 3639, 3686

Dies verlieh Befürchtungen Auftrieb, dass nach einer Aufhebung des BewG viel ausländisches Kapital in Schweizer Immobilien fließen würde. Überdies führte die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz zu einer verstärkten Nachfrage nach Grundstücken in der Schweiz. Das Parlament überwies in der Folge eine Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats, welche die Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung des Gesetzes verlangte.¹⁶ Der Bundesrat beantragte daraufhin, die Vorlage vom 4. Juli 2007 zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzuschreiben. National- und Ständerat folgten diesem Antrag am 7. Mai 2014.¹⁷

Am 27. September 2013 reichte Nationalrätin Jacqueline Badran zwei parlamentarische Vorstösse ein: die Motion 13.3975¹⁸ verlangte die Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht, die Motion 13.3976¹⁹ die Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften durch Personen im Ausland. Beide Motionen wurden vom Bundesrat zur Annahme empfohlen, vom Nationalrat diskussionslos angenommen, jedoch vom Ständerat abgelehnt.²⁰

Mit der Vernehmlassungsvorlage vom 10. März 2017²¹ wollte der Bundesrat die Lex Koller modernisieren. Namentlich wollte er Lücken schliessen, den Vollzug verbessern sowie den administrativen Aufwand der Behörden verringern. Im Sinne einer Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck stellte der Bundesrat zudem strengere Regeln für den Kauf von Gewerbeimmobilien und eine Bewilligungspflicht für den Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften zur Diskussion. Mit der Vorlage sollte zugleich das Postulat 11.3200²² Hodgers erfüllt werden. Dieses verlangte, Staatsangehörigen aussereuropäischer Länder den Zugang zu Genossenschaftswohnungen zu ermöglichen, deren Miete den Erwerb von Genossenschaftsanteilen voraussetzt. Die Revision wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt, weshalb der Bundesrat am 20. Juni 2018 darauf verzichtete. Das Anliegen des Postulats 11.3200 wurde im Nachgang von der Motion 18.4314²³ Mazzone wieder aufgegriffen, vom Ständerat am 16. Juni 2021 aber abgelehnt (vgl. dazu auch Ziff. 2.2.3 unten). Auch die

¹⁶ 12.3984 Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats «Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung der Lex Koller»; AB **2012** N 1981; AB **2013** S 196

¹⁷ AB **2014** N 736

¹⁸ Motion Badran Jacqueline 13.3975 «Wiederunterstellung von betrieblich genutzten Immobilien unter die Bewilligungspflicht der Lex Koller».

¹⁹ Motion Badran Jacqueline 13.3976 «Aufhebung der Privilegierung des Erwerbs von Anteilen an Immobilienfonds und börsenkotierten Immobiliengesellschaften in der Lex Koller».

²⁰ AB **2013** N 2204 f., AB **2014** S 392

²¹ vgl. www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > Vernehmlassung 2017/19.

²² Postulat Hodgers Antonio 11.3200 «Zugang zu Genossenschaftswohnungen für Staatsangehörige aussereuropäischer Länder. Aufhebung des Verbots».

²³ Mazzone Lisa 18.4314 «Genossenschaftswohnungen für aussereuropäische Staatsangehörige zugänglich machen».

später folgende Motion 21.3598²⁴ der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats WAK-N, welche den Bundesrat beauftragen wollte, die Änderung des BewG, die er am 10. März 2017 in die Vernehmlassung gab, in der Form einer Botschaft der Bundesversammlung zu unterbreiten, wurde am 15. März 2022 vom Ständerat abgelehnt.

Mit der Motion Schmid Martin 22.4413²⁵ hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, die Rechtsgrundlagen der Lex Koller so zu ändern, dass ausländisch beherrschten Hotels der Erwerb und der Bau von Personalwohnungen ermöglicht werden soll. Diese Motion bildet einen Gegenstand dieser Vorlage (vgl. Ziff. 1.2.2 unten).

Mit der Motion 24.3961²⁶ beantragt überdies Nationalrat Aeschi Thomas, dass der Bundesrat eine Vorlage zur Verschärfung des BewG erarbeiten soll, die sämtliche seit Inkrafttreten des Gesetzes 1985 beschlossenen Lockerungen rückgängig macht. Die Änderungen sollen für alle Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-/EFTA-Angehörige) mit Wohnsitz in der Schweiz und Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz gelten. Als Variante soll eine Anpassung ausgearbeitet werden, die zusätzlich auch für Staatsangehörige der EU-/EFTA-Mitgliedsstaaten mit Wohnsitz in der Schweiz gilt. Zudem sollen ausländische Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften verpflichtet werden, diese zu veräussern, wenn sie die neuen Kriterien für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland nicht mehr erfüllen. Mit Stellungnahme vom 27. November 2024 hat der Bundesrat die Ablehnung dieser Motion beantragt.

1.1.2 Geltendes Recht

1.1.2.1 Betriebsstätte-Grundstücke

Grundstücke, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit dienen, sogenannte Betriebsstätte-Grundstücke, können seit der Gesetzesänderung von 1997 von Personen im Ausland – natürlichen Personen oder Gesellschaften – bewilligungsfrei und ohne mengenmässige Beschränkung erworben werden (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG). Solche Grundstücke dürfen auch als Kapitalanlage erworben und Dritten vermietet oder verpachtet werden. Im Zeitpunkt der damaligen Gesetzesrevision bestand die Befürchtung, dass nicht genügend Kapital für den Immobilienmarkt verfügbar sei. Deshalb sollte dieser für ausländische Investitionen geöffnet werden, um die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu begünstigen.

²⁴ Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates 21.3598 «Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland».

²⁵ Motion Schmid Martin 22.4413 «Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewG, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen».

²⁶ Motion Aeschi Thomas 24.3961 «Verschärfung der Lex Koller».

Praxisgemäss ist beim Erwerb eines Betriebsstätte-Grundstücks der Miterwerb von Personalwohnungen (nur, aber immerhin) zulässig, wenn die Wohnungen für den Betrieb des Unternehmens oder die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit *notwendig* sind. Die Betriebsnotwendigkeit wird bejaht, wenn eine ständige oder fast ständige Anwesenheit des Personals in der Nähe des Betriebs unabdingbar ist (z.B. technisches Personal), nicht aber für Personal, dessen Anwesenheit für den Betrieb praktisch wäre. Dieser Miterwerbstatbestand ist gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen, sondern gründet auf der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. Urteil 2A.103/2003 vom 8. Juli 2003 E. 2, BGE 147 II 281 E. 4.3, Urteil 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.1 und zuletzt in Urteil 2C_325/2022 vom 21. Dezember 2023). Mit der Umsetzung der Motion Schmid Martin 22.4413 hätten die Kantone die Möglichkeit, den Erwerb von Personalwohnungen durch Personen im Ausland gegenüber der heute geltenden Praxis für ausländisch beherrschte Hotelbetriebsstätten wesentlich zu erleichtern.

Eine Person im Ausland, die ein Grundstück bewilligungsfrei erwerben darf, weil sie bei der Anmeldung im Grundbuch (Direkteintragung durch Grundbuchamt) oder im Gesuch vor der Bewilligungsbehörde (bei Verweisung durch Grundbuchamt) angibt, das Grundstück solle ständig einer Betriebsstätte dienen, ist dazu verpflichtet, das Grundstück ausschliesslich und dauernd zum angegebenen Nutzungszweck zu verwenden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann die Bewilligungsbehörde bei sogenannten Feststellungsverfügungen über die Nichtbewilligungspflicht entsprechende Auflagen erlassen, welche zur ständigen Nutzung als Betriebsstätte verpflichten. Das Bundesgericht hat in demselben Urteil auch geklärt, dass eine solche Auflage nicht einmal ausdrücklich erlassen werden muss, sondern bereits dem Grundgeschäft immanent ist. Nach dem Willen des Gesetzesgebers muss das Grundstück nämlich dauernd diejenige Funktion haben, die Grund dafür war, dass das Grundstück bewilligungsfrei erworben werden konnte. Trifft dies nicht zu, könnte das allgemeine Ziel des Gesetzes, nämlich die Verhinderung der Überfremdung schweizerischen Bodens (Art. 1 BewG) leicht umgangen werden, da es genügt, dass ein Grundstück während einer gewissen – auch nur kurzen – Zeit als ständige Betriebsstätte dient, um dann endgültig jeglicher zwingenden Vorschrift entzogen und gegebenenfalls als Ferienwohnung verkauft werden zu können (vgl. BGE 129 II 361 E. 4.6, 4.7 und 5.3).

1.1.2.2 Immobiliengesellschaften

Der Erwerb von nicht börsenkotierten Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland ist nach geltendem Recht ausgeschlossen. Hingegen unterliegt der Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften seit 2005 nicht mehr der Bewilligungspflicht. Im Rahmen der damaligen Revision erfolgte eine teilweise Angleichung an die Immobilienfonds, deren regelmässig gehandelte Anteile seit jeher durch Personen im Ausland erworben werden dürfen.

1.1.2.3 Immobilienfonds und Immobilien-SICAV

Als Erwerb eines Grundstückes gilt der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einem Immobilienfonds, dessen Anteilscheine auf dem Markt *nicht* regelmässig gehandelt werden (Art. 25 ff. i.V.m. Art. 58 ff. KAG), oder an einem ähnlichen Vermögen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG). Im Umkehrschluss dürfen Personen im

Ausland regelmässig auf dem Markt gehandelte Anteile an Immobilienfonds uneingeschränkt und bewilligungsfrei erwerben. Seit 2013 gilt analog dasselbe für gesellschaftlich organisierte Immobilienfonds, d.h. für die Immobilien-SICAV (Art. 36 ff. i.V.m. Art. 58 KAG) oder ähnliche Vermögen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c^{bis} BewG).

1.1.2.4 Hauptwohnungen

Angehörige eines Staates ausserhalb der EU oder der EFTA (sog. Drittstaatsangehörige), mit Aufenthaltsbewilligung B und tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz dürfen bewilligungsfrei eine Wohnung oder ein Einfamilienhaus zur Eigennutzung erwerben (sog. Hauptwohnung für sich und die eigene Familie, Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG). Wird diese Wohnung nicht mehr als solche verwendet, besteht nach geltendem Recht – vorbehaltlich von Gesetzesumgehungen – keine Verpflichtung, diese zu veräussern. Die Wohnung darf von diesem Zeitpunkt an grundsätzlich vermietet oder als Zweitwohnung genutzt werden. Erwerber dürfen an ihrem neuen Wohnsitz in der Schweiz in der Regel auch eine neue Hauptwohnung erwerben, ohne die erste zu veräussern. Drittstaatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung C sind generell von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a^{bis} BewG e contrario).

1.1.2.5 Ferienwohnungen

Zur Wahrung ihrer spezifischen Interessen ermächtigt der Bundesgesetzgeber die Kantone im BewG, mittels kantonaler Gesetze den Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen und/oder Wohneinheiten in Apparthotels einzuführen (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BewG). Diesen Bewilligungsgrund kennen heute folgende 17 Kantone: Appenzell Ausserrhoden (nur für Ferienwohnungen), Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden (nur für Ferienwohnungen), Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen (nur für Wohneinheiten in Apparthotels), Schwyz, Tessin, Uri, Waadt und Wallis. Die Kantone bestimmen die Orte selbst, die des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland bedürfen, um den Fremdenverkehr zu fördern (sog. «Fremdenverkehrsorte», Art. 9 Abs. 3 BewG).

Die weiteren Voraussetzungen für den Erwerb einer Ferienwohnung durch eine Person im Ausland sind auf Stufe BewG bzw. in der dazugehörigen Verordnung vom 1. Oktober 1984²⁷ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV) geregelt. Dazu gehören insbesondere Flächenbeschränkungen (Art. 10 Abs. 2 und 3 BewV) und das Verbot des Doppeleigentums (Art. 12 Bst. d BewG). Jede Bewilligung muss ausserdem dem jeweiligen kantonalen Kontingent belastet werden können, d.h. der Kanton muss noch über genügend verfügbare Kontingentseinheiten verfügen (Art. 11 BewG, Art. 9 BewV und Anhang 1 zur BewV). Sind beide Vertragsparteien (veräussernde und erwerbende Person) Personen im Ausland, d.h. hat die Veräussererin oder der Veräusserer beim ursprünglichen Erwerb bereits eine Bewilligung für den Erwerb der Wohnung erhalten, wird der Erwerb nicht an das Kontingent angerechnet.

²⁷ SR 211.412.411

Die Höchstzahl der Kontingentseinheiten wurde 2002 schweizweit auf 1400 (Inkrafttreten: 1.09.2002)²⁸, 2006 auf 1420 (Inkrafttreten: 1.02.2006)²⁹ und 2007 auf 1500 festgelegt (Inkrafttreten 1.12.2007)³⁰. Seither liegt die jährliche gesamtschweizerische Höchstzahl an Bewilligungen für Ferienwohnungen unverändert bei 1500.

Die Kantone und die Fremdenverkehrsgemeinden können mit Einführung des Bewilligungsgrunds weitere Beschränkungen erlassen. Sie können z.B. für einen Ort oder Ortsteile eine totale Bewilligungssperre beschliessen, den Erwerb nur im Rahmen von Stockwerkeigentum und nur bis zu einer bestimmten Quote der Bruttogeschossfläche zulassen, die Anzahl Bewilligungen pro Jahr limitieren oder nur noch den Erwerb von Ferienwohnungen zulassen, die sich bereits in ausländischem Eigentum befinden (Art. 13 BewG).

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Diese Vorlage umfasst mehrere Revisionsanliegen: Einerseits will der Bundesrat im Sinne einer Rückbesinnung auf den Zweck des BewG die Bedingungen verschärfen, unter welchen Personen im Ausland Immobilien in der Schweiz kaufen und behalten dürfen. Dadurch soll erreicht werden, dass Wohn- und Geschäftsliegenschaften wieder vermehrt der inländischen Bevölkerung und inländischen Investierenden zur Verfügung stehen. Einzelne Anpassungen haben dabei den Erwerb von Wohnimmobilien zum Gegenstand und sollen dazu beitragen, den Wohnungsmarkt zu entspannen und den Druck auf die Wohnpreise zu senken. Mit dieser Vorlage schickt der Bundesrat demnach die Verschärfungen des BewG in die Vernehmlassung, welche er als Begleitmassnahme mit der Ablehnung zur Nachhaltigkeitsinitiative beschlossen hat. Andererseits dient die Vorlage der Umsetzung der Motion Schmid Martin 22.4413. Zur extern in Auftrag gegebenen Expertise für eine Regulierungsfolgenabschätzung sowie der Würdigung und rechtspolitischen Einordnung dieser durch den Bundesrat wird auf Ziffer 4.3 unten verwiesen.

1.2.1 Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative

Am 26. Juni 2024 hatte der Bundesrat entschieden, die Nachhaltigkeitsinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Nach seiner Ansicht hätte die Annahme der Initiative negative Auswirkungen auf die Wirtschaft, den Wohlstand, die Sicherheit und das Funktionieren der Gesellschaft. Bereits heute gibt es verschiedene Strategien und Massnahmen, um die Zuwanderung in die Schweiz zu steuern und den mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen zu begegnen. Diese zielen unter anderem auf die konsequente Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, den Schutz der

²⁸ AS 2002 2469

²⁹ AS 2006 93

³⁰ AS 2007 5235

Lohn- und Arbeitsbedingungen, die Raumplanung, das Wohnungswesen oder die Verkehrsinfrastruktur ab. Da der Bundesrat aber zusätzlichen Handlungsbedarf sieht, hat er am 29. Januar 2025 im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative zahlreiche Begleitmassnahmen bei der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, im Wohnungswesen sowie im Asylbereich beschlossen, um den aktuellen Herausforderungen bei der Zuwanderung zu begegnen. Diese umfassen auch Verschärfungen der Lex Koller beim Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken, beim Erwerb von Hauptwohnungen sowie beim Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften, die an einer Schweizer Börse kotiert sind. Auch um zu verhindern, dass die vorgeschlagenen Verschärfungen beim Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften ins Leere laufen, indem Personen im Ausland an der Börse anstatt in eine Wohnimmobiliengesellschaft in einen Immobilienfonds oder eine Immobilien-SICAV investieren, werden auch beim Erwerb von Anteilen an solchen Fonds und SICAV Verschärfungen vorgeschlagen (siehe zu den einzelnen Verschärfungen Ziff. 2.1.1–2.1.4 und 4.3.2). Insgesamt sollen damit die Voraussetzungen verschärft werden, unter welchen Personen im Ausland Immobilien in der Schweiz kaufen und behalten können. Die Anpassungen der Lex-Koller-Gesetzgebung sollen im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (insb. FZA) erfolgen.

Die Vernehmlassungsvorlage vom 10. März 2017 sah unter anderem ähnliche Verschärfungen vor. Der vorliegende Entwurf orientiert sich daher daran. Er übernimmt deren Regelungen, soweit dies unter den aktuellen Verhältnissen noch sachdienlich und zweckmässig erscheint.

Mit Entscheid vom 29. Januar 2025 hat der Bundesrat als Begleitmassnahme im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative auch den Auftrag erteilt zu prüfen, inwiefern eine Einschränkung des Erwerbs von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels durch Personen im Ausland zur Entspannung des Wohnungsmarktes beitragen kann. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Prüfung hat der Bundesrat beschlossen, ergänzend auch noch Verschärfungen im Bereich des Erwerbs von Ferienwohnungen in die Vorlage aufzunehmen. Die Zuwanderung und der Druck auf den Wohnungsmarkt sind in der Schweiz aktuell sehr hoch und es besteht in vielen Gegenden der Schweiz Wohnungsknappheit. Nach Ansicht des Bundesrats ist fraglich, ob die aktuellen Regelungen betreffend den Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland in der Schweiz noch den gegenwärtigen Bedürfnissen entsprechen (vgl. Ziff. 2.1.5 unten).

1.2.2 Motion Schmid Martin 22.4413 – Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen

Mit Annahme der Motion Schmid Martin 22.4413 (SR: 13. März 2023; NR: 25. September 2023) hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, Artikel 3 BewV so zu ändern, dass Hotels der Bau von Personalwohnungen gemäss BewV ermöglicht werden soll. Wohnraum, der einem Hotel oder Apparthotel zur Unterbringung von betriebsnotwendigem Personal dient, soll Teil einer Betriebsstätte im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG bilden. Die Motion schlägt konkret folgende Änderung von Artikel 3 BewV vor:

«Die Verwendung des Grundstückes für die Erstellung oder gewerbsmässige Vermietung von Wohnraum, der nicht zu einem Hotel oder Apparthotel gehört, begründet keine Betriebsstätte im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG. Davon ausgenommen ist Wohnraum, der einem Hotel oder Apparthotel zur Unterbringung von betriebsnotwendigem Personal dient.»

Als Begründung führt die Motion im Wesentlichen aus, dass die Betriebsnotwendigkeit von Personalunterkünften in den Tourismusorten für die kantonalen Bewilligungsbehörden in der Vergangenheit stets notorisch gewesen sei. Im Jahre 2018 habe das Bundesamt für Justiz (BJ) dies infrage gestellt, als es gegen eine Verfügung der BewG-Bewilligungsbehörde des Kantons Graubünden Beschwerde erhob. Die Beschwerde sei zunächst vom Verwaltungsgericht Graubünden abgewiesen, dann aber vom Bundesgericht (Urteil 2C_589/2020 vom 22. März 2021) gutgeheissen worden. Das Bundesgericht habe den Entscheid damit begründet, dass unter den Begriff der bewilligungsfreien Betriebsstätte nur Grundstücke subsumiert werden könnten, welche direkt der wirtschaftlichen Tätigkeit eines entsprechenden Unternehmens dienen würden. Nach der bestehenden Verordnung müsse die wirtschaftliche Tätigkeit in der Liegenschaft stattfinden. Zudem bestimme der heutige Artikel 3 BewV, dass die Verwendung eines Grundstücks für die Erstellung oder gewerbsmässige Vermietung von Wohnraum, der nicht zu einem Hotel oder Apparthotel gehöre, keine Betriebsstätte begründe. Wenn somit die Liegenschaft gewöhnlichen Wohnzwecken diene, und sei es auch für das Personal, und nicht ein gewisser Hotelservice sichergestellt sei, gelte sie entgegen der Praxis der Behörde nicht als Teil der Hotelbetriebsstätte. Der Motionär ist der Ansicht, dass die Auslegung von Artikel 3 BewV durch das Bundesgericht zu eng sei, was den Wohnungsmangel und die schwierige Wohnungssituation des Personals in den Tourismusgebieten erheblich verschärfe.

Gemäss BewG müssen ausländische Personen grundsätzlich um eine Bewilligung ersuchen, wenn sie ein Grundstück in der Schweiz erwerben wollen. Je nach Art der Nutzung des Grundstücks entfällt diese Bewilligungspflicht jedoch. Welche Erwerbe aufgrund des Verwendungszweckes eines Grundstücks von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind, ist heute in Artikel 2 BewG geregelt. Zur Umsetzung des Anliegens des Motionärs ist nach Ansicht des Bundesrates eine Anpassung des Gesetzes erforderlich, weil eine weitere Nutzungsart von Grundstücken vom Geltungsbereich des BewG ausgenommen werden soll. Eine Ergänzung von Artikel 3 BewV ist dafür nicht ausreichend. Diese Bestimmung definiert einzig den Begriff der «Betriebsstätte». Mit dieser Vorlage soll auf Gesetzesstufe die Grundlage zur Erfüllung der Motion Schmid Martin 22.4413 geschaffen werden (vgl. Ziff. 2.1.6 unten).

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Diese Revisionsvorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024³¹ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024³² über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Sie soll einerseits vom Bundesrat beschlossene Begleitmassnahmen im Kontext der Ablehnung der am 3. April 2024 eingereichten Nachhaltigkeitsinitiative (s. Ziff. 1.2.1 oben) und andererseits den parlamentarischen Auftrag zur Lockerung des BewG mit Bezug auf den Erwerb von Personalwohnungen durch ausländische beherrschte Hotelbetriebsstätten umsetzen (s. Ziff. 1.2.2 oben).

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der beantragten Neuregelung soll die Motion Schmid Martin 22.4413 «Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen» erfüllt werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

2.1.1 Verbot der reinen Kapitalanlage und Präzisierung der Wohnanteilsvorschriften bei Betriebsstätte-Grundstücken (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG, Art. 2 Abs. 3 BewG, Art. 4 Abs. 1 Bst. b, d und f sowie neuer Art. 6a VE-BewG)

Der Erwerb zur Nutzung eines Betriebsstätte-Grundstücks für den eigenen Betrieb durch Personen im Ausland soll weiterhin bewilligungsfrei und damit unbeschränkt möglich sein. Dagegen soll der Erwerb von Betriebsstätten *als reine Kapitalanlage* durch Personen im Ausland der Bewilligungspflicht unterstellt und – weil die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind (vgl. Art. 8 BewG) – dem Grundsatz nach – wie es bis zur Revision der Lex Koller von 1997 der Fall war (vgl. oben Ziff. 1.1.1) – wieder untersagt werden. Das bedeutet vorab, dass der Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken zur Vermietung oder Verpachtung bewilligungspflichtig und damit in der Praxis in den meisten Fällen nicht mehr möglich sein wird. Auch Investitionen in Unternehmen, die (Gewerbe-)Immobilien halten, werden wieder eingeschränkt.

Schreiben kommunale Wohnanteilsvorschriften die Erstellung von Wohnungen auf einem Betriebsstätte-Grundstück vor, können nach dem heute geltenden Artikel 2 Absatz 3 BewG, Personen im Ausland diese Wohnungen bewilligungsfrei miterwerben. Zurzeit besteht im Gesetz keine ausdrückliche Begrenzung. Nach bisheriger Praxis war deshalb entscheidend, dass der betrieblich genutzte Teil überwog. Diese Praxis wurde

³¹ BBl 2024 525

³² BBl 2024 1440

jedoch verschiedentlich als (für die Erwerberschaft) zu unklar kritisiert. Neu sollen durch Wohnanteilsvorschriften vorgeschriebene Wohnungen höchstens noch im Umfang von einem Drittel der Bruttogeschossfläche bewilligungsfrei miterworben werden dürfen (vgl. Art. 6a Abs. 2 VE-BewG). Die vorgeschlagene Obergrenze schafft einerseits Rechtssicherheit für die Erwerberinnen und Erwerber, wie viele Wohnungen sie miterwerben dürfen. Andererseits soll einem Kernanliegen der Lex Koller, dem grundsätzlichen Verbot des Erwerbs von Wohnungen als reine Kapitalanlage, zur Umsetzung verholfen werden: Die Obergrenze soll verhindern, dass Personen aus dem Ausland in Gemeinden mit Wohnanteilsvorschriften unbeschränkt Wohnungen als Kapitalanlage erwerben können bzw. dass kommunale Regelungen das BewG unterwandern.

2.1.2 Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. e, 19b, 28a VE-BewG)

Der Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland soll wieder der Bewilligungspflicht unterstellt – und weil die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind – damit in der Praxis faktisch generell wieder verboten werden. Entsprechend soll auch der Erwerb von Anteilen untersagt werden, die an der Börse kotiert sind. Aus diesem Grund ist der letzte Satzteil von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e BewG zu streichen. Anfangs der 2000er Jahre war die inländische Nachfrage nach Investitionen in Wohnimmobiliengesellschaften nicht allzu gross, weshalb aus volkswirtschaftlichen Gründen ausländische Investitionen in diesem Bereich erwünscht waren. Die Lockerung wurde als geringfügige und kontrollierte Öffnung des Wohnimmobilienmarktes wahrgenommen, die nicht geeignet erschien, den Sinn und Zweck des Gesetzes zu unterlaufen.³³ Im Sinne einer Rückbesinnung auf den Zweck des BewG wird vorgeschlagen, diese Lockerung wieder rückgängig zu machen und die Bedingungen, zu denen Personen im Ausland in Schweizer Wohnimmobilien investieren können, wieder zu verschärfen. Damit sollen Immobilien in der Schweiz wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Mit präventiven Kontrollen sollen Umgehungen des BewG mittels Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland so weit wie möglich verhindert werden (vgl. Art. 19b VE-BewG). Widerhandlungen sind strafrechtlich zu sanktionieren (Art. 28a VE-BewG).

2.1.3 Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilsscheinen an einem Immobilienfonds oder von Aktien einer Immobilien-SICAV (Art. 4 Abs. 1 Bst. c und c^{bis}, 19b, 28a VE-BewG sowie Art. 10 Abs. 2, 67a, 71a und 118j VE-KAG)

Die nach geltendem Recht bestehende Privilegierung beim Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an offenen kollektiven Kapitalanlagen, welche ihre Mittel in Immobilienwerten anlegen, soll abgeschafft werden. Der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilsscheinen von Immobilienfonds sowie Aktien von Immobilien-SICAV soll künftig der Bewilligungspflicht nach Artikel 2 Absatz 1 BewG unterstellt sein (vgl. zu den Gründen unten Ziff. 4.3.2). Diese Unterstellung kommt, weil

³³ BBI 2003 4357

die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind, faktisch einem Erwerbsverbot für Personen im Ausland nahe. Dasselbe gilt heute bereits für nicht regelmässig gehandelte Anteile an Immobilienfonds und -SICAV (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. c und c^{bis} BewG). Mit präventiven Kontrollen sollen Umgehungen des BewG mittels Erwerb von Anteilen an offenen kollektiven Kapitalanlagen (Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV), die ihre Mittel in Immobilienwerten anlegen, durch Personen im Ausland so weit wie möglich verhindert werden (vgl. Art. 10 Abs. 2, 67a, 71a und 118j VE-KAG und insbes. bzgl. börsenkotierter Anteile Art. 19b VE-BewG).

2.1.4 Erwerb von Hauptwohnungen durch Nicht-EU/-EFTA-Staatsangehörige (Streichung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG, Art. 8 Abs. 1 Bst. e und Abs. 1^{bis} sowie Art. 24a VE-BewG)

Der Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige von Staaten ausserhalb der EU oder der EFTA und mit tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz soll wieder der Bewilligungspflicht unterstehen. Zudem soll die geltende Praxis, wonach die Hauptwohnung nur eine einzige Wohneinheit umfassen darf, im Gesetz kodifiziert werden. Dies erhöht die Rechtssicherheit und fördert einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes. Zudem entspricht dies auch dem Sinn und Zweck des Bewilligungsgrunds der Hauptwohnung, welcher es den hier ansässigen Personen im Ausland ermöglichen soll, an ihrem Lebensmittelpunkt in der Schweiz Wohnraum für die *eigene* Nutzung zu erwerben. In Anbetracht der herrschenden Wohnungsknappheit soll sich der Erwerb konsequent auf eine einzige Wohneinheit beschränken. Bewilligungen sollen von Gesetzes wegen an die Auflage geknüpft werden, die Wohnung bei Wohnsitzaufgabe innert zweier Jahre zu veräussern. Dass diese Wohnungen auch nach Wegfall des Bewilligungsgrundes (Nutzung als Hauptwohnung) behalten werden dürfen, lässt sich nur schwer rechtfertigen und ist zudem missbrauchsanfällig (Erwerb von Wohnraum durch Personen im Ausland als reine Kapitalanlage in der Schweiz). Zudem trägt die Wiederveräusserungspflicht dazu bei, dass reine Kapitalanlagen in Wohneigentum unterbunden sowie leerstehende Zweitwohnungen verhindert werden können. Zur Erleichterung des Vollzugs der Wiederveräusserungspflicht ist eine Meldepflicht der für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörden an die Bewilligungsbehörden vorgesehen (Art. 24a VE-BewG). Zu melden sind Personen im Ausland nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a^{bis}, die innerhalb der Gemeinde die Wohnung wechseln oder aus der Gemeinde wegziehen.

2.1.5 Kantonale Bewilligungskontingente beim Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland (Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 4, Art. 11 Abs. 2 und 2^{bis} VE-BewG sowie Abs. 2 der Übergangsbestimmungen)

Künftig sollen beim Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland die Bewilligungen für den Erwerb auch bei Übertragungen unter Personen im Ausland wieder den jeweiligen kantonalen Kontingenten belastet werden. Diese Massnahme soll mit der Herabsetzung der maximal zulässigen Höchstzahl, im Rahmen welcher der Bundesrat die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen festlegt, von heute maximal zulässigen 1500 auf neu maximal zulässige 750 Einheiten kombiniert werden, um einen wirksamen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarkts zu leisten und die Anzahl Ferienwohnungserwerbe durch Personen

im Ausland zu limitieren. Von diesen maximal zulässigen 750 Einheiten sollen 150 Einheiten für Kantone reserviert werden, welche den kantonalen Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen für sich zurzeit noch nicht vorsehen. Die Reserve soll diesen Kantonen zukommen: einerseits für sogenannte Härtefall-Bewilligungen nach Artikel 8 Absatz 3 BewG; andererseits für den Fall, dass sie inskünftig den kantonalen Bewilligungsgrund der Ferienwohnung für sich vorsehen möchten. Im Ergebnis wird der Bundesrat im Rahmen der Festlegung der jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente künftig nur noch maximal 600 Einheiten verteilen können. Am bestehenden Verteilschlüssel zur Aufteilung der Einheiten an die Kantone soll einstweilen nichts geändert werden.

Die in Ziffer 2.1.1 bis 2.1.5 dargelegten Verschärfungen der Lex Koller zielen darauf ab, sich auf den eigentlichen Zweck der Lex Koller («Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern») zu besinnen und den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wieder zu verschärfen. Sie bilden die vom Bundesrat beschlossenen Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsinitiative ab. Die Massnahmen im Bereich des Wohnungserwerbs haben namentlich das Ziel, den Herausforderungen der Zuwanderung zu begegnen und der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken. In diesem Sinne verschärfen die vorangehend geschilderten Anpassungen die Bedingungen, zu denen Personen im Ausland Immobilien in der Schweiz kaufen und behalten können. Sämtliche Verschärfungen der Lex-Koller-Gesetzgebung sollen dabei im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, und damit namentlich auch des FZA, erfolgen (vgl. Ziff. 1.2.1 oben und Ziff. 5.2 unten).

2.1.6 Erwerb von Wohnungen zur Unterbringung von Hotelpersonal (Art. 3 Abs. 2 und Art. 6b VE-BewG)

In Erfüllung der Motion Schmid Martin 22.4413 wird eine Rechtsgrundlage auf Stufe Bundesgesetz geschaffen, damit die Kantone für den Erwerb von Personalwohnungen bei Hotelbetriebsstätten eine gesetzliche Ausnahme von der Bewilligungspflicht vorsehen können (Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6b VE-BewG). Der Vorentwurf enthält auch Pflichten zur (Wieder-)Veräusserung oder Umnutzung der Wohnungen, sollten die Wohnungen nicht mehr zur Unterbringung des eigenen Hotelpersonals genutzt werden (Art. 6b Abs. 3 und 4 E-BewG). Die Einzelheiten zum Erwerb dieser Personalwohnungen soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln (Art. 6b Abs. 7 E-BewG). Die Ausführungsgesetzgebung kann namentlich Vorgaben betreffend Standort, Anzahl und Fläche der Wohnungen umfassen. Diese Revisionsvorlage enthält bereits erste Hinweise darauf, wie diese Ausführungsbestimmungen aussehen könnten. Zusätzlich soll den Kantonen und/oder Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, die bundesrechtlichen Vorgaben für den Erwerb von Personalwohnungen ihren eigenen Interessen entsprechend einzuschränken, nicht aber zu erweitern (Art. 6b Abs. 5 und 6 VE-BewG). Mit der Regelung in Absatz 2 sollen auch Personen im Ausland, welche bereits vor Inkrafttreten von Artikel 6b VE-BewG ein Hotelbetriebsstätte-Grundstück nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG als reine Kapitalanlage erworben haben, von der neuen Regelung profitieren und bewilligungsfrei Personalwohnungen erwerben können, soweit dies im kantonalen Recht vorgesehen ist.

2.1.7 Weitere Anpassungen (Art. 4 Abs. 1 Bst. h i.V.m. Art. 19a, Art. 14 Abs. 1 und 4^{bis}, Art. 15 Abs. 1 Bst. a und b, Art. 24 Abs. 3, Art. 25 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 26 Abs. 4 Bst. c, Art. 27, Art. 30 Abs. 1 und 3, Art. 33 Abs. 1 VE-BewG)

Schliesslich werden einige weitere, punktuelle Anpassungen vorgeschlagen. Diese bilden zwecks Stärkung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit grösstenteils lediglich die bereits bestehende, konstante Praxis ab (Art. 4 Abs. 1 Bst. h, Art. 14 Abs. 1 und 4^{bis} sowie Art. 25 Abs. 1 VE-BewG) oder haben zum Ziel, einen wirksamen Vollzug der neuen wie auch der bestehenden Bestimmungen sicherzustellen (Art. 15 Abs. 1 Bst. a und b, Art. 19a, Art. 25 Abs. 1^{bis}, Art. 26 Abs. 4 Bst. c, Art. 27, Art. 30 Abs. 1 und 3 sowie Art. 33 Abs. 1 VE-BewG) oder zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen beizutragen (Art. 24 Abs. 3 VE-BewG).

2.2 Weitere geprüfte und verworfene Alternativen

2.2.1 Geprüfte und verworfene Alternativen im Kontext der Begleitmassnahmen zur Nachhaltigkeitsinitiative

2.2.1.1 Weitere und alternative Massnahmen zur Verhinderung des Erwerbs von Anteilen an Immobiliengesellschaften, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV

2.2.1.1.1 Einführung von Pflichten für den Verwaltungsrat von Aktiengesellschaften mit vinkulierten, nicht börsenkotierten Namenaktien

Aufgrund der Einführung neuer besonderer Pflichten beim börslichen und ausserbörslichen Erwerb von kotierten Anteilen von Immobiliengesellschaften (vgl. Art. 19b VE-BewG) wurde geprüft, ob dem Verwaltungsrat von nicht an der Börse kotierten Aktiengesellschaften, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist (im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. e BewG), und deren Namenaktien vinkuliert sind, besondere Pflichten bei der Behandlung von Gesuchen um Eintragung ins Aktienbuch auferlegt werden sollen, beispielsweise indem sie Personen im Ausland, die für einen Erwerb von Aktien einer Bewilligung bedürfen, ablehnen müssten. Auf die Einführung dieser und ähnlicher Pflichten wurde verzichtet, weil die damit einhergehende Kontrolle lückenhaft wäre und damit der Nutzen fraglich (schliesslich würde es nur die Gesellschaften mit vinkulierten Aktien treffen und wäre es möglich, dass künftig auf eine Vinkulierung verzichtet würde, um nicht unter diese Regelung zu fallen). Ausserdem erwerben solche Gesellschaften gemäss Gesellschaftszweck regelmässig immer wieder weitere Grundstücke. Werden sie bei einem solchen Erwerb vom Grundbuchamt an die BewG-Bewilligungsbehörde verwiesen, obliegt es dieser, das Aktionariat zu prüfen. Befinden sich unter den Aktionärinnen und Aktionären Personen im Ausland ist abzuklären, ob diese ihre Beteiligung rechtmässig erworben haben. Hier besteht also bereits eine bestimmte Kontrolle. Diese lässt sich bei börsenkotierten Gesellschaften aufgrund der Anonymität und der Schnelllebigkeit im Börsenhandel nur sehr schwer oder gar nicht durchführen, weshalb sich hier die Einführung zusätzlicher Pflichten im Sinne von Artikel 19b VE-BewG rechtfertigt.

2.2.1.1.2 Vinkulierung börsenkotierter Aktien verbunden mit einer Pflicht zur Eintragung

Geprüft wurde weiter, die Vinkulierung börsenkotierter Namenaktien so zu ergänzen, dass Immobiliengesellschaften die Eintragung ins Aktienbuch verweigern, wenn Personen im Ausland ohne Bewilligung auftreten. Nicht im Aktienbuch eingetragene Aktionärinnen oder Aktionäre haben zwar keine Mitwirkungsrechte, die Vermögensrechte bleiben ihnen aber erhalten. Daher müsste diese Massnahme mit der gesetzlichen Pflicht verbunden werden, dass immer ein Gesuch um Eintragung im Aktienbuch zu stellen ist, ansonsten sämtliche Vermögens- und auch Mitwirkungsrechte ruhen. Diese Pflicht würde einen tiefgreifenden Eingriff ins geltende Gesellschaftsrecht darstellen und dem freien Kapitalmarkt widersprechen. Denn Aktiengesellschaften sind so konzipiert, dass die Aktionärin oder der Aktionär ausser der Liberierungspflicht keine weitere Pflicht trifft. Da Transaktionen an der Börse nicht direkt von den Investorinnen und Investoren, sondern über Intermediäre (sogenannte Börsenteilnehmer) abgewickelt werden und die Börsen keinen Zugang auf die Depots der Börsenteilnehmenden haben, könnte diese Massnahme ausserdem relativ einfach umgangen werden. Trotz Verpflichtung könnten Aktionärinnen und Aktionäre unbemerkt die Pflicht verletzen und kein Gesuch auf Eintragung stellen. Nicht eingetragenen Aktionären ohne konkrete Verdachtsmomente auf Widerhandlung gegen das BewG flächendeckend die Dividende zu verweigern, würde aber eine grundlegende Änderung gesellschaftsrechtlicher Prinzipien darstellen. Ausserdem würde man von der Pflichtverletzung (es wird kein Gesuch auf Eintragung gestellt) jeweils erst nach erfolgter Transaktion erfahren. Als Rechtsfolge müsste der rechtswidrige Zustand beseitigt werden. Die Rückabwicklung der Transaktion bei Börsengeschäften wirft in technischer, zeitlicher und rechtlicher Sicht herausfordernde Fragen auf. Da schliesslich der Abschluss und Vollzug einer Börsentransaktion ausserhalb des gesellschaftsrechtlichen Aktienbuchs verbleiben können, liessen sich mit dieser Massnahme nicht alle Lücken schliessen. Aus diesen Gründen wurde diese Massnahme verworfen.

2.2.1.1.3 Anknüpfung an bestehende Offenlegungspflichten

Als Alternative zu den neuen Pflichten für die Börsenteilnehmenden (Art. 19b VE-BewG) wurde geprüft, neue Pflichten für die Erwerberinnen und Erwerber von Anteilen sowie die Börsen einzuführen, welche auf den bestehenden Meldepflichten bei der Offenlegung von bedeutenden Beteiligungen (Art. 120 ff. Finanzmarktinfrastrukturgesetz³⁴) aufbauen. Die Börsen wären z.B. zu verpflichten, bei Erwerben, welche die Meldepflicht nach Artikel 120 FinfraG auslösen, zu prüfen, ob es sich bei den Erwerberinnen und Erwerbern um Personen im Ausland handelt. Falls sie dies nicht ohne Weiteres ausschliessen könnten, hätten sie die Erwerberinnen und Erwerber aufzufordern, bei der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde eine Bewilligung oder eine Feststellungsverfügung einzuholen, dass der Erwerb keiner Bewilligung bedarf. Im Falle der nicht fristgerechten Einleitung eines solchen Verfahrens hätten die Börsen dies umgehend der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde oder dem BJ zu melden. Da die

³⁴ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel, Finanzmarktinfrastrukturgesetz, FinfraG; SR 958.1.

Ermittlung der zuständigen kantonalen Behörde teils komplex sein kann (Art. 15 Abs. 2 BewG), könnten Erleichterungen vorgesehen werden (beispielsweise, dass stets die Behörde am Sitz der Gesellschaft zuständig wäre und bei Sitz im Ausland die Behörde am Ort, wo sich das wertmässig wertvollste Grundstück im Besitz der Gesellschaft befindet). Analog zu Artikel 122 FinfraG könnten Meldepflichten bezüglich des Erwerbs durch Personen im Ausland vorgesehen werden, falls Grund zur Annahme bestünde, dass eine Aktionärin oder ein Aktionär ihrer oder seiner Meldepflicht nicht nachgekommen ist. Die Anknüpfung an dieses bereits bestehende Kontroll-instrument wäre pragmatisch und würde sich ebenfalls eignen, um unrechtmässige Erwerbe durch Personen im Ausland zu entdecken. Der Nachteil dieser Lösung und der Grund, weshalb diese Alternative einstweilen verworfen wurde, ist, dass damit «nur» Erwerbe von 3% der Stimmrechte oder mehr überprüft werden könnten. Neu ist aber vorgesehen, dass der Erwerb eines jeden Anteils an einer börsenkotierten Immobiliengesellschaft bewilligungspflichtig ist. Mit dieser Lösung liesse sich ein vollständiger Erwerbsverzicht durch Personen im Ausland nicht kontrollieren. Ausserdem würden unrechtmässige Erwerbe erst bekannt, wenn sie schon vollzogen worden wären, und es könnten sich bei einer Rückabwicklung der Transaktion komplexe Fragen stellen (vgl. bereits Ziff. 2.2.1.1.2).

2.2.1.1.4 Regelmässige Selbstkontrolle durch börsenkotierte Immobiliengesellschaften (analog auch für Immobilienfonds und Immobilien-SICAV) verbunden mit Rückabwicklung unzulässiger Erwerbe

Geprüft, jedoch verworfen, wurde die Einführung einer Pflicht der börsenkotierten Immobiliengesellschaften, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV, regelmässig (etwa zweimal im Jahr) zu prüfen, ob Personen im Ausland Anteile erworben haben und falls ja, diese an die zuständige Bewilligungsbehörde zu verweisen, um überprüfen zu lassen, ob eine Bewilligungspflicht vorliegt. Gegen diesen Ansatz sprechen mehrere Gründe: erstens die Schwierigkeiten und der erhebliche Aufwand der börsenkotierten Unternehmen bei der Ermittlung der Aktionärinnen und Aktionäre. Das Aktienbuch bildet nur diejenigen ab, die sich eintragen lassen und die Meldepflicht nach Artikel 120 ff. FinfraG beginnt erst ab einer Schwelle von 3%. Ausserdem muss damit gerechnet werden, dass Investorinnen und Investoren, welche das BewG bewusst umgehen möchten, relativ einfache Wege finden würden, dieser halbjährlichen Kontrolle zu entgehen. Bei der Feststellung unrechtmässiger Erwerbe würde sich zweitens eine Rückübertragung als schwierig erweisen, insbesondere weil die Gesellschaft dafür sorgen müsste, ständig über genügend liquide Mittel für einen Rückkauf zu verfügen und sie höchstens 10% ihrer eigenen Aktien halten dürfte (vgl. Art. 659 Abs. 2 OR³⁵). Ausserdem dürften mit der Rückübertragung und einem Dividendeneinzug weitere Rechtsrisiken einhergehen, wie u.a. Risiken der Marktmanipulation. Drittens dürfte eine solche Selbstkontrolle auch zu einer gewissen Unsicherheit bei den Anlegerinnen und Anlegern führen und könnte die Kursentwicklungen negativ beeinträchtigen.

³⁵ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), Obligationenrecht, OR; SR 220.

2.2.1.2 Beibehaltung des status quo oder weitere Verschärfungen beim Erwerb von Ferienwohnungen

Im Bereich des *Erwerbs von Ferienwohnungen* wurden einerseits die Beibehaltung der aktuell geltenden Regelungen sowie andererseits weitergehende Verschärfungen geprüft – insbesondere ein Verbot des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Drittstaatsangehörige sowie eine Herabsetzung der maximal zulässigen Nettowohnfläche auf 150 m² auch für EU-/EFTA-Staatsangehörige. Die Varianten wurden jedoch verworfen, weil erstens Handlungsbedarf erkannt wurde und zweitens weitergehende Verschärfungen im Ausland eventuell negativ aufgenommen würden und sich zugleich nur schwer vorhersagen lässt, wie effektiv sich diese Massnahmen letztlich auf die Entspannung des Wohnungsmarktes auswirken würden. Diejenigen Kantone, welche die vorgeschlagenen Massnahmen beim Ferienwohnungserwerb als zu wenig weitgehend erachten, steht es bereits nach heute geltendem Recht frei, den kantonalen Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen aus seiner Gesetzgebung ganz zu streichen oder nach Artikel 13 BewG weitergehende Beschränkungen (z.B. Bewilligungssperren für bestimmte Orte) für diesen Bewilligungsgrund einzuführen. Letztere Einschränkungen können auch Gemeinden von sich aus einführen (vgl. Art. 13 Abs. 2 BewG).

2.2.2 Geprüfte und verworfene Alternativen im Kontext der Motion Schmid Martin 22.4413

2.2.2.1 Branchenunabhängige Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Personalwohnungen

Ebenfalls geprüft, jedoch verworfen wurde der Ansatz, eine branchenunabhängige Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Personalwohnungen vorzusehen. Die Kantone hätten bei dieser Variante die Möglichkeit, durch Einführung des entsprechenden Ausnahmetatbestands in ihrer Einführungsgesetzgebung zum BewG nicht nur für Hotels, sondern für alle Betriebsstätten den bewilligungsfreien Erwerb von Personalwohnungen zu ermöglichen. Dieser Ansatz ginge aber weit über das Anliegen der hier zu erfüllenden Motion Schmid Martin 22.4413 hinaus. Zudem wäre eine solche Regelung nicht mit der Stossrichtung der Begleitmassnahmen zur Nachhaltigkeitsinitiative (vgl. Ziff. 1.2.1 oben) zu vereinbaren, welche den Erwerb von Wohnungen durch Personen im Ausland limitieren möchte.

2.2.2.2 Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Personalwohnungen für weitere spezifische Branchen

Ebenfalls wurde darauf verzichtet, bei der Ausnahme zum Erwerb von Personalwohnungen vorzusehen, dass die kantonalen Bewilligungsbehörden im Einzelfall prüfen sollen, ob eine Betriebsstätte auf Personalwohnungen angewiesen ist. Dies etwa, weil der Betrieb einer Branche angehört, die üblicherweise besondere Arbeitszeitmodelle (z. B. Schichtarbeit, Zimmerstunde etc.) kennt, welche es erfordern, dass das Personal in unmittelbarer Nähe zum Betrieb wohnt oder in welcher es üblich ist, Saisonmitarbeitende zu beschäftigen. Es hat sich indes gezeigt, dass es kaum möglich ist, klare und praktikable Abgrenzungskriterien zu formulieren. Entsprechend würde eine solche Regelung im Vollzug schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen und könnte mitunter auch

dazu führen, dass beispielsweise Bäckereibetriebe Anspruch auf den Erwerb von Personalwohnungen hätten. Auch dieser Ansatz ginge zudem über das Ziel der Motion Schmid Martin 22.4413 hinaus, weshalb er nicht weiterverfolgt wurde.

2.2.2.3 Verzicht auf besondere Regelung über die Verweisung an die Bewilligungsbehörde beim Erwerb von Personalwohnungen

Kann das Grundbuchamt die Bewilligungspflicht nicht ohne Weiteres ausschliessen, so setzt es das Verfahren aus und räumt der Erwerberin oder dem Erwerber eine Frist von 30 Tagen ein, um die Bewilligung oder die Feststellung einzuholen, dass sie oder er keiner Bewilligung bedarf (vgl. Art. 18 Abs. 1 BewG). Das Handelsregisteramt verfährt gleich; es verweist jedoch eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren Sitz von der Schweiz ins Ausland verlegt, vor der Löschung *in jedem Falle* an die Bewilligungsbehörde (vgl. Art. 18 Abs. 2 BewG). Bei der Revision 1997, bei welcher der Erwerb von Betriebsstätten von der Bewilligungspflicht ausgenommen wurde, legte der Bundesrat auf Verordnungsstufe Regeln zur Verweisung von solchen Erwerbsgeschäften fest (vgl. Art. 18a und 18b BewV). Um unnötigen administrativen Aufwand zu vermeiden, sind somit nach geltendem Recht bewilligungsfreie Erwerbe von Betriebsstätte-Grundstücken durch Personen im Ausland grundsätzlich direkt in das Grundbuch einzutragen.

Einstweilen wurde darauf verzichtet, spezifische Regeln für die Verweisung bei Erwerben von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten auf Gesetzesstufe vorzusehen. Insbesondere wurde darauf verzichtet, auf Stufe BewG vorzusehen, dass beim Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten:

- immer an die Bewilligungsbehörde zu verweisen ist. Dies käme eine Schlechterstellung der Hotelbetriebsstätten gegenüber anderen Betriebsstätten gleich, was nicht im Sinne der Motion Schmid Martin 22.4413 wäre. Zudem würde dies unnötigen administrativen Aufwand verursachen. Denn Hotelbetriebe müssten auch dann ein Verfahren vor der Bewilligungsbehörde durchlaufen, wenn die Anforderungen an den Erwerb von Personenwohnungen klar erfüllt sind.
- grundsätzlich nicht an die Bewilligungsbehörde zu verweisen ist. Eine entsprechende Erleichterung könnte auf Verordnungsstufe in Artikel 18a Absatz 1 BewV aber noch vorgesehen werden. Damit wäre indes die Gefahr verbunden, dass der Erwerb von Personalwohnungen kaum kontrolliert und Rechtswidrigkeiten kaum festgestellt werden könnten.

Abhängig von den aufgrund vorliegender Vorlage beschlossenen Anpassungen des BewG wird sich zeigen, ob Regeln zur Verweisung solcher Fälle auf Verordnungsstufe zu erlassen und wie diese auszugestalten sind.

2.2.3 Erwerb von Anteilen an Genossenschaftswohnungen durch aussereuropäische Staatsangehörige

Mit der Motion 18.4314 Mazzone Lisa (Genossenschaftswohnungen für aussereuropäische Staatsangehörige zugänglich machen) sollte der Bundesrat beauftragt werden,

eine Änderung des BewG oder der BewV auszuarbeiten, damit in der Schweiz ansässige Staatsangehörige aussereuropäischer Länder Anteilsscheine von Wohnbaugenossenschaften erwerben können, wenn dies eine Voraussetzung für die Miete der Wohnung ist. Nach geltendem Recht dürfen Angehörige von Staaten, die nicht Mitglied der EU oder der EFTA sind, trotz Aufenthaltsbewilligung B und tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz nämlich keine Anteilscheine an solchen Genossenschaften erwerben. In seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2019 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion, zeigte sich aber bereit, bei einer nächsten Änderung des BewG eine entsprechende Änderung zu prüfen. Die Motion wurde am 30. Oktober 2020 vom Nationalrat angenommen, jedoch am 16. Juni 2021 vom Ständerat deutlich abgelehnt.

Der Bundesrat sieht davon ab, das Anliegen der 18.4314 Motion wieder aufzunehmen. Vorliegend wird als Begleitmassnahme im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsinitiative eine Verschärfung des Tatbestands des Erwerbs der Hauptwohnung vorgeschlagen. Damit wird der Erwerb von Wohneigentum durch aussereuropäische Staatsangehörige, welche ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, unattraktiver ausgestaltet. Es wäre mit der Stossrichtung dieser Vorlage nicht vereinbar, wenn aussereuropäischen Staatsangehörigen gleichzeitig der Zugang zu Genossenschaftswohnungen in der Schweiz erleichtert würde.

2.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Entwurf sieht einzig im Zusammenhang mit der Führung der Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland eine Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen vor (vgl. Art. 24 Abs. 3 VE-BewG und Ziff. 4.1 unten). Ansonsten ergeben sich für die Kantone aus der vorliegenden Revision keine wesentlichen neuen Verpflichtungen beim Vollzug des BewG. Die neu vorgesehenen Pflichten der kantonalen Baubewilligungsbehörden (vgl. Art. 19a VE-BewG) und der für die Einwohnerkontrolle zuständigen kantonalen Behörden (vgl. Art. 24a VE-BewG) bezüglich einer allfälligen Verweisung oder Meldung an die zuständige kantonale Bewilligungsbehörde in Sachen BewG sind von untergeordneter Tragweite (siehe dazu auch hinten bei den Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1 Bst. h VE-BewG). Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf die den Kantonen eingeräumte Möglichkeit, eine Lockerung des geltenden Rechts im Zusammenhang mit dem Erwerb von Personalwohnungen durch ausländisch beherrschte Hotelbetriebsstätten, vorzusehen (vgl. Art. 6b VE-BewG), was bei einer allfälligen Einführung dieser kantonalen Ausnahme der Bewilligungspflicht eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung bedingen wird.

Im Übrigen ist es wünschenswert, dass das BJ in seiner Rolle als beschwerdeberechtigte Behörde bei der praktischen Umsetzung und Anwendung des BewG weiterhin zur schweizweit möglichst einheitlichen Umsetzung und Harmonisierung der Praxis beitragen wird.

2.4 Umsetzungsfragen

Infolge der vorgeschlagenen Verschärfungen (insbes. die Wiederunterstellung bestimmter Erwerbe unter die Bewilligungspflicht und die Anpassungen bei den kantonalen Bewilligungskontingenten für den Erwerb von Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in Apparthotels) drängt sich eine Revision der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der BewV auf. Abhängig von den beschlossenen Anpassungen des BewG könnte dies darauf hinauslaufen, dass gewisse altrechtliche Ausführungsbestimmungen (in Kraft vor 10. September 1997) *tel quel* oder in ähnlicher Form wieder eingeführt würden (vgl. dazu die entsprechenden Hinweise zu den einzelnen Bestimmungen in den Erläuterungen in Ziff. 3 unten).

Gemäss Vorentwurf bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten der Änderungen des BewG. Er wird diesen Zeitpunkt mit den Arbeiten an den Ausführungsbestimmungen (BewV) abstimmen. Im Falle einer Annahme der vorliegenden Vorschläge durch die eidgenössischen Räte werden die Kantone während der Ausarbeitung der Anpassung der BewV Gelegenheit haben, ihre eigene kantonale Gesetzgebung anzupassen bzw. diese Arbeiten einzuleiten.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 2 Absatz 2 und 3

Diese Vorlage schlägt einerseits vor, den Erwerb betrieblich genutzter Grundstücke (sog. «Betriebsstätte-Grundstücke») durch Personen im Ausland grundsätzlich wieder der Bewilligungspflicht des BewG zu unterstellen. Weiterhin bewilligungsfrei soll einzig der Erwerb jener Betriebsstätte-Grundstücke bleiben, die von der erwerbenden Person im Ausland oder deren Unternehmen selbst betrieblich genutzt werden (vgl. Art. 6a VE-BewG). Der Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken als reine Kapitalanlage untersteht dagegen neu wieder der Bewilligungspflicht und soll daher, weil die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind, dem Grundsatz nach wieder verboten werden. Andererseits soll auch der Erwerb einer Hauptwohnung wieder bewilligungspflichtig sein (vgl. neuer Bewilligungsgrund in Art. 8 Abs. 1 Bst. e VE-BewG). Entsprechend sind die bisher in *Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b BewG* statuierten Ausnahmen von der Bewilligungspflicht aufzuheben.

Aus systematischen Gründen ist die Regelung zum Miterwerb von Wohnungen auf Betriebsstätte-Grundstücken gemäss Artikel 2 Absatz 3 BewG zu verschieben. Sie wird inhaltlich leicht verändert im neu vorgeschlagenen Artikel 6a VE-BewG enthalten sein.

Artikel 2 VE-BewG soll künftig also den Grundsatz festlegen, wonach Personen im Ausland für den Erwerb von Grundstücken in der Schweiz einer Bewilligung bedürfen. Es sei denn, sie können sich auf eine im BewG vorgesehene Ausnahme von der Bewilligungspflicht berufen. Die im BewG vorgesehenen *Ausnahmen von der Bewilligungspflicht* werden neu alle im 2. Kapitel des BewG («Bewilligungspflicht») aufgeführt (Art. 6a und 6b VE-BewG: Ausnahmen für selbst genutzte Betriebsstätte-Grundstücke und Personalwohnungen bei Hotelbetriebsstätten; Art. 7 BewG: übrige Ausnahmen).

Artikel 3 Absatz 2

Die Bewilligung zum Erwerb eines Grundstücks durch eine Person im Ausland wird ausschliesslich aus den Gründen erteilt, die das BewG vorsieht (Art. 3 Abs. 1 BewG). Nach Artikel 3 Absatz 2 BewG haben die Kantone – zur Wahrung ihrer unterschiedlichen Interessen – die Möglichkeit, mittels kantonaler Gesetze zusätzliche Bewilligungsgründe einzuführen (Art. 9 BewG) sowie über das BewG hinausgehende weitere Beschränkungen vorzusehen (Art. 13 BewG). Dies allerdings nur soweit das BewG sie ausdrücklich dazu ermächtigt. Zudem müssen sie sich dabei an die vom BewG vorgegebenen Grundsätze und Leitlinien halten.

Absatz 2 soll nun um eine weitere Auswahlmöglichkeit ergänzt werden: Den Kantonen soll es künftig freigestellt sein, im BewG vorgesehene *Ausnahmen von der Bewilligungspflicht zu übernehmen*, soweit sie das BewG hierzu ausdrücklich ermächtigt. Eine solche Ermächtigung ist für die neue Ausnahme von der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten vorgesehen (vgl. dazu Art. 6b Abs. 1 VE-BewG nachfolgend). Die Kantone können also für sich durch Gesetz bestimmen, ob sie diese Lockerung des BewG für ihr Territorium – oder auch nur für bestimmte Orte (z. B. für gewisse Berggebiete) – zur Wahrung ihrer unterschiedlichen Interessen gelten lassen wollen. Regeln die Kantone nichts, wird ein Miterwerb von Personalwohnungen beim Erwerb eines Grundstücks, welches als Hotelbetriebsstätte dient, nur dann bewilligungsfrei zulässig sein, wenn die Personalwohnungen gemäss heutiger (Gerichts-)Praxis betriebsnotwendig sind (siehe oben Ziff. 1.1.2.1). Im Falle einer Weiterverfolgung dieser Revisionsvorlage können Kantone, welche von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wollen, die eigenen Gesetzgebungsarbeiten während der Ausarbeitung der BewV-Revision an die Hand nehmen. Wie bei den kantonalen Bewilligungsgründen sollen die Kantone auch bei den kantonalen Ausnahmen von der Bewilligungspflicht «weitergehende Beschränkungen» vorsehen können, soweit sie das BewG hierzu ermächtigt (vgl. dazu unten die Erläuterungen zu Art. 6b VE-BewG).

Artikel 4 Erwerb von Grundstücken

Die Anpassungen in *Absatz 1 Buchstaben b, d und f*, werden aufgrund der Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken notwendig (vgl. Ziff. 2.1.1 oben). Entsprechend soll die Beteiligung einer Person im Ausland an einer vermögensfähigen Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, deren Aktiven zu mehr als einem Drittel aus Grundstücken in der Schweiz bestehen, künftig ebenfalls grundsätzlich wieder bewilligungspflichtig werden. Der Wert der Aktiven bemisst sich nach dem Verkehrswert. Eine solche Beteiligung wird nur noch zulässig sein, wenn sich die Person im Ausland auf eine Ausnahme oder einen Bewilligungsgrund berufen kann. Mit Bezug auf die heute schon nur mit Bewilligung mögliche Beteiligung von Personen im Ausland an (Wohnimmobilien-)Gesellschaften, also an Gesellschaften, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, ändert sich nichts (vgl. ansonsten unverändert bleibender Art. 4 Abs. 1 Bst. b VE-BewG). In der italienischen Version erfährt Buchstabe b zudem eine rein redaktionelle Anpassung (Ergänzung mit «ma con capacità patrimoniale»). Das gleiche wie für Gesellschaften ohne

juristische Persönlichkeit muss für den Erwerb von Anteilen an einer juristischen Person gelten, welche Immobilien hält. Deshalb ist der altrechtliche Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Stand vom 1. Januar 1985³⁶ (nachfolgend «BewG von 1985») wieder einzufügen. Dies führt dazu, dass die Unterscheidung zwischen Immobiliengesellschaften «lato sensu» und «stricto sensu» wieder relevant werden wird. Durch diese Unterscheidung wollte der Gesetzgeber ursprünglich Gesellschaften, welche Grundstücke erwerben, um ihren industriellen, gewerblichen oder kaufmännischen Zweck zu erreichen (Bst. d), einer anderen Regelung unterwerfen als Gesellschaften, deren hauptsächlicher Zweck im Erwerb von (Wohn-)Grundstücken besteht (Bst. e; vgl. BGE 115 Ib 102, E. 2). Der Anwendungsbereich von Buchstabe d bezieht sich auf Betriebsgesellschaften, deren Hauptzweck in einer kommerziellen Tätigkeit in Industrie, Gewerbe oder Handel liegt und die dafür eine Betriebsstätte unterhalten, wobei der Erwerb von Grundstücken eben nur Nebenzweck ist. Für juristische Personen, bei welchen der Immobilienerwerb Hauptzweck bildet, gilt (bereits nach geltendem Recht) Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e BewG. Im Unterschied zur altrechtlichen Fassung im BewG von 1985, nach welcher Beteiligungen an vermögensfähigen Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit bewilligungspflichtig waren, sobald zu deren Aktiven auch nur ein einziges Grundstück gehörte, wird vorliegend vorgeschlagen, neu eine der Regel für juristische Personen entsprechende Angleichung vorzunehmen. So soll eine Beteiligung nach Buchstabe b künftig – analog zu Buchstabe d – nur noch dann bewilligungspflichtig sein, wenn die Aktiven der Gesellschaft nach ihrem Verkehrswert zu mehr als einem Drittel aus Grundstücken bestehen. Obschon bei Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit jeder Gesellschafter direkten Durchgriff auf das Gesellschaftsvermögen hat, rechtfertigt es sich analog zur Regelung bei den juristischen Personen, die ausländische Beteiligung an einer Personengesellschaft (nach schweizerischem Recht Kollektiv- und Kommanditgesellschaft) erst dann der Bewilligungspflicht zu unterstellen, wenn mehr als ein Drittel der Aktiven aus Grundstücken bestehen. Die Änderung in Buchstabe f erfolgt aufgrund der Wiederaufnahme von Buchstabe d. Ausserdem gibt es keinen Grund die Begründung und Ausübung eines Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechts an einem Anteil an einer Immobilien-SICAV (Bst. c^{bis}) anders zu behandeln als an einem Anteil an einem Immobilienfonds (Bst. c).

Seit dem 1. April 2005 ist der Erwerb von Anteilen an einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von (bewilligungspflichtigen) Grundstücken ist – sprich Wohnungen – (sog. «Immobiliengesellschaft im engeren Sinne» oder «Wohnimmobiliengesellschaft»), durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht des BewG befreit, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Vorgeschlagen wird, diese Lockerung rückgängig zu machen, um dem Zweck des BewG wirksamer Nachachtung zu verschaffen und zu erreichen, dass Immobilien wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung auch als Investitionsobjekte zur Verfügung stehen (vgl. oben Ziff. 1.2.1 und 2.1.2). Personen im Ausland werden Anteile an einer Immobiliengesellschaft nach *Absatz 1 Buchstabe e* – unabhängig davon, ob diese an einer Börse in der Schweiz kotiert sind oder nicht – künftig nur bei Vorliegen eines

³⁶ AS 1984 1148

Bewilligungsgrundes (Art. 8 ff. BewG) oder gestützt auf eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht erwerben dürfen. Es wird künftig also wiederum kein Unterschied zwischen Gesellschaften mit einem kleinen Kapital und den sogenannten Publikumsge-
sellschaften gemacht.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen in *Absatz 1 Buchstabe c und c^{bis}* sollen die beim Erwerb von Anteilsscheinen von bestimmten Immobilienfonds und Aktien von Immobilien-SICAV bestehenden Privilegien abgeschafft werden. Nach geltendem Recht unterstehen Erwerbe solcher Beteiligungen durch Personen im Ausland nicht der Bewilligungspflicht, sofern besagte Anteilsscheine oder Aktien regelmässig auf dem Markt gehandelt werden. Neu soll aber der Erwerb aller Anteile an Immobilienfonds und Immobilien-SICAV grundsätzlich bewilligungspflichtig sein, unabhängig davon, ob und wie sie gehandelt werden. Personen im Ausland dürfen Anteilsscheine von Immobilienfonds oder Aktien einer Immobilien-SICAV nur noch erwerben, wenn dieser Erwerb von der nach Artikel 15 Absatz 2 BewG zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde gestützt auf einen Bewilligungsgrund (Art. 8 ff. BewG) bewilligt wird oder sich die erwerbende Person auf eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht berufen kann (insbes. Art. 7 BewG). Da die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind, kommt die Unterstellung unter die Bewilligungspflicht einem Verbot nahe. In der französischen Version erfahren Buchstabe c und c^{bis} zudem redaktionelle Anpassungen.

Der Klarheit halber ist in *Absatz 1 Buchstabe h* ausdrücklich festzuhalten, was gemäss heutiger Praxis bereits gilt, nämlich dass die Nutzung eines Grundstücks zu einem anderen Zweck als zu demjenigen, für den es erworben wurde, einem neuen Erwerb gleichkommt und somit ebenfalls der Bewilligungspflicht unterliegt. Für die Umnutzung gelten die gleichen Bewilligungs- und Verweigerungsgründe wie für die übrigen Erwerbstatbestände von Absatz 1. Zur Frage, ob eine Umnutzung bewilligungspflichtig ist oder nicht, müssen die Verhältnisse im Zeitpunkt der Umnutzung berücksichtigt sowie geprüft werden, unter welchem Titel das Grundstück ursprünglich erworben wurde. Eine bewilligungspflichtige Zweckänderung liegt beispielsweise vor, wenn die Erwerberin oder der Erwerber, welche nach wie vor eine Person im Ausland ist, ihre Hauptwohnung vermietet oder als Ferienwohnung umnutzt oder auf einem als Betriebsstätte erworbenen Grundstück Wohnungen erstellt. Keine Zweckänderung liegt vor, wenn die Erwerberin oder der Erwerber ein Grundstück als nicht dem BewG unterstellte Person (z.B. EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz) – und damit ohne Nutzungseinschränkung – erworben hat und dieses zunächst gewerblich und später einmal zu Wohnzwecken nutzt. Hier kann keine bewilligungspflichtige «Umnutzung» stattfinden, weil die Erwerberin oder der Erwerber im Nutzungszweck des Grundstücks immer frei war. Ob eine Umnutzung bewilligungspflichtig ist oder nicht und ob damit zusammenhängend früher verfügte Auflagen aufgehoben werden müssen, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Die Durchsetzung der erwähnten Praxis erwies sich indes bisher als schwierig, da nach geltendem Recht keine Kontrollbehörde vorgesehen ist und die Bewilligungsbehörden (nach BewG) kaum je von unzulässigen Umnutzungen Kenntnis erhalten dürften. Der Vorentwurf sieht vor, die Baubewilligungsbehörde als Kontrollbehörde zu bezeichnen (vgl. neuer Art. 19a VE-BewG). Die Baubewilligungsbehörden müssten dabei im Rahmen des ohnehin stattfindenden Baubewilligungsverfahrens lediglich zusätzlich prüfen, ob die Person, die um eine Baubewilligung für eine Umnutzung auf ihrem Grundstück von betrieblichen Zwecken zu

Wohnzwecken ersucht, eine Person im Ausland im Sinne von Artikel 5 BewG ist. Kann sie das nicht ohne Weiteres ausschliessen, so hat sie die gesuchstellende Person an die zuständige BewG-Bewilligungsbehörde zu verweisen. Dadurch entsteht seitens der Baubewilligungsbehörde nur ein geringer Mehraufwand.

Die rein redaktionellen Anpassungen in *Absatz 2* drängen sich infolge der Wiederunterstellung des Erwerbs von Betriebsstätte-Grundstücken unter die Bewilligungspflicht auf. Die bisherige Gegen Ausnahme, wonach die Sitzverlegung ins Ausland keine Bewilligungspflicht auslöst, wenn Rechte an Betriebsstätte-Grundstücken beibehalten werden, fällt weg. Künftig dürfen nur noch juristische Personen oder vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen und tatsächlichen Sitz in der Schweiz haben, bewilligungsfrei Betriebsstätte-Grundstücke erwerben. Insofern ist neu jede Sitzverlegung ins Ausland bewilligungspflichtig, sofern dabei Rechte an Grundstücken beibehalten werden.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und g BewG erfahren keine inhaltlichen Änderungen. Sie werden im Vorentwurf angesichts der umfangreichen Anpassungen bei Artikel 4 BewG lediglich aus gesetzestechnischen Richtlinien aufgeführt. In der französischen Version erfährt Buchstabe a rein redaktionelle Anpassungen.

Artikel 6a Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Betriebsstätte-Grundstücke

Der durch Personen im Ausland getätigte Erwerb von Grundstücken, die der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit dienen, soll grundsätzlich wieder bewilligungspflichtig sein. Dies gilt namentlich für den bisher bewilligungsfreien Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken als reine Kapitalanlage insbesondere zur Vermietung oder Verpachtung an Dritte, d. h. ohne unmittelbare Nutzung durch die Erwerberin oder den Erwerber selbst. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a BewG ist deshalb aufzuheben. Weiterhin nicht bewilligungspflichtig soll jedoch nach *Absatz 1* der Erwerb eines oder mehrerer Betriebsstätte-Grundstücke bleiben, wenn dieses oder diese der erwerbenden Person selbst bzw. ihrem Unternehmen zur Ausübung der eigenen wirtschaftlichen (Erwerbs-)Tätigkeit dienen soll bzw. sollen. Die Erwerberin oder der Erwerber muss für die wirtschaftliche Tätigkeit auf dem Grundstück selbst das Unternehmerrisiko tragen und den Betrieb auch tatsächlich leiten. Welche Voraussetzungen konkret erfüllt sein müssen, damit von eigener Erwerbstätigkeit und einer tatsächlichen Leitung gesprochen werden kann, wird in den Ausführungsbestimmungen vom Bundesrat zu konkretisieren sein (vgl. dazu beispielsweise Art. 3 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Stand 1. Januar 1985³⁷ [nachfolgend BewV von 1985]). Neben natürlichen Personen im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und a^{bis} BewG) werden nur ausländisch beherrschte Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BewG) ein solches Grundstück bewilligungsfrei erwerben können. Gesellschaften mit Sitz im Ausland werden somit vorgängig eine Tochtergesellschaft mit Sitz in der Schweiz gründen müssen, damit über diese ein Betriebsstätte-Grundstück bewilligungsfrei erworben werden kann. Diese Einschränkung rechtfertigt sich,

³⁷ AS 1984 1164

weil sich das Erfordernis der unmittelbaren gewerblichen Nutzung, d. h. der tatsächlichen Leitung der Betriebsstätte, durch die Erwerberin oder den Erwerber bei juristischen Personen mit Sitz im Ausland nicht befriedigend durchsetzen lässt. Auch sollen damit unzulässige Kapitalanlagen möglichst verhindert werden. Ob nämlich eine Gesellschaft mit Sitz im Ausland, welche angibt, einen einzigen Betrieb in der Schweiz vom Ausland aus leiten zu wollen, dies nur unter einem Vorwand behauptet, um eine Kapitalanlage in der Schweiz zu halten, lässt sich in der Praxis zuweilen nur schwer überprüfen. Der mit der Gründung einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz verbundene Aufwand ist mit Blick auf das öffentliche Interesse an einer effektiven Durchsetzung des BewG zumutbar.

Die Ausnahme von der Bewilligungspflicht besteht, wie vorangehend dargestellt, nur für Grundstücke, welche der erwerbenden Person auch effektiv als Betriebsstätte für die eigene wirtschaftliche Tätigkeit dienen. Daraus folgt, dass bei der Erlangung einer beherrschenden Stellung an einer Betriebsgesellschaft, welche Grundstücke hält, für diejenigen Grundstücke, welche für den Betrieb der erwerbenden Person nicht notwendig sind, die Ausnahme nicht gilt. Dies hat wiederum zur Folge, dass diese nicht betriebsnotwendigen Grundstücke vor der Beteiligung veräussert werden müssen.

Weiterhin können – entsprechend dem aus systematischen Gründen zu verschiebenden Artikel 2 Absatz 3 BewG – mit einem Betriebsstätte-Grundstück Wohnungen bewilligungsfrei miterworben werden, wenn kommunale Vorschriften einen Anteil Wohnungen auf diesem Grundstück vorschreiben. Zurzeit besteht keine ausdrückliche Begrenzung. Nach bisheriger Praxis hatte der betrieblich genutzte Teil zu überwiegen, andernfalls würde es sich nicht mehr um ein mehrheitlich betrieblich genutztes Grundstück handeln. Diese Praxis wurde jedoch verschiedentlich kritisiert. Eine Erwerberschaft ist nicht ohne Weiteres in der Lage, den zulässigen Rahmen abzuschätzen. Daraus resultiert eine beträchtliche Rechtsunsicherheit. Die in *Absatz 2* neu vorgeschlagene fixe Limite (ein Drittel der gesamten Bruttogeschossfläche aller sich auf dem Grundstück befindenden Gebäude) dient einerseits der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Andererseits soll diese Obergrenze verhindern, dass Personen im Ausland in Gemeinden mit Wohnanteilsvorschriften unbeschränkt Wohnungen als Kapitalanlage bewilligungsfrei erwerben können.

Die Befreiung von der Bewilligungspflicht nach Absatz 1 soll nur gelten, solange die wirtschaftliche Tätigkeit der Erwerberin oder des Erwerbers auf dem Grundstück andauert (vgl. zur Verpflichtung der dauerhaften Nutzung als Betriebsstätte-Grundstück oben Ziff. 1.1.2.1). Das gilt bereits heute. Nutzt sie oder er das Grundstück anderweitig (oder gar nicht mehr), dann liegt in der Regel ein rechtswidriger Zustand vor, welcher zu beseitigen ist, was schlussendlich zu einer Wiederveräusserung des Grundstücks führt (insbes. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustand oder Zwangsverwertung). Denn die Erwerberin oder der Erwerber nutzt das Grundstück nicht mehr zu dem Zweck, den sie oder er beim Erwerb angegeben hat und aufgrund dessen sie oder er das Grundstück überhaupt erwerben durfte. Insofern ist die hier vorgeschlagene Veräusserungspflicht nicht neu. Neu ist nur, dass nun in *Absatz 3* die Frist von zwei Jahren, innert welcher veräussert werden muss, im Gesetz festgelegt ist und die Wiederveräusserung in Form einer Zwangsverwertung oder eines freihändigen Verkaufs bei

unbenutzt abgelaufener Mahnung über Artikel 27 Absatz 1^{bis} VE-BewG direkt angeordnet werden kann. Die Pflicht zur Wiederveräußerung bei Verletzung der eingeschränkten Nutzungspflicht ist gerechtfertigt, weil die Erwerberin oder der Erwerber der beim Erwerb angegebenen Nutzung, gestützt auf welche der Erwerb überhaupt als mit dem BewG als vereinbar erachtet wurde, nicht mehr nachkommt. Infolge des Wegfalls der Erwerbsvoraussetzungen lässt sich der Gesetzeszweck nur durch die Wiederveräußerung wahren. Die Dauer von zwei Jahren zur Wiederveräußerung ist zudem angemessen. Dies insbesondere auch deshalb, weil während dieser zwei Jahre Übergangslösungen in Form von zwischenzeitlichen Vermietungen oder Verpachtungen zur betrieblichen Nutzung an Dritte nicht per se ausgeschlossen werden. Die im Gesetz festgelegte Frist von zwei Jahren kann durch die Bewilligungsbehörde nicht erstreckt werden. Ihr kommt hinsichtlich des Beginns und der Dauer dieser gesetzlich festgelegten Frist kein Entscheidungsspielraum zu.³⁸ Die Wiederveräußerungspflicht entfällt nur dann, wenn die Erwerberin oder der Erwerber bei einer Umnutzung (oder Aufgabe jeglicher Nutzung) nachweist, dass diese neue geänderte Verwendung des Grundstücks rechtmässig ist. Rechtmässig bedeutet in diesem Zusammenhang in der Regel, dass die Zweckänderung gemäss den Bestimmungen des BewG (ggfs. im Zusammenspiel mit den Regelungen nach Art. 25 Anhang I FZA sowie Anhang K Anlage 1 Art. 24 des EFTA-Übereinkommens, vgl. dazu unten Ziff. 5.2) ohne Bewilligung zulässig ist oder eine rechtskräftige Bewilligung dafür vorliegt. So trifft EU-/EFTA-Staatsangehörige, die sich auf Art. 25 Abs. 2 und 3 Anhang I FZA oder Anhang K Anlage 1 Art. 24 des EFTA-Übereinkommens berufen können, beim Verlassen des Aufnahmestaats (also der Schweiz) in der Regel keine Wiederveräußerungspflicht (vgl. dazu unten Ziff. 5.2). Der Nachweis der Zulässigkeit der Zweckänderung kann auf verschiedene Arten erbracht werden, muss aber immer von der Erwerberin oder dem Erwerber ausgehen. So liegt es allein bei der Erwerberin oder dem Erwerber gegebenenfalls eine Auflage widerrufen zu lassen, eine Bewilligung oder Feststellungsverfügung einzuholen oder eine allfällig geltende Nichtbewilligungspflicht anderweitig nachzuweisen. Weigert sich der Erwerber der Wiederveräußerungspflicht nachzukommen, ist er von der zuständigen Bewilligungsbehörde zu mahnen. Im Widerhandlungsfall hat Letztere eine Verfügung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu erlassen (vgl. Erläuterungen zu Art. 27 VE-BewG).

Infolge der grundsätzlichen Wiederunterstellung des Erwerbs von Betriebsstätte-Grundstücken unter die Bewilligungspflicht werden auch die Ausführungsbestimmungen in der BewV anzupassen sein (vgl. bereits Ziff. 2.4 oben). Teils werden diese Anpassungen technischer Natur sein. Teilweise werden sich Anpassungen in der Stossrichtung der vorgeschlagenen Verschärfung aufdrängen. Neben der vorangehend bereits erwähnten Konkretisierung der Voraussetzungen der Eigennutzung durch die Erwerberin oder den Erwerber erscheint etwa prüfenswert auch die Wiedereinführung einer Regelung zu maximal zulässigen Landreserven, um zu verhindern, dass Personen im Ausland im Übermass Land als blosse Kapitalanlage oder zu Spekulationszwecken erwerben können (vgl. Art. 10 Abs. 1 BewV von 1985). Zu prüfen sein wird auch

³⁸ Vgl. bereits das Bundesgericht zur zweijährigen Frist in Art. 8 Abs. 2 BewG in BGer Urteil 2C_534/2021 vom 16. Dezember 2021, E. 5.2.

eine allfällige Wiedereinführung einer zehnjährigen Sperrfrist für die Wiederveräusserung (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. c BewV von 1985). Schliesslich wird zu prüfen sein, inwiefern sich die Beibehaltung der aktuellen Regelung rechtfertigt, wonach der bewilligungsfreie Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken durch Personen im Ausland direkt in das Grundbuch einzutragen ist (siehe dazu vorne Ziff. 2.2.2.3) oder ob bei der Verweisung an die Bewilligungsbehörden nicht vielmehr zu einem strengeren Regime überzugehen ist.

Artikel 6b Kantonale Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Personalwohnungen von Hotelbetriebsstätten

Der neue Artikel 6b ermächtigt die Kantone, eine gesetzliche Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Personalwohnungen bei Hotel- oder Apparthotelbetriebsstätten nach Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG (nachfolgend zusammengefasst «Hotelbetriebsstätte» genannt) vorzusehen. Sie schaffen damit die Grundlage dafür, dass für entsprechende Erwerbe auf ihrem Kantonsgebiet diese Ausnahme angerufen werden kann. Die restlichen Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, damit Personalwohnungen für Hotelbetriebe bewilligungsfrei erworben werden dürfen, bestimmen sich grundsätzlich nach Bundesrecht. Allerdings werden die Kantone und Gemeinden in *Absatz 5 und Absatz 6* dazu ermächtigt, diese bundesrechtlichen Vorgaben weitergehend zu beschränken (vgl. dazu weiter unten).

Während das BewG den Begriff des «Apparthotels» in Artikel 10 definiert, fehlt sowohl im BewG, als auch in der BewV eine Definition des Begriffs «Hotel». Um festzustellen, ob es sich um ein «Hotel» im Sinne des BewG handelt, müssen die im BGE 106 Ib 209 ff. genannten Kriterien herangezogen werden.³⁹ Das entscheidende Merkmal ist demnach eine gewisse «Dienstleistungsdichte». D. h. hotelmässige Dienstleistungen (wie etwa Zimmerservice, Restaurationsservice, Administrativservice etc.) und nicht die blosse Zurverfügungstellung von Wohnraum müssen im Vordergrund stehen.

Nach *Absatz 1* können die Kantone bestimmen, dass eine Person im Ausland, die ein Grundstück erwirbt oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt rechtmässig erworben hat, welches ihr als ständige Betriebsstätte für ihr eigenes Hotel oder Apparthotel dient (i. S. v. Art. 6a Abs. 1 VE-BewG), für den Erwerb von Wohnungen zur Unterbringung von Hotelpersonal keiner Bewilligung bedarf. Der Klarheit halber ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass solche Wohnungen einzig für die Unterbringung von Personal der eigenen Hotelbetriebsstätte verwendet werden dürfen. Anders als bei anderen Betriebsstätten nach Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG, bei welchen der Erwerb von Personalwohnungen gemäss heutiger Praxis nur gleichzeitig mit dem Erwerb der Betriebsstätte erfolgen darf (vgl. oben Ziff. 1.1.2.1), sollen (Personal-)Unterkünfte im Sinne von Artikel 6b VE-BewG gleichzeitig mit dem Grundstück, welches der Hotelbetriebsstätte

³⁹ Urs Mühlebach / Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, Art. 8 N. 6.

dient, oder auch erst nachträglich erworben werden dürfen.⁴⁰ Voraussetzung ist aber, dass die Person im Ausland, welche Personalwohnungen erwerben möchte, gleichzeitig oder zuvor ein Grundstück erworben hat, welches ihr als ständige Betriebsstätte ihres eigenen Hotels oder Apparthotels dient. Sei es, dass sie das Grundstück unter Berufung auf die Ausnahme in Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG erworben hat oder zu einem Zeitpunkt, als sie dem BewG nicht unterstand. Analog zum Erwerb eines Betriebsstätte-Grundstücks soll der bewilligungsfreie Erwerb nur Personen im Ausland im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, a^{bis} und c BewG offenstehen, nicht aber unmittelbar juristischen Personen mit Sitz im Ausland (vgl. oben zu Art. 6a Abs. 1 VE-BewG). Eine Ausnahme besteht nur für juristische Personen mit Sitz im Ausland, die ein Hotelbetriebsstätte-Grundstück vor dem Inkrafttreten dieser Änderung erworben haben und sich auf Absatz 2 berufen können (vgl. sogleich Erläuterungen zu Abs. 2). Nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Anpassungen werden juristische Personen bei einer Sitzverlegung ins Ausland Rechte an einem Hotelbetriebsstätte-Grundstück ohne Bewilligung nicht beibehalten dürfen (vgl. Art. 4 Abs. 2 VE-BewG). Die Nutzung der Wohnungen zu einem anderen Zweck, z. B. die Vermietung an Personen, die nicht zum Personal gehören, kommt einem neuen Erwerb gleich und unterliegt der Bewilligungspflicht (vgl. explizit in Art. 4 Abs. 1 Bst. h VE-BewG). Auch während der Zwischensaison dürfen die Personalunterkünfte nicht an Drittpersonen, welche nicht zum Personal gehören, vermietet werden. Die nachträgliche Erstellung von Personalunterkünften auf dem Grundstück, auf welchem der Hotelkomplex steht, stellt ebenfalls eine Umnutzung dar und kommt damit einem (neuen) Erwerb gleich. Sind die Voraussetzungen nach dem neuen Artikel 6b VE-BewG erfüllt, bedarf dieser Erwerb allerdings keiner Bewilligung. Die Verpflichtung, die Liegenschaft dauerhaft und ausschliesslich zu dem im Zeitpunkt des Erwerbs angegebenen Zweck zu betreiben, besteht überdies unabhängig davon, ob diese Auflage in der Bewilligungsverfügung oder im Grundbuch ausdrücklich erwähnt wird (vgl. dazu Ziff. 1.1.2.1).

Absatz 2 regelt den Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten durch Personen im Ausland, wenn der Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken grundsätzlich wieder der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollte (Art. 6a VE-BewG) und die Hotelbetriebsstätte im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Revisionsvorlage als Kapitalanlage betrieben wird (d. h. keine unmittelbare eigene Nutzung des Grundstücks im Sinne von Art. 6b i.V.m. Art. 6a VE-BewG durch die Erwerberin oder den Erwerber). Obschon hier eine blossе Kapitalanlage in ein Betriebsstätte-Grundstück vorliegt, soll sich die Person, welche dieses Grundstück vor der Anpassung des BewG bewilligungsfrei erwerben durfte, ebenfalls auf die Ausnahme von Artikel 6b VE-BewG berufen können. Dies natürlich nur in jenen Kantonen, welche diese Ausnahme von der Bewilligungspflicht übernehmen werden und sofern alle übrigen Voraussetzungen für den bewilligungsfreien Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten erfüllt sind. Eine Unterscheidung zwischen ausländisch beherrschten Hotels, die schon vor dem Inkrafttreten dieser Revisionsvorlage als reine Kapitalanlage betrieben werden und solchen, die nach Inkrafttreten der Revisionsvorlage selbst betrieben werden, erscheint

⁴⁰ Vgl. zur Rechtsprechung des Miterwerbs von Wohnungen BGer Urteil 2C_325/2022 vom 21. Dezember 2023 E. 4.4 m. w. H.

nicht sachgerecht und wäre nicht im Sinne der Motion Schmid Martin 22.4413. Dies namentlich auch, da inskünftig ein Erwerb von Hotels als reine Kapitalanlage durch Personen im Ausland nicht mehr zulässig sein wird. Ohne diese Regelung wäre bei der vorgenannten Konstellation unter Umständen eine Veräusserung des Grundstücks an eine nicht dem BewG unterstellte Person oder an die Betreiberin oder den Betreiber des Hotels unumgänglich, um den Betrieb weiterführen zu können, sollte das Hotel dringend auf Wohnraum zur Unterbringung des eigenen Personals angewiesen sein. Ein solch (indirekter) Veräusserungszwang liesse sich mit dem Sinn und Zweck vorliegender Vorlage nur schwer vereinbaren.

Die Personalunterkünfte nach Artikel 6b VE-BewG müssen das rechtliche Schicksal des Grundstücks der Hotelbetriebsstätte teilen (*Absätze 3 und 4*). Verwendet die erwerbende Person das Grundstück nicht mehr als Hotelbetriebsstätte und dient ihr das Grundstück auch nicht zur Ausübung einer anderen eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit im Sinne von Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG, muss sie das Grundstück innert zwei Jahren veräussern (vgl. Art. 6a Abs. 3 VE-BewG). Diese Frist kann von der Bewilligungsbehörde nicht erstreckt werden (vgl. bereits die Ausführungen zu Art. 6a Abs. 3 VE-BewG weiter oben). Verwendet die erwerbende Person eine oder mehrere für das Hotelpersonal erworbene Unterkünfte nicht mehr zweckentsprechend, müssen diese ebenfalls innert zwei Jahren veräussert werden (zur Verhältnismässigkeit der Wiederveräusserungspflicht siehe die Erläuterungen zu Art. 6a Abs. 3 VE-BewG weiter oben). Ausnahme bilden Fälle, bei welchen die Umnutzung der Wohnungen im Sinne des BewG rechtmässig erfolgt. Verwendet die Erwerberin oder der Erwerber die Wohnungen zu einem anderen als beim ursprünglichen Erwerb geltend gemachten Zweck, entfällt die Wiederveräusserungspflicht nur dann, wenn sie oder er nachweist, dass diese geänderte Verwendung der Wohnungen gemäss BewG rechtmässig ist. EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland können dieser Wiederveräusserungspflicht keine Rechte aus dem FZA oder dem EFTA-Übereinkommen entgegenhalten, weil beide Abkommen die geltenden Regeln für die blossе Kapitalanlage und den Handel mit unbebauten Grundstücken und Wohnungen unberührt lassen (vgl. dazu unten Ziff. 5.2). Der Nachweis der Zulässigkeit der Zweckänderung kann auf verschiedene Arten erbracht werden, muss aber immer von der Erwerberin oder dem Erwerber ausgehen. So liegt es allein bei der Erwerberin oder dem Erwerber gegebenenfalls eine noch bestehende Auflage widerrufen zu lassen, eine Bewilligung oder Feststellungsverfügung einzuholen oder eine allfällige Nichtbewilligungspflicht anderweitig nachzuweisen. Wird eine Hotelbetriebsstätte veräussert, sind gleichzeitig mit dem Hotel oder dem Apparthotel auch die dem Hotelbetrieb dienenden Personalwohnungen *mitzu*veräussern (Art. 6a Abs. 3 i.V.m. Art. 6b Abs. 4 VE-BewG). Die Verpflichtung zur gleichzeitigen Mitveräusserung rechtfertigt sich, weil die Erwerberin oder der Erwerber diesen Wohnraum einzig deshalb erwerben durfte, weil sie oder er ein Grundstück als Hotelbetriebsstätte nutzte. Eine separate Veräusserung der Personalwohnungen in dieser Situation käme einer nach dem Gesetz verpönten unzulässigen Kapitalanlage gleich (vgl. Art. 12 Bst. a BewG). Ausserdem führt die vorgeschlagene Verpflichtung zur gleichzeitigen Mitveräusserung der Personalwohnungen zusammen mit dem Hotel dazu, dass die Personalwohnungen dem Hotelbetrieb erhalten bleiben. Das unterstützt auch das Anliegen der Motion Schmid Martin 22.4413, welche den Wohnungsmangel und die schwierige Wohnungssituation des Hotelpersonals in den Tourismusgebieten

zu verbessern sucht (vgl. oben Ziff. 1.2.2.). Eine allfällige Missachtung dieser Mitveräusserungspflicht wird mit einer Ergänzung von Artikel 30 VE-BewG unter Strafe gestellt. Durch Widerhandlung gegen die Mitveräusserungspflicht unrechtmässig erzielte Vorteile sind einzuziehen und an den Kanton zu zahlen (Art. 33 BewG). Beim Erlass der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 6b VE-BewG wird zu prüfen sein, ob die Mitveräusserung durch weitere Vorkehrungen sichergestellt werden kann. Zu denken ist beispielsweise an eine zwingend zu verfügende Auflage, wonach die Personalunterkünfte mit dem Hotelbetriebsstätte-Grundstück – wenn immer möglich – subjektiv-dinglich zu verknüpfen sind. Dies wird aber nur bei Erwerben hilfreich sein, bei welchen eine Feststellungsverfügung der zuständigen BewG-Bewilligungsbehörde ergeht. Wird der Erwerb direkt und ohne Verfahren bei der BewG-Bewilligungsbehörde im Grundbuch eingetragen, können keine Auflagen im Sinne des BewG erlassen werden. Entscheidet sich die erwerbende Person hingegen dazu, das Grundstück fortan für den Betrieb einer anderen wirtschaftlichen Eigennutzung im Sinne von Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG zu nutzen, ist sie zwar nicht zur Veräusserung verpflichtet, darf diese aber nicht mehr zu Wohnzwecken nutzen, sondern muss sie einer gewerblichen Nutzung zuführen.

Kantone, welche den bewilligungsfreien Erwerb von Hotelpersonalwohnungen zulassen, können die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben durch Gesetz weitergehend einschränken, jedoch nicht erweitern. In *Absatz 5* werden Beispiele für mögliche weitergehende Beschränkungen aufgeführt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Kantone können vorsehen, dass die Gemeinden diese Beschränkungen von sich aus einführen können, wobei das diesbezügliche Verfahren von den Kantonen geregelt wird (*Absatz 6*). Diese Kompetenzverteilung ist der Lex Koller nicht fremd. Analog findet man diese beim Bewilligungsregime beim Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland (vgl. Art. 9 Abs. 2 und Art. 13 BewG). Der einzige Unterschied liegt darin begründet, dass es beim Erwerb einer Ferienwohnung um einen Bewilligungsgrund (Art. 9 Abs. 2 BewG) geht und hier um eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht (Art. 6b VE-BewG). Ansonsten sind es beides Mal die Kantone, die das «ob» und das «wo» bestimmen und sich das «wie» grundsätzlich nach dem BewG und der BewV bestimmt. Es sei denn, die Kantone oder Gemeinden schränken für sich die bundesrechtlich vorgegebenen Kriterien weiter ein. Die beschriebene Kompetenzverteilung ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung der kantonalen Unterschiede und Interessen.

Absatz 7 weist darauf hin, dass der Bundesrat die Einzelheiten zum Erwerb von als Hotelbetriebsstätten dienenden Personalwohnungen in den Ausführungsbestimmungen regelt. In einer nicht abschliessenden Aufzählung hält *Absatz 7* weiter fest, dass insbesondere Einschränkungen zur zulässigen Entfernung der Personalunterkünfte zum Hotel, zu deren Anzahl und Fläche bestimmt werden sollen. Für welche Orte bzw. Ortsteile oder Regionen die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hotelpersonalwohnungen gelten soll, wird dagegen von den Kantonen bestimmt (Art. 6b Abs. 1 VE-BewG). Ein neuer Artikel in der BewV soll ausführen, unter welchen Voraussetzungen Wohnraum für Personalwohnungen von Hotelbetriebsstätten genutzt werden darf. Die Ausführungsbestimmung zu Artikel 6b VE-BewG könnte etwa wie folgt ausgestaltet sein:

¹ Wohnraum, der einer Hotelbetriebsstätte nach Art. 6a Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6b Abs. 1 BewG zur Unterbringung von Personal dient, kann unter folgenden Voraussetzungen erstellt oder erworben werden:

- a. Die Personalwohnung befindet sich bei der Hotelbetriebsstätte oder in der näheren Umgebung;
- b. Die Personalwohnungen dürfen im Durchschnitt pro Person maximal 40 m² Nettowohnfläche aufweisen. Teilen sich mehrere Personen eine Unterkunft, ist pro Person durchschnittlich eine Nettowohnfläche von maximal 35 m² erlaubt.
- c. Beim Erwerb von unüberbautem Land darf die Fläche des Grundstücks nicht grösser sein, als es der Verwendungszweck erfordert. Die Landreserven für einen Ausbau der Hotelbetriebsstätte oder der Personalwohnungen darf einen Drittel der gesamten Fläche nicht übersteigen.

² Wohnraum zur Unterbringung von Personal kann in folgendem Umfang erworben werden: Bis zu xxx Gästebetten sind Personalwohnungen für maximal xxx Personen, bis zu xxx Gästebetten sind Personalwohnungen für maximal xxx Personen, bis zu xxx Gästebetten sind Personalwohnungen für maximal xxx Personen erlaubt.

[mögliche Alternative:

² Wohnraum zur Unterbringung von Personal kann im Umfang von höchstens zwei Dritteln des gesamten Personals des Hotelbetriebs erworben werden.]

Absatz 1 soll im Einleitungssatz klärend festhalten, dass die Erwerberinnen oder Erwerber von Hotelbetriebsstätten zur Unterbringung ihres Hotelpersonals sowohl neue Wohnungen erstellen als auch bereits bestehende Unterkünfte kaufen dürfen.

Buchstabe a: Die Personalwohnungen müssen sich entweder auf dem Hotelbetriebsstätte-Grundstück selbst oder «in der näheren Umgebung» befinden. Nur unter dieser Voraussetzung ist eine Lockerung des Erwerbs von Personalwohnungen überhaupt geeignet, Hotels und Apparthotels das Rekrutieren von Fachkräften zu erleichtern. Andernfalls könnten die Angestellten ihre Unterkunft nicht rasch erreichen, was namentlich bei der Arbeit am Abend oder früheren Morgen oder bei Zimmerstunden wichtig ist. Vor diesem Hintergrund bedeutet in der näheren Umgebung, dass zwischen Hotelbetriebsstätte und Personalwohnung der Arbeitsweg für das Personal mit den öffentlichen Verkehrsmitteln in der Regel nicht länger als 30 Minuten und mit motorisiertem Individualverkehr in der Regel nicht länger als 15 Minuten dauern darf.

Buchstabe b: Gemäss dem Bundesamt für Statistik betrug in der Schweiz die durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohnerin oder Bewohner für das Jahr 2024 46,6 m².⁴¹ Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, dass Personalunterkünfte pro Per-

⁴¹ Statistik über die durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner in den Kantonen 2023, Bundesamt für Statistik, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bau- und Wohnungswesen > Wohnungen > Wohnverhältnisse > Flächenverbrauch (Stand: 23.2.2026).

son durchschnittlich maximal 40 m² Nettowohnfläche aufweisen dürfen. Falls sich mehrere Personen eine Unterkunft teilen, sind pro Person im Durchschnitt maximal 35 m² Nettowohnfläche erlaubt. Falls Angestellte auch Wohnraum für ihre Familienangehörigen (Kernfamilie bestehend aus Ehegatte oder Ehegattin bzw. eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner sowie eigene Kinder) benötigen, welche mit ihnen in die Schweiz ziehen, damit sie hier in einem Hotelbetrieb arbeiten können, wird dies bei der Grösse der zulässigen Wohnung angemessen zu berücksichtigen sein.

Buchstabe c: Wird unüberbautes Land zur Erstellung von Personalwohnungen erworben, darf die Fläche des Grundstücks nicht grösser sein, als es der Verwendungszweck, nämlich die Erstellung von Unterkünften für das Personal, erfordert. Die Erwerberin oder der Erwerber soll das Grundstück mit der Überbauung derjenigen Personalwohnungen, welche sie oder er nach Artikel 6b VE-BewG bewilligungsfrei erwerben oder erstellen darf, sinnvoll nützen. Es darf nur so viel Fläche erworben werden, wie für die Erstellung von Personalwohnungen notwendig ist. Es geht nicht an, dass unter Berufung auf die Ausnahme von Artikel 6a VE-BewG unüberbautes Land erworben und gehortet und letztendlich damit spekuliert wird. Als zulässige Landreserve, welche die Erwerberin oder der Erwerber für einen mittel- oder langfristigen Ausbau der Hotelbetriebsstätte oder der Personalunterkünfte erwerben darf, wird ein Drittel der Gesamtfläche des Grundstücks erachtet.

Absatz 2 soll regeln, wie viele Personalwohnungen eine Hotelbetriebsstätte erwerben darf. Die Kopplung an die Anzahl der Gästebette (z. B. bis zu 10 Gästebetten sind Personalwohnungen für maximal 3 Personen erlaubt), die Sternekategorie des Hotels oder die Anzahl Personal werden bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen zu prüfen sein. [Alternativ dazu wird zu prüfen sein, ob die Anzahl der Personalwohnungen, welche ohne Bewilligung erworben werden dürfen, prozentual im Verhältnis zur Anzahl sämtlicher Angestellten festzulegen ist (z. B. Beschränkung auf Unterkünfte für 2/3 des Personals). Hotelbetriebe müssen kaum für sämtliche Angestellten Unterkünfte bereitstellen. Einige Angestellte werden über eine eigene Unterkunft verfügen.]

Soweit die Kantone die Ausnahme von der Bewilligungspflicht nicht übernehmen, ist der Erwerb von Personalwohnungen durch Hotelbetriebsstätten (wie generell für Betriebsstätten) weiterhin nur gemäss der (strengen) bundesgerichtlichen Praxis zulässig. Danach können die Erwerberinnen oder Erwerber von Hotelbetriebsstätten nur dann Personalwohnungen bewilligungsfrei *miterwerben* (d. h. nur gleichzeitig), wenn der Erwerb von Wohnungen für das Personal betriebsnotwendig ist (vgl. oben Ziff. 1.1.2.1). Die Betriebsnotwendigkeit einer Personalunterkunft ist gegeben, sofern sie «für den Betrieb des Unternehmens oder die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit notwendig»⁴² ist. Dient die Wohnung beispielsweise einer Technikerin oder einem Techniker, deren oder dessen ständige oder fast ständige Anwesenheit in der Nähe des Betriebs

⁴² Urteil des Bundesgerichts 2C_325/2022 vom 21. Dezember 2023 mit weiteren Verweisen.

unabdingbar ist, liegt die Betriebsnotwendigkeit der Wohnung vor.⁴³ Wäre die Unterkunft des Personals auf dem Gelände der Betriebsstätte lediglich praktisch oder attraktiv (etwa zwecks Rekrutierung von Fachkräften) für den Betrieb, ist kein bewilligungsfreier Erwerb von Personalwohnungen möglich.

Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e, Absatz 1^{bis} und Absatz 3 dritter Satz

Mit dem neuen *Absatz 1 Buchstabe e* wird vorgeschlagen, den Erwerb einer Hauptwohnung wieder der Bewilligungspflicht zu unterstellen, wie dies schon vor der Gesetzesrevision von 1997 der Fall war. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b BewG ist dementsprechend aufzuheben. Staatsangehörige der EU- und EFTA-Mitgliedsstaaten (und unter bestimmten Voraussetzungen auch Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Nordirland) mit rechtlichem und tatsächlichem Wohnsitz in der Schweiz sowie Staatsangehörige anderer ausländischer Staaten (sog. Drittstaatsangehörige) mit einer Niederlassungsbewilligung C gelten nicht als Personen im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Bst. a^{bis} BewG e contrario). Sie benötigen für den Erwerb von Grundstücken in der Schweiz folglich keine Bewilligung. Entsprechend gilt die vorgeschlagene Bewilligungspflicht zum unmittelbaren Erwerb einer Hauptwohnung auf den persönlichen Namen (vgl. Art. 8 BewV) nur für Drittstaatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung C, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland dürfen grundsätzlich keine Hauptwohnung erwerben. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen sie eine Hauptwohnung am Ort ihres künftigen rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes aber unter Umständen bei einer absehbaren Einwanderung in die Schweiz bereits vor der Einwanderung erwerben, dies aber nur Zug um Zug mit der in Kürze anstehenden Verlegung des Wohnsitzes in die Schweiz.⁴⁴ Die Bewilligungsbehörden erlassen die zur Sicherstellung der Begründung des Wohnsitzes in der Schweiz notwendigen Auflagen und Bedingungen.

Die Erwerberin oder der Erwerber muss die Hauptwohnung allein oder gegebenenfalls mit den zum eigenen Haushalt gehörenden Personen (Familienangehörige, Hauspersonal etc.) selbst nutzen. Die Hauptwohnung darf nicht – auch nicht teilweise – an Dritte vermietet werden. Dem Nutzungszweck der Hauptwohnung entsprechend und auch um Missbräuche zu verhindern, darf bereits nach heute geltender Praxis als Hauptwohnung (nur) *eine Wohneinheit* erworben werden. So ist es beispielsweise nicht zulässig, unter dem Titel der Hauptwohnung ein Einfamilienhaus mit einer separat zugänglichen und voll ausgestatteten Einliegerwohnung (separater Eingang, eigene Küche und eigene Sanitäranlagen etc.) zu erwerben. Umfasst das zu erwerbende Grundstück mehrere in sich abgeschlossene und separat nutzbare Wohneinheiten mit je eigenem Zugang und Kocheinrichtung erlassen die kantonalen Bewilligungsbehörden Auflagen, welche zur Vornahme baulicher Massnahmen verpflichten (insbesondere bauliche Vereinigung der Wohneinheiten, Entfernung aller bis auf einer Küche etc.). Bei bereits im

⁴³ Mühlebach/Geissmann a.a.O., Art. 8 N. 11.

⁴⁴ Urteil des Bundesgerichts 2C_876/2011 vom 20. März 2012 E. 4.2.

Zeitpunkt des Erwerbs bestehenden Objekten mit zwei Wohneinheiten können sich teils aber komplexe Fragen zur Verhältnismässigkeit solcher Auflagen stellen. Um den einheitlichen Vollzug des BewG und die Rechtssicherheit zu stärken, soll die Voraussetzung, wonach die Hauptwohnung nur aus einer einzigen Wohneinheit bestehen darf, neu als Bewilligungsvoraussetzung im Gesetz statuiert werden. Damit soll bereits aus dem Gesetzestext für die Rechtsunterworfenen (und die Vollzugsbehörden) klar hervorgehen, dass der Erwerb eines Objekts mit mehreren in sich abgeschlossenen Wohneinheiten unter dem Titel einer Hauptwohnung nur bewilligt werden darf, wenn sich der Erwerb auf eine Wohneinheit beschränkt (z.B. durch die vorgängige Abtrennung der übrigen Wohneinheiten mittels Begründung von Stockwerkeigentum und des Erwerbs nur einer Einheit) oder die verschiedenen Einheiten baulich (und ggfs. auch grundbuchlich) miteinander zu einer einzigen Wohneinheit verbunden werden. Die Verbindung muss dabei von dauerhafter Natur sein und nicht leicht wieder rückgängig gemacht werden können. Der Durchbruch von Wänden unter gleichzeitigem Einbau von Türen genügt für sich allein nicht. Auch Räumlichkeiten zur Unterbringung von Gästen oder Hauspersonal müssen mit der Hauptwohnung verbunden sein und dürfen für sich keine eigene Wohneinheit bilden.

Mit *Absatz 1^{bis}* wird wiederum die Pflicht eingeführt, das als Hauptwohnung genutzte Grundstück innert zwei Jahren zu veräussern, wenn dieses von der erwerbenden Person nicht mehr als solches benutzt wird, namentlich weil sie ihren Hauptwohnsitz ins Ausland, in eine andere Gemeinde in der Schweiz oder in eine andere Wohnung in derselben Gemeinde verlegt. Dies rechtfertigt sich, weil der Erwerb der Hauptwohnung nur deshalb bewilligt wurde, weil die Erwerberin oder der Erwerber beim Erwerb in Aussicht gestellt hatte, das Grundstück als ihre oder seine Hauptwohnung zu nutzen. Bei einer allfälligen Umnutzung überwiegt aber wiederum das öffentliche Interesse an der Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens (Art. 1 BewG), was es rechtfertigt, bei Wegfall der versprochenen Nutzungsart die Wiederveräusserung zu verlangen. Mit der Veräusserungspflicht werden auch Umgehungen des Gesetzes verhindert, bei welchen Personen im Ausland den Wohnsitz nur kurz in die Schweiz verlegen, um eine Liegenschaft zu erwerben, um dann innert kurzer Zeit den Wohnsitz wieder zu verlegen. Auch aus diesem Grund ist die Veräusserungspflicht verhältnismässig, weil keine anderen, milderen Mittel ersichtlich sind, welche derartige Umgehungsgeschäfte gleichermassen effektiv zu bekämpfen vermöchten. Die zweijährige Wiederveräusserungsfrist kann von der Bewilligungsbehörde nicht erstreckt werden (vgl. weiter oben zu Art. 6a Abs. 3 VE-BewG). Sofern die Erwerberin oder der Erwerber der Wiederveräusserungspflicht nicht nachkommt, obliegt es primär der Bewilligungsbehörde die zur Durchsetzung der Wiederveräusserungspflicht notwendigen Schritte einzuleiten. In einem ersten Schritt ist zur Einhaltung der Verpflichtung zu mahnen. Wird die Wiederveräusserungspflicht trotz Mahnung nicht eingehalten, ordnet die zuständige BewG-Bewilligungsbehörde einen freihändigen Verkauf der Hauptwohnung oder deren öffentliche Versteigerung nach den Vorschriften über die Zwangsverwertung von Grundstücken an (Art. 27 Abs. 1^{bis} VE-BewG). Eine Wiederveräusserungspflicht entfällt, falls die Erwerberin oder der Erwerber nachweist, dass der neue Verwendungszweck mit den Vorgaben des BewG vereinbar ist. Der Nachweis der Zulässigkeit der Zweckänderung kann auf verschiedene Arten erbracht werden, muss aber immer von der Erwerberin oder dem Erwerber ausgehen. So liegt es allein bei der Erwerberin oder dem Erwerber gegebenenfalls eine Auflage widerrufen zu lassen, eine

Bewilligung oder Feststellungsverfügung einzuholen oder eine allfällige Nichtbewilligungspflicht anderweitig nachzuweisen. Damit die zuständigen Behörden einfach Kenntnis vom Wegzug der Erwerberin oder des Erwerbers erlangen können, wird die Einführung einer Meldepflicht der Einwohnerkontrolle vorgeschlagen (vgl. Art. 24a VE-BewG).

Infolge der Wiederunterstellung des Erwerbs von Hauptwohnungen unter die Bewilligungspflicht drängt sich auch eine Revision der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der BewV auf (vgl. bereits Ziff. 2.4 oben). Teilweise wird diese Revision rein redaktioneller Natur sein und in der Anpassung von Verweisnormen bestehen (insbes. Art. 5 Abs. 1, Art. 8 BewV). Teilweise werden sich aber auch inhaltliche Anpassungen in der Stossrichtung dieser Vorlage aufdrängen. So werden auf Verordnungsstufe namentlich folgende Konkretisierungen zu prüfen sein:

- Wiedereinführung von Beschränkungen bei der Nettowohnfläche (vor der Revision vom 10. September 1997 bei 200 m²) und – bei Wohnungen, die nicht im Stockwerkeigentum stehen – der Gesamtfläche des Grundstücks (vor der Revision vom 10. September 1997 bei 1000 m²) (vgl. Art. 10 Abs. 2 und 3 BewV von 1985);
- Ergänzung des Katalogs der mindestens zu erlassenden Auflagen in Artikel 11 Absatz 2 BewV (vgl. dazu z. B. Art. 11 Abs. 2 Bst. e BewV von 1985) – eventuell wird aber das neu vorgeschlagene Vorgehen nach Artikel 27 VE-BewG bereits ausreichen, um die Wiederveräusserungspflicht durchzusetzen;
- Anpassungen bei der Verweisung von Erwerberinnen und Erwerbern durch das Grundbuchamt, das Handelsregisteramt sowie durch die Steigerungsbehörde an die Bewilligungsbehörde. Da der Erwerb einer Hauptwohnung durch eine Person im Ausland neu einer Bewilligung bedürfen wird, muss jeder dieser Erwerbe an die zuständige Bewilligungsbehörde verwiesen werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 und 3, 18a Abs. 2 BewV);
- Allfällige Konkretisierung der Erfordernisse für den Nachweis des tatsächlichen Wohnsitzes in der Schweiz. Dies im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung und zwecks Verhinderung von Umgehungen des BewG durch Begründung kurzfristiger «Scheinwohnsitze» zum bewilligungsfreien Erwerb von Grundstücken.

In *Absatz 3* wird der dritte Satz wieder ergänzt, welcher mit der im Jahre 2002 vorgenommenen Lockerung im Zusammenhang mit der Anrechnung von Bewilligungen an die kantonalen Bewilligungskontingente gestrichen wurde (vgl. dazu die folgenden Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 4 VE-BewG).

Artikel 9 Absatz 4

Die mit der Gesetzesrevision im Jahre 2002 bei Ferienwohnungen vorgenommenen Lockerungen bei der Anrechnung von Erwerben an die kantonalen Bewilligungskontingente sollen rückgängig gemacht und damit gelöscht werden. Wie vor der Lockerung im Jahre 2002 soll neu möglichst jede bewilligungspflichtige Übertragung einer Ferienwohnung auf eine Person im Ausland die Anrechnung auf das Kontingent zur Folge

haben. Die Kontingentseinheit soll künftig wiederum an die Person und nicht – wie heute – an das Objekt (d.h. die Ferienwohnung) geknüpft werden. Über die Kontingente soll eine direkte Steuerung der jährlichen Anzahl Ferienwohnererwerbe durch Personen im Ausland möglich sein.

Dementsprechend sollen insbesondere Erwerbe von Ferienwohnungen unter Personen im Ausland wieder den kantonalen Bewilligungskontingenten angerechnet werden (geltender Art. 9 Abs. 4 Bst. a BewG). Heute entfällt die Anrechnung, wenn bereits der Veräusserin oder dem Veräusserer der Erwerb der Ferienwohnung bewilligt wurde. Auch die Bewilligung für eine durch Notlage bedingte Veräusserung nach Artikel 8 Absatz 3 BewG soll wieder dem Kontingent für Ferienwohnungen angerechnet werden (geltender Art. 9 Abs. 4 Bst. b BewG). Sind die Voraussetzungen von Artikel 8 Absatz 3 BewG erfüllt, besteht ein Anspruch auf die Bewilligung eines solchen Erwerbs. Da diese Erwerbe künftig auch wieder dem Bewilligungskontingent angerechnet werden sollen, müssen für diejenigen Kantone, die heute den kantonalen Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen nicht vorsehen, Kontingentseinheiten für solche Härtefälle reserviert werden. Vor der Gesetzeslockerung von 2002 wurden für sogenannte «Härtefall-Bewilligungen» 35 Einheiten reserviert.⁴⁵ Bei der Revision der Ausführungsbestimmungen in der BewV wird zu prüfen sein, wie viele Einheiten für solche Fälle reserviert werden sollen. Diejenigen Kantone, welche ein jährliches Bewilligungskontingent zugesprochen erhalten, haben für solche zu erwartende Fälle selbst vorzusorgen und eine gewisse Reserve an Einheiten für Härtefall-Bewilligungen zurückzubehalten. Ebenfalls rückgängig gemacht werden soll die Lockerung in Artikel 9 Absatz 4 Buchstabe c BewG. Diese bezieht sich insbesondere auf die so genannten «Time-sharing»-Modelle, die den Erwerb von Miteigentumsanteilen an einer Ferienwohnung im Zusammenhang mit einem zeitlich begrenzten Nutzungsrecht zum Gegenstand haben. An das Kontingent wird heute lediglich die erste Bewilligung angerechnet. Jeder weitere Erwerb von Miteigentumsanteilen an derselben Wohnung ist zwar weiterhin bewilligungspflichtig, wird aber nicht mehr dem Kontingent belastet.

Eine Ausnahme von der Anrechnung an das Kontingent soll nach *Absatz 4* künftig nur noch gelten, wenn der erwerbenden Person bereits vorgängig und mit Bezug auf dasselbe Grundstück der Erwerb anderer Rechte bewilligt worden ist und dementsprechend bereits eine Anrechnung an das Kontingent stattgefunden hat. Zu denken ist an Fälle, bei welchen eine Person im Ausland zunächst ein Kaufsrecht an einer Ferienwohnung begründet. Bei der Begründung eines Kaufsrechts handelt es sich um einen bewilligungspflichtigen Erwerbstatbestand (Art. 4 Abs. 1 Bst. f BewG). Das heisst, dass eine Person im Ausland dafür eine Bewilligung benötigt und der Erwerb dem Bewilligungskontingent anzurechnen ist.⁴⁶ Bei der Ausübung des Kaufsrechts, welche ebenfalls einen bewilligungspflichtigen Erwerb eines Grundstücks im Sinne des BewG darstellt (Art. 4 Abs. 1 Bst. f BewG), soll für dieselbe Person für den Erwerb weiterer Rechte an derselben Ferienwohnung nicht noch einmal eine Kontingentseinheit verbraucht

⁴⁵ BBl 2002 1052, 1059

⁴⁶ Vgl. dazu Urteil 100.2016.338 des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 12.06.2017, E. 4.3.

werden müssen. Dasselbe soll für nachträglich stattfindende Mehrerwerbe nach Artikel 10 Absatz 4 BewV (oder auch sogenannte «Zuerwerbe») gelten, also zum Beispiel für zulässige Vergrößerungen einer bereits bestehenden Ferienwohnung.

Artikel 11 Absatz 2 und Absatz 2^{bis}

Der Bundesrat bestimmt die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen im Rahmen einer gesamtschweizerischen Höchstzahl, welche er ebenfalls selbst festlegt (Art. 11 Abs. 1 BewG). Der Bundesrat darf diese gesamtschweizerische Höchstzahl aber bei maximal 1500 Kontingentseinheiten festlegen (Art. 11 Abs. 2 BewG). Im Rahmen dieser so festgelegten Höchstzahl bemisst er die Kontingente der einzelnen Kantone nach der Bedeutung des Fremdenverkehrs für die Kantone, den touristischen Entwicklungsplanungen und dem Anteil an ausländischem Grundeigentum auf ihrem Gebiet (Art. 11 Abs. 3 BewG). Am System zur Bestimmung der gesamtschweizerischen Höchstzahl und der jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente soll sich – mit Ausnahme der Höhe der Anzahl Kontingente – grundsätzlich nichts ändern.

Die Auswertung der Daten der letzten zwanzig Jahre (2006-2025) über die von den Kantonen erteilten Bewilligungen für Erwerbe von nicht dem BewG unterstellten Personen an Personen im Ausland sowie für Erwerbe von Personen im Ausland an Personen im Ausland hat gezeigt, dass das Kontingent zwischen 2006 und 2010 jeweils ganz oder annähernd ausgeschöpft wurde (jeweils knapp 1500 bewilligte Erwerbe mit einer nicht dem BewG unterstellten Person als Veräusserin und einer Person im Ausland als Erwerberin). Anfangs der 2010er Jahre wurden schweizweit sodann jeweils noch knapp über 1000 Einheiten für solche Erwerbsbewilligungen verbraucht. Seit 2014 wurden die Kontingente schweizweit nur noch zu rund einem Drittel ausgeschöpft (vgl. in nachfolgender Tabelle die Spalte «P.i.A. von Nicht-P.i.A.»). Nicht zu vergessen ist dabei, dass es sich dabei lediglich um Veräusserungen von nicht dem BewG unterstellten Personen an Personen im Ausland handelte. Verkäufe von Ferienwohnungen unter Personen im Ausland untereinander werden bereits seit der Gesetzesänderung im Jahre 2002 nicht mehr ans Kontingent angerechnet (Art. 9 Abs. 4 Bst. a BewG). In den letzten zehn Jahren wurden schweizweit im Durchschnitt pro Jahr rund 243 solcher Übertragungen bewilligt (vgl. in nachfolgender Tabelle die Spalte «P.i.A. an P.i.A.» und Anhang 1).

Selbst wenn man die Erwerbe zwischen Personen im Ausland untereinander, welche seit 2002 nicht mehr an das Kontingent anzurechnen sind (Art. 9 Abs. 4 Bst. a BewG), dazuzählt, wäre das verfügbare Kontingent von 1500 im Jahr – schweizweit gesehen – in den vergangenen zehn Jahren nie ausgeschöpft worden. Durchschnittlich hätten die Kantone – rechnet man Erwerbe zwischen Personen im Ausland untereinander hinzu – in den letzten zehn Jahren schweizweit knapp 796 Kontingentseinheiten pro Jahr verbraucht. Ohne Berücksichtigung der Übertragungen zwischen Personen im Ausland untereinander waren es durchschnittlich sogar nur knapp 553 Einheiten jährlich (vgl. dazu Anhang 1). Die meisten Kantone wären über die letzten zehn Jahre also auch mit weit weniger Kontingentseinheiten ausgekommen – selbst wenn man die Übertragungen zwischen Personen im Ausland untereinander dazuzählt. Nur der Kan-

ton Wallis hätte in den vergangenen zehn Jahren durchschnittlich in etwa so viele Einheiten verbraucht, wie ihm auch zugeteilt gewesen waren (rund 334 Bewilligungen im Jahresdurchschnitt bei 330 jährlich effektiv zugeteilten Einheiten) (vgl. nachfolgende Tabelle und weiter unten die Anhänge mit Übersichten zu allen bewilligten Erwerben von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels durch Personen im Ausland von 2016-2025).

Tabelle über die Bewilligungen von Ferienwohnungserwerben zwischen nicht dem BewG unterstellten Personen und Personen im Ausland («P.i.A.») sowie zwischen Personen im Ausland untereinander (schweizweit).⁴⁷

Jahr	P.i.A. von Nicht-P.i.A.	P.i.A. von P.i.A.	Total	verfügbares Kontingent
2025	571	202	773	1500
2024	495	208	703	1500
2023	503	200	703	1500
2022	800	226	1026	1500
2021	724	277	1001	1500
2020	554	264	818	1500
2019	525	264	789	1500
2018	508	282	790	1500
2017	432	258	690	1500
2016	418	247	665	1500
2015	475	244	719	1500
2014	642	336	978	1500
2013	843	330	1173	1500
2012	1030	367	1397	1500
2011	1026	325	1351	1500
2010	1428	445	1428	1500
2009	1373	377	1750	1500
2008	1413	509	1922	1500
2007	1644	594	2238	1500
2006	1381	561	1942	1420
Total	16785	6516	22856	
jährlicher Durchschnitt	839.25	325.80	1142.80	1495.75

Die Auswertung der Daten zeigt auf, dass die aktuell bei 1500 festgelegte jährliche gesamtschweizerische Höchstzahl an Bewilligungen für Ferienwohnungen viel zu hoch ist.

⁴⁷ Die Daten stammen aus der vom BJ nach Artikel 24 Absatz 3 BewG geführten Statistik.

Um die Entwicklung der Ferienwohnungserwerbe in den letzten zehn Jahren besser abzubilden und dem Anliegen der Vorlage (d.h. einen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarkts zu leisten) gerecht zu werden, wird vorgeschlagen, das Maximum der gesamtschweizerischen Höchstzahl in Absatz 2 um die Hälfte auf 750 Einheiten zu kürzen. Zudem sollen von dieser Höchstzahl 150 Einheiten für diejenigen Kantone reserviert werden, welche den kantonalen Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen (Art. 9 Abs. 2 BewG) für sich (noch) nicht vorgesehen haben. Aus dieser Reserve von Kontingentseinheiten sollen diesen Kantonen Einheiten für Härtefall-Bewilligungen nach Artikel 8 Absatz 3 BewG zur Verfügung gestellt werden (vgl. Erläuterung zu Art. 9 Abs. 4 VE-BewG oben). Und natürlich auch Einheiten für Erwerbe von Ferienwohnungen, sollten eine oder mehrere dieser Kantone den Bewilligungsgrund der Ferienwohnung inskünftig für sich vorsehen. Im letzteren Fall würde sich die Reserve von 150 dann jeweils entsprechend reduzieren (*Absatz 2^{bis}*). Sollte die Reserve irgendwann nicht mehr ausreichen, um das Bedürfnis an Kontingentseinheiten neu dazukommender Kantone zu decken, müsste der Bundesrat die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente dannzumal innerhalb der maximalen zulässigen Höchstzahl neu bemessen. Die restlichen maximal zur Verfügung stehenden 600 Einheiten (750 Einheiten minus Reserve von 150 Einheiten) sollen auf die Kantone, die den Bewilligungsgrund der Ferienwohnung für sich vorsehen (aktuell 17 Kantone), verteilt werden.

Sollte es zur hier vorgeschlagenen Änderung kommen, wird der Bundesrat den Kantonen bei der Revision der BewV maximal 600 Kontingentseinheiten zuteilen können. Damit wird das (ohne Reserven effektiv verfügbare) gesamtschweizerische Kontingent von heute 1500 um 60 Prozent auf 600 gekürzt. Schweizweit wurden von 2016 bis 2025 pro Jahr durchschnittlich rund 796 Bewilligungen für den Erwerb von Ferienwohnungen (Erwerbe unter Personen im Ausland inbegriffen) erlassen. Bei einer neuen Höchstzahl von 600 stünden den Kantonen insgesamt also rund ein Viertel weniger Einheiten zur Verfügung als sie in den letzten zehn Jahren pro Jahr durchschnittlich verbraucht hätten, hätte man Erwerbe unter Personen im Ausland untereinander auch an das Kontingent angerechnet (3/4 von 796 entsprechen rund 600). Mit Blick auf das Ziel der Vorlage erscheint eine solche Kürzung des Kontingents als notwendig und gerechtfertigt.

Eine Verteilung der 600 Einheiten würde gestützt auf den aktuellen Verteilschlüssel zu folgender neuen Verteilung führen:

Kt.	aktuell zugeteilte Kontingentseinheiten ⁴⁸	mögliche neue Verteilung der Kontingentseinheiten ⁴⁹	Anzahl Bewilligungen im Jahresdurchschnitt 2016-2025 (inkl. Übertragungen unter Personen im Ausland) ⁵⁰	voraussichtlich nicht verbrauchte Einheiten ⁵¹	evtl. benötigte Einheiten ⁵²
AR	20	8	1.00	7	
BE	140	56	68.50		12.5
FR	50	20	3.40	16.6	
GL	20	8	2.60	5.4	
GR	290	116	166.20		50.2
JU	20	8	0.00	8	
LU	50	20	0.90	19.1	
NE	35	14	1.70	12.3	
NW	20	8	4.50	3.5	
OW	20	8	6.40	1.6	
SH	20	8	0.00	8	
SZ	50	20	2.80	17.2	
SG	45	18	10.00	8	
TI	195	78	110.30		32.3
UR	20	8	2.80	5.2	
VD	175	70	80.30		10.3
VS	330	132	334.20		202.2
Total	1500	600	795.60	111.9	307.5

D. h. gestützt auf diese Berechnung wäre nur in wenigen Kantonen damit zu rechnen, dass die Kontingente nicht ausreichen. Betroffen wären vor allem die Tourismuskantone, welche in den letzten Jahren überdurchschnittlich viele Erwerbe von Ferienwoh-

⁴⁸ vgl. Anhang 1 BewV

⁴⁹ Anzahl der möglicherweise neu zugeteilten Kontingentseinheiten berechnet sich ausgehend von insgesamt 600 Einheiten, verteilt nach dem aktuell geltenden Verteilschlüssel gemäss Anhang 1 BewV.

⁵⁰ vgl. Anhänge 2-7 unten

⁵¹ Differenz zwischen der Anzahl der möglicherweise neu zugeteilten Kontingentseinheiten und der Anzahl der in den letzten zehn Jahren (2016-2025) pro Jahr durchschnittlich erteilten Bewilligungen (vgl. Anhänge zu den einzelnen Kantonen).

⁵² Differenz zwischen der Anzahl der in den letzten zehn Jahren (2016-2025) pro Jahr durchschnittlich erteilten Bewilligungen und der Anzahl der möglicherweise neu zugeteilten Kontingentseinheiten (vgl. Anhänge zu den einzelnen Kantonen).

nungen durch Personen im Ausland zu verzeichnen hatten. Insoweit ist aber auch darauf hinzuweisen, dass weiterhin die Möglichkeit bestehen wird, dass diese gewisse zusätzliche Kontingente aus dem Pool der nicht verbrauchten Kontingente beanspruchen können, wenn sie das eigene Kontingent ausgeschöpft haben (dazu Ziff. 4.2 unten).

Der Bundesrat wird die gesamtschweizerische Höchstzahl und die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen auf Verordnungsstufe bestimmen (Art. 11 Abs. 1 BewG). Es wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein, ob es aufgrund der staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Interessen des Landes angezeigt erscheint, das vorgesehene Maximum von 600 (750 abzüglich der Reserve von 150) an Kontingentseinheiten an die Kantone, die den kantonalen Bewilligungsgrund des Ferienwohnungserwerbs kennen, zu verteilen. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund eines noch weiter angespannten Wohnungsmarktes weniger als 600 Kontingentseinheiten auf die Kantone verteilt werden könnten. Ebenfalls nicht auszuschliessen ist die Festlegung eines anderen Verteilschlüssels anhand der Bemessungskriterien von Artikel 11 Absatz 3 BewG.

Es ist vorgesehen, bei der Revision der Ausführungsbestimmungen in der BewV das heute geltende System für nicht verbrauchte Kontingentseinheiten weiterzuführen (Übertragung auf das Folgejahr und möglicher Verbrauch bis am 31. Oktober [Art. 9 Abs. 3 und 4 BewV], Pool-Lösung zur Verteilung von nicht verbrauchten Kontingenten auf die anderen Kantone [Art. 9 Abs. 4-7 BewV]). Die Flexibilität, welche dieses bestehende System bietet, um nicht gebrauchte Einheiten auf die Kantone zu verteilen, welche solche benötigen, spricht zurzeit für dessen Beibehaltung. Damit könnten insbesondere diejenigen Kantone, welche von der vorgesehenen Kürzung und Neuverteilung stärker betroffen sein werden als andere, allenfalls fehlende Kontingentseinheiten aus dem Pool der nicht verbrauchten Einheiten beziehen.

Insgesamt ist durch die Kürzung und der Anrechnung von Veräusserungen unter Personen im Ausland untereinander mit einem Rückgang von Ferienwohnungserwerben durch Personen im Ausland zu rechnen. Der mögliche Rückgang lässt sich nur grob schätzen. Verglichen am jährlichen Durchschnitt der Anzahl Bewilligungen der letzten zehn Jahre könnte mit einem Rückgang von mindestens rund 196 Erwerben ($=795.6-600$, vgl. Tabelle zur möglichen Neuverteilung der Kontingente oben) pro Jahr gerechnet werden. Falls die Kantone, die ihre Kontingente ausgeschöpft haben, keine Gesuche auf die Zuteilung nicht verbrauchter Kontingentseinheiten stellen würden (Art. 9 Abs. 4 BewV), könnten es pro Jahr sogar durchschnittlich 307.5 ($=195.6+111.9$) Erwerbe weniger sein. Selbst wenn diejenigen Kantone, welche von der vorgeschlagenen Kürzung stärker betroffen sein werden, Gesuche auf Zuteilung nicht verbrauchter Einheiten stellen sollten, dürfte die Anzahl der zusätzlichen Einheiten für einen Kanton die Hälfte seines Jahreskontingents nicht überschreiten (Art. 9 Abs. 5 BewV) und wären mit eventuell 111.9 nicht gebrauchter Einheiten (gestützt auf die durchschnittliche Anzahl Erwerbe der letzten zehn Jahre) nicht genügend Einheiten verfügbar um die zu erwartenden Defizite bei den von der Kürzung am stärksten betroffenen Kantone zu decken (vgl. obenstehende Tabelle zur möglichen Neuverteilung der Kontingente).

Artikel 14 Absatz 1 und 4^{bis}

Um einen effektiven Vollzug des BewG sicherstellen zu können, müssen Bedingungen und Auflagen, welche vorgeben, dass das Grundstück zu dem von der Erwerberin oder vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet wird, auch bei Erwerben angeordnet werden können, bei welchen die Bewilligungsbehörde zum Schluss gelangt, dass sie nicht bewilligungspflichtig sind (sog. Feststellungsverfügung über die Nichtbewilligungspflicht). Artikel 14 Absatz 1 BewG sieht diese Möglichkeit indes heute explizit nur für Bewilligungen vor. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Betriebsstättenerwerb (vgl. BGE 129 II 361) ordnen Bewilligungsbehörden Bedingungen und Auflagen in der Praxis aber auch bei Feststellungsverfügungen an, welche die Nichtbewilligungspflicht feststellen. Mit der Vorlage werden gleich zwei Ausnahmetatbestände von der Bewilligungspflicht eingeführt (Art. 6a und 6b VE-BewG). Es wird daher die Gelegenheit genutzt, was in der Praxis und Rechtsprechung verfahrensrechtlich bereits länger gilt, nun auch im Gesetz abzubilden. Nach *Absatz 1* sollen Bedingungen und Auflagen auch bei nicht der Bewilligungspflicht unterliegenden Erwerben angeordnet werden.

Erwirbt eine Person im Ausland nach Artikel 7 Buchstabe a oder b BewG bewilligungsfrei ein Grundstück, gelten die einer Erblasserin oder Veräusserin oder einem Erblasser oder Veräusserer allenfalls auferlegten Bedingungen und Auflagen im Sinne des BewG nach konstanter Rechtsprechung und Praxis der Behörden für die Erwerberin oder den Erwerber weiter, was im vorgeschlagenen Absatz 4^{bis} nun der Klarheit halber ebenfalls explizit festgehalten ist. Die Bewilligungsfreiheit des Erwerbs bedeutet nicht, dass für die neue Grundeigentümerschaft die Auflagen, welche an den ursprünglichen Erwerb geknüpft wurden, untergehen. Die mit diesen Auflagen beim ursprünglichen Erwerb begründeten öffentlich-rechtlichen Nutzungsbeschränkungen des Grundeigentums gelten weiterhin. Die Rechtsnachfolgerin oder der Rechtsnachfolger hat im Zusammenhang mit der zulässigen Nutzung der Grundstücke folglich dieselben Rechte und Pflichten wie die ursprüngliche Erwerberin oder der ursprüngliche Erwerber (z. B. Wiederveräusserungspflicht, Verbot der Vermietung an Dritte, beschränkte Nutzungsmöglichkeiten etc.). Daraus folgt namentlich, dass die neu vorgeschlagene Wiederveräusserungspflicht bei der Hauptwohnung etwa auch für die gesetzlichen Erbinnen und Erben im Sinne des schweizerischen Rechts gilt und sie die Hauptwohnung der Erblasserin oder des Erblassers veräussern müssen, sofern diese nicht zweckentsprechend genutzt wird und die Umnutzung nicht mit dem BewG vereinbar sein sollte.

Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a und b

Die Änderungen sind auf die Anpassungen in Artikel 25 Absatz 1 und Artikel 27 VE-BewG zurückzuführen. Es wird auf die Erläuterungen zu diesen Bestimmungen verwiesen.

Artikel 19a Baubewilligungsbehörde

Der Einbau von Wohnungen in ein Betriebsstättegebäude (d.h. die teilweise oder gänzliche Umnutzung des entsprechenden Grundstücks) ist schon gemäss geltendem

Recht bewilligungspflichtig bzw. aufgrund der sehr eingeschränkten Bewilligungsgründe dem Grundsatz nach verboten. Dies wird im vorgeschlagenen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h VE-BewG neu der Rechtsklarheit halber noch explizit erwähnt. Im Fall der Annahme der möglichen Erweiterung der Vorlage geht dies e contrario auch aus dem darin vorgesehenen Artikel 6a Absatz 1 VE-BewG hervor, nach welchem der Erwerb nur deshalb ohne Bewilligung zulässig ist, weil das Grundstück der Ausübung der eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit dient. Da nach geltendem Recht eine Kontrollbehörde fehlt, wird vorliegend die Baubewilligungsbehörde punktuell bei Umnutzungen als solche bezeichnet. Das Vorgehen der Baubewilligungsbehörde entspricht jenem des Grundbuchamts und des Handelsregisteramts (Art. 18 Abs. 1 und 2 BewG). D. h. sie verweist die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller gemäss *Absatz 1*, die oder der um eine Umnutzung zu Wohnzwecken nachsucht, an die BewG-Bewilligungsbehörde, wenn sie nicht ausschliessen kann, dass es sich bei ihr oder ihm um eine Person im Ausland handelt. Stellt die BewG-Bewilligungsbehörde fest, dass es sich bei der gesuchstellenden Person um eine Person im Ausland handelt und eine solche Umnutzung nach dem BewG nicht bewilligt werden kann, muss die Baubewilligungsbehörde nach *Absatz 2* die Baubewilligung für die Umnutzung verweigern.

Artikel 19b Transaktionen mit kotierten Effekten

In der 2017 geplanten Revision des BewG wurde bereits die Wiederunterstellung des Erwerbs von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft, die an einer Schweizer Börse kotiert sind, unter die Bewilligungspflicht vorgeschlagen. In der dazugehörigen Vernehmlassung wurde allerdings kritisiert, dass bei einer solchen Wiederunterstellung sämtliche der betroffenen Gesellschaften zu einer Dekotierung ihrer Aktien gezwungen wären, um einen Erwerb durch Personen im Ausland verhindern zu können.⁵³ Die Anonymität beim Börsenhandel führt dazu, dass die börsenkotierten Immobiliengesellschaften ohne Gesuch der Aktionärinnen und Aktionäre auf Eintragung ins Aktienbuch deren Identität nicht kennen und daher auch nicht zweckmässig prüfen können, ob ein BewG-relevanter Tatbestand vorliegen könnte.

Der Kritik, dass eine Bewilligungspflicht des Erwerbs von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft, die an einer Schweizer Börse kotiert sind, die Wohnimmobiliengesellschaften zur Dekotierung ihrer Aktien zwingt, kann nicht gefolgt werden. Vielmehr ist es möglich, präventive Massnahmen zu ergreifen, damit es nicht zu einem unzulässigen Erwerb von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft kommt. Entsprechende Massnahmen können der Besonderheit, dass der Börsenhandel anonym erfolgt, durchaus Rechnung tragen. Dies ist möglich, indem eine präventive Kontrolle vor Abschluss der Transaktion auf Stufe des Handelssystems eingeführt wird. Die Börsenteilnehmenden sollen in die Pflicht genommen werden. Sie sollen bereits beim Erstkontakt mit den Anlegerinnen und Anlegern prüfen, ob der beabsichtigte Erwerb von kotierten Effekten und damit die Ausführung des erhaltenen Auftrags überhaupt mit dem BewG vereinbar ist. Diese präventive Kontrolle weist den Vorteil auf, dass allfällige

⁵³ Vgl. Bericht www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > Vernehmlassung 2017/19.

unzulässige Erwerbe nicht im Nachhinein und unter administrativ hohem Aufwand rückabgewickelt werden müssen.

Nach Artikel 19b VE-BewG sind Börsenteilnehmende, die zu einer Schweizer Börse nach Artikel 26 Buchstabe b FinfraG zugelassen wurden, dazu verpflichtet, für Transaktionen in kotierten Effekten von Immobiliengesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. d und e VE-BewG), von Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE-BewG) oder von Immobilien-SICAV (Art. 4 Abs. 1 Bst. c^{bis} VE-BewG) vor deren Ausführung zu prüfen, ob die Erwerberin oder der Erwerber im Sinne des BewG bewilligungspflichtig ist. Falls dies und damit die Bewilligungspflicht nach Artikel 2 Absatz 1 BewG nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden kann, ist die Ausführung des Auftrages zu verweigern. Für die Prüfung, ob ein BewG relevanter Tatbestand vorliegt, haben die Börsenteilnehmenden also insbesondere zweierlei zu prüfen:

- (1) Handelt es sich um einen BewG relevanten Erwerbstatbestand, d.h. um den Erwerb von Anteilen an einem Immobilienfonds (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE-BewG) oder einer Immobilien-SICAV (Art. 4 Abs. 1 Bst. c^{bis} VE-BewG) oder aber um den Erwerb von Aktien einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. e VE-BewG) oder deren Aktiven nach ihrem Verkehrswert zu mehr als einem Drittel aus Grundstücken in der Schweiz bestehen (Art. 4 Abs. 1 Bst. d VE-BewG)? Aufgrund der Fach- und Branchenkenntnisse der Börsenteilnehmenden darf vorausgesetzt werden, dass sie den tatsächlichen Zweck und die Zusammensetzung der Aktiven der kotierten Unternehmen und Fonds kennen und somit mit verhältnismässigem Aufwand einordnen können, ob die in Auftrag gegebene Transaktion objektiv bewilligungspflichtig ist oder nicht.
- (2) Handelt es sich bei der Person, die den Auftrag erteilt hat, um eine Person im Ausland nach Artikel 5 BewG? Diese Prüfung bedingt bei natürlichen Personen Abklärungen über die Nationalität, einen allfälligen Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Abklärungen über den Ort des Lebensmittelpunktes. Bei juristischen Personen mit Sitz in der Schweiz muss ausgeschlossen werden, dass eine ausländische Beherrschung besteht (Art. 5 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 6 BewG). Was die subjektive Bewilligungspflicht betrifft (Person im Ausland im Sinne von Art. 5 ff. BewG), dürften Börsenteilnehmende in diesem Bereich auf bereits heute im Zusammenhang mit der Geldwäschereiprävention bestehenden «Know-your-Customer»-Prozessen aufbauen können.

Damit der Prüfaufwand für die Börsenteilnehmenden nicht unverhältnismässig wird, wird hier eine vereinfachte Prüfung der Bewilligungspflicht vorgeschlagen. Üblicherweise müsste nämlich insbesondere noch geprüft werden, woher die Mittel zur Finanzierung des Erwerbs stammen. Im Einzelfall kann sich bereits die vorgeschlagene Prüfung als nicht ganz einfach gestalten. Die Börsenteilnehmenden sind aber nicht verpflichtet, hier weitreichende Abklärungen zu tätigen. Ganz im Gegenteil ist bei Zweifeln daran, ob es sich bei der erwerbenden Person um eine Person im Ausland handelt und auch ob überhaupt ein BewG-relevantes Geschäft (d.h. ein Erwerb nach Artikel 4 Abs. 1 Bst. c, c^{bis}, d oder e) vorliegt, stets die Ausführung des Auftrags zu verweigern.

Es liegt dann an der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber, bei der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde für den Erwerb (evtl. *bereits sogar vorgängig*) eine Bewilligung einzuholen bzw. eine Feststellung darüber, dass der besagte Erwerb nicht bewilligungspflichtig ist (vgl. Art. 17 BewG). Falls eine rechtskräftige Verfügung der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde beigebracht wird, welche den Erwerb bewilligt oder bescheinigt, dass der Erwerb nicht der Bewilligungspflicht unterliegt, darf der (Börsen-)Auftrag ausgeführt werden (*Absatz 2*).

Als neue börsenrelevante Gesetzesbestimmung führt Artikel 19b VE-BewG (indirekt) zu einer neuen Pflicht für die Börsen selbst. So sind die Börsen dazu angehalten, diese neuen vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Pflichten der Börsenteilnehmenden in ihrem jeweiligen Handelsreglement aufzunehmen, deren Einhaltung zu überprüfen und im Widerhandlungsfall Sanktionen zu ergreifen. Die Börsen unterbreiten ihre Handelsreglemente und deren Änderungen der FINMA zur Genehmigung (vgl. Art. 27 Abs. 4 FinfraG). Die Kontrolle über die Aufnahme dieser neuen Pflicht in die Handelsreglemente ist damit sichergestellt und eine Regelung auf Gesetzesstufe (im BewG oder einem finanzmarktrechtlichen Erlass), welche die Börsen unmittelbar zum beschriebenen Vorgehen verpflichten würde, erübrigt sich.

Um ihren Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 ordnungsgemäss nachzukommen, reicht es seitens der Börsenteilnehmenden nicht aus, dass sie bei ihrer Prüfung nach Absatz 1 bloss auf unbewiesene Behauptungen der Erwerberin oder des Erwerbers abstellen. In *Absatz 3* wird deshalb vorgesehen, dass die erwerbende Person der Börsenteilnehmerin oder dem Börsenteilnehmer Auskunft über alle Tatsachen geben muss, die für die Prüfung nach Absatz 1 von Bedeutung sind. Börsenteilnehmende dürfen daher von der Erwerberin oder dem Erwerber sämtliche Informationen einholen und Akten herausverlangen, die belegen, dass die Erwerberin oder der Erwerber keine Person im Ausland ist und – soweit die Erwerberschaft über solche Informationen verfügt – es sich nicht um einen Erwerb nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c, c^{bis}, d oder e handelt. Verweigert die Erwerberin oder der Erwerber die notwendige und zumutbare Mitwirkung bei der Auskunftserteilung bei den Abklärungen nach Absatz 1, haben die Börsenteilnehmenden die Auftragsausführung zu verweigern.

Artikel 19b VE-BewG legt neue originäre Pflichten der Börsenteilnehmenden fest. Diese unterstehen der üblichen Aufsicht durch die FINMA; etwa vergleichbar mit der Aufsicht wie sie für eine angemessene Organisation der Banken besteht, zu welcher eben auch gehört, dass die Banken geltende Normen einhalten.

Um Umgehungsgeschäfte möglichst zu verhindern, müssen nach *Absatz 4* dieselben Pflichten auch bei ausserbörslichen Transaktionen mit kotierten Effekten gelten. Personen, die entsprechende kotierte Effekten gewerbsmässig ausserbörslich handeln (z.B. Banken, Wertpapierhäuser, Broker, Broker-Netzwerke) haben also im Hinblick auf die Prüfung, ob die Ausführung eines Kundenauftrags mit dem BewG vereinbar ist, dieselben Pflichten und Rechte wie die Börsenteilnehmenden beim börslichen Handel einzuhalten (Absätze 1-3). Umgehungspotential besteht ferner auch im Zusammenhang mit Depottransfers. Ein Depottransfer stellt grundsätzlich ebenfalls einen Erwerbstatbestand dar, weshalb die Depotbank bei einem Übertrag (Verbuchung der

Bucheffekten in einem Effektenregister) die Identität der Erwerberin oder des Erwerbers ebenfalls überprüft. Allerdings ist die Depotbank bei einem solchen Vorgang (off-exchange Weiterverkauf) nicht mehr in der Funktion einer Börsenteilnehmerin involviert. Die in den Absätzen 1-3 statuierten Prüfpflichten bezüglich der Vereinbarkeit von Transaktionen mit dem BewG sollen aber nicht nur auf Börsentransaktionen Anwendung finden, sondern gemäss Absatz 4 auf jegliche Art gewerbsmässig durchgeführter Übertragung (auch off-exchange) von Anteilen an kotierten Anlagevehikeln mit Immobilien. Demnach sind beispielsweise Banken also nicht nur als Börsenteilnehmerinnen im Börsengeschäft, sondern auch in ihrer blossen Wertpapierhaus- und Depotbankfunktion in die Pflicht zu nehmen; analog etwa wie bei der Geldwäschereibekämpfung, wo sie die geltenden Regelungen auch bei Depotauslieferungen etc. beachten müssen. Aber nicht nur Banken, sondern sämtliche Personen, die ausserbörsliche Transaktionen mit kotierten Effekten gewerbsmässig durchführen, sollen denselben Pflichten unterstehen.

Zur strafrechtlichen Sanktion im Falle pflichtwidrigen Verhaltens im Zusammenhang mit börslichen oder ausserbörslichen Transaktionen mit kotierten Effekten wird auf die neuen Bestimmungen in Artikel 28a VE-BewG verwiesen.

Artikel 24 Absatz 3

Nach geltendem Recht liefern die zuständigen Behörden dem BJ die zur Führung *und* Veröffentlichung einer Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland notwendigen Angaben (Art. 24 Abs. 3 BewG). Gemäss dem neuen *Absatz 3* soll die Führung der Statistik künftig nicht mehr dem Bund, sondern den Kantonen obliegen. Um weiterhin einen schweizweiten Überblick über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland gewährleisten zu können, sollen die Kantone dem BJ aber auch künftig die zur Veröffentlichung einer diesbezüglichen Statistik notwendigen Angaben liefern. Der Bundesrat wird gestützt auf Artikel 36 Absatz 1 BewG die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Führung der Statistik durch die Kantone und dazu, welche Angaben sie dem Bund zur Veröffentlichung der (schweizweiten) Statistik liefern sollen, erlassen. Es ist derzeit davon auszugehen, dass die Statistik inhaltlich unverändert weitergeführt werden soll. Insofern dürfte sich der Bundesrat für die Ausführungsbestimmungen am bestehenden Artikel 20 BewV orientieren.

Ersatzlos gestrichen wird der zweite Teilsatz des geltenden Artikel 24 Absatz 3 BewG, wonach das BJ den zuständigen Behörden Auskunft über Tatsachen erteilt, die für die Bewilligungspflicht oder die Bewilligung von Bedeutung sind. Das BJ wird künftig nur noch Angaben *zur Veröffentlichung* einer (schweizweiten) Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland erhalten. Diese Angaben werden voraussichtlich keine Informationen über Tatsachen enthalten, die für die Bewilligungspflicht oder die Bewilligung (in einzelnen Fällen) von Bedeutung sein werden. Heute dient dieser zweite Teilsatz von Absatz 3 dazu, dass das BJ die mit den Angaben zur Führung der Statistik gemeldeten Personendaten auch zu anderen als statistischen Zwecken verwenden darf (Art. 20 Abs. 5 BewV). Dies ist nötig, um zu kontrollieren, ob das Doppeleigentumsverbot bei Erwerben von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels nach Artikel 12 Buchstabe d BewG eingehalten wird. Die Kantone ha-

ben heute keine Möglichkeit zu prüfen, ob eine Person im Ausland bereits eine Ferienwohnung in einem anderen Kanton besitzt, wenn diese ein Gesuch auf Erteilung einer Erwerbsbewilligung stellt. Hier übernimmt das BJ als beschwerdelegitimierte Behörde die Kontrolle des Doppeleigentums, indem es in seiner Datenbank zur Erstellung der Statistik nachschaut, ob die Erwerberin oder der Erwerber bereits als Inhaberin oder Inhaber einer Ferienwohnung eingetragen ist. Bei einem Treffer kann es den Kanton entsprechend informieren, damit dieser eine allfällig erteilte Erwerbsbewilligung vor dem Eintritt ihrer Rechtskraft widerrufen kann. Künftig werden die kantonalen Bewilligungsbehörden sowie das BJ mittels landesweiter Grundstücksuche (Grundstücksuchdienst, Kapitel 6a der Grundbuchverordnung⁵⁴) prüfen können, ob die gesuchstellende Person im Ausland bereits eine Ferienwohnung in der Schweiz besitzt. Der Bundesrat wird die Inkraftsetzung der Anpassung von Artikel 24 Absatz 3 VE-BewG zu gegebener Zeit mit dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Grundstücksuchdienstes abstimmen, um eine lückenlose Kontrolle des Doppeleigentums zu gewährleisten. Im Übrigen wird das BJ ihm bekannte Tatsachen, die für die Bewilligungspflicht oder die Bewilligung von Bedeutung sind, auch künftig gestützt auf die allgemeine Rechts- und Amtshilfe an die für das BewG zuständigen Behörden weiterleiten können (Art. 24 Abs. 1 BewG).

Artikel 24a Meldepflicht der Einwohnerkontrolle

Nutzen Personen im Ausland, die eine Hauptwohnung mit einer Bewilligung nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e VE-BewG erworben haben, diese nicht mehr als Hauptwohnsitz für sich und ihre Familie, müssen sie diese Wohnung innert zwei Jahren veräussern (vgl. Art. 8 Abs. 1^{bis} VE-BewG). Die hier in *Absatz 1* vorgesehene Meldepflicht der kommunalen Einwohnerkontrollen verringert mit bescheidenem administrativem Aufwand das Risiko, dass der Wohnsitzwechsel, welcher die Wiederveräusserungspflicht auslöst, von der für den Vollzug zuständigen BewG-Bewilligungsbehörde unentdeckt bleibt. Die für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörden haben der zuständigen kantonalen BewG-Bewilligungsbehörde folgende Änderungen der Meldeverhältnisse mitzuteilen: (1) wenn Personen im Ausland nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} BewG innerhalb der Gemeinde die Wohnung wechseln oder (2) wenn sie aus der Gemeinde wegziehen. Die zuständige Bewilligungsbehörde ist diejenige am Ort des Grundstücks (vgl. Art. 15 BewG). Personen im Ausland nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} BewG sind Drittstaatsangehörige (Nicht-EU-/EFTA-Staatsangehörige) ohne Niederlassungsbewilligung C. Erwirbt eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit (Nicht-EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit) mit Aufenthaltsbewilligung B eine Hauptwohnung und erlangt sie während deren zweckentsprechenden Nutzung eine Niederlassungsbewilligung C, gilt für sie die Wiederveräusserungspflicht nicht mehr. Deshalb genügt es, wenn die Einwohnerkontrollen nur die Wohnungswechsel von Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung B melden.

Die Bewilligungsbehörde überprüft, ob eine der gemeldeten Personen von ihr eine Bewilligung für den Erwerb einer Hauptwohnung nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e VE-BewG erhalten hat. Trifft dies zu, wirkt sie darauf hin und unternimmt nötigenfalls die

⁵⁴ Grundbuchverordnung vom 23. September 2011, GBV; SR **211.432.1**

nach Artikel 25 ff. VE-BewG erforderlichen Schritte, damit die Wohnung innert zwei Jahren veräussert wird. Nach *Absatz 2* kann sie zwecks Kontaktaufnahme mit der um- bzw. wegziehenden Person bei der für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörde die aktuelle Wohnadresse dieser um- oder wegziehenden Person kostenlos nachfordern. Aus Datenschutzgründen wird darauf verzichtet, die meldepflichtige Behörde damit zu beauftragen, bei sämtlichen Meldungen die neue Wohnadresse der um- oder wegziehenden Person zu melden. Schliesslich werden nicht alle der gemeldeten Personen über eine Hauptwohnung verfügen und damit der Wiederveräusserungspflicht nach Artikel 8 Absatz 1^{bis} VE-BewG unterstehen. Die BewG-Bewilligungsbehörde soll nur die für ihre Aufgaben, d. h. insbesondere die Kontrolle der Wiederveräusserung, notwendigen Daten abfragen können.

Artikel 25 Widerruf der Bewilligung und der Verfügung über die Bewilligungspflicht sowie nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht

Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass nicht nur die Bewilligung, sondern auch die Feststellung, dass die Erwerberin oder der Erwerber keiner Bewilligung bedarf, von Amtes wegen widerrufen wird, wenn die Erwerberin oder der Erwerber sie durch unrichtige Angaben erschlichen hat oder eine Auflage trotz Mahnung nicht einhält. Sofern bei bewilligungsfreien Erwerben anlässlich einer Feststellungsverfügung Auflagen angeordnet werden, sollen bei Nichteinhaltung dieser Auflagen dieselben Rechtsfolgen eintreten wie bei Nichteinhalten von Auflagen, welche zusammen mit einer Bewilligung erlassen werden (vgl. oben zu Art. 14 Abs. 1 VE-BewG). Rechtsgeschäfte über einen Erwerb, für den die Erwerberin oder der Erwerber einer Bewilligung bedarf, bleiben ohne rechtskräftige Bewilligung unwirksam (Art. 26 Abs. 1 BewG). Sie werden nichtig, wenn die Erwerberin oder der Erwerber das Rechtsgeschäft vollzieht, ohne um die Bewilligung nachzusuchen. Dasselbe gilt, wenn die Bewilligungsbehörde die Bewilligung rechtskräftig verweigert oder widerrufen hat (Art. 26 Abs. 2 Bst. a und b BewG). Falls nun die Feststellung, dass die Erwerberin oder der Erwerber keiner Bewilligung bedarf, gestützt auf den neuen Absatz 1 widerrufen wird, wird gleichzeitig die Bewilligungspflicht festzustellen sein und – falls kein Bewilligungsgrund gegeben sein wird – die Bewilligung zu verweigern sein. Somit werden auch beim Widerruf einer Feststellungsverfügung die Rechtsfolgen der Unwirksamkeit und Nichtigkeit nach Artikel 26 BewG eintreten. Unwirksamkeit und Nichtigkeit haben zur Folge, dass von Amtes wegen die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes verfügt werden muss (Art. 26 Abs. 4 Bst. c und Art. 27 VE-BewG).

Nach der Rechtsprechung ist unter geltendem Recht eine nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht ausgeschlossen, wenn die Erwerberin oder der Erwerber gegenüber einer Behörde keine täuschenden oder falschen Angaben gemacht und diese keine weiteren Abklärungen des Sachverhalts vorgenommen hat. Mit der vorgeschlagenen Neufassung von *Absatz 1^{bis}* soll eine nachträgliche Überprüfung unabhängig von einem Fehlverhalten der Erwerberin oder des Erwerbers jederzeit möglich sein, wenn die Erwerbsvoraussetzungen nicht gegeben waren.

Absatz 2 bleibt unverändert und wird nur aus gesetzestechnischen Richtlinien im Vorentwurf erwähnt.

Gliederungstitel vor Artikel 26

Dieser Titelhinweis auf das Zivilrecht ist aufzuheben, weil nach der vorgeschlagenen Anpassung von Artikel 27 Absatz 1 BewG ein rechtswidriger Zustand nicht mehr mittels zivilrechtlicher Klage, sondern mittels verwaltungsrechtlicher Verfügung beseitigt werden soll.

Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe c

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung aufgrund der Änderung von Artikel 27 Absatz 1 BewG.

Artikel 27 Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes

Ist ein Grundstück widerrechtlich erworben worden und wurde dies in einer rechtskräftigen Verfügung festgestellt, muss nach geltendem Recht die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde oder subsidiär das BJ beim Zivilrichter eine Klage auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes einreichen.

Künftig soll nach *Absatz 1* in einem weiteren Verfahrensschritt direkt diejenige Behörde die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes verfügen, die erstinstanzlich die Rechtswidrigkeit festgestellt hat, somit die Bewilligungsbehörde. Die bisherige Regelung auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes mittels Klage beim Zivilrichter hat sich nicht bewährt. Sie ist zu umständlich. Zudem sind die kantonalen beschwerdeberechtigten Behörden mit dem Zivilprozessrecht weniger vertraut. Sie sind in der Praxis deshalb dazu übergegangen statt eines gerichtlichen Klageverfahrens zu durchlaufen, einen Vergleich abzuschliessen. Dabei können für den Einzelfall passende und mit dem BewG vereinbare Lösungen gefunden werden. Zudem lassen sich dadurch auch Prozessrisiken sowie personelle Engpässe bei den kantonal beschwerdeberechtigten Behörden vermeiden. Mit dem neu vorgeschlagenen Vorgehen soll es den Kantonen erleichtert werden, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

Wie in der heutigen Regelung von Artikel 27 BewG vorgesehen, soll der rechtswidrige Zustand primär durch die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes beseitigt werden. Erweist sich dies als unmöglich oder unverhältnismässig soll die Bewilligungsbehörde den freihändigen Verkauf des Grundstücks oder dessen öffentliche Versteigerung nach den Vorschriften über die Zwangsverwertung von Grundstücken anordnen (*Absatz 1 Buchstabe a und c*). Den freihändigen Verkauf oder die öffentliche Versteigerung nach den Vorschriften über die Zwangsverwertung ordnet die Bewilligungsbehörde auch an, falls die Erwerberin oder der Erwerber einer ihr oder ihm obliegenden Wiederveräußerungspflicht nach Artikel 6a Absatz 3, 6b Absatz 3 oder 8 Absatz 1^{bis} trotz Mahnung nicht nachkommt (*Absatz 1^{bis}*). Gilt es eine juristische Person wegen Verfolgung unsittlicher oder widerrechtlicher Zwecke aufzuheben (Art. 57 Abs. 3 ZGB), verfügt die Bewilligungsbehörde die Auflösung der juristischen Person mit Verfall ihres Vermögens an das Gemeinwesen (*Absatz 1 Buchstabe b*). Gegen die Verfügung auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes steht die Beschwerde an die kantonale BewG-Beschwerdeinstanz und an das Bundesgericht, nun aber an eine öffentlich-rechtliche Abteilung, offen.

Die Erwerberin oder der Erwerber kann in den Fällen nach Absatz 1 und 1^{bis} nur ihre oder seine Gestehungskosten beanspruchen; ein Mehrerlös sowie unrechtmässig erwirtschaftete Vorteile fallen dem Kanton zu (*Absatz 2*). Dies gilt auch, falls eine solche Veräusserung Folge einer Missachtung einer Wiederveräusserungspflicht sein sollte. Die Verpflichtung einen bei der Wiederveräusserung erwirtschafteten Mehrerlös dem Kanton abgeben zu müssen, soll präventiv zur Einhaltung der Verpflichtung beitragen. Jeglicher Gewinn, welchen die Erwerberin oder der Erwerber im Zusammenhang mit dem Grundstück oder Rechten daran erwirtschaftet hat, soll abgeschöpft und an den Kanton abgeführt werden. Verstösse gegen das BewG sollen sich nicht lohnen. Zu den erwirtschafteten Vorteilen zu zählen sind namentlich unrechtmässig erzielte Mietzeinsinnahmen durch die Vermietung oder Verpachtung des Grundstücks sowie auch Dividenden bei Beteiligungen an Gesellschaften, welche Immobilien halten.

Die übrigen Anpassungen in den *Absätzen 3, 4 und 5* stellen redaktionelle Anpassungen dar.

Die Frist, innert welcher die Behörde eine Verfügung nach Absatz 1^{bis} erlassen muss, wird im neuen *Absatz 4^{bis}* geregelt. Eine Verfügung auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes hat bei Missachtung einer Wiederveräusserungspflicht innert einem Jahr nach Ablauf der Mahnfrist zu ergehen; im Übrigen innert zehn Jahren nach Ablauf der (nicht erstreckbaren) zweijährigen Frist zur Wiederveräusserung, wobei die Frist während eines Verfahrens zur Feststellung der Bewilligungspflicht ruht. Und spätestens bis zur Verjährung der Strafverfolgung, wenn diese länger dauern sollte. Bei einem allfällig unbenutzten Ablauf der Frist könnte die Wiederveräusserungspflicht nicht mehr durchgesetzt werden.

Nach geltendem Recht wird die Zivilklage vom BJ erhoben, falls die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde nicht handelt (Art. 27 Abs. 1 BewG). Sollte das BJ künftig davon erfahren, dass ein rechtswidriger Zustand besteht und dieser von der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde nicht nach Artikel 27 VE-BewG beseitigt wird, könnte es jederzeit von der Bewilligungsbehörde einen Entscheid über die Bewilligungspflicht verlangen und so in das Geschehen eingreifen (Art. 15 Abs. 3 Bst. b BewV).

Gliederungstitel vor Art. 28

Weil der Gliederungstitel vor Artikel 26 aufgehoben wird, erhält jener vor Artikel 28 die Ziffer «2.» statt «3.».

Artikel 28a Verletzung von Pflichten bei Transaktionen mit kotierten Effekten

Mit Artikel 19b VE-BewG wird den Börsenteilnehmenden und anderen Personen, die kotierte Effekten gewerbsmässig ausserbörslich handeln oder auf andere Art und Weise übertragen die Pflicht auferlegt, nach BewG bewilligungspflichtige Transaktionen nicht auszuführen, sofern keine Erwerbsbewilligung vorliegt (vgl. oben Erläuterungen zu Art. 19b VE-BewG). Bei den verpflichteten Börsenteilnehmenden und Dienstleisterinnen und Dienstleister, die kotierte Effekten gewerbsmässig ausserbörslich han-

deln oder übertragen, handelt es sich um Private, welche in ihrem eigenen unternehmerischen Interesse an der Ausführung der entsprechenden Transaktionen interessiert sind. Um die Einhaltung der Pflichten nach Artikel 19b VE-BewG abzusichern, sind allfällige Widerhandlungen dagegen strafrechtlich zu sanktionieren. Da Börsen nur professionelle Marktteilnehmende zulassen, sind Privatpersonen für den Erwerb von börsenkotierten Anteilen auf die Mitwirkung der Börsenteilnehmenden angewiesen. Erst durch das Zutun der Börsenteilnehmenden, indem sie ihre Prüfpflichten nicht oder schlecht erfüllen und Kundenaufträge, denen bewilligungspflichtige Erwerbe zugrunde liegen, ausführen, wird es Personen im Ausland also überhaupt erst ermöglicht werden, mangels Bewilligung nichtige Rechtsgeschäfte in kotierte Effekten zu vollziehen und die Bewilligungspflicht gemäss BewG zu umgehen. Es wird vorgeschlagen, vorsätzliche Pflichtverletzungen mit einer Busse bis zu 250 000 Franken zu bestrafen. Bei Fahrlässigkeit soll die Busse bis zu 150 000 Franken betragen. Die hohen Bussen sollen abschreckend wirken, zumal die Börsenteilnehmenden private Interessen an der Ausführung der Kundenaufträge haben. Die Höhe der Busse rechtfertigt sich nicht zuletzt auch deshalb, weil ein von Gesetzes wegen unzulässiger Erwerb nur vollzogen werden kann, weil der oder die Börsenteilnehmende mitwirkt, indem er oder sie gesetzlich normierte Pflichten verletzt. Nach Artikel 19b Absatz 4 VE-BewG treffen andere Dienstleisterinnen und Dienstleister, die Transaktionen von kotierten Effekten gewerbsmässig ausserbörslich durchführen, dieselben Pflichten wie die Börsenteilnehmenden. Bei allfälliger Widerhandlung gegen die Pflichten in Artikel 19b VE-BewG unterliegen sie denselben strafrechtlichen Sanktionen.

Artikel 30 Sachüberschrift, Absatz 1 und 3

Die Missachtung von Veräusserungspflichten, d. h. namentlich der Wiederveräusserungspflichten nach Artikel 6a Absatz 3, Artikel 6b Absatz 3 und Artikel 8 Absatz 1^{bis} VE-BewG sowie auch der Mitveräusserungspflicht nach Artikel 6b Absatz 4 VE-BewG wird unter dieselbe Strafe gestellt, wie die Missachtung von Auflagen. Wer Veräusserungspflichten missachtet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (*Absatz 1*). Wenn die verpflichtete Person nachweist, dass sie sich innert der zweijährigen Frist zur Wiederveräusserung redlich um einen Verkauf bemüht hat, dürfte kein vorsätzlicher Verstoss gegen die Veräusserungspflicht vorliegen. Kann das Grundstück allerdings nur für einen tiefen Preis, der unter den Gestehungskosten liegt, veräussert werden, entbindet dies die verpflichtete Person nicht von der Veräusserungspflicht und ist ein allfälliger Verlust von der verpflichteten Person zu tragen. Kommt die Täterin oder der Täter nachträglich der Veräusserungspflicht nach, so ist die Strafe Busse bis zu 20 000 Franken (*Absatz 3*). Die Sachüberschrift ist entsprechend mit «Veräusserungspflichten» zu ergänzen.

Artikel 33 Absatz 1

Die Anpassungen in *Absatz 1* stellen redaktionelle Anpassungen an die Änderung in Artikel 27 VE-BewG dar.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Gemäss *Absatz 1* der Übergangsbestimmungen soll die Gesetzesänderung auch auf Rechtsgeschäfte anwendbar sein, die noch vor dem Inkrafttreten dieser Änderung abgeschlossen, aber im Zeitpunkt dieses Inkrafttretens noch nicht vollzogen (Eigentumsübertragung steht noch aus) oder noch nicht rechtskräftig entschieden worden sind. Vor Inkrafttreten rechtskräftig erworbene Hauptwohnungen müssen somit nicht veräussert werden, wenn sie nicht mehr als solche benutzt werden.

Absatz 2 legt fest, dass die vor Inkrafttreten dieser Änderung nicht gebrauchten und nicht verfallenen Kontingentseinheiten für Bewilligungen für Ferienwohnungen nicht verfallen sollen, sondern bei der nächsten Festlegung der jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente auf diese zu übertragen sind. Der Bundesrat wird bei der Revision der BewV die Übertragung der Einheiten und weitere Einzelheiten dazu näher bestimmen (Art. 36 Abs. 1 BewG). Dies voraussichtlich in (analoger) Anwendung von Artikel 9 Absatz 3-7 BewV. Damit werden die Kantone – im Vergleich zur neu vorgeschlagenen Regelung – zumindest übergangsweise mehr Kontingentseinheiten zur Verfügung haben. Die Kürzung der jährlichen kantonalen Kontingente wird damit, abhängig vom Zeitpunkt der Inkraftsetzung, voraussichtlich erst ein bis zwei Jahre nach erfolgter Änderung der neuen Regelung ihre volle Wirkung entfalten.

Änderung eines anderen Erlasses

Fälle unrechtmässiger Beteiligungen kommen häufig nur zufällig wegen Uneinigkeit unter den Beteiligten ans Licht, oder, falls eine Immobiliengesellschaft selbst wieder ein Grundstück erwirbt und im Zuge dessen der Aktionärs- bzw. Anlegerkreis überprüft wird. Aus diesem Grund sieht die Vorlage mit Artikel 19b VE-BewG und den Fremdänderungen des Kollektivanlagengesetzes präventive Kontrollen vor. Diese sollen die Umgehungen des BewG mittels Erwerbs von Anteilen an Gesellschaften und Fonds, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Immobilien ist, unrechtmässige Beteiligungen und Anlagen durch Personen im Ausland so weit wie möglich und mit verhältnismässigem Aufwand verhindern.

Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006⁵⁵ (KAG):

Artikel 10 Absatz 2 zweiter Satz

Nach Artikel 10 Absatz 2 KAG stehen kollektive Kapitalanlagen grundsätzlich sämtlichen Anlegerinnen und Anlegern offen, es sei denn, das KAG, das Fondsreglement oder die Statuten schränken den Anlegerkreis auf qualifizierte Anlegerinnen und Anleger ein. Anlegerinnen oder Anleger können dabei alle natürlichen und juristischen Per-

⁵⁵ SR 951.31

sonen sowie Rechtsgemeinschaften aller Art sein und – über den Wortlaut von Artikel 10 Absatz 1 KAG hinaus – auch alle weiteren Organisationsformen des privaten und öffentlichen Rechts wie z.B. öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten.⁵⁶

Die in *Artikel 10 Absatz 2 zweiter Satz* vorgeschlagene Ergänzung soll daran erinnern, dass die Anlage in kollektive Kapitalanlagen, die ihre Mittel in Immobilienwerten anlegen, durch Personen im Ausland gemäss den Bestimmungen des BewG eingeschränkt ist. Einschränkungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, die nicht regelmässig auf dem Markt gehandelt werden, gelten bereits heute und sollen aufgrund der vorgeschlagenen Anpassungen im BewG auch auf regelmässig auf dem Markt gehandelte Anteile ausgeweitet werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE-BewG). Diese Festschreibung der vorbehaltenen Einschränkung des Anlegerkreises aufgrund der Bestimmungen des BewG rechtfertigt sich auch deshalb, weil mit Artikel 67a, 71a und 118j VE-KAG Verpflichtungen mit Bezug auf die Ausgestaltung des Anlegerkreises im Fondsvertrag bzw. in den Statuten und dem Anlagereglement der SICAV bei offenen kollektiven Kapitalanlagen, die ihre Mittel in Immobilienwerten anlegen (Immobilienfonds, übrige Fonds für traditionelle und für alternative Anlagen sowie L-QIF), einhergehen sollen.

Artikel 67a Erwerb durch Personen im Ausland

Fondsleitungen sind bereits nach geltendem Recht verpflichtet, bei kollektiven Kapitalanlagen, die nicht öffentlich vertrieben werden dürfen, eine Kontrolle des Anlegerkreises vorzunehmen bzw. von den Vertriebspartnerinnen und Vertriebspartnern vornehmen zu lassen. Die Einhaltung der Anlegerkreiskontrolle wird von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA überwacht und reguliert (Art. 132 ff. KAG). Entsprechend bestehen bereits regulatorische Vorgaben, wonach bei den Fondsleitungen interne Kontroll- und Compliance-Prozesse vorliegen müssen, um die Anlegerinnen und Anleger auf ihre Zulässigkeit zur Anlage zu überprüfen. Sofern der Fonds über Banken, Vermögensverwaltungen oder Vertriebsplattformen vertrieben wird, müssen diese die entsprechenden Restriktionen einhaltend den Anlegerkreis kontrollieren.⁵⁷ Diese Pflichten der Beteiligten bei der Anlegerkreiskontrolle und die diesbezügliche Aufsichtsfunktion der FINMA sollen neu um eine «Lex Koller-Prüfung» erweitert werden.

Im Sinne einer präventiven Kontrolle und um nicht mit dem BewG vereinbare Erwerbe von Anteilen an Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV möglichst zu verhindern, sollen demnach die offenen kollektiven Kapitalanlagen, die ihre Mittel in Immobilienwerten

⁵⁶ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen vom 23. September 2005, BBl 2005 6395, 6441.

⁵⁷ Vgl. dazu insbes. die Sorgfaltspflichten in den Verhaltensregeln der Asset Management Association Switzerland vom 5. August und 23. September 2021, abrufbar unter www.finma.ch > Dokumentation > Selbstregulierung > Selbstregulierungen > Selbstregulierung der Asset Management Association Switzerland (Stand: 23.02.2026).

anlegen (Immobilienfonds nach Art. 58 KAG, aber auch übrige Fonds für traditionelle und für alternative Anlagen nach Art. 68 KAG und L-QIF nach Art. 118a KAG, die ihre Mittel in Immobilien anlegen), im neu vorgeschlagenen Artikel 67a VE-KAG verpflichtet werden, Personen im Ausland, die nach dem BewG nicht investieren dürfen, bereits im Fondsvertrag bzw. in ihren Statuten sowie im Anlagereglement als mögliche Anlegerinnen und Anleger auszuschliessen. Eine Person im Ausland darf demnach nur dann solche Anlagen erwerben, wenn sie von der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde eine rechtskräftige Bewilligung für den Erwerb beibringt. Unterliegt eine Person im Ausland für einen Erwerb ausnahmsweise nicht der Bewilligungspflicht und bedarf deshalb keiner Bewilligung, kann sie dies von der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde entsprechend feststellen lassen. Diese Einschränkung des Anlegerkreises bereits im Fondsvertrag bzw. in Anlagereglement dient auch dem Anlegerschutz: Für die an der Anlage interessierte Person im Ausland wird so direkt ersichtlich, dass sie die Anlage nur unter bestimmten Voraussetzungen erwerben darf. Dies schützt sie gegebenenfalls vor den im BewG vorgesehenen verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Folgen.

Bei der Genehmigung des Fondsvertrags bzw. des Anlagereglements prüft die FINMA, ob der Anlegerkreis des Immobilienfonds bzw. der Immobilien-SICAV gesetzeskonform festgelegt wurde (Art. 35a Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 KKV⁵⁸ bzw. Art. 62b Abs. 1 KKV). Sollte die FINMA bei der Überwachung der Anlegerkreiskontrolle beispielsweise feststellen, dass bewilligungspflichtige Personen im Ausland ohne entsprechende Bewilligung als Anlegerinnen und Anleger von Immobilienfonds oder -SICAV zugelassen werden, hätte sie – nebst der Ergreifung aufsichtsrechtlicher Schritte – solche und auch andere Widerhandlungen gegen das BewG nach Artikel 24 Absatz 2 BewG zu melden. Dies, damit der rechtswidrige Zustand im Sinne des BewG beseitigt und die fehlbaren Personen gegebenenfalls auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Auch wenn die FINMA als unabhängige Behörde handelt, so ist sie doch in das staatspolitische Gefüge der Schweiz mit seinen Ausgleichs- und Kontrollmechanismen eingebunden, und ist demnach als «Behörde» anzusehen, die der Rechts- und Amtshilfe im Sinne von Artikel 24 BewG unterliegt.

Beim Börsenhandel fehlt in der Regel ein direkter Kontakt zwischen der Fondsleitung einerseits und den Anlegerinnen oder Anlegern andererseits. Werden Anteile über die Börse von den Börsenteilnehmenden (Banken, Wertpapierhändler etc.) für Endanlegerinnen und Endanleger gehandelt, erhält der Fonds bzw. die Fondsleitung grundsätzlich keine Informationen über die Endanlegerinnen oder Endanleger, was eine Anlegerkreiskontrolle durch die Fondsleitung verunmöglicht. Bei börsengehandelten Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV soll die in Artikel 19b VE-BewG vorgesehene (eingeschränkte) Prüfung durch die Börsenteilnehmenden allfällige Widerhandlungen gegen das BewG verhindern.

⁵⁸ Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen, Kollektivanlagenverordnung, KKV; SR 951.311.

Artikel 71a Erwerb durch Personen im Ausland

Artikel 67a VE-KAG soll sinngemäss für übrige Fonds für traditionelle und für alternative Anlagen nach Art. 68 KAG gelten. Es wird auf die Erläuterungen zu Artikel 67a VE-KAG verwiesen.

Artikel 118j Erwerb durch Personen im Ausland

Artikel 67a VE-KAG soll sinngemäss für L-QIF (Limited Qualified Investor Fund) nach Art. 118a KAG gelten. Es wird auf die Erläuterungen zu Artikel 67a VE-KAG verwiesen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagenen Änderungen des BewG (betreffend Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative und betreffend Personalwohnungen von Hotelbetriebsstätten) haben keine nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund. Da das BJ beschwerdeberechtigt ist, wird die erwartete (schwer quantifizierbare) Zunahme an kantonalen Verfügungen (insb. im Zusammenhang mit dem Erwerb von Hauptwohnungen) voraussichtlich zusätzlichen Prüfaufwand und Beschwerden des Bundes nach sich ziehen. Dagegen wird der Aufwand durch die geplanten Verschärfungen bei den Ferienwohnungen aufgrund der Abnahme von Verfügungen abnehmen. Durch die neu vorgeschlagene Aufgabenteilung bei der Führung der Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland sind beim Bund Einsparungen bei der administrativen Sachbearbeitung in der Grössenordnung von ca. Stellenprozenten 20-30 % zu erwarten. Zusammengefasst dürfte aus den Anpassungen letztlich aber eine gewisse Aufwandsteigerung resultieren (insbes. bei der rechtlichen Bearbeitung), die im BJ mit den bestehenden Mitteln aufgefangen werden muss.

Mit einem bestimmten Zusatzaufwand ist sodann auch bei der FINMA zu rechnen. Dies im Zusammenhang mit den neu für die Immobilienfonds und -SICAV sowie für die Börsenteilnehmenden und damit auch für die Börsen indirekt vorgesehenen Pflichten (Art. 67a, 71a und 118j VE-KAG sowie Art. 19b VE-BewG), deren Einhaltung von der FINMA überwacht und reguliert werden soll. Das Ausmass einer allfälligen Aufwandsteigerung bei der FINMA lässt sich heute schwer abschätzen, weil ein allfälliger Mehraufwand letztlich insbesondere von der Pflichterfüllung der privaten Unternehmen abhängen wird. Ein solcher wird aber voraussichtlich mit den bestehenden Mitteln aufgefangen werden können.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Grossteil des Vollzugs, namentlich die Erteilung von Bewilligungen, das Verfügen von Feststellungen sowie die Ahndung von Verstössen, erfolgt durch die Kantone.

Durch die Anpassungen bei den Bewilligungstatbeständen, welche eine Zunahme von Verfahren bei Hauptwohnungen und eventuell auch bei den Betriebsstätte-Grundstücken und dem Erwerb von Anteilen an bestimmten Immobiliengesellschaften, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV sowie eine Abnahme im Zusammenhang mit Personalwohnungen und bei Ferienwohnungen auslösen, ist insgesamt eine leichte Zunahme der Anzahl Verfügungen und damit ein gewisser Mehraufwand für die kantonalen Bewilligungsbehörden in Sachen BewG zu erwarten. Quantifizieren lässt sich der zusätzliche Aufwand jedoch nur schwer, dies nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Sachlage in den verschiedenen Kantonen. Auch bei den kantonalen Behörden, welche für die Einwohnerkontrolle zuständig sind (vgl. Art. 24a VE-BewG), sowie den kantonalen Baubewilligungsbehörden (vgl. Art. 19a VE-BewG) ist mit einem zusätzlichen Aufwand im Zusammenhang mit Meldungen oder Verweisungen an die zuständigen BewG-Bewilligungsbehörden zu rechnen. Dieser dürfte aber insgesamt von untergeordneter Bedeutung sein (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1 Bst. h, Art. 19a und Art. 24a VE-BewG).

Ein gewisser, aber verhältnismässiger Zusatzaufwand wird bei den Kantonen im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenverteilung bei der Führung der Statistik entstehen (vgl. Art. 24 Abs. 3 VE-BewG). Im Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2027 ist die Bundesverwaltung dazu angehalten mit Massnahmen im Eigenbereich den Bundeshaushalt zu entlasten. Das Führen von Statistiken gehört nicht zu den Kernaufgaben und -kompetenzen des BJ. Um trotz steigender Aufgabenlast noch hinreichend Ressourcen zur Verfügung zu haben, um die Kernaufgaben innert nützlicher Frist erledigen zu können, ist vorgesehen, dass die Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland nach Artikel 24 Absatz 3 BewG künftig nicht mehr vom BJ sondern von den Kantonen geführt werden soll. Zudem können mit der Dezentralisierung dieser Aufgabe aufgrund der «kürzeren Wege» innerhalb der Kantone Synergien genutzt werden und erscheint es effizienter, wenn die zur Führung der Statistik notwendigen Daten (vgl. heute Art. 20 Abs. 1 BewV) dort erhoben und bewirtschaftet werden, wo sie entstehen, namentlich bei der Erteilung der Erwerbsbewilligungen durch die kantonalen BewG-Bewilligungsbehörden sowie bei der Eintragung von Mutationen (z.B. innerfamiliäre bewilligungsfreie Handänderungen und schweizerische Rückerverbe) durch die kantonalen Grundbuchämter. Erst das Ergebnis daraus soll dann dem BJ übergeben werden, um hieraus einen schweizweiten Überblick zu erstellen. Zurzeit ist angedacht die Statistik wie bis anhin nur im Bereich des Erwerbs von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels weiterzuführen. Betroffen sein werden also nur jene Kantone, welche die entsprechenden Erwerbsstatbestände in ihre kantonale Gesetzgebung übernommen haben. Für die betroffenen Kantone lässt sich der einzeln zu erwartende Aufwand aufgrund der unterschiedlich hohen Anzahl von Bewilligungen (vgl. dazu die Anhänge 1-7 unten) und Mutationen nur schwer quantifizieren.

Die Erleichterung des Erwerbs und Baus von Personalwohnungen durch ausländisch beherrschte Hotelbetriebsstätten dürfte dazu führen, dass mehr Personalwohnungen für Hotelangestellte zur Verfügung gestellt werden. Inwieweit dies in den Regionen mit der grössten Wohnungsknappheit zur Entspannung der Wohnsituation der ansässigen Bevölkerung beitragen wird, lässt sich schwer vorhersagen. Denkbar ist, dass teils zusätzlicher Wohnraum entsteht; teils ist aber auch damit zu rechnen, dass die Nachfrage zulasten der ansässigen Bevölkerung auf bestehenden Wohnraum zunimmt.

Die vorgeschlagenen Beschränkungen der Kontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen würden sich primär auf diejenigen Tourismus- und Bergkantone auswirken, welche in den letzten Jahren ihre Kontingente zur Hälfte bis ganz ausgeschöpft haben. Die Auswirkungen dürften für einzelne Kantone nicht gering ausfallen. Aus Sicht der Lex Koller erscheint es jedoch nicht erstrebenswert und soll nicht gefördert werden, dass die Kantone einen Tourismus betreiben, welcher stark auf den Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland setzt. Auch mit den vorgeschlagenen Anpassungen bleibt der Erwerb von Ferienwohnungen, wenn auch in einem geringeren Umfang, auch für Personen im Ausland nach wie vor möglich. Für Personen, die nicht als Personen im Ausland im Sinne des BewG gelten, kommen keinerlei Einschränkungen hinzu. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die erhebliche Wohnungsknappheit und auf das verfolgte Ziel dieser Vorlage erscheinen die aus der Verschärfung resultierenden Einschränkungen auch für die am stärksten betroffenen Kantone nötig und gerechtfertigt.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.3.1 Ergebnis der extern in Auftrag gegebenen Expertise

Das BJ hat die vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Verschärfungen bezüglich Betriebsstätte-Grundstücke, Hauptwohnungen, Wohnimmobiliengesellschaften, Immobilienfonds und Immobilien-SICAV sowie Fragestellungen zur Motion Schmid Martin 22.4413 einer externen Regulierungsfolgenabschätzung durch die Fahrländer Partner Raumentwicklung AG (nachfolgend «RFA») unterziehen lassen.⁵⁹ Die RFA sieht staatliches Handeln zur Lösung der aktuellen Probleme auf den Wohnungsmärkten als dringend notwendig an. Trotz vorhandenen Kapitals könne die hohe Nachfrage in Grossagglomerationen und touristischen Gemeinden aufgrund begrenzten Baulandes und langsamer Prozesse nicht gedeckt werden. Eine Verschärfung der Lex Koller wäre gemäss RFA allerdings nicht hilfreich, sondern würde die Probleme tendenziell verstärken – insbesondere bei Grossprojekten. In der Lockerung der Lex Koller im Sinne der Motion Schmid Martin 22.4413 sieht die RFA Potential für eine Entlastung des Wohnungsmarkts. Zur Begründung des Ergebnisses wird im Einzelnen was folgt angeführt:

- Weitreichende Unzulässigkeit der reinen Kapitalanlage und Präzisierung der Wohnanteilsvorschriften bei Betriebsstätte-Grundstücken (Ziff. 2.1.1 oben): Viele Unternehmen würden Betriebsstätten mieten (anstatt zu kaufen). Dies aus finanziellen Gründen, um sich auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren und flexibel zu bleiben. Seit der Lockerung des Erwerbs von Betriebsstätte-Grundstücken im Jahre 1997 hätten keine massiven Direktinvestitionen in Schweizer Betriebsstätten durch Per-

⁵⁹ Vgl. Bericht «RFA zur Änderung des BewG als Begleitmassnahme im Kontext der «Nachhaltigkeitsinitiative» sowie zur Beantwortung der Motion 22.4413 von SR Martin Schmid» vom 18. November 2025, Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, abrufbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > laufende Vernehmlassungen > Vernehmlassung 2026.

sonen im Ausland festgestellt werden können. Ein Rückgängigmachen dieser Lockerung hätte insgesamt geringe gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, könnte aber Markenhotellerie, Einzelhandel und Fachmarktketten aus dem Ausland negativ beeinflussen und könnte aufgrund einer wahrgenommenen Abschottungstendenz die Standortattraktivität beeinträchtigen. In Einzelfällen könnten paradox erscheinende Situationen auftreten, wie etwa, dass ein ausländischer Konzern keine Immobilie erwerben dürfte, wenn nur das Erdgeschoss durch ein zum Konzern gehörendes Unternehmen genutzt würde und die Obergeschosse fremdvermietet würden; eine ausländische Bank jedoch problemlos, wenn sie das gesamte Gebäude für ihren Betrieb nutzen würde. Die Wirkung dieser Gesetzesänderung auf die Überfremdung des Bodens wird als minimal eingeschätzt. Bezüglich allfälliger Entlastung des Wohnungsmarktes sieht die Expertise keinen Zusammenhang und keinerlei Wirkung.

- Erwerb von Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften, welche an einer Schweizer Börse kotiert sind (Ziff. 2.1.2 oben): Die RFA kann keinen Handlungsbedarf für diese Verschärfung ausmachen. Personen, welche in Gesellschaften und Fonds investieren, interessierten sich für die Anlage von Kapital und nicht für den Grundbesitz und die Einflussnahme darauf. Der Handel mit den Aktien beeinflusse nur das Agio bzw. Disagio der Aktien, nicht die Immobilien. Kapitalerhöhungen, welche einen Einfluss auf den Markt hätten, seien selten. Die Verschärfung könne zur Dekotierung betroffener Immobiliengesellschaften führen, da weder die Gesellschaften noch die Börse sicherstellen könnten, dass keine Personen im Ausland Anteile erwerben würden. Eine Dekotierung würde die Markttransparenz beeinträchtigen und die Tätigkeit der Gesellschaften für inländische Investierende erschweren. Börsenkotierte Gesellschaften würden ihre Liquidität verlieren und möglicherweise risikoreiche Projekte meiden. Insgesamt könnte die Verschärfung das Auslandsbild der Schweiz negativ beeinflussen. Gemäss RFA ist von dieser Verschärfung für die «Überfremdung des einheimischen Bodens» höchstens ein minimaler Einfluss zu erwarten. Um eine allfällige Einflussnahme von ausländischen Investierenden auf Immobiliengesellschaften zu reduzieren, wäre es gemäss RFA besser, die Eintragung von Stimmrechten durch Personen im Ausland zu begrenzen und die Gesellschaften zu verpflichten, den Verwaltungsrat und das Management ausschliesslich durch nicht dem BewG unterstellte Personen zu besetzen. Laut RFA würden die Wohnungsmärkte durch die Massnahme nicht entlastet, sondern eher belastet. Die Investorenmärkte würden nicht entlastet, weil ausländisches Kapital in andere Asset-Klassen fliessen könnte und damit die Schweizer Investierenden stärker in die Immobilienmärkte drängen würden. Die Nutzermärkte würden nicht entlastet, weil Investorenmärkte im Grundsatz keinen Einfluss auf die Nutzermärkte hätten. Eine Wiederunterstellung würde daher tendenziell negative Auswirkungen haben, vor allem für grosse Entwicklungsprojekte, da nur wenige grosse Entwicklerinnen und Entwickler in der Schweiz (teils börsenkotierte Gesellschaften) aktiv seien.
- Erwerb von Anteilsscheinen von Immobilienfonds und Aktien an Immobilien-SICAV, die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden (Ziff. 2.1.3 oben): Die RFA gibt an, dass der Anteil ausländischer Investitionen in Immobilienfonds und -SICAV nicht

bekannt sei, sich diese schätzungsweise aber auf bis zu CHF 5.32 Mrd. (davon CHF 2.42 Mrd. in Fonds mit Spezialisierung Wohnen und CHF 2.90 Mrd. in Fonds mit kommerzieller oder gemischter Nutzung) belaufen könnten. In der Schweiz gebe es per Ende September 2025 44 börsennotierte Immobilienfonds, wovon 30 auf Wohnen fokussieren, 11 auf kommerzielle Flächen und 3 gemischt in Wohnen und Geschäft investieren. Investiert sei ein Volumen von CHF 78.75 Mrd. (Marktwert des Portfolios gemäss letztem Geschäftsbericht), nach Abzug des Fremdkapitals seien es CHF 59.48 Mrd. Gemäss eigenen Auswertungen – bei einigen Fonds seien Hochrechnungen nötig gewesen, weil keine genauen Zahlen bekannt seien – seien diese in 109'000 Wohnungen und rund 3.0 Mio. m² vermietbarer Geschäftsflächen investiert. an Immobilieninvestitionen im Ausland anlege. Gemäss RFA ist von der vorgeschlagenen Verschärfung kein Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens» zu erwarten, weil die Eigentümerin der Immobilien die jeweilige Fondsleitung sei und die von den Personen im Ausland gehaltenen Fondsanteile ähnlich wie Fremdkapital zu betrachten seien. Eine Immobilienfinanzierung durch Personen im Ausland sei aber mit dem BewG vereinbar, soweit dadurch keine eigentümerähnliche Stellung entstehe. Wenn man trotzdem einen Einfluss durch ausländische Anlegerinnen und Anleger vermuten wolle, sollten die Fonds stattdessen besser verpflichtet werden, das Management der Fondsleitungen und Asset-Manager sowie den Verwaltungsrat dieser Gesellschaften sowie der SICAV ausschliesslich durch Inländerinnen oder Inländer zu besetzen. Analog zu den börsennotierten Wohnimmobiliengesellschaften würden auch durch diese Massnahme die Wohnungsmärkte (Investoren- und Nutzermärkte) in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet, und wäre auch hier mit der Dekotierung der betroffenen Immobilienfonds und -SICAV zu rechnen. Dadurch ginge aber Markttransparenz verloren, was für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland potenziell abträglich sein und zu Gegenmassnahmen führen könne. Gemäss RFA wird infolge der Unterstellung der Fonds unter die Bewilligungspflicht zwar etwas mehr Bodenrente in der Schweiz verbleiben. Allerdings werde mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit dafür aber mehr Steuergeld in Form von Verzinsungen von Obligationen ins Ausland fliessen. Dies als Folge möglicher Reallokationen der inländischen und ausländischen Investorinnen und Investoren insbesondere zwischen Obligationen und Immobilienanlagen. Sofern sich die Schweiz weiterhin zum freien Kapitalverkehr bekennen wolle, sei auf diese Massnahme zu verzichten. Gerade die Revision des BewG im Jahre 1997 zeige, dass Kapital im Zeitverlauf nicht à priori immer verfügbar sei und andauernde Gesetzesverschärfungen und -lockerungen nicht zielführend seien und dem Ruf der Schweiz schaden würden. Falls jemals wieder Kapitalverkehrskontrollen erlassen werden müssten, wäre gemäss RFA nach dem Vorbild der im Jahre 1972 angewandten «Lex Celio» (im Sinne einer befristeten generellen Kapitalverkehrskontrolle und einem generellen Anlageverbot per Notrecht) zu verfahren.

- Hauptwohnungen durch Nicht-EU-/EFTA-Staatsangehörige (Ziff. 2.1.4 oben): Laut groben Schätzungen würden jährlich ca. 1'050 Hauptwohnungen erworben. Es sei unklar, wie viele Erwerberinnen und Erwerber bei Wegzug noch von der Wiederveräußerungspflicht betroffen wären (weil sie noch keine Niederlassungsbewilligung C oder das Schweizer Bürgerrecht erworben haben) oder wie viele von ihnen mit einer Aufenthaltsbewilligung B bei einem Wegzug ihre Hauptwohnung behalten

würden. Die Zahl der relevanten Immobilien, bei denen es künftig zu einer Veräusserungspflicht kommen könnte, dürfte aber sehr gering sein. Es sei davon auszugehen, dass die Hauptwohnungen bei Wegzug heute grossmehrheitlich verkauft oder vermietet würden. Die Massnahme würde den Wohnungsmarkt daher kaum entlasten, könnte jedoch allenfalls Innenentwicklungsprojekte fördern. Insgesamt hätte sie geringe gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und könnte die Standortattraktivität sowie die Anziehungskraft auf Arbeitskräfte beeinträchtigen.

- Motion Schmid Martin 22.4413, Erwerb von Wohnungen zur Unterbringung von Hotelpersonal (Ziff. 2.1.6 oben): Die Unterbringung von Angestellten stelle ein wachsendes Problem dar, das zunehmend auch verschiedene Gemeinden betreffe. Es handle sich dabei um ein strukturelles, gesamtgesellschaftliches Problem. Verschärft werde die Situation durch unerwünschte Effekte des Zweitwohnungsgesetzes, insbesondere durch die Umwandlung bestehender Wohnungen in Zweitwohnungen. Gleichzeitig seien Baulandreserven oft schwer verfügbar oder würden nicht ausreichend mobilisiert. Ein weiteres Hindernis stellten raumplanerische Vorgaben dar, die die Schaffung neuen Wohnraums erschweren würden. Die Knappheit betreffe nicht nur die Hotelbranche, sondern auch andere Branchen wie Bergbahnen, Bau, Gesundheitswesen etc., wobei in diesen Bereichen die Zahl ausländisch beherrschter Betriebe geringer sein könnte als in der Hotellerie. Hoteliers könnten, falls sie Zugang zu Bauland hätten, selbst Angestelltenunterkünfte bereitstellen, etwa durch Verdichtung von bestehenden Flächen oder Umbau alter Gebäude. So würde zusätzlicher Wohnraum entstehen und eine gewisse Entlastung des Wohnungsmarktes erfolgen. Hotelbetriebe würden heute teilweise gezwungen, in Angestelltenwohnungen zu investieren oder diese anderweitig sicherzustellen. So müssten beispielsweise in Zermatt Hotellerie-Neubauprojekte bei der Baueingabe nachweisen, dass für zusätzlich benötigtes Personal entsprechender Wohnraum erstellt oder anderweitig besorgt wird. Die Umsetzung der Motion Schmid Martin 22.4413 könne zumindest in den touristischen Gebieten für gleiche Bedingungen für inländisch und ausländisch beherrschten Betrieben sorgen.

4.3.2 Würdigung und rechtspolitische Einordnung des Ergebnisses der externen Expertise durch den Bundesrat

Der Bundesrat nimmt das Ergebnis der RFA zur Kenntnis und erachtet die vorgeschlagenen Verschärfungen der Lex Koller aus folgenden Gründen dennoch als notwendig:

Im vorliegenden Zusammenhang sind auch rechtspolitische Gesichtspunkte einzubeziehen. Die Verschärfungen des BewG bezwecken zweierlei: Zum einen soll im Sinne einer Rückbesinnung auf den Zweck der Lex Koller («um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern», Art. 1 BewG) generell erreicht werden, dass (Wohn- und Geschäfts-)Immobilien wieder vermehrt der Bevölkerung in der Schweiz gehören und zur Verfügung stehen und nicht etwa Firmen oder privaten Investorinnen und Investoren im Ausland.⁶⁰ Zum zweiten soll spezifisch bei den Wohnimmobilien ein

⁶⁰ BBl 1981 III 619

Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes geleistet werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schweiz ein kleines Land ist und es sich beim Boden um eine beschränkte Ressource handelt. Der Boden kann nicht vermehrt werden und auch ein Überbauen ist nicht unbeschränkt möglich. Durch die vorgeschlagenen Verschärfungen soll die Kapitalanlage in Schweizer Grund und Boden aus dem Ausland unattraktiver werden. Die RFA schliesst bei den Verschärfungsmassnahmen mit Bezug auf die Betriebsstätte-Grundstücke, Hauptwohnungen und Wohnimmobilienengesellschaften eine Wirkung gegen die Überfremdung des Bodens nicht aus. So dann zeigt sie auf, dass die vorgeschlagenen Massnahmen aufgrund der wahrgenommenen Abschottungstendenz die Standortattraktivität der Schweiz beeinträchtigen könnten. Das heisst die vorgeschlagenen Massnahmen wirken einer Überfremdung des Bodens durchaus entgegen und tragen damit zur Realisierung des Zweckes der Lex Koller bei. Grundstücke würden wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung gehören und zur Verfügung stehen. Staatsangehörige von EU- oder EFTA-Mitgliedstaaten, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, sowie Staatsangehörige von Drittstaaten, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, sind Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt. Sie haben qualitativ und quantitativ umfassenden Zugang zum schweizerischen Immobilienmarkt und profitieren damit gleichermassen von diesen Massnahmen.

Die Revision der Lex Koller von 1997, mit welcher der Erwerb von *Betriebsstätte-Grundstücken* von der Bewilligungspflicht befreit wurde, bildete Teil eines Konjunkturprogramms.⁶¹ Demnach hat nach geltendem Recht eine Person im Ausland zum Erwerb eines Betriebsstätte-Grundstücks lediglich darzulegen, dass es einer gewerblichen Nutzung dienen wird (eigene Nutzung oder durch Dritte); einen Bezug zur Schweiz (z.B. in Form des Wohnsitzes oder der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit) braucht die Erwerberin oder der Erwerber nicht aufzuweisen. An Betriebsstätten lässt das BewG demnach die sonst verpönte reine Kapitalanlage seit 1997 zu (vgl. Art. 12 Bst. a BewG). Die heutige Wirtschaftslage unterscheidet sich aber von derjenigen der 1990er-Jahre, weshalb die Schweiz nicht mehr in gleichem Masse auf ausländische Kapitalanlagen in betrieblich genutzte Immobilien angewiesen ist. Aufgrund der besonderen Schutzwürdigkeit von Grund und Boden ist es gerechtfertigt, die in den 1990er-Jahren vorgenommene Lockerung, welche damals die Konjunktur beleben sollte, die sich aber mit der Grundintention des BewG von 1985 nur schwer vereinbaren lässt, rückgängig zu machen. Somit ist die zur Diskussion gestellte Regelung als Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck zu verstehen: Die erwerbende Person soll selbst einen – wenn auch minimalen – Bezug zur Schweiz aufweisen. Für den Erwerb eines Betriebsstätte-Grundstücks soll die ausländische Erwerberin oder der Erwerber zumindest nachweisen müssen, dass das Grundstück ihr zur Ausübung ihrer eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit dient. Damit wird sich namentlich für in der Schweiz tätige multinationale Konzerne nichts ändern.

⁶¹ BBl 1997 II 1221

Was den Erwerb *börsenkotierter Anteile an Immobiliengesellschaften* betrifft, so wurde dieser erst mit Wirkung ab 1. April 2005 von der Bewilligungspflicht gemäss BewG ausgenommen.⁶² Nicht vergessen werden darf, dass diese punktuelle Aufhebung der Lex Koller zu einer Zeit stattfand, als der Bundesrat bereits die vollumfängliche Aufhebung des BewG vorbereitete und die Tage der Lex Koller gezählt schienen.⁶³ Heute ist die Ausgangslage eine grundlegend andere: Eine Aufhebung der Lex Koller steht nicht zur Debatte. Im Gegenteil führt die fortschreitende Globalisierung bei der Suche nach grundsätzlich sicheren Kapitalanlagen in den nur limitiert zur Verfügung stehenden Schweizer Grund und Boden zur Notwendigkeit einer verstärkten Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck der Lex Koller. Entsprechend soll der Schweizer Boden nicht dazu dienen, um ausländisches Kapital zu reinen Rendite- oder Spekulationszwecken anzulegen. Insbesondere über ihr Stimmrecht können ausländische Erwerberinnen oder Erwerber von Anteilen an Immobiliengesellschaften über die der Gesellschaft gehörenden Immobilien bestimmen, was bei einer Zunahme von Anteilserwerben durch Personen im Ausland die Überfremdung des einheimischen Bodens vergrössert. Es stimmt deshalb mit der Stossrichtung des BewG nicht überein, wenn der Erwerb solcher Anteile von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist. Die dem System der Lex Koller fremde Lockerung von 2005 ist rückgängig zu machen. Ausserdem besteht im vorliegenden Zusammenhang ein Vollzugsproblem: Zwar unterliegt nach geltendem Recht der Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Immobiliengesellschaften nicht der Bewilligungspflicht; will eine solche Gesellschaft jedoch Grundstücke erwerben, kann eine Bewilligungspflicht – etwa wegen ausländischer Beherrschung (Art. 5 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 6 Abs. 1 BewG) – entstehen. Eine entsprechende Überprüfung ist aber nur mit grossem Aufwand möglich, zumal die Zusammensetzung des Aktionariats stets ändern kann.⁶⁴ Die Bewilligungsbehörden müssen sich unter Umständen mit einer Momentaufnahme begnügen, was mit Rücksicht auf die Untersuchungsmaxime (Art. 22 Abs. 1 BewG) bedenklich ist.

Unterbindet man ausländische Investitionen in börsenkotierte Wohnimmobiliengesellschaften, müssen konsequenterweise auch die Privilegien *für regelmässig auf dem Markt gehandelte Anteile an Immobilienfonds und -SICAV* abgeschafft werden. Ansonsten könnten Personen im Ausland an der Börse künftig anstatt in Wohnimmobiliengesellschaften in Immobilienfonds und -SICAV oder ähnliche Vermögen investieren. Für den Schutz des Schweizer Grund und Bodens vor Überfremdung durch das Fernhalten ausländischer Investorinnen und Investoren wäre damit wenig gewonnen.

⁶² Vgl. Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 28. Mai 2003, BBI **2003** 4357.

⁶³ Vgl. Botschaft zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Juli 2007, BBI **2007** 5743.

⁶⁴ BBI **2003** 4361

Der Erwerb von Anteilen an sogenannten Publikumsanlagefonds, d.h. an regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilsscheinen von Immobilienfonds, war bisher der Bewilligungspflicht des BewG sowie des Bundesbeschlusses vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland nicht unterstellt. Bei den Debatten zum Bundesbeschluss vom 23. März 1961 (sogenannte «Lex von Moos») ging man davon aus, dass ausländische Anlegerinnen und Anleger beim Immobilienanlagefonds keinen Zugriff auf die Schweizer Immobilien hätten, weil sie kein Miteigentum am Fondsvermögen, sondern nur obligatorische Ansprüche aus einem Vertrag mit der Fondsleitung und der Treuhandbank hätten. Das Eigentum am Fondsvermögen, das heisst an den Aktien der Immobiliengesellschaften, halte die Fondsleitung. Daher sollte nur die Beteiligung der Person im Ausland an diesen Immobiliengesellschaften oder einer Fondsleitung genehmigungspflichtig sein, nicht aber der Erwerb von Zertifikaten des Immobilienfonds.⁶⁵ Ähnlich umschreibt die RFA, dass die Anteilseignerinnen und Anteilseigner keinen Einfluss auf die Arbeit des Fonds haben würden und «nur» Kapital zur Verfügung stellen würden. Aber auch die RFA räumt ein, dass sich ein gewisser Einfluss der Anteilseignerinnen und Anteilseigner nicht leugnen lasse: Die SICAV verfüge über einen Verwaltungsrat und die Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Fonds hätten drei Stimmrechte: Bewilligung der Ausschüttung des Fonds, Erteilung der Décharge an den Verwaltungsrat sowie dessen Wahl. Weiter könnten sie jederzeit «mit den Füßen abstimmen» und ihre Anteile veräussern. Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausgeschlossen, dass insbesondere Investierende mit einem grossen Anlagevolumen die Fondsleitung oder den Verwaltungsrat beeinflussen können, wenn sie mit einem Rückzug ihres Investments drohen.

Bei der Revision des Bundesbeschlusses vom 21. März 1961 im Jahre 1973 wurde der Bewilligungspflicht zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften sodann aber auch der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds unterstellt, die keine Publikumsanlagefonds waren. Die Privilegierung der Publikumsanlagefonds und damit die Begrenzung der Bewilligungspflicht auf die kleineren privaten Fonds (namentlich auch Familienfonds) geschah dabei aus Zweckmässigkeitsgründen, weil eine Unterstellung von Publikumsfonds gleichzeitig eine Revision des Aktienrechts bedingt hätte, was damals wohl auch aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit nicht machbar war. Der revidierte Bundesbeschluss sollte damals möglichst rasch die in Kraft stehende «Lex Celio» (Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1972 betreffend das Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken als temporäre währungspolitische Massnahme) ablösen. In der parlamentarischen Debatte führte der damalige Berichterstatter der Kommission zur Unterstellung der Immobilienanlagefonds folgendes aus:

«Neu der Bewilligungspflicht unterstellt werden gemäss Buchstabe d auch Anteile an Immobilienanlagefonds, wobei, wie schon bei Buchstabe c, aus den gleichen Erwägungen die Fünfundzwanzig-Prozent-Klausel fallengelassen wurde. Buchstabe d bezieht sich grundsätzlich auf Immobilienanlagefonds, die keine Publikumsanlagefonds darstellen. Es werden damit die kleineren privaten Fonds, namentlich auch die Familienfonds, erfasst. Nach wie vor ist jedoch

⁶⁵ AB 1960 N 739, 740

der Erwerb von Anteilen an Publikumsanlagefonds ohne Bewilligung möglich. Dies zu verhindern oder spürbar einzuschränken ist praktisch ohne Revision des Aktienrechts nicht möglich. Es geht auch hier um eine Frage des Masses und vor allem um die Kontrolle. Verbote ohne wirksame Kontrollmöglichkeiten wären abzulehnen. Vorbehalten bleibt selbstverständlich der Fall, wo eine Fondsleitung durch ausländische Anleger faktisch beherrscht werden könnte. Ein solcher Fall würde unter die Umgehungsgeschäfte fallen.»⁶⁶

Die Lage hat sich seit diesen Debatten in den 1960er und -70er Jahren grundlegend verändert. Inzwischen hat das globalisierte anlagesuchende Kapital eine vollkommen neue Dynamik auf dem Schweizer Immobilienmarkt ausgelöst. Es drängt viel ausländisches Kapital auf den Markt. Die Tätigkeit von Immobiliengesellschaften und -fonds machen das knappe Gut Boden – generell und im Eigentum der Personen im Inland – noch knapper. Bei der Bewirtschaftung einer Immobilie will ein Immobilienfonds stets einen möglichst hohen Ertrag und bei deren Verkauf einen möglichst grossen Gewinn erzielen. Immobilienfonds tragen deshalb zusammen mit anderen Faktoren zu Preissteigerungen bei und treten dabei mit scheinbar unerschöpflicher Kaufkraft auf dem Markt auf. Heimische Pensionskassen, Versicherungen und Private werden überboten und vom Markt verdrängt.⁶⁷ In der Debatte zur Motion 13.3976 Badran Jacqueline (vgl. oben Ziff. 1.1.1) in der Sommersession 2014 wurde geschätzt, dass die Kapitalisierung der Immobilienfonds von 2009 bis 2014 von 23 Milliarden auf 34 Milliarden Franken angestiegen sei.⁶⁸ In den letzten Jahren ist die Anzahl und die Kapitalisierung von Immobilienfonds noch weiter gestiegen: Gab es 2017 rund 50 Fonds,⁶⁹ waren es 2024 bereits 75 Fonds mit einem Nettofondsvermögen von 68,45 Milliarden Franken.⁷⁰ Gemäss RFA soll es in der Schweiz per Ende September 2025 44 börsennotierte Immobilienfonds geben, wovon 30 auf Wohnen fokussieren, 11 auf kommerzielle Flächen und 3 gemischt in Wohnen und Geschäft investieren. Investiert sein soll ein Volumen von 78.75 Mrd. Franken (Marktwert des Portfolios gemäss letztem Geschäftsbericht),

⁶⁶ AB 1972 N 2213, AB 1972 N 2221, dazu auch AB 1972 N 2187

⁶⁷ Vgl. bereits Votum Bundesrätin Sommaruga in der Sitzung des Ständerats vom 2. Juni 2014 zur Motion, AB 2014 S 401 f.

⁶⁸ Vgl. Votum Bundesrätin Sommaruga, AB 2014 S 401

⁶⁹ Ziff. 3.2 der Stellungnahme der Allianz Lex Koller bleibt modern vom 29. März 2017 zur Vernehmlassungsvorlage vom 10. März 2017 über die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > Vernehmlassung 2017 > Vernehmlassung 2017/19 (Stand: 23.02.2026).

⁷⁰ Beitrag der FINMA «Risiken im Zusammenhang mit Immobilien und Hypotheken (2024)» aus dem Risikomonitor der FINMA, abrufbar unter www.finma.ch > Dokumentation > Dossiers > Dossier Hypothekarmarkt > Risiken im Zusammenhang mit Immobilien und Hypotheken (2024) (Stand: 23.02.2026).

nach Abzug des Fremdkapitals seien es 59.48 Mrd. Franken.⁷¹ Auch wenn gemäss der RFA gänzlich unbekannt ist, wer diese Anteile hält und nach grober Schätzung bis zu 13% aller Anteile in ausländischer Hand sein könnten, zeigt das tendenziell steigende Interesse an Immobilienfonds, dass es problematisch wäre, wenn Personen im Ausland diese Anteile weiterhin uneingeschränkt erwerben und die entsprechenden Gewinne ins Ausland abfliessen würden. Hinzu kommt, dass der Bodenwert auch durch steuerfinanzierte öffentliche Infrastrukturen erhöht wird, weshalb die Investitionsmöglichkeiten und die Bodenrente möglichst in der Schweiz verbleiben und in erster Linie den in der Schweiz ansässigen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zugutekommen und die Bodenrente nicht ins Ausland abfliessen sollte. Um einen Abfluss der Bodenrente zu verhindern und um den in der Schweiz ansässigen Investorinnen und Investoren den Zugang zur grundsätzlich sicheren Kapitalanlage in den nur limitiert zur Verfügung stehenden Schweizer Grund und Boden zu sichern, ist daher nun auch der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds und Immobilien-SICAV der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Nach Artikel 1 BewG bezweckt das Gesetz, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern. Ziel ist dabei nicht nur die Abwehr der (physischen) Überfremdung des Bodens, d. h. zu verhindern, dass ein übermässiger Anteil des Bodens unmittelbar in ausländische Hände gerät. Es geht vielmehr und ganz allgemein gesagt auch um die Wahrung des Zugangs der ansässigen Bevölkerung zum einheimischen Grund und Boden. Wenn nämlich die in der Schweiz ansässige Bevölkerung von den kapitalstarken Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV, welche das Kapital im Interesse ihrer ausländischen Investorinnen und Investoren anlegen, vom einheimischen Immobilienmarkt verdrängt werden können, dann ist auch darin eine Überfremdung des einheimischen Bodens zu sehen. Die in der RFA erwähnte Unkenntnis über die Identität der Anlegerinnen oder Anleger oder Schwierigkeiten bei deren Identifizierung, kann kein Grund dafür sein, dass die Schweiz Personen im Ausland zur Kapitalanlage in börsenkotierte Immobilienfonds oder -SICAV uneingeschränkt zulassen muss. Die Vorlage bietet Lösungen für diese Problematik an (vgl. die vorgeschlagenen Kontrollen beim Erstkontakt der ausländischen Anlegerinnen und Anleger mit dem Schweizer Immobilienmarkt in Ziff. 3 bei den Erläuterungen zu Art. 19b VE-BewG sowie den Fremderlassänderungen beim KAG).

Die Verschärfungen beim Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken (Verbot bzw. weitreichende Verunmöglichung reiner Kapitalanlage), beim Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften sowie beim Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV dürften insgesamt dazu führen, dass weniger ausländisches Kapital in den Schweizer Immobilienmarkt fliesst und dadurch der Überfremdung des einheimischen Bodens entgegengewirkt wird. Personen im Ausland bzw. ausländische Investorinnen und Investoren dürfen keine Betriebsstätte-Grundstücke in der Schweiz mehr als reine Kapitalanlage erwerben oder Anteile von Wohnimmobiliengesellschaften, Immobilienfonds und -SICAV erwerben. Dabei handelt es sich zwar nicht um einen unbedeutenden, aber gezielten Eingriff in Investorentätigkeiten. Dieser erweist sich mit Blick auf den Zweck der Lex

⁷¹ Vgl. Seite 29 RFA (Fn 59).

Koller und die besondere Schutzwürdigkeit des einheimischen Bodens als gerechtfertigt. Dies umso mehr als er den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken für die Eigennutzung unberührt lässt.

Die Verschärfung beim Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige dürfte letztlich das ausländische Interesse an Wohnungen in der Schweiz etwas dämpfen. Die RFA räumt in diesem Zusammenhang denn auch ein, dass durchaus die Möglichkeit besteht, dass Hauptwohnungen bei einem Wegzug als Zweitwohnungen behalten werden und dadurch ein negativer Effekt auf den Wohnungsmarkt entsteht. Zudem berücksichtigt die RFA nicht, dass Erwerberinnen und Erwerber eine Hauptwohnung bereits Zug um Zug mit der Einwanderung erwerben können und in der Schweiz nicht erst eine Mietwohnung beziehen müssen, weshalb die Aussage der RFA nicht zutrifft, dass beim Erwerb von Hauptwohnungen mit grosser Wahrscheinlichkeit die gleiche oder zumindest eine ähnlich grosse Anzahl Mietwohnungen frei werden würde, weil die Haushalte in eine Hauptwohnung umziehen würden. Die Verschärfungen bei den Hauptwohnungen bedeuten für Personen im Ausland, dass sie neu ein Bewilligungsverfahren durchlaufen und sie ihre Immobilie wieder veräussern müssen, wenn sie sie nicht mehr als Hauptwohnung nutzen. Diese Einschränkungen erscheinen mit Blick auf die Durchsetzung des Zwecks der Lex Koller erforderlich und gerechtfertigt. Die Einschränkungen sind zwar nicht unbedeutend, letztlich aber insgesamt moderat, da der Erwerb von Hauptwohnungen auch für Personen im Ausland trotz Bewilligungs- und Wiederveräusserungspflicht grundsätzlich möglich bleiben wird. Es ist aber infolge der Wiederveräusserungspflicht mit einem gewissen Rückgang des Erwerbs von Hauptwohnungen zu rechnen wie auch mit einem positiven Effekt auf den Wohnungsmarkt. Die Präzisierung, dass die Hauptwohnung nur *eine* Wohneinheit umfassen darf, kodifiziert eine langjährige Praxis. Sie erhöht die Rechtssicherheit, fördert einen einheitlichen Vollzug und entspricht dem Zweck, ansässigen Personen im Ausland Wohnraum am Lebensmittelpunkt zur Eigennutzung zu ermöglichen. Im Einklang mit der Stossrichtung dieser Vorlage und angesichts der Wohnungsknappheit soll der Erwerb allerdings konsequent auf eine Wohneinheit beschränkt sein.

Die Verschärfungen bei den kantonalen Bewilligungskontingenten beim Erwerb von Ferienwohnungen würden dazu führen, dass insgesamt weniger Ferienwohnungen durch Personen aus dem Ausland erworben werden könnten. Einerseits, weil die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente gekürzt würden. Verglichen am jährlichen Durchschnitt der Anzahl Bewilligungen der letzten zehn Jahre könnte mit einem Rückgang von mindestens 196 Erwerben (=796-600, vgl. Tabelle bei den Erläuterungen zu Art. 11 Abs. 2 VE-BewG zur möglichen Neuverteilung der Kontingente) pro Jahr gerechnet werden. Falls die Kantone keine Gesuche auf die Zuteilung nicht verbrauchter Kontingentseinheiten stellen (Art. 9 Abs. 4 BewV) wären es pro Jahr möglicherweise sogar durchschnittlich rund 300 (196+111.9) Erwerbe weniger (vgl. weiter oben Erläuterungen zu Art. 11 Abs. 2 VE-BewG). Andererseits ist auch deshalb mit einem Rückgang des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland zu rechnen, weil durch die Anrechnung der Erwerbe zwischen Personen im Ausland an die Kontingente die zur Verfügung stehenden Kontingentseinheiten schneller aufgebraucht würden als heute und die am Kauf interessierten Personen mit dem Erwerb nicht zuwarten möchten. Der Erwerb einer Ferienwohnung könnte auch deshalb unattraktiver werden, weil

sich die Konditionen für eine allfällige Wiederveräusserung der Ferienwohnung verschlechtern könnten, sollten Personen im Ausland die Ferienwohnung rasch wieder veräussern wollen und sollten keine freien Kontingentseinheiten mehr verfügbar sein. Der Kreis der potenziellen Käuferinnen und Käufer würde sich in einem solchen Fall auf nicht dem BewG unterstellte Personen beschränken, was Einfluss auf den Verkaufspreis haben könnte. Gleichzeitig könnte dies aber eine Chance dafür sein, dass bislang als Ferienwohnung genutzte Wohnungen wieder auf den Wohnungsmarkt für die ansässige Bevölkerung gelangen.

Sämtliche der vorgeschlagenen Verschärfungen bewirken, dass der Zweck der Lex Koller, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern, wirksamer umgesetzt und Immobilien generell wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Die Massnahmen tragen zudem spezifisch mit Blick auf die Erhältlichkeit von Wohnimmobilien teils auch dazu bei, dass der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung mehr Wohnraum zur Verfügung stehen kann. Eine Quantifizierung der Auswirkungen ist an dieser Stelle aber kaum möglich. Angesichts der teils überaus angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt ist jede Wohnung hilfreich, die auf den Wohnungsmarkt gelangt. Die vorgeschlagenen Verschärfungen der Lex Koller werden keineswegs alle Probleme lösen und in Hinblick auf eine Entspannung des Wohnungsmarktes erweist sich ein Zusammenspiel einer Vielzahl von Massnahmen und Effekten als wichtig und nötig. Die vom Bundesrat bisher in Auftrag gegebenen Anpassungen zur Verschärfung des BewG bilden denn auch nur *eine* Massnahme unter zahlreichen Begleitmassnahmen, mit welchen er im Zusammenhang mit der Ablehnung der Nachhaltigkeitsinitiative den aktuellen Herausforderungen der Zuwanderung begegnen will. Das heisst bei der Wirkung kommt es nicht nur auf den Effekt einer einzelnen Massnahme an, sondern dieser ist als Teil eines ganzen Massnahmenpakets⁷² zu lesen. Darüber hinaus wurden und werden unabhängig von der Nachhaltigkeitsinitiative verschiedenen Massnahmen ergriffen, um die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu entschärfen. Zu erwähnen ist an dieser Stelle insbesondere der am 13. Februar 2024 vorgestellte Aktionsplan Wohnungsknappheit, den der Bund zusammen mit Vertretungen der Kantone, Städte und Gemeinden sowie Bau- und Immobilienwirtschaft erarbeitet hat und umsetzt, soweit es in seinem Zuständigkeitsbereich liegt. Zudem hat der Ständerat den Bundesrat mit dem Postulat 23.4323 «Wohneigentumsförderung» der WAK-S beauftragt, eine Auslegeordnung über die Eigentumsförderung vorzulegen. Am 26. September 2025 hat der Bundesrat sodann entschieden, dass der Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus für die Jahre 2030 bis 2034 um 150 Millionen Franken aufgestockt werden soll und am 5. Dezember 2025 hat er dem Parlament einen Verpflichtungskredit über 1,92 Milliarden

⁷² Mit Bezug auf das Wohnungswesen wurde auch der Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ab 2030 um fünf Jahre verlängert und um 150 Millionen Franken aufgestockt. Vgl. dazu und zu den übrigen Begleitmassnahmen zur Nachhaltigkeitsinitiative «Der Bundesrat will die Herausforderungen der Zuwanderung adressieren», Medienmitteilung des Bundesrats vom 29. Januar 2025. Kann abgerufen werden unter www.ad-min.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrats (Stand: 23.02.2026).

Franken für die Jahre 2027 bis 2033 zur Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) beantragt. Am 26. November 2025 hat er als weitere Begleitmassnahme zur Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» mit einer Anpassung der Verordnung über den freien Personenverkehr Massnahmen gegen unberechtigte Aufenthaltsansprüche und Sozialleistungsbezüge ergriffen. Wohnen entspricht einem Grundbedürfnis der Bevölkerung. Es erscheint aufgrund der überaus angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt politisch nicht länger vertretbar, wenn nicht auch Personen im Ausland einen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten müssen. D.h. die Standortattraktivität im Bereich Immobilien ist etwas zu senken, damit Immobilien wieder vermehrt der Bevölkerung in der Schweiz zur Verfügung stehen. Im Sinne einer Rückbesinnung auf den eigentlichen Zweck der Lex Koller («Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern») ist der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wieder zu verschärfen. Die vorgeschlagenen Verschärfungen sind moderat und führen zu keinen nicht vertretbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und den Tourismus, bleibt der Erwerb von Immobilien in der Schweiz durch Personen im Ausland doch unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin möglich.

Zum Aufbau der präventiven Kontrolle von Erwerben von Anteilen an Immobiliengesellschaften, Immobilienfonds- und -SICAV wird auf die Börsenteilnehmenden und indirekt auch auf die Börsen in der Schweiz ein bestimmter Zusatzaufwand zukommen. Bei den Börsenteilnehmenden müssen effiziente Prüfverfahren geschaffen werden, Personal geschult und interne Abläufe und die Kontrolle der Compliance angepasst werden. Allerdings müssen Banken beim Vertrieb von nicht-kotierten Fonds bereits heute vergleichbare Prüfungen vornehmen und können die Börsenteilnehmenden sowie die Anbieterinnen und Anbieter ausserbörslicher Transaktionen von kotierten Effekten auf bereits bestehende «Know-your-Customer»-Prozessen im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung aufbauen. Das weitere Verfahren zur Revision des BewG wird aufzeigen, ob es – zusätzlich zur bereits vorgesehenen Vereinfachung bei der Prüfpflicht (vgl. Art. 19b VE-BewG) – notwendig ist, dass der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlässt, die es den Verpflichteten erleichtern, dem BewG unterstehende Finanzprodukte als solche zu qualifizieren, womit der zu erwartende Mehraufwand reduziert werden könnte. Die Börsen in der Schweiz sind dazu angehalten, diese neuen Pflichten der Börsenteilnehmenden in ihrem jeweiligen Handelsreglement aufzunehmen, deren Einhaltung zu überprüfen und im Widerhandlungsfall Sanktionen zu ergreifen. Ein bestimmter Mehraufwand dürfte sodann bei Fondsleitungen auch im Zusammenhang mit den neu vorgesehenen Pflichten zur Ausgestaltung der Fondsverträge und Anlagereglemente beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV anfallen: dies einerseits bei der Anpassung bereits bestehender Fondsverträge und Reglemente und andererseits bei der Anlegerkreiskontrolle in Anwendung dieser neuen Bestimmungen. Der zu erwartende Zusatzaufwand dürfte für die Börsenteilnehmenden, die Personen, welche gewerbsmässig Transaktionen von kotierten Effekten ausserbörslich ausführen, die Börsen sowie die Immobilienfonds und -SICAV insbesondere jeweils primär zu Beginn der Einführung der neuen Pflichten spürbar sein und später weitergehend in den teils bereits bestehenden Prüfprozessen aufgehen. Allfällig entstehende Mehrkosten dürften Börsenteilnehmende wohl auf ihre Kundinnen und Kunden abwälzen. Mit Blick auf das verfolgte Ziel der neuen Pflichten erscheinen ein solcher Mehraufwand und allfällige Mehrkosten als gerechtfertigt und vertretbar.

Die Änderungen zur Umsetzung der Motion Schmid Martin 22.4413 entlasten ausländisch beherrschte Hotelbetriebe in Bezug auf den Erwerb von Personalwohnungen. Und auch wenn der Effekt heute nicht quantifizierbar ist, zeigt sich die RFA vorsichtig optimistisch, dass mit dieser Massnahme zusätzlicher Wohnraum entstehen und eine gewisse Entlastung des Wohnungsmarktes erfolgen wird. Zugleich wird jedoch mit den Anpassungen beim Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken insoweit eine Verschärfung eingeführt, als Hotelbetriebe durch Personen im Ausland nicht mehr als reine Kapitalanlage erworben werden dürfen. Insgesamt dürften die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage im Zusammenhang mit Hotelbetrieben gesamthaft betrachtet eher gering ausfallen.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Siehe dazu oben die Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Berggebiete in Ziffer 4.2.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es werden keine Auswirkungen auf die Umwelt erwartet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Angesichts der Knappheit und fehlenden Reproduzierbarkeit des Bodens ist die Steuerung des Bodenhandels und des Bodeneigentums von Personen im Ausland dringlich und das Recht eines jeden souveränen Staates. Die Vorlage stützt sich, wie das Gesetz selbst, auf die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung⁷³ [BV]) und des Zivilrechts (Art. 122 Abs. 1 BV). Dies gilt einerseits für diejenigen Verschärfungen, welche die in der Vergangenheit vorgenommenen Lockerungen rückgängig machen sollen (Anpassungen beim Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken, von Anteilen einer Wohnimmobiliengesellschaft und von Haupt- und Ferienwohnungen), sowie (weil eine Lockerung zum geltenden Recht darstellend) auch für die Anpassungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten. Zur Begründung der Verfassungsmässigkeit wird auf die Erörterungen in der bundesrätlichen Botschaft vom 16. September 1981⁷⁴ verwiesen. Andererseits gilt diese Begründung analog auch für jene Erwerbsstatbestände, welche bisher der Lex Koller noch nie unterstellt waren, d.h. der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds und Immobilien-SICAV.

⁷³ SR 101

⁷⁴ BBl 1981 III 585, 639 ff.

Wie der Bundesrat bereits in seiner Botschaft zum BewG von 1981 ausführte, umfasst die *Privatrechtskompetenz* des Bundes auch die Einführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Das BewG ist eine öffentlich-rechtliche Beschränkung der Vertragsfreiheit für die Vertragsparteien beim Erwerb von Grundstücken, für die Verkäuferschaft überdies eine Eigentumsbeschränkung, d.h. eine Beschränkung in der Ausübung ihres Eigentums, für die Käuferschaft eine Beschränkung ihrer Eigentums- und damit ihrer Rechtsfähigkeit. Solches die private Rechtsfähigkeit veränderndes öffentliches Recht hängt mit der Privatrechtsordnung derart eng zusammen, dass ihm der Charakter von Zivilrecht im Sinne von Artikel 122 Absatz 1 BV zukommt.⁷⁵ Im Übrigen deckt die Kompetenz zur Wahrung der *auswärtigen Angelegenheiten* nach Artikel 54 Absatz 1 BV nicht nur Massnahmen ab, die sich an Staaten adressieren, sondern auch Massnahmen, die sich an die Individuen richten, da die Kompetenz zur Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten auch Massnahmen zur Behauptung der Unabhängigkeit umfasst. Diese kann nicht nur durch Staaten, sondern auch durch Individuen in Bedrängnis gebracht werden. Entscheidend bleibt vorliegend, dass die zu setzenden Normen nicht rein landesrechtliche, sondern grenzüberschreitende Bedeutung haben. Bei den Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für den Erwerb schweizerischen Grundeigentums durch Personen im Ausland zeigt sich dies am Umstand, dass die Bewilligung grundsätzlich am ausländischen Wohnsitz oder Sitz anknüpft. Damit ist die Kompetenz des Bundes zur Regelung des Erwerbs von Grundstücken (oder Rechten daran) durch Personen im Ausland gegeben.

Die Verschärfungen beim Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds und Immobilien-SICAV sind mit dem *Gleichbehandlungsgebot* von Artikel 8 BV vereinbar, führen sie doch keine Ungleichbehandlungen ein, die nicht auf ernsthafte sachliche Gründe (Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern) zurückzuführen wären. Dass sie, wenn kein Bewilligungsgrund gegeben sein sollte, für Personen im Ausland ein Erwerbsverbot darstellen können, ist notwendige Folge der angestrebten Zielverwirklichung. Das Erwerbsverbot beschränkt sich aber auf punktuelle Investitionen, nicht jegliche Investitionsmöglichkeit wird ausgeschlossen.

Schliesslich halten die mit der Einführung der neuen Bewilligungspflichten einhergehenden Anpassungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse auch vor der Instituts- und Bestandesgarantie stand und stellen damit einen zulässigen Eingriff in die *Eigentumsgarantie* dar. Die Bestandesgarantie schützt den Einzelnen vor ungerechtfertigten Eingriffen in den Bestand seines Eigentums. Sie besteht nicht absolut. Beschränkungen der konkreten Eigentumsrechte sind zulässig, wenn sie sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen, auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sind. Allfällige Beschränkungen vermögenswerter Rechte durch die Einführung neuer Bewilligungspflichten beim Erwerb von Immobilienfonds und -SICAV sind zulässig, weil Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und c^{bis} VE-BewG hierzu die gesetzlichen

⁷⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Einführung der Genehmigungspflicht für die Übertragung von Boden an Personen im Ausland (vom 15. November 1960) in BBl 1960 II 1261, 1273 ff.

Grundlagen liefern, die Verhältnismässigkeit gewahrt ist und das Interesse an der Abwehr der Bodenüberfremdung zweifelsohne ein öffentliches im Sinne von Artikel 36 Absatz 2 BV darstellt. Ausgehend vom Gesetzeszweck ist die Unterstellung des Erwerbs regelmässig auf dem Markt gehandelter Anteile von Immobilienfonds und -SICAV unter die Bewilligungspflicht des BewG das einzig denkbare Mittel, um die mit der Vorlage verfolgten Ziele (insbes. Sicherung des Zugangs zur Kapitalanlage in limitierten Schweizer Grund und Boden für in der Schweiz ansässige Investorinnen und Investoren sowie Verhinderung des Abflusses der Bodenrente ins Ausland) zu verwirklichen (vgl. detaillierter zur Überfremdung des einheimischen Bodens durch Investitionen in Immobilienfonds und -SICAV oben Ziff. 4.3.2). Soweit die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie das Privateigentum als Grundwert der schweizerischen Rechtsordnung schützt, wird sie von der vorgeschlagenen Ausweitung der Bewilligungspflicht nicht berührt, weil die Veräusserung bzw. der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV nicht generell untersagt wird. Nicht dem BewG unterstellte Personen können diese Anteile nach wie vor uneingeschränkt erwerben. Es ist aber vertretbar, die Auswertungsmöglichkeit solcher Anteile zu beschränken und den Erwerb dieser Anteile, weil damit auch Einfluss auf das Grundeigentum und den Immobilienmarkt genommen wird (vgl. oben Ziff. 4.3.2), Personen im Ausland nicht in gleicher Weise wie Inländerinnen und Inländern (nicht dem BewG unterstellten Personen) zuzugestehen: Auf dem Immobilienmarkt herrscht angesichts des knappen Angebots ein unerbittlicher Wettbewerb unter den Nachfragern. Wie bereits weiter oben in Ziffer 4.3.2 ausgeführt, drängt viel ausländisches Kapital auf den schweizerischen Immobilienmarkt, was dazu führt, dass heimische Pensionskassen, Versicherungen und hier ansässige Private überboten und aus diesem Markt gedrängt werden könnten. Personen im Ausland den Zugang zum Immobilienmarkt zu beschränken, entspricht unter diesem Gesichtspunkt staatspolitischer Notwendigkeit. Die Institutsgarantie als Teil der Eigentumsgarantie kann nicht den Sinn haben, solche begründeten Ungleichbehandlungen zu untersagen.

Des Weiteren ist bei der Einführung der Bewilligungspflicht für Erwerbe von Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV keine Verletzung von der *Wirtschaftsfreiheit* auszumachen, da dieses Vorhaben nicht wirtschaftspolitischen Zwecken, sondern der Abwehr der Überfremdung des einheimischen Bodens dient und damit auf einem stärker zu gewichtenden öffentlichen Interesse beruht. Allfällige Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind unter diesen Umständen und im Hinblick auf die besondere Schutzwürdigkeit des limitiert zur Verfügung stehenden einheimischen Bodens hinzunehmen. Die wirtschaftsliberalistischen Grundsätze von Angebot und Nachfrage haben in diesem Markt grundsätzlich keinen Platz, denn Boden ist keine «Ware» – er ist begrenzt und lässt sich nicht produzieren. Schliesslich ist auch hier die Verhältnismässigkeit offensichtlich gegeben. Ausgehend vom Gesetzeszweck ist die Unterstellung unter die Bewilligungspflicht das einzig geeignete Mittel, um in der Schweiz ansässigen Investorinnen und Investoren den Zugang zur Kapitalanlage in den limitierten Schweizer Grund und Boden zu sichern (vgl. detaillierter zur Überfremdung des einheimischen Bodens durch ausländische Investitionen in Immobilienfonds und -SICAV oben Ziff. 4.3.2) und um Umgehungen des BewG über Investitionen in Immobilienfonds und Immobilien-SICAV zu verhindern. Da Investitionsmöglichkeiten in vielen anderen Bereichen nach wie vor möglich sein werden, ist diese Massnahme für ausländische Investorinnen und Investoren auch zumutbar.

Die für den Erwerb von regelmässig am Markt gehandelten Anteile an Immobilienfonds und Aktien von Immobilien-SICAV eingeführte Bewilligungspflicht verletzt weder das Gleichbehandlungsgebot von Artikel 8 BV noch die Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV, noch die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV und ist überdies verhältnismässig. Die Verschärfungen stellen im Wesentlichen nichts weiter als eine konsequentere Verwirklichung der Zielsetzung des BewG (Abwehr der Überfremdung des einheimischen Grundeigentums, Art. 1 BewG) durch die Fernhaltung ausländischer Finanzinteressen dar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit dieser Vorlage werden mehrere Verschärfungen des BewG vorgeschlagen. Nach dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs von Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht gehen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungen geltende völkerrechtliche Verträge – soweit überhaupt ein Konflikt besteht – vor. Rechte, welche Personen im Ausland im Zusammenhang mit dem Immobilienerwerb in der Schweiz gestützt auf einen völkerrechtlichen Vertrag anrufen können, der vor Inkrafttreten vorliegender Änderungen anwendbar war, bleiben also bestehen. Im Einzelnen gilt für die jeweiligen Verschärfungen im Zusammenhang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz folgendes:

Der Erwerb von *Betriebsstätte-Grundstücken* durch Personen im Ausland als blosser Kapitalanlage, also insbesondere zur Vermietung und Verpachtung an Dritte, soll der Bewilligungspflicht unterstellt und – weil die Bewilligungsgründe sehr eingeschränkt sind – damit dem Grundsatz nach wieder untersagt werden (Art. 6a Abs. 1 VE-BewG). Die geplanten Anpassungen sind mit dem Völkerrecht vereinbar:

- Nach Anhang I Artikel 25 Absätze 2 und 3 FZA sowie Anhang K Anlage 1 Artikel 24 Absätze 2 und 3 des EFTA-Übereinkommens haben Staatsangehörige einer Vertragspartei bzw. eines Mitgliedsstaates, die ein Aufenthaltsrecht haben und ihren Hauptwohnsitz nicht im Aufnahmestaat nehmen, zudem Grenzgängerinnen und Grenzgänger, hinsichtlich des Erwerbs der für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit dienenden Immobilien die gleichen Rechte wie die Inländerinnen und Inländer. Diese Rechte bedingen keine Veräusserungspflicht beim Verlassen des Aufnahmestaates. Demgegenüber lassen die Abkommen für die genannten Personenkategorien die geltenden Regeln für die blosser Kapitalanlage und den Handel mit unbebauten Grundstücken und Wohnungen unberührt. Auch nach Inkrafttreten der mit dieser Revision vorgeschlagenen Rechtsänderungen benötigen EU-/EFTA-Staatsangehörige als natürliche Personen, unabhängig davon, ob sie ihren Hauptwohnsitz in der Schweiz oder im Ausland haben, weiterhin keine Bewilligung für den Erwerb von Immobilien, welche der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit dienen sollen (vgl. Art. 6a Abs. 1 VE-BewG). In Berücksichtigung dieser internationalen Verpflichtungen wird vorliegend auch nicht einfach die Lockerung bei der Gesetzesrevision 1997 rückgängig gemacht und im Zusammenhang mit dem Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken ein Bewilligungsgrund eingefügt, sondern ein Ausnahmetatbestand geschaffen (vgl. Art. 6a Abs. 1 VE-BewG). Ansonsten müssten EU-/EFTA-Staatsangehörige für den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken *immer* ein Ver-

fahren vor der Bewilligungsbehörde durchlaufen müssen, um eine Bewilligung zu erhalten. Auch die «Stand-still»-Klausel nach Artikel 13 FZA, die die Einführung neuer Beschränkungen durch eine Vertragspartei für die Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei in den unter das FZA fallenden Bereichen untersagt, steht der geplanten Gesetzesänderung nicht entgegen, da der betroffene Bereich von Abkommensverpflichtungen «unberührt» bleibt. Insoweit ist die vorgesehene Anpassung mit dem FZA und dem EFTA-Übereinkommen vereinbar und kommt der Vorrang des Staatsvertrags nicht zum Zug. Dies gilt auch für die Wiederveräußerungspflicht nach Artikel 6a Absatz 3 VE-BewG. EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland, die in der Schweiz als natürliche Person auf ihren Namen ein Betriebsstätte-Grundstück erworben haben, müssen dieses nach Verlassen der Schweiz nicht veräußern und dürfen dieses weiterhin zu betrieblichen Zwecken halten, vermieten oder – was selten vorkommen dürfte – ungenutzt lassen. Vorbehalten bleiben Umgehungen des Gesetzes, insbesondere falls das Grundstück nie zum im Zeitpunkt des Erwerbs geltend gemachten Zwecks genutzt wurde oder diesbezüglich nie die ernsthafte Absicht bestanden hat. Dies ergibt sich aus Artikel 25 Absatz 2 und 3 Anhang I FZA sowie Anhang K Anlage 1 Artikel 24 Absätze 2 und 3 des EFTA-Übereinkommens, wonach die erworbenen Rechte beim Verlassen des Aufnahmestaates (also der Schweiz) keine Veräußerungspflicht bedingen. Der Passus «beim Verlassen des Aufnahmestaates» kann sich nur auf die Aufgabe der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Schweiz beziehen, weil diese Kategorien von EU-/EFTA-Staatsangehörigen keinen Wohnsitz in der Schweiz begründet haben müssen, um diese Art von Erwerben tätigen zu dürfen. Beim Erwerb von Personalwohnungen für Hotelbetriebsstätten gilt hingegen etwas anderes: Da das FZA und das EFTA-Übereinkommen für EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland die geltenden Regeln für die bloße Kapitalanlage und den Handel mit unbebauten Grundstücken und Wohnungen unberührt lassen (vgl. Art. 25 Abs. 2 und 3 Anhang I FZA sowie Anhang K Anlage 1 Art. 24 Abs. 2 und 3 des EFTA-Übereinkommens), müssen sich diese Kategorie von EU-/EFTA-Staatsangehörigen bezüglich Personalwohnungen beim Verlassen der Schweiz wie alle übrigen Personen im Ausland an die Wiederveräußerungspflicht nach Artikel 6b Absatz 3 VE-BewG halten. Denn auch wenn Personalwohnungen im Zusammenhang mit einer Betriebsstätte erworben wurden, stellen diese Wohnungen selbst keine Betriebsstätte-Grundstücke dar. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass zwischen dem ausnahmsweise möglichen Erwerb von durch Wohnanteilvorschriften vorgeschriebenen Wohnungen bei Betriebsstätten (Art. 6a Abs. 2 VE-BewG) und dem Erwerb einer Zweitwohnung durch eine Grenzgängerin oder einen Grenzgänger mit EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit (Art. 7 Bst. j BewG) kein Zusammenhang besteht. Haben Grenzgängerinnen und Grenzgänger gestützt auf Artikel 7 Buchstabe j BewG bereits zuvor eine Zweitwohnung in der Region ihres Arbeitsorts in der Schweiz erworben, können sie bei einem später stattfindenden Erwerb eines Betriebsstätte-Grundstücks eine dazugehörige (weitere) Wohnung miterwerben, wenn diese durch Wohnanteilvorschriften vorgeschrieben sein sollte (Art. 6a Abs. 2 VE-BewG), oder umgekehrt. Auch hier bleiben allfällige Umgehungen vorbehalten.

- Soweit die vorliegende Revisionsvorlage vorsieht, dass ein Betriebsstätte-Grundstück von einer Person im Ausland nur für ihre eigene Geschäftstätigkeit genutzt

werden kann, ist sie mit den ratifizierten (oder bereits unterzeichneten) Freihandelsabkommen der Schweiz vereinbar. Sollte die Schweiz – bevor vorliegend vorgeschlagene Änderungen in Kraft treten – in Freihandelsabkommen den Staatsangehörigen dieser Länder einen bewilligungsfreien Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken zur Vermietung oder Verpachtung an Dritte (reine Kapitalanlage) gewährt haben oder gewähren, so würden diese völkerrechtlichen Regelungen vorgehen.

Ebenfalls mit dem Völkerrecht vereinbar sind die beim Erwerb von *Ferienwohnungen* vorgeschlagenen Anpassungen:

- Bezüglich der Verschärfungen beim Erwerb der Ferienwohnungen ist fraglich, ob der Erwerb von Ferienwohnungen durch EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland überhaupt unter das FZA (und das EFTA-Übereinkommen) fällt (Art. 25 Abs. 2 und 3 Anhang I FZA sowie Art. 24 Abs. 2 und 3 Anhang K Anlage 1 des EFTA-Übereinkommens). Dagegen spricht insbesondere, dass die Vertragsstaaten im Grunde genommen nur für die ausländischen Staatsangehörigen mit Hauptwohnsitz in der Schweiz (Art. 25 Abs. 1 Anhang I FZA sowie Art. 24 Abs. 1 Anhang K Anlage 1 des EFTA-Übereinkommens) eine totale Liberalisierung des Ferienwohnungsmarkts anstreben.⁷⁶ Dies ist mit den vorgesehenen Verschärfungen nicht infrage gestellt. Denn auch wenn diese Verschärfungen einst in Kraft gesetzt werden sollten, würden EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz in der Schweiz bezüglich des Erwerbs von Ferienwohnungen künftig den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt bleiben.

Geht man hingegen davon aus, dass der Erwerb von Ferienwohnungen durch EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland in den Anwendungsbereich des FZA fällt, könnten Einschränkungen solcher Erwerbe(im Verhältnis zur Rechtslage im Zeitpunkt des Abschlusses des FZA [d.h. am 21.6.1999] bzw. des EFTA-Übereinkommens [d.h. am 21. Juni 2001]) aufgrund der «Stand-still»-Klausel nach Artikel 13 FZA bzw. Artikel 13 von Anhang K des EFTA-Übereinkommens potenziell gegen das FZA und das EFTA-Übereinkommen verstossen.

Mit den vorgeschlagenen Verschärfungen (Senkung der jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente zum Erwerb von Ferienwohnungen, (Wieder-)Belastung des Kontingents bei Erwerbsgeschäften unter Personen im Ausland) würden im Wesentlichen lediglich die Anpassungen des BewG aus dem Jahre 2002⁷⁷, welche nach

⁷⁶ Vgl. Felix Schöbi, Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz, in: D. Felder/C. Kaddous (Hrsg.), Bilaterale Abkommen (Kommentar), Basel u.a. 2001, S. 428. Implizit in diese Richtung gehend auch Alvaro Borghi, welcher davon spricht, dass ein solcher Erwerb «reste soumis à autorisation». Vgl. Alvaro Borghi, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, S. 223.

⁷⁷ Ziff. I des BG vom 22. März 2002, in Kraft seit 1. Sept. 2002 (AS **2002** 2467; BBl **2002** 1052 2748)

dem Inkrafttreten des FZA bzw. von Anhang K des EFTA-Übereinkommens in Kraft traten, rückgängig gemacht. Vor der Gesetzesänderung 2002 wurden bewilligungspflichtige Erwerbe von Ferienwohnungen unter Personen im Ausland den kantonalen Kontingenten angerechnet. Sodann belief sich das Kontingent von 1999-2000 sowie von 2001-2002 zwar jeweils auf 1420 Einheiten.⁷⁸ Allerdings war damals gleichzeitig vorgesehen, dass der Bundesrat die gesamtschweizerische Höchstzahl für die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente jeweils für die Dauer von zwei Jahren festlegt und diese schrittweise herabsetzt. Auf eine Herabsetzung durfte nur ausnahmsweise verzichtet werden, wenn es volkswirtschaftliche Interessen des Landes zwingend erforderten. Die Höchstzahl von 2000 Kontingentseinheiten für die erste Periode 1985–1986 war für 1987–1988 auf 1800 Einheiten, für 1989–1990 auf 1600 Einheiten und für 1991–1992 auf 1420 Einheiten pro Jahr herabgesetzt worden. Wegen der Rezession insbesondere auch in der Bauwirtschaft und auf dem Immobilienmarkt verzichtete der Bundesrat ab 1993 auf eine weitere Herabsetzung. Aber erst im September 2002, also erst nach Inkrafttreten des FZA bzw. von Anhang K des EFTA-Übereinkommens, wurde die schrittweise Herabsetzung aus dem Gesetz gestrichen; dies, weil man damals davon ausging, dass in ein paar Jahren weitere Herabsetzungen der Höchstzahl praktisch nicht mehr machbar sein würden und sich diese je länger je mehr gegen null bewegen würde.⁷⁹ Die Mitgliedsstaaten der EU sowie die EFTA-Staaten mussten aufgrund des Vertragswortlautes und der Rechtslage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des FZA bzw. von Anhang K des EFTA-Übereinkommens also seit jeher mit einer stetigen und massiven Senkung der jährlichen Bewilligungskontingente für EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland rechnen. Die «Stand-still»-Klausel nach Artikel 13 FZA bzw. Artikel 13 von Anhang K des EFTA-Übereinkommens schützte diese lediglich vor einem Quasi-Erwerbsverbot, also einem Kontingent von Null).⁸⁰ Aus diesen Gründen stellen die vorgeschlagenen Massnahmen keine Verschärfungen gegenüber der Rechtslage im Zeitpunkt des Abschlusses des FZA und des EFTA-Übereinkommens dar und sind folglich mit diesen vereinbar.

Zusammenfassend sind die vorgeschlagenen Verschärfungen beim Kontingentsregime (vgl. Art. 9 und 11 VE-BewG) mit dem FZA und EFTA-Übereinkommen vereinbar. Dies auch dann, wenn man davon ausgeht, dass der Erwerb von Ferienwohnungen durch EU-/EFTA-Staatsangehörige mit Hauptwohnsitz im Ausland unter das FZA fällt und damit die «Stand-Still»-Klausel von Artikel 13 FZA zur Anwendung gelangt. Eine Einschränkung besteht allerdings insoweit, als einer Herabsetzung des Kontingents bestimmte Grenzen gesetzt sind. Würde eine solche Massnahme zu einem Quasi-Erwerbsverbot führen, läge eine Unvereinbarkeit mit dem FZA und dem EFTA-Übereinkommen vor. Denn gemäss diesen Abkommen muss der Erwerb von Ferienwohnungen durch EU-/EFTA-Staatsangehörige grundsätzlich möglich bleiben. Diese völkerrechtliche Vorgabe ist mit dem präsentierten Vorschlag gewahrt,

⁷⁸ AS **1998** 2616, AS **2000** 2853

⁷⁹ BBl **2002** 1052, 1057

⁸⁰ Anderer Meinung: Schöbi a.a.O., S. 428.

auch wenn die künftig zur Verfügung stehenden Kontingentseinheiten stark reduziert werden. Das Gleiche würde im Übrigen auch für das revidierte FZA gelten, denn das kürzlich mit der EU ausgehandelte Änderungsprotokoll zum FZA übernimmt die bisher geltende Ausnahmeregelung für den Immobilienerwerb inhaltlich unverändert. Die «Stand-Still»-Klausel bleibt ebenfalls bestehen und würde sich auch unter dem revidierten FZA weiterhin auf die Rechtslage beziehen, die in der Schweiz (und in der EU) zum Zeitpunkt des Abschlusses des FZA am 21. Juni 1999 bestanden hat.

- Verschärfungen des Erwerbs von Ferienwohnungen (bis hin zu einem Erwerbsverbot) würden auch die von der Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommen nicht verletzen, weil der Erwerb von Ferienwohnungen den Handel mit Dienstleistungen nicht beeinträchtigt. Die Tatsache, dass man eine Ferienwohnung erwerben kann, ändert nichts an den Wettbewerbsbedingungen zur Erbringung einer Dienstleistung. Die in vielen Freihandelsabkommen angebrachten Vorbehalte betreffend den nur eingeschränkt möglichen Erwerb von Ferienwohnungen sind als Information zu lesen und dienen der Transparenz, hindern den schweizerischen Gesetzgeber aber nicht daran einseitig weitere Einschränkungen zu legislieren.

Ferner sieht die Vorlage vor, dass der Erwerb von *Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften* durch Personen im Ausland grundsätzlich wieder untersagt werden soll (Art. 4 Abs. 1 Bst. e VE-BewG). Ebenfalls der Bewilligungspflicht zu unterstellen ist der Erwerb von Anteilsscheinen an *Immobilienfonds* und von Aktien von *Immobilien-SICAV*, welche regelmässig auf dem Markt gehandelt werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. c und c^{bis} VE-BewG). Die Schweiz gewährt in einigen Freihandelsabkommen den Staatsangehörigen dieser Länder einen bewilligungsfreien Erwerb von solchen Beteiligungen an Schweizer Immobiliengesellschaften bzw. -fonds. Für solche im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Anpassungen bereits geltende Bestimmungen kommen die allgemeinen Regeln des Vorrangs von Völkerrecht zum Landesrecht zur Anwendung. Auf eine «Ausserkraftsetzung» dieser allgemeinen Regeln zu Lasten dieser internationalen Verpflichtungen wird vorliegend verzichtet. Die Folge davon wäre, dass die Schweiz ihre eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der jeweiligen FZA anpassen müsste. Dies hätte langwierige Verhandlungen zur Folge und könnte dazu führen, dass die Schweiz den betroffenen Freihandelspartnern Kompensation gewähren müsste. Das FZA und das EFTA-Übereinkommen gewähren EU-/EFTA-Staatsangehörigen keine Sonderrechte für die blosse Kapitalanlage und den Handel mit unbebauten Grundstücken und Wohnungen. Somit werden die vorgeschlagenen Verschärfungen im Bereich des Erwerbs von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften sowie von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds oder Immobilien-SICAV uneingeschränkt auf Staatsangehörige von EU-/EFTA-Mitgliedsstaaten anwendbar sein. Es sei denn, dass sie ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Diesfalls gelten sie nicht als «Personen im Ausland» (Art. 5 Abs. 1 Bst. a BewG) und unterstehen der Bewilligungspflicht nicht.

Die Verschärfung im Zusammenhang mit dem Erwerb einer *Hauptwohnung* (Art. 8 Abs. 1 Bst. e VE-BewG) betrifft die Angehörigen der EU-/EFTA-Mitgliedsstaaten nicht. Der Erwerb einer Hauptwohnung im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e VE-

BewG setzt voraus, dass die erwerbende Person ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz hat und die Wohnung als ihren Hauptwohnsitz nutzt. Sobald aber EU-/EFTA-Staatsangehörige ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, fallen sie ohnehin nicht unter die Bewilligungspflicht des BewG und sind beim Immobilienerwerb in der Schweiz den Schweizer Staatsangehörigen gleichgestellt. Insofern wird die vorgeschlagene Verschärfung hier nur sogenannte Drittstaatsangehörige (Nicht-EU-/EFTA-Staatsangehörige) betreffen und es ist keine Unvereinbarkeit mit dem FZA und dem EFTA-Übereinkommen ersichtlich. Sofern die Schweiz vor Inkrafttreten der vorliegend vorgeschlagenen Änderung gegenüber einzelnen Staaten mittels Staatsvertrags zugesichert haben sollte, dass eine Hauptwohnung beim Wegzug nicht veräussert werden muss, könnten sich Angehörige dieser Staaten auf den Vorrang dieser internationalen Verpflichtung berufen.

Die geplante Revision des FZA ändert an Artikel 25 Anhang I FZA materiell-rechtlich nichts. Insofern bleiben die hiervorstehenden Ausführungen auch für das allenfalls revidierte FZA gültig.

5.3 Erlassform

Die Vorlage enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da mit ihr weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen werden.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Der Vorentwurf führt einzig bei der Führung der Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu einer Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen oder der Erfüllung dieser Aufgaben. Diese Anpassung tangiert die Aufgabenteilung und die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone aber nicht substanziell und die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die Kantone sind untergeordneter Natur. Von der geänderten Aufgabenverteilung werden im Übrigen nur jene Kantone betroffen sein, welche für sich den Erwerbsstatbestand der Ferienwohnung und/oder Wohneinheit in einem Apparthotel übernommen haben (vgl. Ziff. 4.2 oben).

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Vorentwurf sieht keine Subvention vor.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen ist (Art. 164 Abs. 2 BV). Als allgemeine Beschränkung der Delegation gilt gemäss BV insbesondere das Erfordernis, dass wichtige, grundlegende Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV). Der Vorentwurf regelt daher den Rahmen, innerhalb dessen sich die Regelung durch den Bundesrat zu bewegen hat. Mit der Vorlage wird explizit eine neue Rechtssetzungsbefugnis an den Bundesrat delegiert (Art. 6b Abs. 7 VE-BewG). So wird der Bundesrat mit der neu von den Kantonen wählbaren Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Personalwohnungen bei Hotelbetriebsstätten ermächtigt, die Einzelheiten dieses Erwerbs auf Verordnungsstufe zu definieren. Der Bundesrat kann gestützt auf den bereits heute geltenden Artikel 36 BewG weitere notwendige Ausführungsbestimmungen erlassen. Sollten die vorgeschlagenen Anpassungen im BewG von der Bundesversammlung beschlossen werden, wird im Anschluss über Anpassungen der Ausführungsbestimmungen in der BewV zu befinden sein (vgl. bereits erste Hinweise bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen unter Ziff. 3 oben).

5.8 Datenschutz

Für den Vollzug der Meldungen der für die Einwohnerkontrolle zuständigen Behörden ist die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten (Name, Aufenthaltsstatus, neue Wohnadresse) nötig. Gemäss Vorentwurf meldet die für die Einwohnerkontrolle zuständige (kommunale) Behörde die Namen der Personen im Ausland nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} BewG (Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B) an die zuständige Bewilligungsbehörde in Sachen BewG. Nur wenn die Bewilligungsbehörde feststellt, dass sie dieser Person eine Bewilligung für den Erwerb einer Hauptwohnung ausgestellt hat, fordert sie die aktuelle (Wegzugs-)Adresse dieser Person nach. D. h. die Nachfrage nach den Adressen bleibt beschränkt auf jene Fälle, in denen diese für die Kontrolle der Einhaltung der Wiederveräusserungspflicht erforderlich ist. Stattdessen die für die Einwohnerkontrolle zuständige Behörde zu beauftragen, nur jene Personen zu melden, die in der Gemeinde Grundeigentum besitzen, wäre nicht praktikabel. Es würde für diese Behörde einen zu grossen Aufwand generieren und würde zudem voraussetzen, dass sie Zugriff auf die Eigentümerdaten beim Grundbuch hat.

Bei den zu bearbeitenden und bekannt zu gebenden Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten. Die Bearbeitung der Daten wird auch kein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person mit

sich bringen. Deshalb kann vorliegend auf die Erstellung einer Datenschutz-Folgenabschätzung nach Artikel 22 des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020⁸¹ verzichtet werden.

Anhänge

⁸¹ SR 235.1

Anhänge mit Übersicht zu allen bewilligten Erwerben von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels durch Personen im Ausland von 2016-2025

Quelle für die Übersichten bildet die vom BJ geführte Statistik nach Artikel 24 Absatz 3 BewG.

- **Anhang 1:**
gesamte Schweiz
- **Anhang 2:**
Kanton Appenzell-Ausserrhoden, Kanton Bern, Kanton Freiburg
- **Anhang 3:**
Kanton Glarus, Kanton Graubünden, Kanton Jura
- **Anhang 4:**
Kanton Luzern, Kanton Neuenburg, Kanton Nidwalden
- **Anhang 5:**
Kanton Obwalden, Kanton Schaffhausen, Kanton Schwyz
- **Anhang 6:**
Kanton St. Gallen, Kanton Tessin, Kanton Uri
- **Anhang 7:**
Kanton Waadt, Kanton Wallis

Anhang 1: gesamte Schweiz

Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer ⁸² an Person im Ausland ⁸³	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
2025	571	202	773
2024	495	208	703
2023	503	200	703
2022	799	226	1026
2021	724	277	1001
2020	554	264	818
2019	524	264	789
2018	508	282	790
2017	432	258	690
2016	418	247	665
Durchschnitt	552.80	242.80	795.60

⁸² «Schweizer» meint alle Personen, welche keine Person im Ausland im Sinne von Artikel 5 BewG sind und deshalb dem BewG nicht unterstehen. Dasselbe gilt auch für die nachfolgenden Übersichten der einzelnen Kantone.

⁸³ «Person im Ausland» meint Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Wohnsitz im Ausland (z.B. EU-/EFTA Staatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung B oder Drittstaatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung C, die ihren tatsächlichen Wohnsitz und damit ihren Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben, sind keine Personen im Ausland). Dasselbe gilt auch für die nachfolgenden Übersichten der einzelnen Kantone.

Anhang 2

Kanton Appenzell-Ausser rhoden	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	1	0	1
	2024	4	0	4
	2023	0	0	0
	2022	4	0	4
	2021	1	0	1
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	Durchschnitt	1	0	1

Kanton Bern	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	65	14	79
	2024	56	26	82
	2023	38	12	50
	2022	67	20	87
	2021	59	16	75
	2020	37	22	59
	2019	37	20	57
	2018	38	26	64
	2017	42	33	75
	2016	37	20	57
	Durchschnitt	47.6	20.9	68.50

Kanton Freiburg	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	1	1	2
	2024	3	0	3
	2023	2	0	2
	2022	5	0	5
	2021	3	0	3
	2020	3	5	8
	2019	2	0	2
	2018	0	0	0
	2017	1	3	4
	2016	4	1	5
	Durchschnitt	2.4	1.0	3.40

Anhang 3

Kanton Glarus	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	2	0	2
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	3	0	3
	2021	4	0	4
	2020	2	1	3
	2019	1	0	1
	2018	3	0	3
	2017	5	0	5
	2016	3	0	3
	Durchschnitt	2.5	0.1	2.60

Kanton Graubünden	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	100	19	119
	2024	101	40	141
	2023	102	32	134
	2022	148	38	186
	2021	193	44	237
	2020	161	54	215
	2019	157	46	203
	2018	131	60	191
	2017	89	28	117
	2016	84	35	119
	Durchschnitt	126.6	39.6	166.20

Kanton Jura	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	Durchschnitt	0	0	0

Anhang 4

Kanton Luzern	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	1	0	1
	2021	2	0	2
	2020	0	0	0
	2019	0	2	2
	2018	0	2	2
	2017	1	0	1
	2016	1	0	1
	Durchschnitt	0.5	0.4	0.90

Kanton Neuenburg	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	1	0	0
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	2	0	2
	2021	6	1	7
	2020	0	0	0
	2019	1	0	1
	2018	1	0	1
	2017	2	0	2
	2016	1	0	1
	Durchschnitt	1.6	0.1	1.70

Kanton Nidwalden	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	3	1	4
	2024	3	2	5
	2023	2	0	2
	2022	7	0	7
	2021	3	0	3
	2020	4	2	6
	2019	1	0	1
	2018	2	0	2
	2017	6	0	6
	2016	8	1	9
	Durchschnitt	3.9	0.6	4.50

Anhang 5

Kanton Obwalden	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	6	1	7
	2024	6	1	7
	2023	1	3	4
	2022	5	1	6
	2021	6	1	7
	2020	9	0	9
	2019	2	1	3
	2018	7	4	11
	2017	5	2	7
	2016	3	0	3
	Durchschnitt	5.0	1.4	6.40

Kanton Schaffhausen	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	Durchschnitt	0	0	0

Kanton Schwyz	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	0	0	0
	2024	1	0	1
	2023	0	0	0
	2022	6	0	6
	2021	4	2	6
	2020	3	0	3
	2019	1	0	1
	2018	1	2	3
	2017	2	0	2
	2016	6	0	6
	Durchschnitt	2.4	0.4	2.80

Anhang 6

Kanton St- Gallen	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	7	2	9
	2024	3	1	4
	2023	10	0	10
	2022	11	1	12
	2021	11	3	14
	2020	12	1	13
	2019	4	6	10
	2018	8	1	9
	2017	6	5	11
	2016	6	2	8
	Durchschnitt	7.8	2.2	10.00

Kanton Tessin	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	115	15	130
	2024	76	4	80
	2023	108	6	114
	2022	125	14	139
	2021	100	23	123
	2020	79	7	86
	2019	87	20	107
	2018	85	25	110
	2017	81	25	106
	2016	79	29	108
	Durchschnitt	93.5	16.8	110.30

Kanton Uri	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	4	0	4
	2024	2	0	2
	2023	2	0	2
	2022	2	0	2
	2021	2	0	2
	2020	5	2	7
	2019	2	0	2
	2018	2	0	2
	2017	2	0	2
	2016	1	2	3
	Durchschnitt	2.4	0.4	2.80

Anhang 7

Kanton Waadt	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	57	32	89
	2024	62	30	92
	2023	42	28	70
	2022	86	32	118
	2021	49	38	87
	2020	30	29	59
	2019	45	24	69
	2018	46	39	85
	2017	39	25	64
	2016	39	31	70
	Durchschnitt	49.5	30.8	80.30

Kanton Wallis	Jahr	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Schweizer an Person im Ausland	Anzahl Bewilligungen bei Übertragungen von Person im Ausland an Person im Ausland	Total
	2025	209	117	326
	2024	176	104	280
	2023	194	119	313
	2022	327	120	447
	2021	281	149	430
	2020	209	141	350
	2019	184	145	329
	2018	184	123	307
	2017	151	137	288
	2016	146	126	272
	Durchschnitt	206.1	128.1	334.20