

RFA Änderungen BewG

**RFA zur Änderung des BewG als Begleitmassnahme im Kontext der «Nachhaltigkeitsinitiative»
sowie zur Beantwortung der Motion 22.4413 von SR Martin Schmid**

Bericht vom 18. November 2025

Bundesamt für Justiz, Bern

**FP
RE**

Fahrländer Partner
Raumentwicklung AG
Seebahnstrasse 89
8003 Zürich

+41 44 466 70 00
info@fpre.ch
www.fpre.ch

Fabrikstrasse 20A
3012 Bern

+41 31 348 70 00
bern@fpre.ch
www.fpre.ch

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat in seiner Medienmitteilung «Der Bundesrat will die Herausforderungen der Zuwanderung adressieren» vom 29. Januar 2025 mitgeteilt, dass er die Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz (Nachhaltigkeitsinitiative)» ablehnt. Der Bundesrat anerkennt jedoch, dass die Zuwanderung in die Schweiz und das Bevölkerungswachstum mit Herausforderungen verbunden sind. Er hat deshalb Begleitmassnahmen beschlossen.

In einem Faktenblatt gibt der Bundesrat eine Übersicht über die Begleitmassnahmen.

Gegenstand sind unter anderem das Handlungsfeld Soziales/Wohnen, wo neben der Aufstockung des «Fonds de roulement» folgende Massnahmen vorgesehen sind:

Verschärfung des BewG (Lex Koller):

- Einführung strengerer Regeln für den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken und für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige von nicht EU-/EFTA-Staaten (Wiederveräusserungspflicht bei Hauptwohnungen) und Verschärfung bei Erwerb von an einer Schweizer Börse kotierten Anteilen von Wohnimmobiliengesellschaften.

Weiter besteht die Motion 22.4413 vom 14. Dezember 2022 von Ständerat Martin Schmid mit dem Titel:

- Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen.

Fahrländer Partner Raumentwicklung (FPRE) wurde im Frühling 2025 damit beauftragt, die im Jahr 2015 von FPRE erstellte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu überarbeiten bzw. neu zu beurteilen und zudem die neuen Aspekte (insbes. Erwerb von Hauptwohnungen) des Regulierungsauftrags bei der Verschärfung der Lex Koller im Rahmen der Begleitmassnahmen im Kontext der Nachhaltigkeitsinitiative und ausserdem die Motion Schmid zu beurteilen.

Im September 2025 wurde FPRE damit beauftragt, einen Nachtrag zu erarbeiten, weil der Bundesrat eine weitere Verschärfung der Lex Koller vorschlägt. Zusätzlich soll auch der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds durch Personen im Ausland generell der Bewilligungspflicht unterstellt und damit faktisch untersagt werden.

Grundsätzliche Notwendigkeit staatlichen Handelns

Wer von Immobilienmärkten – im Fokus stehen hier die Wohnungsmärkte – spricht, spricht von den drei Märkten Nutzermarkt, Vermögensmarkt und Entwicklermarkt. Diese haben zwar miteinander zu tun, haben aber eigene Prozesse, insbesondere bezüglich Preisbildung.

Besteht eine grosse Nachfrage nach Wohnraum auf den Nutzermärkten, dann wird dies von den Entwicklern erkannt und sie planen zusätzliche Wohnungen; sofern sie Möglichkeiten haben. Es müssen Bauland, brache ehemalige Industrie- und Gewerbeflächen oder Abbruchliegenschaften mit grossem Verdichtungspotential verfügbar sein, damit geplant werden kann; am richtigen Ort. Und schliesslich muss die Planung auch voranschreiten können, denn die Zeitachse spielt eine grosse Rolle.

Kapital zur Übernahme der Immobilien ist grundsätzlich vorhanden; es ist eine Frage des Preises. So gab es auch in der Krise der 1990er Jahre, als die makroökonomischen Rahmenbedingungen schwach waren und die Mieten auch in den Zentren stark gesunken sind und sogar gewisse Leerstände bestanden, immer genügend Abnehmer für die Bautätigkeit. Dies zwar zu einem tiefen Preis, der aber die Anlagekosten deckte, wobei die Landpreise tief waren.

Schliesslich gibt es den regulatorischen und politischen Rahmen, der gegenwärtig die grösste Sorge der Immobilienmarktbeobachter darstellt.

Bereits seit dem Jahr 2008 ist bekannt, dass die Schweiz zwar genügend Bauzonen hat, dass diese aber teilweise am falschen Ort sind. Seither wurden die Bevölkerungsszenarien des Bundes mehrmals nach oben revidiert, die Reserven wurden damit schneller konsumiert, als 2008 prognostiziert. Während damals in den Zentren bereits Knappheit herrschte, waren die Mietwohnungsmärkte noch liquider, weil gleichzeitig eine Entwicklungstätigkeit möglich war und entsprechend Wohnraum geschaffen werden konnte. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes setzte damals aber auch die Zeit der Revision der Richtpläne und schliesslich der Bau- und Zonenordnungen ein, wobei diese aufgrund der umfangreichen Prozesse schon vor Fertigstellung teilweise obsolet waren.

Dies weil sich die soziodemographische Realität nicht an die Prognosen gehalten hat.

Die Schweiz – die zu Recht stolz auf Stabilität, ausgereifte und ausgewogene Entscheide ist – ist damit gewissermassen von der wirtschaftlichen und soziodemographischen Dynamik überholt worden.

Es handelt sich demnach um Probleme des Entwicklermarktes, wobei die Nachfrage nach Entwicklungstätigkeit besteht; es mangelt an Möglichkeiten.

Wichtig erscheint dabei der Hinweis, dass die Fragestellung die Grosszentren und deren Agglomerationen betrifft – und zudem, das oft vergessen geht, die touristischen Gemeinden, während in den Kleinstädten und in der Peripherie funktionierende Märkte vorhanden sind.

Die Folge dieser Knappheit ist die Überbauung der Bauzonenreserven in der Peripherie, also Zersiedelung, was an sich nicht erwünscht ist.

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns zur Milderung/Lösung der Probleme auf den Wohnungsmärkten ist dringend gegeben, insbesondere auf Ebene der Kantone und Gemeinden, deren Hoheit die Raumplanung ist.

Zielführend sind Massnahmen zur raschen Ausweitung des Angebots an Wohnungen, also Beschleunigung der Entwicklungstätigkeit.

Verschärfende Eingriffe in den Vermögensmarkt tragen nicht zur Problemlösung bei, sondern verstärken die Probleme tendenziell, insbesondere bei den Grossprojekten.

Ebenfalls zielführend sind Massnahmen, die den Nachfragedruck – u.A. entstanden durch arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung – reduzieren. Darunter fallen neben der Mobilisierung des inländischen Potentials auch Produktivitätssteigerungen und verstärkte Investitionen, d.h. Produktion und Leistungserbringung, im Ausland.

Wiederveräusserungspflicht von Hauptwohnungen bei Wegzug

Gemäss aktuellem Recht gelten Personen aus dem EU/EFTA-Raum mit Wohnsitz in der Schweiz nicht als Personen im Ausland im Sinne des BewG und können Immobilien kaufen und bei Ausreise aus der Schweiz auch behalten und vererben.

Personen aus dem Nicht EU/EFTA-Raum (Drittstaatsangehörige) können, sofern sie eine B-Bewilligung haben, eine Hauptwohnung erwerben und wenn sie innerhalb der Schweiz umziehen auch am neuen Wohnort eine Hauptwohnung erwerben. Dabei dürfen sie die ehemalige Hauptwohnung behalten. Haben die Drittstaatsangehörigen eine C-Bewilligung (Niederlassungsbewilligung), gelten sie nicht als Personen im Ausland im Sinne des BewG.

Vorgeschlagen wird, dass Drittstaatsangehörige mit B-Bewilligung die Wohnung(en) innerhalb von zwei Jahren verkaufen müssen, sobald der Wohnsitz aufgegeben wird.

Entsprechend müsste ein Drittstaatsangehöriger die erste Hauptwohnung verkaufen, wenn er den Wohnsitz innerhalb der Schweiz verlegt und er müsste die (letzte) Hauptwohnung verkaufen, sobald er die Schweiz dauerhaft verlässt.

Damit soll erstens die reine Kapitalanlage in Wohnimmobilien und zweitens sollen mögliche «kalte Betten» verhindert werden.

Gemäss Schätzungen, exakte Zahlen liegen nicht vor, werden jährlich landesweit 1'051 grundsätzlich relevante Käufe von Hauptwohnungen getätigt. Dabei wird mit grosser Wahrscheinlichkeit die gleiche Anzahl Mietwohnungen frei, weil die Haushalte in die Hauptwohnung umziehen.

Ob diese Haushalte dauerhaft in der Schweiz bleiben, oder nach Erhalt der C-Bewilligung oder des Schweizer Bürgerrechts die Schweiz wieder verlassen, kann nicht gesagt werden. Ebenfalls kann nicht gesagt werden, wie viele der restlichen Haushalte mit B-Bewilligung bei Ausreise den Hauptwohnsitz behalten würden.

Die Zahl der effektiv relevanten Immobilien, bei denen es zu einer Verkaufspflicht käme, dürfte sehr gering sein. Der Effekt, «die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern» dürfte ebenfalls sehr gering sein.

Da davon auszugehen ist, dass die relevanten Immobilien grossmehrheitlich verkauft oder vermietet werden, ist die Massnahme zur Entlastung des Wohnungsmarktes nicht geeignet.

Falls davon ausgegangen wird, dass Blockaden von Innenentwicklungsprojekten vermindert werden könnten, dann hätte die vorgeschlagene Gesetzesänderung einen Nutzen. In diesem Fall wäre eine generelle Anwendung auf alle Personen, die nicht Wohnsitz in der Schweiz haben, angezeigt.

Andere Gründe dürften eine viel grössere Bedeutung für den Fortgang der Innenentwicklung haben.

Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage

Der Impuls für die Investition in eine Betriebsstätte als Kapitalanlage kommt – wie beim Wohnen auch – vom Nutzermarkt.

Dabei kann bei Büroimmobilien eine vermutete Nachfrage als Impuls ausreichen, die zur Investition führt.

Oftmals ist es so, dass ein Nutzer einer Betriebsstätte auf der Suche nach Kapital ist, das er nicht selbst aufbringen kann oder will.

Die Interessenlage vieler – inländischer und auch ausländisch beherrschter – Nutzer von Betriebsstätten ist es, diese zu mieten. Dies aus finanziellen Gründen, weil sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren wollen und müssen sowie aus Gründen der Flexibilität.

Viele Nutzer sind froh, dass in der Schweiz oftmals die Wahl zwischen Eigentum und Miete besteht. Dies ist möglich, weil Investoren die benötigten Flächen bereitstellen, managen und betreiben.

Investitionen in Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke wurde mit der Liberalisierung der Lex Koller im Jahr 1997 möglich. Damals wurde der Erwerb liberalisiert. Dies sowohl für selbstgenutzte Betriebsstätten als auch für solche zum Zwecke der Kapitalanlage.

Letzteres soll gemäss Vorschlag des Bundesrats rückgängig gemacht werden.

Das «Parkieren» von Geld in einfach zu verpachtendem Landwirtschaftsland, das im Jahr 1961 zur «Lex von Moos» führte, funktioniert bei Immobilien – also bebautem Land – nicht ohne Weiteres. Dies, weil die Immobilien gemanagt werden müssen, was entsprechendes Engagement und Strukturen bedingt.

Direktinvestitionen in Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke sind im Ausland offensichtlich nicht sehr begehrt, sondern eher eine Nische. Erfolgen Investitionen, dann bei «off market»-Investitionen, sofern ein Konnex zwischen Nutzer und Investor besteht und bei Markttransaktionen überwiegend dann, wenn ein Betreiber oder ein langfristiger Mieter mit einer CREM-Struktur vorhanden ist.

Seit der Liberalisierung 1997 ist viel Zeit vergangen. Gleichwohl können wir keine massive Direktinvestition in Schweizer Betriebsstätten durch Personen im Ausland feststellen.

Im Allgemeinen hätte die Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke keine grosse Wirkung, im Speziellen hingegen schon. Im Einzelfall wären die Auswirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung der Lex Koller wohl fatal und es können paradoxe Situationen entstehen, die kaum im Sinne des Gesetzgebers sind.

Sie könnte aufgrund einer wahrgenommenen Abschottungstendenz die Standortattraktivität beeinträchtigen.

Die erwartete Wirkung, mit der vorgeschlagenen Massnahme der «Überfremdung des einheimischen Bodens» entgegenzuwirken erachten wir deshalb als gering.

Wir können keinen Zusammenhang zu den Fragestellungen auf den Wohnungsmärkten – weder des Nutzer- noch des Transaktionsmarkts – feststellen.

Bezüglich «Überfremdung des einheimischen Bodens» wäre die Wirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung minimal, bezüglich Entlastung des Wohnungsmarkts sehen wir keinerlei Wirkung.

Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften

Die Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der reinen Kapitalanlage würde auch die börsenkotierten Immobiliengesellschaften betreffen.

Weiter ist es der Vorschlag des Bundesrats, die so genannten Wohnimmobiliengesellschaften ebenfalls wieder der Bewilligungspflicht zu unterstellen und damit im Grundsatz den Erwerb von Aktien an solchen Gesellschaften durch Personen im Ausland zu verbieten.

Der effektive Anteil ausländischer Investitionen ist unklar, weil erstens nicht alle Stimmrechte eingetragen sind und einige Gesellschaften gemäss an der Börse meldepflichtige Beteiligungen eine höhere Quote ausländischer Aktionäre haben. Dabei handelt es sich allerdings bei diversen eigetragenen Aktionären um Asset-Manager, die wiederum nicht die Endinvestoren sind.

Die Investoren, die Anteile von Gesellschaften und Fonds erwerben, interessieren sich für die Anlage von Kapital und nicht für den Grundbesitz und die Einflussnahme darauf. Wenn die Investoren Einfluss nehmen wollten, dann stellt sich die Frage, ob sich ausländische Investoren anders verhalten würden als inländische. Hierzu fehlt Evidenz.

Es ist eine zentrale Eigenschaft der börsenkotierten Gesellschaften: Sie sind transparent und hoch liquide und die Aktionäre können jederzeit Aktien kaufen oder verkaufen. Dies kommt auch den inländischen Investoren zugute. Der Aktienhandel hat keinen Einfluss auf die Immobilien selbst, sondern auf das Agio bzw. Disagio der Aktien; Kapitalerhöhungen, welche einen Einfluss auf den Markt haben, sind selten.

Die Wiederunterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht hätte, höchstens minimalen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».

Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden gemäss unserer Einschätzung in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet:

- Die Investorenmärkte würden nicht entlastet, weil ausländisches Kapital in andere Asset-Klassen fließen könnte und damit die Schweizer Investoren stärker in die Immobilienmärkte drängen würden. Teilsektorale Kapitalverkehrskontrollen wirken im Allgemeinen nicht;
- Die Nutzermärkte würden nicht entlastet, weil Investorenmärkte im Grundsatz keinen Einfluss auf die Nutzermärkte haben. Die Investorenmärkte haben einen Einfluss über den Entwicklermarkt, wo neue Wohnungen geschaffen werden und damit den Nutzermarkt entlasten; sofern Wohnungen geschaffen werden können. Diesbezüglich hätte die Wiederunterstellung tendenziell einen negativen Effekt, insbesondere für grosse Entwicklungsprojekte. Dies, weil die Zahl der grossen Entwickler in der Schweiz sehr begrenzt ist und ein Teil der börsenkotierten Gesellschaften in diesem Bereich aktiv ist.
- Die Wiederunterstellung der börsenkotierten Gesellschaften hätte wohl deren Dekotierung zur Folge, womit Transparenz verloren ginge und was für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland eher schädlich wäre.
- Die Wiederunterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht hätte, wie dargelegt, höchstens minimalen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».
- Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden gemäss unserer Einschätzung in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet.

Weiter wäre die Wiederunterstellung für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland eher schädlich.

Unterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds und -SICAV

Seit den Anfängen der Regulierung in den 1960er Jahren war der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Immobilienfonds und -SICAV nicht der Bewilligungspflicht unterstellt. Dies, weil die Eigentümer der Immobilien die Fondsleitung ist und die Investoren keinen Grundbesitz und keinen Einfluss auf die Grundstücke erwerben.

Dies soll nun geändert werden und die regelmässig auf dem Markt gehandelten bzw. börsenkotierten Immobilienfonds und -SICAV sollen erstmals der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Der Anteil ausländischer Investitionen ist nicht bekannt, weil die Inhaber von Fondsanteilen nicht bekannt sind. Gemäss Abschätzungen könnten sich die Investitionen durch Personen im Ausland in börsenkotierte Schweizer Immobilienfonds und -SICAV auf 5.32 Mrd. belaufen, wovon 2.42 Mrd. CHF in Fonds mit Spezialisierung Wohnen und 2.90 Mrd. CHF in Fonds mit kommerzieller oder gemischter Nutzung. Zum Vergleich: Allein das Schweizer PK-System legt 26.65 Mrd. CHF an Immobilieninvestitionen im Ausland an.

Die Investoren, die Anteile von Fonds erwerben, interessieren sich für die Anlage von Kapital und nicht für den Grundbesitz und die Einflussnahme darauf.

Die Unterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobilienfonds und -SICAV unter die Bewilligungspflicht hätte, keinen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens», da die Eigentümer der Immobilien die Fondsleitung ist und die Fondsanteile diesbezüglich ähnlich zu Fremdkapital sind.

Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden gemäss unserer Einschätzung in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet:

- Die Investorenmärkte würden nicht entlastet, weil ausländisches Kapital in andere Asset-Klassen fließen könnte und damit die Schweizer Investoren stärker in die Immobilienmärkte drängen würden. Teilsektorale Kapitalverkehrskontrollen wirken im Allgemeinen nicht;
- Die Nutzermärkte würden nicht entlastet, weil Investorenmärkte im Grundsatz keinen Einfluss auf die Nutzermärkte haben. Die Investorenmärkte haben einen Einfluss über den Entwicklermarkt, wo neue Wohnungen geschaffen werden und damit den Nutzermarkt entlasten; sofern Wohnungen geschaffen werden können.
- Die Unterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds und -SICAV hätte wohl deren Dekotierung zur Folge, womit Transparenz verloren ginge und was für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland eher schädlich wäre.

Zur Auslegung des Gesetzeszwecks bezüglich einer allfälligen «Überfremdung der Bodenrente» ist zu vermerken, dass die Unterstellung der Fonds unter die Bewilligungspflicht wohl Reallokationen der Schweizer und ausländischen Investoren insbesondere zwischen Obligationen und Immobilienanlagen zur Folge hätte, wobei die Schweizer mehr Anteile bei den Immobilien übernehmen dürften und die Ausländer mehr Anteile der Obligationen. Letztere werden aus Steuergeldern bedient, welches dann als Rendite ins Ausland fliesst.

Wenn sich die Schweiz weiterhin zum freien Kapitalverkehr – auch Schweizer Investitionen im Ausland – bekennt, dann sollte auf die Massnahme verzichtet werden.

Auch ist es so, dass Kapital im Zeitverlauf nicht à priori immer verfügbar ist. So wurde das BewG im Jahr 1997, als die Schweiz sich in einer anhaltenden wirtschaftlichen Baisse befand, gelockert, um Kapital anzuziehen. Unseres Erachtens sind andauernde Gesetzesänderungen nicht zielführend und schaden dem Ruf der Schweiz und dem Vertrauen ins Rechtssystem.

Falls aufgrund von internationalen Verwerfungen jemals wieder Kapitalverkehrskontrollen erlassen werden müssen, wäre die Lex Celio – also eine befristete generelle Kapitalverkehrskontrolle und ein generelles Anlageverbot per Notrecht – wohl die Vorlage.

Motion 22.4413 von SR Schmid

Gemäss geltendem Recht – BewG – dürften ausländisch beherrschte Hotels nicht in zusätzlichen Wohnraum investieren. Hingegen darf bereits zum Hotel gehörender Wohnraum auf dem Grundstück miterworben werden, wenn dieser hotelmässig bewirtschaftet wird oder wenn die Wohnungen betriebsnotwendig sind. Weitere benötigte Angestelltenwohnungen können sie mieten und dann untervermieten.

Dies soll gemäss der Motion geändert werden und ausländisch beherrschte Hotels sollen in zusätzliche Angestelltenwohnungen – auch auf einem anderen Grundstück – investieren dürfen.

Auf einen Nenner gebracht sagen viele der Befragten Experten: Ein Personalhaus ist nicht Kerngeschäft und rentiert nicht, aber man muss aus der Not heraus eine Lösung präsentieren, um einen guten Koch etc. zu kriegen.

Aufgrund der gegenwärtigen Regelung im BewG besteht die paradoxe Situation, dass die Hotellerie gehalten ist – und teilweise gar verpflichtet wird – Angestelltenwohnungen zu bauen, wobei dies aufgrund der derzeitigen Regelung im BewG nur für inländische Betriebe möglich ist.

Anhand der Bundesstatistik ist bezüglich inländischer oder ausländischer Beherrschung nur eine Aussage zu rund 10% der Hotelbetriebe in der Schweiz möglich. Davon befinden sich rund 50 in den touristischen Gebieten. Angesichts der Gesamtzahl der Betriebe könnten aber auch mehr Betriebe betroffen sein. Diese Aussage betrifft allerdings Betriebe und nicht zwingend die Eigentümer der Immobilie, denn es kann sich beim Immobilieneigentümer und dem Hotelbetreiber um voneinander unabhängige Gesellschaften handeln, wobei eine oder beide Gesellschaften ausländisch sein können. Es ist also auch möglich, dass der Betreiber ausländisch ist, der Immobilieneigentümer aber inländisch.¹

Es ist u.E. offensichtlich, dass eine Lösung gefunden werden sollte, bei der ausländisch beherrschte Hotels genauso und im gleichen Ausmass wie Schweizer Hotels und andere Betriebe in Angestelltenwohnungen investieren können bzw. müssen.

Zudem handelt es sich um ein generelles Problem, das es zu lösen gilt. Offenbar kann das notwendige Angebot nicht oder nur mit grossen Mühen geschaffen werden, was teilweise mit der mangelnden Mobilisierung der Baulandreserven zu tun hat, insbesondere auch mit übergeordneten raumplanerischen Vorgaben.

Vor diesem Hintergrund erachten wir sämtliche Massnahmen als zielführend, die den Wohnungsmarkt entlasten, obschon man sich von der vorgeschlagenen Massnahme diesbezüglich nicht zu viel versprechen darf.

Für die Hoteliers ist die vorgeschlagene Massnahme mit Sicherheit positiv zu werten, denn ausländisch beherrschte Hotels haben aufgrund der geltenden Beschränkung kürzere Spiesse als inländische Hotels.

- Mengenmässig ist die Fragestellung im landesweiten Kontext eine Marginalie; in den Tourismusgebieten aber vielerorts von grösster Relevanz.
- Dabei betrifft die Fragestellung Angestelltenwohnungen nicht nur in der Hotellerie, 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.
- Die vorgeschlagene Lockerung der Lex Koller könnte den Wohnungsmarkt etwas entlasten und würde für gleich lange Spiesse für inländische und ausländische Betriebe sorgen.
- Die konkrete Ausgestaltung sollte den Kantonen und Gemeinden überlassen werden.

¹ Vgl. dazu auch Ausführungen im Abschnitt 4: Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage.

Schlussfolgerungen zur RFA und Handlungsoptionen

- Gemäss unseren Analysen sind die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verschärfung der Lex Koller nicht geeignet, die Probleme des Wohnungsmarktes in irgendeiner Art und Weise massgeblich zu lindern. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass Probleme vergrössert werden könnten.
- Hingegen würde die Umsetzung der Motion Schmid, also der Erwerb von Angestelltenwohnungen in der Hotellerie zumindest in den touristischen Gebieten für gleich lange Spiesse sorgen. Dies sowohl für die ausländisch beherrschten Hotels bezüglich Chance, Angestellte anzuwerben als auch bezüglich der Pflicht, solche Wohnungen zu halten, wie dies erste Gemeinden neuerdings vorschreiben.
- Bezüglich Lex Koller wäre insbesondere mehr Klarheit erwünscht. So müssen offenbar auch Schweizer börsennotierte Firmen in jedem Kanton bei jeder Transaktion eine vollständige Lex Koller-Prüfung durchführen. Eine günstige – und für die Wirtschaft kostensparende – Möglichkeit wäre eine Liste mit à priori von der Lex Koller befreiten Organisationen.
- Weiter bestehen offensichtliche Durchsetzungsprobleme, weil die Lex Koller-Konformität nur beim Erwerb, und allenfalls bei Einreichung eines Baugesuchs geprüft wird. Wirtschaftlich Berechtigte sind schwierig festzustellen und was nach dem Erwerb passiert, ist unbekannt. Dabei ist der private Bereich anfälliger auf Regelverletzungen als die institutionellen Investoren, da diese einerseits Kenntnisse und Kapazitäten haben und andererseits keine negative Presse oder andere Probleme wollen.
- Um die Probleme des Wohnungsmarktes zu lösen, oder zumindest zu lindern, wäre eine dynamischere Raumplanung notwendig, die es den Kantonen und Gemeinden – wo gemäss Art. 75 BV die Hoheit ist – ermöglicht, auch kürzerfristige, bedarfsgerechte Anpassungen der Raumplanung vorzunehmen.
- Will man die Zersiedlung der Schweiz ernsthaft stoppen, dann wäre es zudem zielführender, in den stark nachgefragten Agglomerationen zusätzliches Bauland auszuscheiden, dieses mit hoher Dichte und Regeln bezüglich Erschwinglichkeit für die Haushalte etc. zu beplanen und zu bebauen, anstatt ein Vielfaches an Bauland in der Peripherie mit Siedlungen niedriger Dichte zuzubauen und gleichzeitig die Verkehrsinfrastruktur nach den Zentren auszubauen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 1 |
| 1.1 | Auftrag | 1 |
| 1.2 | Zur Verfügung gestellte Unterlagen | 2 |
| 1.3 | Aufbau des Berichts | 2 |
| 2 | Grundsätzliche Notwendigkeit staatlichen Handelns | 3 |
| 2.1 | Funktionsweise der Immobilienmärkte | 3 |
| 2.2 | Probleme der Immobilienmärkte | 4 |
| 2.3 | Folgerungen | 6 |
| 3 | Wiederveräusserungspflicht von Hauptwohnungen bei Wegzug | 7 |
| 3.1 | Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | 7 |
| 3.1.1 | Versuch der Quantifizierung des Erwerbs von Hauptwohnungen | 7 |
| 3.1.2 | Annäherung über die Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung | 8 |
| 3.1.3 | Qualitative Einschätzungen | 10 |
| 3.2 | Zweckmässigkeit im Vollzug | 11 |
| 3.2.1 | Grundsätzliche Machbarkeit | 11 |
| 3.2.2 | Problem der negativen Selektion | 11 |
| 3.3 | Handlungsoptionen | 11 |
| 3.4 | Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft | 12 |
| 3.5 | Fazit | 12 |
| 3.6 | Auskunftsstellen und Interviewpartner | 13 |
| 4 | Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage | 14 |
| 4.1 | Gründe für Investitionen in Betriebsimmobilien im In- und Ausland | 14 |
| 4.1.1 | Nutzerverhalten | 14 |
| 4.1.2 | Schweizer Investorenverhalten im In- und Ausland | 15 |
| 4.1.3 | Ausländische Direktanlagen in Betriebsstätte-Grundstücke in der Schweiz | 17 |
| 4.2 | Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | 19 |
| 4.3 | Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung | 19 |
| 4.3.1 | Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität | 19 |
| 4.3.2 | Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens» | 20 |
| 4.3.3 | Wirkung auf die Wohnungsmärkte | 20 |
| 4.4 | Zweckmässigkeit im Vollzug | 20 |
| 4.5 | Fazit | 20 |
| 4.6 | Auskunftsstellen und Interviewpartner | 21 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | Wiederunterstellung der Immobiliengesellschaften | 22 |
| 5.1 | Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | 24 |
| 5.2 | Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung | 25 |
| 5.2.1 | Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität | 25 |
| 5.2.2 | Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens» | 25 |
| 5.2.3 | Wirkung auf die Wohnungsmärkte | 25 |
| 5.3 | Fazit | 25 |
| 5.4 | Auskunftsstellen und Interviewpartner | 26 |
| 6 | Unterstellung der kotierten Immobilienfonds und -SICAV | 27 |
| 6.1 | Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | 31 |
| 6.2 | Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung | 31 |
| 6.2.1 | Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität | 31 |
| 6.2.2 | Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens» | 32 |
| 6.2.3 | Wirkung auf die «Überfremdung der Bodenrente» | 32 |
| 6.2.4 | Wirkung auf die Wohnungsmärkte | 32 |
| 6.2.5 | Alternative Handlungsoptionen. | 32 |
| 6.3 | Fazit | 33 |
| 7 | Motion 22.4413 von SR Schmid | 34 |
| 7.1 | Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | 34 |
| 7.1.1 | Problemstellung der Hotellerie | 35 |
| 7.1.2 | Unterschiedliche Lösungsansätze | 36 |
| 7.1.3 | Unternehmen wären in der Pflicht | 37 |
| 7.1.4 | Betroffenheit ausländisch beherrschter Betriebe | 38 |
| 7.1.5 | Anteile permanent und saisonal Beschäftigter | 39 |
| 7.1.6 | Unterbringung der Beschäftigten | 39 |
| 7.2 | Alternative Handlungsoptionen | 39 |
| 7.2.1 | Ermöglichung der Investition durch ausländisch beherrschte Hotels | 39 |
| 7.2.2 | Raumplanerische Lösung des Problems | 40 |
| 7.3 | Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und die Gesamtwirtschaft | 40 |
| 7.4 | Umsetzungsfragen und Vollzug | 41 |
| 7.5 | Fazit | 41 |
| 7.6 | Auskunftsstellen, Interviewpartner und Tagungsunterlagen | 42 |
| 8 | Schlussfolgerungen zur RFA und Empfehlungen | 43 |
| 8.1 | Vorgeschlagene Verschärfungen der Lex Koller | 43 |
| 8.2 | Beurteilung der Motion Schmid | 43 |
| 8.3 | Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Lex Koller | 43 |
| 8.4 | Massnahmen zur Entlastung des Wohnungsmarktes | 43 |
| 9 | Literatur | 44 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabelle 1 | Abschätzung der relevanten Käufe pro Jahr | 8 |
| Tabelle 2 | Schweizer Vorsorgeeinrichtungen nach Anlageklassen 2014-2023 | 15 |
| Tabelle 3 | Anlageformen und Kassengrösse 2023 | 16 |
| Tabelle 4 | Immobilientransaktionen (Markt) mit ausländischen Käufern | 17 |
| Tabelle 5 | Eckwerte und Anteile der börsenkotierten Immobiliengesellschaften | 23 |
| Tabelle 6 | Eckwerte und Anteile der börsenkotierten Immobilienfonds (approximativ) | 29 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1 | Drei Märkte in Raum, Zeit und Regulatorik | 4 |
| Abbildung 2 | Entwicklung der landesweiten Leerstandsquote Wohnen nach Raumtypen | 5 |
| Abbildung 3 | Entwicklung der landesweiten Wohnbautätigkeit | 5 |
| Abbildung 4 | Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung 2023 | 8 |
| Abbildung 5 | Einwanderungskohorte 2009: Aufenthaltsverläufe 2009-2023 | 9 |
| Abbildung 6 | Wie viele Migranten verlassen die Schweiz im Lauf der Zeit? | 9 |
| Abbildung 7 | Verteilung der MWG Nach Eigentübertypen | 23 |
| Abbildung 8 | Verteilung der MWG nach Eigentübertypen | 30 |
| Abbildung 9 | Wohnungsknappheit in den Tourismusgemeinden | 34 |
| Abbildung 10 | Ursachen der derzeitigen Wohnungsknappheit im Berggebiet | 35 |
| Abbildung 11 | Erkenntnisse aus Workshops in drei Pilotgemeinden | 36 |
| Abbildung 12 | Lösungsansätze gemäss SAB | 36 |
| Abbildung 13 | Betriebe und Beschäftigte ausländischer Unternehmensgruppen 2022 | 38 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| AST | Anlagestiftung |
| BBI | Bundesblatt |
| BewG | Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) |
| BewV | Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft |
| BWO | Bundesamt für Wohnungswesen |
| c.p. | ceteris paribus: Unter sonst gleichen Bedingungen |
| CREM | Corporate Real Estate Management |
| EBF | Energiebezugsfläche |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFH | Einfamilienhaus |
| EFTA | European Free Trade Association |
| ESG | Umwelt, Soziales und Unternehmensführung |
| ESTV | Eidgenössische Steuerverwaltung |
| ETF | Exchange Traded Fund |
| EU | Europäische Union |
| EWG | Eigentumswohnung |
| FDP | Freisinnig-Demokratische Partei |
| FINMA | Eidgenössische Finanzmarktaufsicht |
| FPRE | Fahrländer Partner Raumentwicklung |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| NCCR | National Center of Competence in Research |
| NIMBY | not in my backyard |
| NR | Nationalrat |
| KAG | Kollektivanlagengesetz |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| LDU | Landesring der Unabhängigen |
| L-QIF | Limited Qualified Investor Fund |
| PK | Pensionskasse |
| RFA | Regulierungsfolgenabschätzung |
| RPG | Raumplanungsgesetz |
| SAB | Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SGH | Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit |
| SICAF | Société d'investissement à capital fixe |
| SICAV | Société d'investissement à capital variable |
| SIX | Swiss Infrastructure and Exchange |

| | |
|---------|--|
| SP | Sozialdemokratische Partei der Schweiz |
| SR | Ständerat |
| STATENT | Statistik der Unternehmensstruktur |
| STAGRE | Statistik der Unternehmensgruppen |
| STWE | Stockwerkeigentum |
| VMF | Vermietbare Fläche |

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Der Bundesrat hat in seiner Medienmitteilung «*Der Bundesrat will die Herausforderungen der Zuwanderung adressieren*» vom 29. Januar 2025 mitgeteilt, dass er die Volksinitiative «*Keine 10-Millionen-Schweiz (Nachhaltigkeitsinitiative)*» ablehnt. 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. Er hat deshalb Begleitmassnahmen beschlossen.

In einem Faktenblatt gibt der Bundesrat eine Übersicht über die Begleitmassnahmen.

Gegenstand sind unter anderem das Handlungsfeld Soziales/Wohnen, wo neben der Aufstockung des «Fonds de roulement» folgende Massnahmen vorgesehen sind:

Verschärfung des BewG (Lex Koller):

- Einführung strengerer Regeln für den Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken und für den Erwerb von Hauptwohnungen durch Angehörige von nicht EU-/EFTA-Staaten (Wiederveräusserungspflicht bei Hauptwohnungen) und Verschärfung bei Erwerb von an einer Schweizer Börse kotierten Anteilen von Wohnimmobiliengesellschaften.

Weiter besteht die Motion 22.4413 vom 14. Dezember 2022 von Ständerat Martin Schmid mit dem Titel:

- Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen.

Vor diesem Hintergrund wurde Fahrländer Partner Raumentwicklung (FPRE) damit beauftragt, die im Jahr 2015 von FPRE erstellte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)² zu überarbeiten bzw. neu zu beurteilen und zudem die neuen Aspekte (insbes. Erwerb von Hauptwohnungen) des Regulierungsauftrags bei der Verschärfung der Lex Koller im Rahmen der Begleitmassnahmen im Kontext der Nachhaltigkeitsinitiative und ausserdem die Motion Schmid zu beurteilen.

Gemäss der Vorgaben für die RFA (Handbuch und Checkliste), bestehen folgende fünf Prüfpunkte:

- (1) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns;
- (2) (Alternative) Handlungsoptionen;
- (3) Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen;
- (4) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft;
- (5) Zweckmässigkeit im Vollzug.

Die RFA wurde in den Monaten April und Mai 2025 ausgearbeitet.

Im September 2025 wurde ein Zusatz zum Auftrag ausgelöst, der die Unterstellung der Immobilienfonds sowie anderer kollektiver Kapitalanlagen gemäss KAG, namentlich der Immobilien-SICAV, unter das BewG beinhaltet. Die Ausarbeitung erfolgte in den Monaten Oktober und November 2025 und wurde in die bereits ausgearbeitete RFA integriert.

² Vgl. Literaturverzeichnis am Schluss.

1.2 Zur Verfügung gestellte Unterlagen

Entwurf Vernehmlassungsvorlage;

Entwurf erläuternder Bericht;

Umfrage des BJ bei sieben Kantonen betr. Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige.

1.3 Aufbau des Berichts

Die Arbeiten an dieser Regulierungsfolgenabschätzung erfolgen nicht im luftleeren Raum, sondern es gibt Gründe, weshalb der Bundesrat die Lex Koller verschärfen und die Motion Schmid diese partiell lockern will.

Entsprechend erfolgt im Abschnitt 2 ein kurzer Abriss über die Funktionsweise und die Problemstellungen des Wohnungsmarktes, bevor schliesslich in den Abschnitten 3: Wiederverkaufspflicht Hauptwohnungen, 4: Bewilligungspflicht für Betriebsstätte-Grundstücke sowie 5: Wiederunterstellung der börsenkotierten Immobiliengesellschaften die einzelnen Vorschläge des Bundesrats eingeordnet und besprochen werden. Im Oktober erfolgte dann der Einschub zur Unterstellung der Immobilienfonds und -SICAV, welcher Gegenstand von Abschnitt 6 ist. Abschnitt 7 widmet sich der Motion Schmid; Abschnitt 8 fasst zusammen und enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

2 Grundsätzliche Notwendigkeit staatlichen Handelns

2.1 Funktionsweise der Immobilienmärkte

Wer von Immobilienmärkten – im Fokus stehen hier die Wohnungsmärkte – spricht, spricht von den drei Märkten Nutzermarkt, Vermögensmarkt und Entwicklermarkt. Diese haben zwar miteinander zu tun, haben aber eigene Prozesse, insbesondere bezüglich Preisbildung.

Der Nutzermarkt ist der zentrale Markt, denn es geht darum, Bedürfnisse der Nutzer zu befriedigen. Eine Wohnung ist ein zentrales Gut, denn alle wollen und müssen irgendwo wohnen. Es gilt: Ein Haushalt, eine Wohnung (Wohnungsnachfrage).³ Die Haushalte haben Eigenschaften, Präferenzen, Restriktionen, die von einer Reihe von Faktoren abhängen. Weitere zentrale Elemente sind die Zeit – die Wohnungen müssen heute verfügbar sein – und der Raum – die Wohnungen müssen am richtigen Ort verfügbar sein. Zentraler Treiber der Nachfrage ist die Zahl der Köpfe – was wiederum mit überwiegend arbeitsmarktinduzierter Migration zusammenhängt – aber auch die «Kombination» von Menschen zu Haushalten. Mit der Alterung und der Individualisierung sowie dem allgemein hohen Lebensstandard der Gesellschaft geht eine sinkende Haushaltsgrösse einher, was die Wohnungsnachfrage zusätzlich treibt.

Der Wohnungsnachfrage steht das Angebot mit seinen Qualitäten – und der räumlichen Verteilung – gegenüber.

Besteht ein grosses Angebot – wie dies vor einigen Jahren in den Kleinzentren des Mittellandes der Fall war – steigen die Leerstände und die Mieten sinken in der Tendenz. Besteht eine Übernachfrage, sinken die Leerstände und es steigen die Mieten bei Neuvermietung. Dabei handelt es sich um ein klassisches Insider-Outsider-Problem, denn es darf nicht vergessen werden, dass die meisten der 2.4 Mio. Mieterhaushalte (Insider) eine gute Wohnsituation haben. Ihr «Damoklesschwert» ist die energetische Ertüchtigung, die Renovation oder gar die Nachverdichtung, die zu Kostenüberwälzung führt und allenfalls Abbruch/Neubau bedingt. Problematisch ist es für diejenigen Mietinteressenten, die eine Wohnung suchen (Outsider), wobei es an sich freie Wohnungen gibt, allerdings oftmals am falschen Ort.

Diese Wohnungen sind nicht einfach so da, sondern jemand hat das benötigte Kapital dafür zur Verfügung gestellt. Die Bestände an Immobilien, werden von Investoren (Privatpersonen, Genossenschaften, Gesellschaften, Fonds, öffentliche Hand etc.)⁴ gehalten, wobei die Bewertung einerseits von den Mieten, andererseits vom allgemeinen Zinsniveau abhängt. Sinken die Zinsen z.B. die Renditen auf Verfall von Bundesobligationen, dann werden Immobilien c.p. (unter sonst gleichen Bedingungen) vergleichsweise attraktiv und Investoren wollen Immobilien kaufen; die Preise steigen und die Renditen sinken, bis die Anlagemärkte wieder ausgeglichen sind. Obligationenmärkte und Immobilienmärkte sind korrespondierende Gefässe. Diese aufgrund von Zinsänderungen verursachten Preisänderungen beeinflussen die Mietermärkte nicht. Es handelt sich um einen eigenen Preisbildungsprozess. So kann gezeigt werden, dass sich die Transaktionspreise von neuen Mehrfamilienhäusern in den vergangenen 25 Jahren im landesweiten Mittel mehr als verdoppelt haben, wobei rund drei Viertel der Wertsteigerung zinssatzbedingt⁵ war und ein Viertel ertragsbedingt⁶.

Besteht eine grosse Nachfrage nach Wohnraum auf den Nutzermärkten, dann wird dies von den Entwicklern erkannt und sie planen zusätzliche Wohnungen; sofern sie Möglichkeiten haben. Es müssen Bauland, brache ehemalige Industrie- und Gewerbeflächen oder Abbruchliegenschaften mit grossem Verdichtungspotential verfügbar sein, damit geplant werden kann; am richtigen Ort. Und schliesslich muss die Planung auch voranschreiten können, denn die Zeitachse spielt eine grosse Rolle.

Kapital zur Übernahme der Immobilien ist grundsätzlich vorhanden; es ist eine Frage des Preises. So gab es auch in der Krise der 1990er Jahre, als die makroökonomischen Rahmenbedingungen schwach waren und die Mieten auch in den Zentren stark gesunken sind und sogar gewisse Leerstände bestanden, immer genügend Abnehmer für die Bautätigkeit. Dies zwar zu einem tiefen Preis, der aber die Anlagekosten deckte, wobei die Landpreise tief waren.

Schliesslich gibt es den regulatorischen und politischen Rahmen, der gegenwärtig die grösste Sorge der Immobilienmarktbeobachter darstellt.

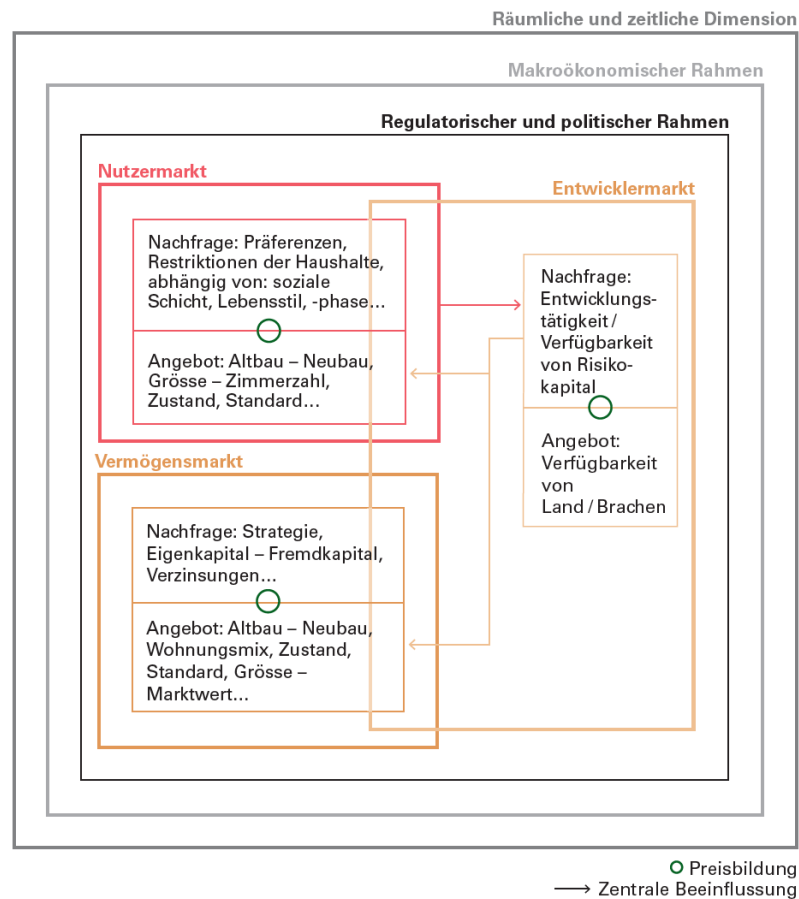
³ Die Zweitwohnungen – im Tourismus, aber auch in den Städten – sind ein gesondertes Problem.

⁴ Vgl. dazu Kapitel 5.

⁵ D.h. aufgrund tieferer Renditeerwartungen.

⁶ D.h. aufgrund höherer Mieteinnahmen.

Abbildung 1 Drei Märkte in Raum, Zeit und Regulatorik



Quelle: FPRE et al. (2012) in Fahrländer und Kloess (2024, S. 71).

2.2 Probleme der Immobilienmärkte

Bereits seit dem Jahr 2008 ist bekannt, dass die Schweiz zwar genügend Bauzonen hat, dass diese aber teilweise am falschen Ort sind.⁷

Seither wurden die Bevölkerungsszenarien des Bundes mehrmals nach oben revidiert, die Reserven wurden damit schneller konsumiert, als 2008 prognostiziert. Während damals in den Zentren bereits Knappheit herrschte, waren die Mietwohnungsmärkte noch liquider, weil gleichzeitig eine Entwicklungstätigkeit möglich war und entsprechend Wohnraum geschaffen werden konnte. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes setzte damals aber auch die Zeit der Revision der Richtpläne und schliesslich der Bau- und Zonenordnungen ein, wobei diese aufgrund der umfangreichen Prozesse schon vor Fertigstellung teilweise obsolet waren.

Dies weil sich die soziodemographische Realität nicht an die Prognosen gehalten hat.

Die Schweiz – die zu Recht stolz auf Stabilität, ausgereifte und ausgewogene Entscheide ist – ist damit gewissermassen von der wirtschaftlichen und soziodemographischen Dynamik überholt worden.

Weiter hat sich die Innentwicklung verlangsamt. Dies weil diejenigen Grundstücke, die sich für Projekte am besten geeignet haben, schnell entwickelt wurden und es immer mehr Entwicklungspereimeter gibt, die zwar geeignet wären, aufgrund der Eigentümerstruktur und anderer Probleme in der Entwicklung verlangsamt oder blockiert sind. Auch die Idee von Aufzonungen und damit verbunden Verdichtung (Innentwicklung) kommt nicht recht vom Fleck. Dies, weil das Stimmvolk die Notwendigkeit zwar einsieht, die Aufzonung bei Revisionen von Bau- und Zonenordnungen aber oftmals abgelehnt wird, weil andere Orte als geeigneter erscheinen («not in my backyard»- oder NIMBY-Problem).

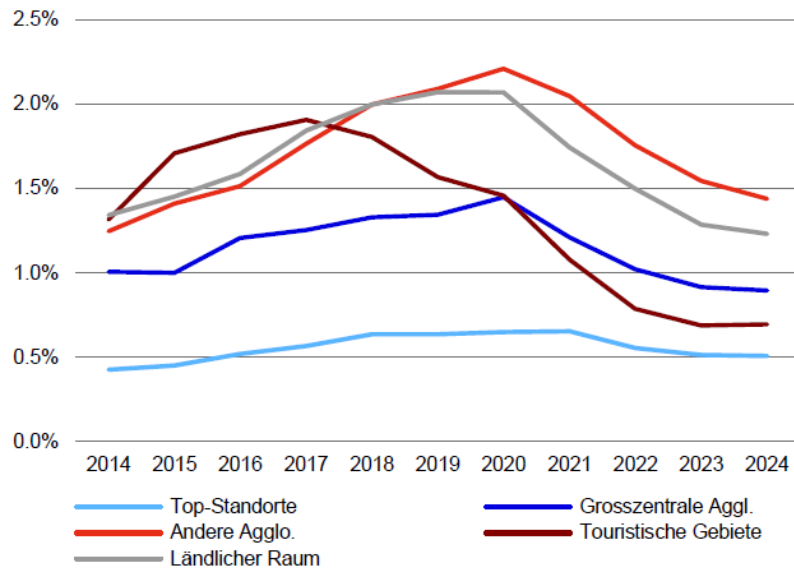
Die Folge sind sinkende Leerstände in den Zentren und Agglomerationen und in den touristischen Gebieten sowie Fragestellungen bezüglich Verteilung des knappen Wohnraums: Die rein marktwirtschaftliche Allokation der Wohnungen führt vermehrt zur Verdrängung ökonomisch schwächerer Haushalte und damit

⁷ Vgl. Fahrländer Partner (2008). Vgl. auch FPRE (2024) sowie Fahrländer und Kloess (2024, S. 182ff.).

zu sozialer Entmischung. Entsprechend bestehen diverse kantonale und teilweise kommunale politische Vorstösse, die das Problem der Knappheit zwar nicht lösen, aber umverteilen wollen.

Es handelt sich demnach um Probleme des Entwicklermarktes, wobei die Nachfrage nach Entwicklungstätigkeit besteht; es mangelt an Möglichkeiten und an Geschwindigkeit.

Abbildung 2 Entwicklung der landesweiten Leerstandsquote Wohnen nach Raumtypen



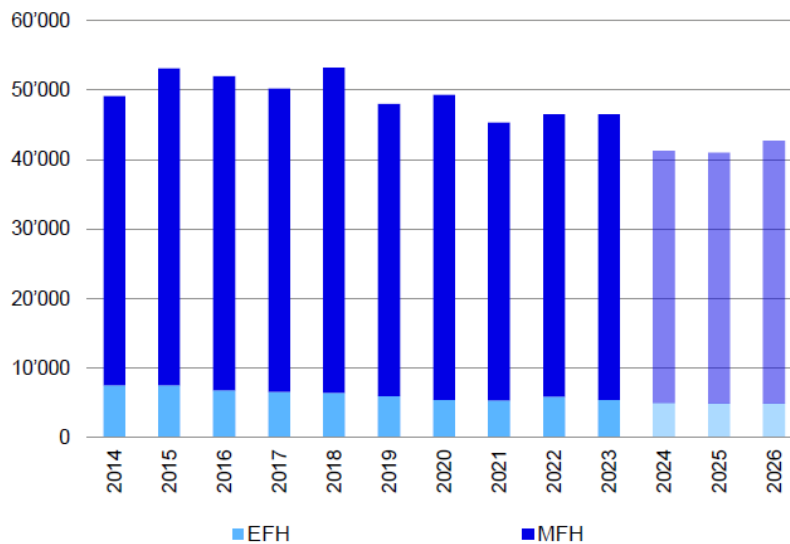
Anmerkung: Leerwohnungen in % des Wohnungsbestands.

Quelle : BFS, Fahrländer Partner.

Wichtig erscheint der Hinweis, dass die Fragestellung die Grosszentren und deren Agglomerationen betrifft und zudem, was oft vergessen geht, die touristischen Gemeinden, während in den Kleinstädten und in der Peripherie funktionierende Märkte vorhanden sind.

Die Folge dieser Knappheit ist die Überbauung der Bauzonenreserven in der Peripherie, also Zersiedelung, was an sich nicht erwünscht ist.

Abbildung 3 Entwicklung der landesweiten Wohnbautätigkeit



Anmerkung: Anzahl Wohnungen.

Quelle: BAK Economics, BFS.

2.3 Folgerungen

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns zur Milderung/Lösung der Probleme auf den Wohnungsmärkten ist dringend gegeben, insbesondere auf Ebene der Kantone und Gemeinden, deren Hoheit die Raumplanung gem. Art. 75 BV ist.

Generell ist festzuhalten, dass teilweise massive Probleme auf den Nutzermärkten bestehen, weil das Angebot an den stark nachgefragten Standorten in den Grossagglomerationen sowie in den touristischen Gemeinden die Nachfrage nicht befriedigen kann.

Dabei wären Kapital und damit die Nachfrage nach Entwicklungstätigkeit vorhanden; die Branche könnte liefern. Es klemmt bei der Verfügbarkeit von Land sowie bei den Prozessen.

Zielführend sind Massnahmen zur raschen Ausweitung des Angebots an Wohnungen, also Beschleunigung der Entwicklungstätigkeit.

Verschärfende Eingriffe in den Vermögensmarkt tragen nicht zur Problemlösung bei, sondern verstärken die Probleme tendenziell, insbesondere bei den Grossprojekten.

Ebenfalls zielführend sind Massnahmen, die den Nachfragedruck – u.A. entstanden durch arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung – reduzieren. Darunter fallen neben der Mobilisierung des inländischen Potentials auch Produktivitätssteigerungen und verstärkte Investitionen – d.h. Produktion und Leistungserbringung – im Ausland.

3 Wiederveräusserungspflicht von Hauptwohnungen bei Wegzug

3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Gemäss aktuellem Recht gelten Personen aus dem EU/EFTA-Raum mit Wohnsitz in der Schweiz nicht als Personen im Ausland im Sinne des BewG und können Immobilien kaufen und bei Ausreise aus der Schweiz auch behalten und vererben.

Personen aus dem Nicht EU/EFTA-Raum (Drittstaatsangehörige) können, sofern sie eine B-Bewilligung haben, eine Hauptwohnung erwerben und wenn sie innerhalb der Schweiz umziehen auch am neuen Wohnort eine Hauptwohnung erwerben.⁸ Dabei dürfen sie die ehemalige Hauptwohnung behalten. Haben die Drittstaatsangehörigen eine C-Bewilligung (Niederlassungsbewilligung), gelten sie nicht als Personen im Ausland im Sinne des BewG.

Vorgeschlagen wird, dass Drittstaatsangehörige mit B-Bewilligung die Wohnung(en) innerhalb von zwei Jahren verkaufen müssen, sobald der Wohnsitz aufgegeben wird.

Entsprechend müsste ein Drittstaatsangehöriger die erste Hauptwohnung verkaufen, wenn er den Wohnsitz innerhalb der Schweiz verlegt und er müsste die (letzte) Hauptwohnung verkaufen, sobald er die Schweiz dauerhaft verlässt.

Damit soll erstens die reine Kapitalanlage in Wohnimmobilien und zweitens sollen mögliche «kalte Betten» verhindert werden.

3.1.1 Versuch der Quantifizierung des Erwerbs von Hauptwohnungen

Wie unsere Abklärungen bei Steuerämtern aller Staatsebenen sowie bei Bezirksräten, Notariaten, Grundbuch- und Konkursämtern sowie bei statistischen Ämtern ergeben, ist eine Quantifizierung des Erwerbs von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige mit B-Bewilligung heute nicht flächendeckend möglich.

Dies bestätigt auch eine Umfrage des BJ bei sieben Kantonen, wovon zwei Kantone (Aargau: 123 relevante Käufe im Jahr 2024; Schwyz: 52) konkrete Aussagen machen können, zwei Kantone (Bern: tiefe zweistellige Zahl; Zug: 40-50) eine Schätzung abgeben und drei (Genf, Waadt⁹, Zürich) keine Aussage machen können.

Verwendet man die Zahlen der fünf Kantone AG, BE, SZ, VD und ZG erfolgten im Jahr 2024 335 relevante Transaktionen. Im Jahr 2023¹⁰ fanden gemäss Marktvolumenmodell von FPRE in den nämlichen Kantonen 13'525 Freihandtransaktionen von Objekten im Wohneigentum statt. Die relevanten Transaktionen ergeben 2.5 Prozent aller Transaktionen.

Unter der Annahme, dass diese Zahl landesweit angewendet werden kann, ergeben sich so landesweit 1'051 grundsätzlich relevante Käufe von Hauptwohnungen.¹¹

⁸ Im Jahr 2023 standen gemäss SEM (2024, S. 7) Für Erwerbstätige aus Drittstaaten 4'500 Aufenthaltsbewilligungen B zur Verfügung. Im Jahr 2023 wurden 80% der Aufenthaltsbewilligungen B ausgeschöpft. Für Erwerbstätige aus dem UK standen 2023 2'100 Aufenthaltsbewilligungen B zur Verfügung. 2023 wurden 27% der Aufenthaltsbewilligungen B ausgeschöpft.

⁹ Der Kanton Waadt vermeldet, dass 28 Käufe über ein Bewilligungsverfahren liefen, die Gesamtzahl – es ist an sich keine Bewilligung notwendig – unbekannt ist. Im Kanton Schwyz wurde bei rund 30% der Fälle um eine Bewilligung nachgesucht. Bei gleichen Verhältnissen käme der Kanton Waadt auf rund 90 relevante Käufe.

¹⁰ Die Zahlen 2024 liegen noch nicht vor.

¹¹ Dies bei 1'400'000 Haushalten, die gemäss BFS im Jahr 2023 in einem Wohneigentum leben.

Tabelle 1 Abschätzung der relevanten Käufe pro Jahr

| Kanton | Freihandtransaktionen 2023 | Relevante Transaktionen 2024 | Anteil in % |
|----------|----------------------------|------------------------------|-------------|
| Aargau | 3'588 | 123 | 3.4 |
| Bern | 4'926 | 25* | 0.5 |
| Schwyz | 866 | 52 | 6.0 |
| Waadt | 3'584 | 90* | 2.5 |
| Zug | 561 | 45* | 8.0 |
| Zusammen | 13'525 | 335 | 2.5 |
| Schweiz | 42'418 | 1'051 | 2.5 |

* Schätzungen.

Quelle: Umfrage BJ 2024, Marktvolumenmodell FPRE 2023, Hochrechnung FPRE.

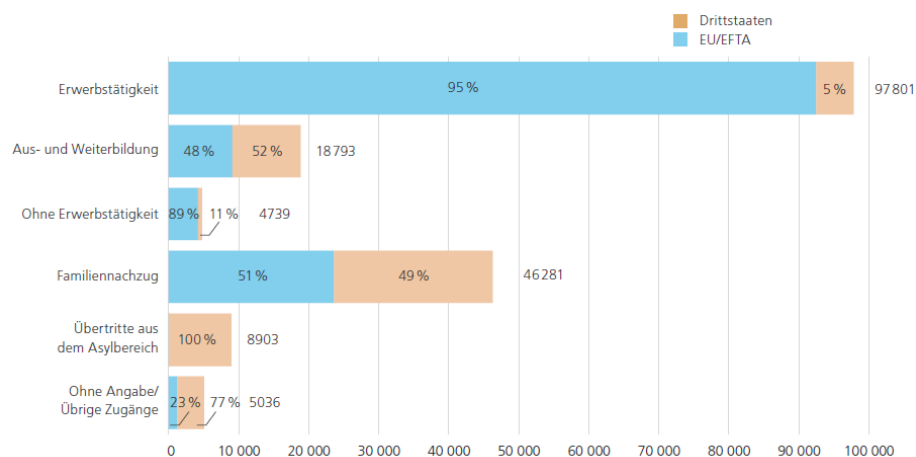
Wenn diese Zahl annähernd stimmt, ergäbe sich daraus die Aussage, dass mit grosser Wahrscheinlichkeit die gleiche oder zumindest eine ähnlich grosse Anzahl Mietwohnungen frei würde, weil die Haushalte in die Hauptwohnung umziehen.¹²

Ob diese Haushalte dauerhaft in der Schweiz bleiben, oder nach Erhalt der C-Bewilligung oder des Schweizer Bürgerrechts die Schweiz wieder verlassen, kann nicht gesagt werden. Ebenfalls kann nicht gesagt werden, wie viele der restlichen Haushalte mit B-Bewilligung bei Ausreise den Hauptwohnsitz behalten würden.

3.1.2 Annäherung über die Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung

Ein Grossteil der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die ständige Wohnbevölkerung¹³ betrifft Familiennachzug (rund 22'700 Personen im Jahr 2023), die Aus- und Weiterbildung (9'800), Übertritte aus dem Asylbereich (8'900), während 4'890 arbeitsmarktinduzierte Einwanderungen gezählt werden. Dazu kommen rund 520 Einwanderungen ohne Erwerbstätigkeit. Bei weiteren 3'900 Einwanderungen ist der Einwanderungsgrund nicht bekannt oder es handelt sich um «übrige Zugänge».

Abbildung 4 Einwanderung in die ständige Wohnbevölkerung 2023



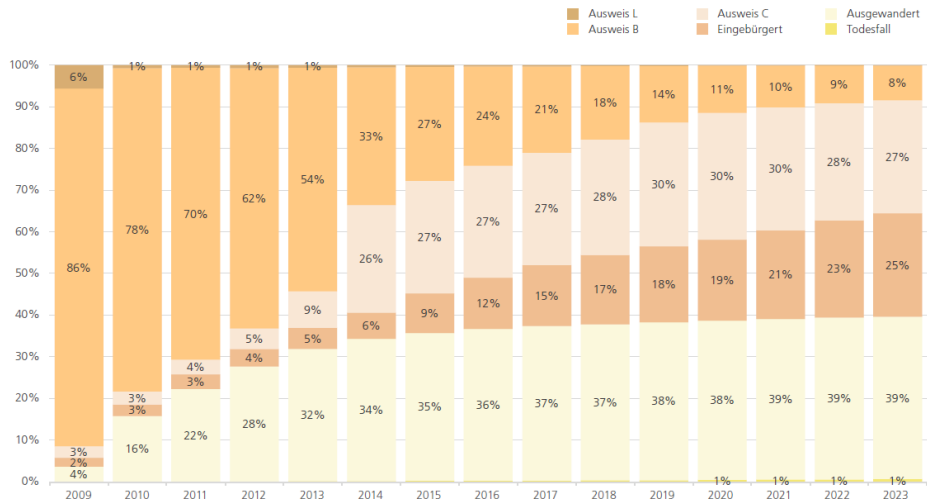
Quelle: SEM (2024, S. 11).

Während die meisten Drittstaatsangehörigen zunächst eine B-Bewilligung erhalten, also potentiell für die Fragestellung relevant sind, nimmt der Anteil im Zeitverlauf rasch ab. Während 86% der Einwanderungskohorte im Jahr 1998 eine B-Bewilligung hatten, liegt der Anteil fünf Jahre später noch bei 33%. Dies, aufgrund von Auswanderung (34%), Umwandlung in C-Bewilligung (26%) sowie Einbürgerungen (6%).

¹² Allenfalls wird ein Teil der bisherigen Mietwohnungen auch weiterhin für irgendwelche Zwecke gemietet.

¹³ Es wird hier nicht nach Kategorie unterschieden.

Abbildung 5 Einwanderungskohorte 2009: Aufenthaltsverläufe 2009-2023



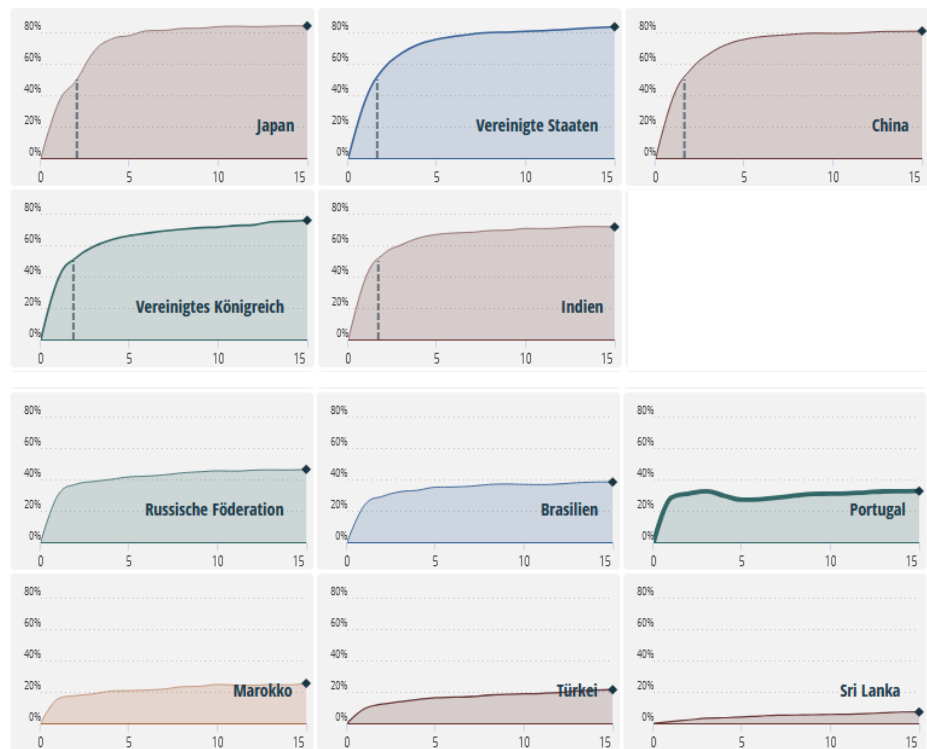
Anmerkung: Drittstaatsangehörige.

Quelle: SEM (2024, S. 14).

Weiter ist festzustellen, dass die Aufenthaltsdauer der Einwanderer extrem unterschiedlich ist: Diese liegt bei Personen aus Ländern wie Japan, den USA, China, UK und Indien in der Hälfte der Fälle bei 1-2 Jahren (gestrichelt in Abbildung 6). Nach fünf Jahren sind 60-80% der Eingewanderten wieder ausgewandert.

Anders ist der Verlauf beispielsweise bei Personen aus Russland, Brasilien, Marokko oder der Türkei, die offenbar überwiegend kommen, um zu bleiben.¹⁴

Abbildung 6 Wie viele Migranten verlassen die Schweiz im Lauf der Zeit?



Anmerkung: Die Stärke der Kurve ist proportional zur Anzahl Immigranten im Jahr 1998.

Quelle: <http://nccr-onthemove.ch/home/> \t "_blank

¹⁴ In Sri Lanka herrschte bis 2009 der immer wieder aufflammende Bürgerkrieg.

Da es sich um Zahlen unterschiedlicher Jahre handelt, teilweise auch älteren Datums und weil die Kombination der Herkunft, Migrationsgründe und Aufenthaltsdauern mit diesen Daten nicht möglich ist, sind keine gesicherten Aussagen möglich. Wir gehen aufgrund der Interpretation der Daten davon aus, dass die Zahl der Personen, die unter die vorgeschlagene Regelung fallen, nur einen kleinen Bruchteil der Gesamtzahl ausmacht. Dies aufgrund von Auswanderung und Umwandlung in C-Bewilligung sowie dem Umstand, dass ein Grossteil der B-Bewilligungen Familiennachzug betrifft.

3.1.3 Qualitative Einschätzungen

Gegenüber Drittstaatsangehörigen gelten die Regeln der Personenfreizügigkeit nicht und entsprechende Bewilligungen werden in den meisten Fällen arbeitsmarkindiziert für Spezialisten vergeben.¹⁵ Entsprechend handelt es sich überwiegend um gut verdienende¹⁶ Personen, die zudem oftmals durch einen «relocation service» unterstützt werden.

Oftmals sind solche Immigranten in einem gewissen Sinn auch Arbeitsmarktnomaden, die sich nicht dauerhaft niederlassen, sondern nach einigen Jahren ein Engagement an einem anderen Ort dieser Welt annehmen.¹⁷ Die Einschätzung ist es, dass zunächst gemietet wird, wobei es bei einigen Firmen auch vorkommt, dass diese eine Anzahl Wohnungen mieten und diese dann ihren Expats untervermieten. Dies ist der einfachste und schnellste Weg, einen Umzug in die Schweiz durchzuführen.

Nach ein bis zwei Jahren vor Ort – der Immigrant will sich ja auch einleben, orientieren und bezüglich Arbeitsstelle Sicherheit haben – kommt Wohneigentum allenfalls in Betracht. Beschliesst ein Drittstaatsangehöriger, die Schweiz als Lebensmittelpunkt zu wählen und sich dauerhaft niederzulassen, dann ist die Option Wohneigentum ebenfalls wichtig. Dies auch angesichts der hohen Wohneigentumsquote im Herkunftsland; der Kauf von Wohneigentum ist kulturell oftmals der Standardfall. Dieser Umzug ins Wohneigentum ist neutral auf dem Wohnungsmarkt, denn die vorher belegte Mietwohnung wird abgegeben.

Immigranten, die sich dauerhaft niederlassen erhalten schliesslich eine C-Bewilligung und würden nicht mehr unter die vorgeschlagene Regelung fallen.

Drittstaatsangehörige, die Wohneigentum erwerben und dann wieder ausreisen, dürften demnach nur einen Teil der vorgängig genannten Zahl an Käufen betreffen.

Reist ein Drittstaatsangehöriger mit B-Bewilligung und Wohneigentum aus, dann hat er im geltenden Recht drei Optionen:

- Die Immobilie verkaufen;
- Die Immobilie behalten und vermieten;
- Die Immobilie als Zweitwohnung behalten.

Verkauft er die Immobilie, dann sind sämtliche Fragestellungen gelöst. Bleibt er Eigentümer, dann bleibt er steuerpflichtig, hat diverse Versicherungen etc. zu bezahlen und hat Kosten für Unterhalt und Reparaturen. Zudem altert die Immobilie und längerfristig sind Erneuerungskosten zu gewärtigen. Im Falle von Stockwerkeigentum bestehen die Fragestellungen mit der Stockwerkeigentümergeinschaft. Weiter ändern die Gesetzgebungen laufend – z.B. Verbot Ersatz von fossilen Heizungen – so dass sich der Eigentümer informieren muss. Geht der Eigentümer zurück in sein Heimatland, dann ist dieses voraussichtlich auf einem anderen Kontinent und er lässt sich sinnvollerweise in der Schweiz als Eigentümer vertreten, d.h. er hat einen Treuhänder oder zumindest einen Bewirtschafter für die Immobilie, was wiederum Kosten auslöst. Bei nachgewiesenermassen sehr geringen Renditen ist die Kapitalanlage in Wohneigentum wenig attraktiv und es sind allenfalls erwartete Wertsteigerungen, angenommene künftige positive Wechselkurseffekte sowie die räumliche Diversifikation von Privatvermögen Gründe, eine Immobilie zu behalten. Dies, sofern es sich der Eigentümer überhaupt leisten kann und das Eigenkapital nicht für den Erwerb eines Wohnsitzes im Ausland benötigt wird.¹⁸

In einer Gesamtschau ist es eher mühsam, ein nicht genutztes EFH oder eine EWG in einem anderen Land – auf einem anderen Kontinent – zu halten; der Nutzen ist gering und die Kosten und Umtriebe sind hoch. Insofern besteht ein Anreiz, die Immobilie zu verkaufen. Dies ist auch die Einschätzung der befragten Experten.

Die Zahl der effektiv relevanten Immobilien, bei denen es zu einer Verkaufspflicht käme, dürfte damit sehr gering sein. Der Effekt, «die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern» dürfte ebenfalls sehr gering sein.

Es stellt sich weiter die Frage, wie die angedachte Verschärfung im Kontext der Herausforderungen um die Zuwanderung in die Schweiz und das Bevölkerungswachstum zu beurteilen ist.

¹⁵ Der Familiennachzug erfolgt ausserhalb der Kontingente.

¹⁶ Was nicht bedeutet, dass diese Vermögen haben und die hohen Schweizer Immobilienpreise à priori bezahlen können.

¹⁷ Vgl. dazu auch Abbildung 6.

¹⁸ Es ist vorstellbar, dass sich sehr wohlhabende Personen den Luxus leisten und die Arbeit von ihrem Family Office erledigen lassen. Deren Immobilien dürften aber so speziell sein, dass deren Entzug vom Wohnungsmarkt wenig relevant ist.

Würde ein Drittstaatsangehöriger die Immobilie als Zweitwohnung behalten, dann wäre diese ungenutzt dem Markt entzogen, hätte also einen negativen Effekt. Mit grosser Wahrscheinlichkeit dürfte es sich um nur wenige Fälle handeln, wobei mit Sicherheit mehr solche Immobilien von Schweizern sowie von Personen aus dem EU/EFTA-Raum gehalten werden; Dies schon aufgrund der Mengen sowie aufgrund der Reisezeiten.

Ein weiterer «schädlicher» Effekt wäre es, wenn ein Eigentümer die Immobilie hält und Projekte der Innenentwicklung verhindert. Dabei ist es denkbar, dass die Immobilie in der Schweiz aufgrund der Entfernung und des veränderten Fokus nicht gross Aufmerksamkeit geniesst und allfällige Projekte etc. entsprechend wenig unterstützt werden. Dies ist wiederum eine generelle – auch eigentumsrechtliche – Fragestellung und betrifft nicht ausschliesslich Drittstaatsangehörige.¹⁹

Fragestellungen rund um die Innenentwicklung bestehen generell. Diesbezüglich ist die Frage nach der Staatsangehörigkeit eine Marginalie.

3.2 Zweckmässigkeit im Vollzug

3.2.1 Grundsätzliche Machbarkeit

Gemäss unserer Einschätzung wäre die Gesetzesänderung vollziehbar, wenngleich wohl einige rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden müssten. Zudem wäre der Vollzug wohl eher bei Kantonen und Gemeinden und nicht beim Bund.

Erwirbt ein Drittstaatsangehöriger mit B-Bewilligung eine Immobilie, so könnte er von der Bewilligungsbehörde über die Wiederveräusserungspflicht aufgeklärt werden und diese könnte im Grundbuch vermerkt werden.

Nun kann aber ein Drittstaatsangehöriger im Zeitverlauf seinen Status ändern – z.B. von B- zu C-Bewilligung oder hin zur Einbürgerung. Diesen Statuswechsel im Grundbuch nachzuvollziehen wäre wohl nicht sachgerecht, sondern es würde erst wieder eine Prüfung bei permanenter Ausreise aus der Schweiz erfolgen.

Der Vollzug bei permanenter Ausreise könnte im Grundsatz über die Einwohnerkontrolle und die Steuerämter sowie die kantonale Bewilligungsbehörde erfolgen, denn es sollte bei Ausreise aus der Schweiz eine Abmeldung erfolgen und es könnte dann geprüft werden, ob es sich bei der Person immer noch um einen Drittstaatsangehörigen im Sinne des BewG mit Immobilieneigentum in der Schweiz handelt. Ist dies der Fall, dann könnte dies dem zuständigen Grundbuchamt, der kantonalen Bewilligungsbehörde sowie dem BJ gemeldet werden, damit das Weitere überwacht und notfalls vollzogen werden kann.

Problematischer würde es, wenn die Gesetzesänderung rückwirkend angewendet würde, denn dies würde einen grossen Ersterfassungsaufwand bei den Grundbuchämtern auslösen.

3.2.2 Problem der negativen Selektion

Das Problem besteht immer darin, dass sich die meisten Drittstaatsangehörigen an die Regelung halten würden, während einige Schlupflöcher suchen – und auch finden.

Dies beginnt schon beim Erwerb der Hauptwohnung, denn wenn jemand unbedingt in der Schweiz in eine Immobilie investieren – und diese behalten will – findet er einen Weg. Dies beispielsweise über die diversen «Golden Visa»- oder gar «Golden Passport»-Programme, die entweder direkte Niederlassung in der Schweiz ermöglichen oder dann über den Umweg eines Programms in einem EU-Land und anschliessender Einreise in die Schweiz derart Zugang ermöglichen, dass der Erwerber eben keine Person im Ausland gemäss BewG mehr ist. Eine andere Möglichkeit ist es, die Immobilie in eine Schweizer Gesellschaft einzubringen, um die Prüfung bei Ausreise zu umgehen. Dies als zwei spontane Möglichkeiten; mit Sicherheit gibt es noch Weitere.

3.3 Handlungsoptionen

Wie gezeigt, hätte die vorgeschlagene Gesetzesänderung höchstens minimale Auswirkungen auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens», sie würde aber die Zahl der internationalen Steuerausscheidungen und damit den Aufwand der Steuerverwaltungen etwas reduzieren. Der verwaltungsseitige Einspareffekt wäre wohl deutlich grösser, wenn alle internationalen – und auch die interkantonalen – Steuerauscheidungen reduziert würden, was eigentumsrechtlich mit Sicherheit problematisch wäre.

¹⁹ Zumindest haben Nicht-ansässige wohl kein NIMBY-Problem.

3.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hätte wohl geringe gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, könnte aber aufgrund einer wahrgenommenen Abschottungstendenz die Standortattraktivität beeinträchtigen und unter Umständen auch Arbeitskräfte abschrecken. Zudem könnte die Massnahme reziprokes Verhalten auslösen, z.B. bezüglich Zweitwohnungen von Schweizern im Ausland. Dabei geht es nicht zwingend um die Massnahme selbst, sondern um politische Argumente und die Wahrnehmung der Schweiz.

Insgesamt dürfte der Nutzen der vorgeschlagenen Massnahme bezüglich «Überfremdung des einheimischen Bodens» minimal sein.

Ob die vorgeschlagene Massnahme bezüglich Innenentwicklungsprojekten eine positive Wirkung hätte, ist schwierig zu beurteilen: Einerseits wären die Eigentümer der Immobilien weit weg und hätten kein NIMBY-Problem²⁰ und das Innenentwicklungsprojekt hätte möglicherweise eine positive Wertwirkung auf die Immobilie. Insofern bestünde ein Anreiz, Innenentwicklungsprojekte zu unterstützen. Gleichzeitig sind die Fragestellungen rund um die Innenentwicklung für die Eigentümer auch weit weg, so dass sie möglicherweise nicht gross Lust und Zeit haben, sich mit diesen Fragen zu befassen. Der Einbezug von Eigentümern auf einem anderen Kontinent ist sicherlich für die Planer erschwerend und verzögernd. Es ist also nicht undenkbar, dass die Massnahme bezüglich Innenentwicklungsprojekten eine kleine positive Wirkung hätte. Falls dies der Fall ist, wäre es allerdings sinnvoller, alle Personen mit Wohnsitz im Ausland gleich zu behandeln.

3.5 Fazit

Bezüglich «Überfremdung des einheimischen Bodens» wäre die Wirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung minimal.

Da davon auszugehen ist, dass die relevanten Immobilien grossmehrheitlich verkauft oder vermietet werden, ist die Massnahme zur Entlastung des Wohnungsmarktes nicht geeignet.

Falls davon ausgegangen wird, dass Blockaden von Innenentwicklungsprojekten vermindert werden könnten, dann hätte die vorgeschlagene Gesetzesänderung einen Nutzen. In diesem Fall wäre eine generelle Anwendung auf alle Personen, die nicht Wohnsitz in der Schweiz haben, angezeigt.

Andere Gründe dürften eine viel grössere Bedeutung für den Fortgang der Innenentwicklung haben.

²⁰ «not in my backyard»: Aufzonen und Gestaltungspläne scheitern oftmals vor dem Stimmvolk, oder es hagelt Einsprachen. Dies weil die Bevölkerung das Anliegen Innenentwicklung zwar versteht und unterstützt. Dies soll aber an einem anderen Ort stattfinden, und nicht in der näheren Umgebung.

3.6 Auskunftsstellen und Interviewpartner

- Bezirksratskanzlei Zürich, Telefonat vom 10. April 2025;
- Bundesamt für Justiz, E-Mail vom 1. April 2025;
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben, Abteilung Aufsicht Kantone, Emailverkehr vom 7. März 2025;
- Engel & Völkers Schweiz, Thomas Frigo, Telefonat und Emailverkehr vom 4. April 2025;
- Gemeinde Zollikon, Steueramt, Telefonat vom 25. Februar 2025;
- Ginesta Immobilien, Claude Ginesta, Gespräch vom 2. April 2025;
- Kantonales Steueramt Zürich, Telefonat vom 25. Februar 2025;
- Notariat Grundbuch- und Konkursamt Riesbach-Zürich, Emailverkehr vom 7. März 2025;
- RE/MAX (Switzerland), Rainer Jöhl, Gespräch vom 15. April 2025;
- Statistisches Amt der Stadt Zürich, Emailverkehr vom 6. März 2025.

4 Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage

4.1 Gründe für Investitionen in Betriebsimmobilien im In- und Ausland

4.1.1 Nutzerverhalten

Der Impuls für die Investition in eine Betriebsstätte als Kapitalanlage kommt – wie beim Wohnen auch – vom Nutzermarkt.

Dabei kann bei Büroimmobilien eine vermutete Nachfrage als Impuls ausreichen, die zur Investition führt.

Oftmals ist es so, dass ein Nutzer einer Betriebsstätte auf der Suche nach Kapital ist, das er nicht selbst aufbringen kann oder will.

Für die Nutzer der Liegenschaften ist Eigentum oftmals keine Option. Dies beispielhaft und nicht abschliessend aus folgenden Gründen:

- Die meisten Dienstleistungsbetriebe – insbesondere KMU – haben keinerlei Interesse und auch keinerlei finanzielle Möglichkeiten, die Geschäftsräumlichkeiten zu kaufen. Sie sind – wie die Wohnungsmieter auch – auf Investoren angewiesen, die die Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Wäre dies nicht möglich, hätten viele KMU ein finanzielles Problem, verlören an Flexibilität und zudem käme es zu einer verstärkten Bildung von Stockwerkeigentum im Geschäftsflächenbereich (vertikale Verparzellierung) die in der Tendenz die Weiterentwicklung blockiert;
- Auch viele Grossunternehmen, die die finanziellen Möglichkeiten allenfalls hätten, haben kein Interesse, Immobilien zu kaufen, sondern sind lieber Mieter, da damit sämtliche Aufgaben rund um die Immobilie an den Eigentümer und das Immobilien-Management delegiert sind. Zudem sind sie im Zeitverlauf flexibler, als wenn sie Eigentümer wären;
- Grosse Industriebetriebe, die ein zusätzliches Werk errichten möchten, verfügen oftmals ebenfalls nicht über das notwendige Kapital, bzw. setzen ihr Kapital lieber für ihr Kerngeschäft und für F&E ein. Auch solche Nutzer suchen oftmals einen Investor, der das Werk bereitstellt und die Betriebe mieten dieses langfristig. Es kann also eine Investition von beispielsweise 100 Mio. CHF in eine nutzerspezifische Spezialimmobilie anstehen und dabei ist es nicht so, dass die Investoren Schlange stehen. Der Investor muss zuerst gefunden werden, wobei auch ausländisches Kapital willkommen ist;²¹
- Eine Schweizer Gesellschaft muss ihre sehr grosse Betriebszentrale verkaufen, um zu Geld zu kommen; mietet diese aber langfristig zurück. Aufgrund der Grösse – das Objekt kostet beispielsweise 1 Mrd. CHF – findet sich kein Schweizer Investor, denn es handelt sich um ein doppeltes Klumpenrisiko: Einerseits bildet die Immobilie aufgrund ihrer schieren Grösse in jedem Schweizer Gefäss ein Klumpenrisiko und andererseits besteht mit dem Single Tennant, der offenbar verkaufen muss, ein Gegenparteirisiko. Schliesslich übernimmt ein ausländischer Investor die Immobilie;
- Oftmals werden Immobilien nicht vom Betreiber der Immobilien gehalten, obschon die beiden Gesellschaften (Investment-AG und Betriebs-AG) miteinander verbunden sein können. Dies kann einerseits mit Risikoüberlegungen zusammenhängen, andererseits auch mit der unterschiedlichen Kapitalintensität von Immobilieninvestition und Betrieb. Dasselbe gilt bei Expansionsstrategien, denn der Betreiber kann diese kaum vorfinanzieren. Dabei kommt es vor, dass die Betriebs-AG zwar an der Investment-AG beteiligt ist, dass aber der Kreis der Eigentümer bei der Investment-AG viel grösser ist. Solche Konstrukte sind insbesondere bei grösseren Akteuren – z.B. Markenhötelier, Detailhandels- und Fachmarktketten – verbreitet;
- Aufgrund der zunehmenden Regelungsdichte und mühsamer Prozesse mit den Behörden besteht auch für Firmen, die eigene Betriebsimmobilien halten ein Anreiz, diese an Investoren zu verkaufen und professionell managen zu lassen. Der Aufbau internen Know-Hows und die ganzen Umtriebe lohnen sich für viele Betriebe nicht;
- Im Zuge von Nachfolgeprozessen im KMU-Bereich, aber auch bei grossen Firmen, ist es häufig, dass aufgrund verschiedener Fragestellungen Betriebsimmobilien verkauft und langfristig zurückgemietet werden. Dies unter Umständen verbunden mit einem Kaufrecht, sobald Kapital vorhanden ist, teilweise auch in Form eines Mietkaufs (Leasing).

²¹ Die gleiche Problematik besteht teilweise bei der Luxushötelier, wenn grosszyklische Erneuerungen oder Erweiterungsbauten anstehen.

Die Interessenlage vieler – inländischer und auch ausländisch beherrschter – Nutzer von Betriebsstätten ist es, diese zu mieten. Dies aus finanziellen Gründen, weil sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren wollen und müssen, sowie aus Gründen der Flexibilität.

Viele Nutzer sind froh, dass in der Schweiz oftmals die Wahl zwischen Eigentum und Miete besteht. Dies ist möglich, weil Investoren die benötigten Flächen bereitstellen, managen und betreiben.

4.1.2 Schweizer Investorenverhalten im In- und Ausland

Die (ur)alte Drei-Speichen-Regel empfiehlt eine Vermögensaufteilung von einem Drittel Wertpapieren, einem Drittel Immobilien, einschliesslich Land und Grundbesitz, sowie einem Drittel Gold.²² So legen viele, die Vermögen haben, einen Teil davon in Immobilien an. Investoren sind Private, Firmen aller Art, Stiftungen, Versicherungen und insbesondere auch die Vorsorgesysteme (alle drei Säulen). Schweizer Investoren investieren in Schweizer Immobilien, aber auch im Ausland. Da die Investorenlandschaft atomistisch ist, ist diese unübersichtlich und für die Privaten beispielsweise ist keinerlei Aussage möglich.

Vergleichsweise transparent ist das Investitionsverhalten der Schweizer Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule: Gemäss der Pensionskassenstudie 2024 der Swisscanto haben die darin analysierten 483 Schweizer Vorsorgeeinrichtungen ein Vorsorgevermögen von 770 Mrd. CHF.²³ Davon werden rund 23.3% in Schweizer Immobilien und rund 2.5% in Immobilien im Ausland investiert. Das sind 19.25 Mrd. CHF. Hochgerechnet auf alle Vorsorgeeinrichtungen beträgt das Volumen Immobilien Ausland bei gleicher Quote 26.65 Mrd. CHF.

Tabelle 2 Schweizer Vorsorgeeinrichtungen nach Anlageklassen 2014-2023

| Durchschnittliche Asset Allocation in % | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Liquide Mittel | 7 | 5,6 | 5,1 | 5,7 | 5,6 | 5,5 | 4,6 | 4,6 | 4,1 | 4,4 |
| Darlehen ab 2017** | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,4 |
| Aktien und sonstige Beteiligungen beim Arbeitgeber | 0,3 | 0,2 | 0,2 | * | * | * | * | * | * | * |
| Obligationen in CHF | 24,3 | 22,9 | 21,7 | 20,0 | 20,4 | 19,3 | 18,9 | 17,5 | 18,0 | 18,8 |
| Obligationen Fremdwährungen | 10,5 | 10,4 | 10,7 | 10,3 | 10,6 | 10,1 | 10,2 | 9,9 | 9,1 | 9,1 |
| Aktien Inland | 13,1 | 13,4 | 13,1 | 14,2 | 12,8 | 13,8 | 13,9 | 14,7 | 13,3 | 13,6 |
| Aktien Ausland | 16,3 | 16,8 | 17,6 | 18,0 | 16,5 | 17,9 | 18,8 | 19,1 | 17,8 | 18,5 |
| Immobilien Inland | 19,1 | 20,2 | 20,7 | 20,8 | 22,1 | 21,7 | 21,8 | 21,9 | 24,1 | 23,3 |
| Immobilien Ausland | 1,3 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,7 | 2,9 | 2,5 |
| Hypotheken | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,9 | 1,8 |
| Hedge Funds | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 0,8 |
| Private Equity | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,7 | 1,6 |
| Rohstoffe | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Infrastrukturanlagen | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,4 | 1,7 |
| Nichttraditionelle Nominalwertanlagen | | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| Andere alternative Anlagen | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,5 | 2,3 | 2,4 | 1,9 |
| Übrige Aktiven | 0,7 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 1,2 | 0,9 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* nicht erhoben

** bis 2016 Anlagen beim Arbeitgeber

Quelle: Swisscanto (2024).

Weiter zeigt diese Studie sowie auch die Studie Davidson, Kloess und Steffen (2024), dass Schweizer Vorsorgeeinrichtungen sowohl direkt als auch indirekt in Immobilien anlegen. Dies sowohl in der Schweiz als auch im Ausland. Während ein Teil der indirekten Anlagen in der Schweiz über Anlagestiftungen getätigt wird, erfolgt ein Teil über Mandate an Asset-Manager, die die entsprechenden Investitionen tätigen: In der Schweiz üblicherweise in börsenkotierte, teilweise auch nicht kotierte, Fonds und Gesellschaften, im Ausland in kotierte und nicht kotierte Fonds. In der Schweiz sind die Pensionskassen überwiegend in Wohnimmobilien investiert – insbesondere auch im direkten Teil – während Geschäftsimmobilien stark untergewichtet sind. In ausländischen Märkten herrschen generell Gefässe für Geschäftsimmobilien vor, wobei traditionellerweise Büro, Verkaufsnutzungen und in jüngerer Zeit auch in Logistikimmobilien und Data Center investiert wird.

Weiter zeigt die Swisscanto-Studie, dass nur wenige Vorsorgeeinrichtungen überhaupt – und selten ausschliesslich – Direktanlagen in Immobilien im Ausland tätigen; überwiegend wird indirekt investiert.

²² Die Herkunft dieser «Regel» ist nicht restlos klar. Einige Quellen schreiben, sie komme bereits im jüdischen Talmud vor, was wir nicht prüfen konnten, andere sprechen von «Fugger-Prinzip» oder «Rothschild-Zauberformel» (vgl. Fahrländer und Kloess 2024, S. 289).

²³ Swisscanto (2024). Analysiert wurden 483 Vorsorgeeinrichtungen, die im Jahr 2023 über ein Vorsorgevermögen von 770 Mrd. CHF verfügen. Gemäss Swisscanto bestehen 1'353 Vorsorgeeinrichtungen mit einem Vorsorgevermögen von 1.066 Bio. CHF. Die Studie deckt entsprechend grössere Vorsorgeeinrichtungen mit rund drei Vierteln des Vorsorgevermögens ab. Ebenfalls mit vielen Detailzahlen aufschlussreich ist Davidson, Kloess und Steffen (2024).

Tabelle 3 Anlageformen und Kassengrösse 2023

| Mittelwert Vermögensanteil pro Vermögensgruppe in % | | | | | | |
|---|-----------|-------------|--------------|----------------|------------------|--------------|
| | < 50 Mio. | 50–100 Mio. | 100–500 Mio. | 500–1'000 Mio. | 1'000–5'000 Mio. | > 5'000 Mio. |
| Anlagestiftungen | 32,7 | 29,7 | 25,7 | 20,2 | 16,6 | 14,3 |
| Anlagefonds | 39,2 | 46,5 | 45,1 | 58,7 | 42,4 | 29,5 |
| Beteiligungsgesellschaften | 1,2 | 0,0 | 1,5 | 3,2 | 3,4 | 2,6 |
| Kategorienmandate | 11,6 | 10,7 | 17,7 | 19,0 | 25,3 | 50,4 |
| Gemischte Mandate | 25,2 | 50,5 | 45,2 | 24,4 | 16,6 | 4,5 |
| Strukturierte Produkte | 0,1 | 0,7 | 0,7 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| Immobilien Schweiz: Direkte Anlagen | 11,1 | 10,0 | 10,2 | 10,8 | 13,8 | 14,0 |
| Immobilien Schweiz: Indirekte Anlagen | 15,7 | 16,8 | 16,3 | 14,1 | 12,1 | 8,0 |
| Immobilien Ausland: Direkte Anlagen | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,5 |
| Immobilien Ausland: Indirekte Anlagen | 4,1 | 4,7 | 4,0 | 4,0 | 3,6 | 3,8 |
| Indexanlagen | 24,9 | 26,4 | 37,9 | 41,7 | 31,9 | 29,4 |
| Anlagen nach ESG-Kriterien | 10,1 | 25,3 | 23,4 | 25,3 | 46,6 | 77,1 |

Quelle: Swisscanto (2024).

Aus den Übersichtstabellen sind folgende Erkenntnisse für die weiteren Überlegungen wichtig:

- Vorsorgeeinrichtungen investieren in der Schweiz sowohl direkt (sie halten Immobilien selbst) als auch indirekt, wobei dabei ein Teil über Anlagegruppen von Anlagestiftungen investiert ist, welche die Immobilien wiederum direkt halten, ein Teil durch Käufe von Anteilen Schweizer Immobiliengesellschaften oder Fonds, ein Teil über Asset-Manager,²⁴ die die Mittel im Rahmen ihrer Mandatierung in Fonds und Immobiliengesellschaften investieren;
- Für kleinere Vorsorgeeinrichtungen sind indirekte Immobilieninvestitionen präferiert, dies aus Gründen der Diversifikation und weil es sich nicht lohnt, eine eigene Managementstruktur aufzubauen;
- Auch grössere Vorsorgeeinrichtungen halten oftmals einen indirekten Anteil an Immobilieninvestitionen in Immobilienfonds und -aktien, weil diese jederzeit veräussert werden können. Marktliquidität ist dabei wichtig, was die börsenkotierten Fonds und Gesellschaften bevorzugt;
- Auslandsinvestitionen erfolgen durch die Schweizer Vorsorgeeinrichtungen stark überwiegend indirekt. Dies aufgrund der geringen Volumina aus Gründen der Diversifikation und insbesondere auch deshalb, weil schlicht das Know-How und die Kapazitäten für Direktanlagen nicht vorhanden sind und sich deren Aufbau erst ab einem gewissen Volumen lohnt;
- Die indirekten Auslandsinvestitionen erfolgen überwiegend mittels Mandatierung an Asset-Manager, die global aufgestellt sind und entsprechendes Know-How vor Ort haben oder dann über ETF, die den Markt repräsentieren. So können die Kosten im Griff gehalten werden. Weiter gibt es in der Schweiz einige wenige Anlagestiftungen, die teilweise auch direkt in Immobilien im Ausland investieren;
- Schweizer Vorsorgeeinrichtungen investieren in der Schweiz überwiegend in Wohnen, weniger in Geschäftsimmobilen. Während in der gegenwärtigen Marktlage wiederum ein steigender Anlagedruck festzustellen ist und beispielsweise bei Anlagegruppen Wohnen bei den Anlagestiftungen Investitionsbedarf besteht und auch diverse Kapitalerhöhungen vorgenommen werden, sind die typischerweise deutlich kleineren Anlagegruppen Geschäft weniger in der Gunst der Anleger und eher mit Rücknahmen konfrontiert.
- Die Investoren verhalten sich bei indirekten Anlagen passiv als Kapitalgeber und haben weder Interesse noch ressourcenbedingt die Möglichkeit, grundsätzliche Mitwirkungsrechte wahrzunehmen. Dies insbesondere, wenn wenig Kapital breit gestreut investiert ist. Einsatz – z.B. in Kommissionen bei Anlagestiftungen – wird erst ab einem grossen Engagement angestrebt. Sind die Investoren mit Governance- oder anderen Themen nicht (mehr) einverstanden, dann beenden sie ihre Investition (Abstimmung mit den Füssen).

Es gibt eine Vielfalt von Anlageformen in Immobilien, wobei es Argumente für direkte Investitionen gibt; solche für die Sacheinlage eigener Immobilien in eine Anlagestiftung, also die Umstellung von direkt auf indirekt, und solche für rein indirekte Anlage via börsenkotierte Fonds und Immobiliengesellschaften. Wiederum mehr Know-How und Aufwand erfordern Investitionen in nicht kotierte Gefässe, weil hierbei oftmals erst Transparenz erarbeitet werden muss. Zudem sind nicht kotierte Gefässe typischerweise weniger liquide als kotierte Gefässe, so dass die Anteile nicht jederzeit veräussert werden können.²⁵

Das Anlageverhalten der Schweizer Anleger ausserhalb des PK-Systems ist grundsätzlich ähnlich: Ist viel Vermögen anzulegen und ist Know-How vorhanden, wird in der Tendenz direkt angelegt, ansonsten eher indirekt.

²⁴ In diesem Kontext ist Asset-Management im Sinne von Kapitalanlage gemeint. In der Immobilienwirtschaft besteht dieser Begriff ebenfalls, meint dort aber das Management der einzelnen Immobilien eines Portfolios (vgl. dazu auch Fahrländer und Kloess 2024, S. 437).

²⁵ Auch bei Anlagestiftungen ist die Liquidität viel geringer als bei Investitionen an der Börse.

4.1.3 Ausländische Direktanlagen in Betriebsstätte-Grundstücke in der Schweiz

Die Direktanlage in Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage durch Personen im Ausland kann primär logisch und anhand von Beispielen diskutiert werden, da keine flächendeckenden Zahlen verfügbar sind.²⁶

Dabei geben das Anlageverhalten der Schweizer im Ausland sowie Wissen über die Investitionstätigkeit der Anlagegruppen Geschäft von Anlagestiftungen sowie der börsenkotierten Gesellschaften und Fonds nützliche Hinweise, wobei nicht à priori auf identisches Verhalten der ausländischen Investoren in der Schweiz geschlossen werden darf.

Direktanlagen in Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage durch Personen im Ausland können unterschiedlich motiviert sein. Diesbezüglich einige Beispiele:

- Sehr grosse Anleger, wie beispielsweise die grossen Staatsfonds, «verteilen» ihr Geld sehr breit, wobei sie, wenn sie Direktanlagen tätigen, grosse Objekte bevorzugen, dabei auf eine gute Lösung für das Management und den Betrieb der Immobilie angewiesen sind. Bei der Investition kann es sich z.B. um einen grossen Bürokomplex handeln, der vom Verkäufer – mit eigener CREM-Struktur – langfristig zurückgemietet wird oder um ein grosses Luxushotel, das von einer nahestehenden Organisation betrieben wird.²⁷ In beiden Fällen handelt es sich um reine Kapitalanlagen;
- In Konzernen besteht oftmals eine Investitionsgesellschaft, die die Immobilien hält und andere Konzerngesellschaften treten als Mieter auf.²⁸ Im Zweifel wird immer oder während einer gewissen Zeit nicht die gesamte Liegenschaft an Konzerngesellschaften vermietet, sondern auch an Dritte. Flexibilität ist gefragt;
- Ein Schweizer Betrieb einer ausländischen Gesellschaft kann beispielsweise als strategische Reserve eine Nachbarliegenschaft übernehmen, nutzt diese aber vorderhand nicht;
- Eine Gesellschaft (z.B. Fachmärkte oder Detailhandel) kauft an mehreren Orten Grundstücke, die im Rahmen von Expansionsstrategien entwickelt werden sollen.

JLL (2025) hat einige Immobilientransaktionen aufgelistet, die aufgrund von Angeboten am Markt schliesslich an ausländische Investoren verkauft wurden. Dabei handelt es sich um sehr grosse Immobilien, wobei auffällig viele Hotels genannt werden. Dazu kommen ausgewählte Büroimmobilien (und Corporate Campus) sowie Shoppingcenter.

Tabelle 4 Immobilientransaktionen (Markt) mit ausländischen Käufern

| Objekt | Kategorie | Jahr | Preis (in CHF) |
|--|------------------|-----------|----------------|
| The Alpina, Gstaad | Hotel | 2025 | ~200 Mio. |
| Rechenzentren Winterthur und Glattfelden | Rechenzentren | 2024 | k.A. |
| Park Hyatt, Zürich | Hotel | 2024 | >250 Mio. |
| Headquarter Pictet, Genf (SLB Banque Pictet) | Corporate Campus | 2021 | >500 Mio. |
| Château Gütsch, Luzern | Hotel | 2021 | k.A. |
| Atlantis / FIVE, Zürich | Hotel | 2020 | 75 – 100 Mio. |
| Linth-Park, Uznach | Shoppingcenter | 2017 | k.A. |
| Utoschloss, Zürich | Büro | 2016 | >100 Mio. |
| Palace, Luzern | Hotel | 2015 | k.A. |
| Ebisquare / Mall of Switzerland | Shoppingcenter | 2014 | 400 – 500 Mio. |
| Uetlihof, Zürich (SLB Credit Suisse) | Corporate Campus | 2012 | ~1.0 Mrd. |
| Bürgenstock Resort | Hotel | 2007-2011 | ~500 Mio. |

Quelle: JLL (2025).

²⁶ Vgl. dazu Ausführungen im Abschnitt 3.

²⁷ Es stellt sich dann die Frage, ob der Staatsfonds, der das Luxushotel auch betreibt, de facto an der Kapitalanlage interessiert ist, oder ob die Geschäftstätigkeit als Hotelier der Broterwerb ist.

²⁸ Die Investitionsgesellschaft kann auch ein teilweise anderes – breiteres – Aktionariat haben als die Betriebsgesellschaft. Dies, weil die Kapitalintensität der Immobilieninvestitionen und des Betriebs (der Geschäftstätigkeit) massiv unterschiedlich sein kann. Es stellt sich in einem solchen Fall sicherlich die Frage, ob es sich um eine selbst genutzte Betriebsstätte handelt oder nicht.

Weiter konnten wir im Rahmen dieser RFA eine Datenbank mit 420 grenzüberschreitenden Transaktionen aus den Jahren 2005 bis 2024 auswerten. Das sind 21 pro Jahr, wobei bei 281 Transaktionen die Konstellation bekannt ist:

- Käufer Inländer, Verkäufer Person im Ausland: 16
- Käufer Person im Ausland, Verkäufer Inländer:²⁹ 118
- Käufer und Verkäufer Person im Ausland: 147

Wir wissen nicht, ob diese Datenbank vollständig oder zumindest repräsentativ ist. Es ist aber ersichtlich, dass es erstens Verkäufe in beide Richtungen gibt und dass es viele Handänderungen gibt, bei denen Käufer und Verkäufer Personen im Ausland sind.

Bei Direktanlagen stellt sich immer die Frage nach dem Management der Immobilien, wobei sich der Aufbau einer eigenen Managementstruktur erst ab einem grösseren Volumen lohnt. Auch die Delegation an einen lokalen Immobilien-Manager kostet Geld und zudem hat der Investor Überwachungsaufwand.

Gut sind bei Direktanlagen Lösungen, bei denen der Nutzer eine eigene CREM-Struktur oder eine Betreibergesellschaft ist (vgl. Tabelle 4). Dabei kann ein konkursbedingter Ausfall des Nutzers/Betreibers nicht ausgeschlossen werden; Risiken bestehen immer. Investorensseitig wird ebenfalls ein langfristiges Engagement vorausgesetzt, denn die Investition kann nicht in jedem Fall ohne weiteres verkauft werden. Wer als Investor Flexibilität und Diversifikation sucht, investiert deshalb eher indirekt.

Neben den auf dem Markt sichtbaren Transaktionen (vgl. oben) gibt es, wie in der vorangehenden Darstellung von Beispielen angedeutet, diverse Käufe durch ausländische Investoren, die «off market» sind, d.h. ein Betrieb sucht sich über seine eigenen Kanäle einen Investor, wobei es oftmals einen Konnex zwischen Investor und Verkäufer gibt.

Diverse ausländisch beherrschte Firmen in der Schweiz, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Immobilien in der Schweiz halten, haben auf Anfrage mitgeteilt, dass sie kein Interesse an Immobilien zum Zwecke der Kapitalanlage hätten. Dies, obschon an sich eine CREM-Struktur in der Schweiz vorhanden wäre.

Zusammenfassend wird die Investitionslandschaft bei den Betriebsstätte-Grundstücken in der Schweiz wie folgt eingeschätzt; umfassende Zahlen gibt es nicht:

- Betriebsstätte-Grundstücke im gewerblichen Bereich werden in der Schweiz überwiegend von den Betrieben selbst gehalten;
- Im Industriebereich gibt es ein paar wenige spezialisierte Gefässe, die solche Immobilien halten und zur Miete zur Verfügung stellen; darunter sind auch ausländische Gefässe, die einzelne Immobilien halten;
- Im Bereich der Einkaufszentren ist die Eigentümerschaft ebenfalls breit. Daneben gibt es einige spezialisierte oder auch breit aufgestellte Gefässe für Geschäftsimmobilien, die Einkaufszentren halten;
- Übliche Geschäftsimmobilien – typischerweise Büro, allenfalls mit Verkaufsflächen- oder Wohnanteil – haben ebenfalls eine breite Eigentümerschaft, wobei hier auch Pensionskassen, Anlagestiftungen, Fonds und Immobiliengesellschaften mit breitem Aktionariat investiert sind.

Eine ausländische Dominanz besteht u.E. in keinem der Bereiche; nicht einmal ein grosses Interesse. Eine weitere Indikation, dass Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke im Grundsatz vom Ausland gar nicht als besonders attraktiv wahrgenommen werden ist, dass uns – auch nach Umfrage bei diversen Experten – nur wenige ausländischen Fonds oder Gesellschaften genannt werden können, die Betriebsstätte-Grundstücke in der Schweiz halten. Auch Fonds oder Gesellschaften aus dem Ausland müssten ja in der Schweiz eine Managementstruktur haben, um die Immobilien zu betreuen oder dann einen Manager beauftragen. Im Vergleich zu London, Paris, Berlin oder Mailand ist die Schweiz wenig ergiebig.

Direktinvestitionen in Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke sind im Ausland offensichtlich nicht sehr begehrt, sondern eher eine Nische. Erfolgen Investitionen, dann bei «off market»-Investitionen, sofern ein Konnex zwischen Nutzer und Investor besteht und bei Markttransaktionen überwiegend dann, wenn ein Betreiber oder ein langfristiger Mieter mit einer CREM-Struktur vorhanden ist.

Ausländische indirekte Anlagen in Schweizer Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds sowie -SICAV sind Gegenstand der Abschnitte 5 und 6.

²⁹ 40 Transaktionen betreffen ein Portfolio von kleinen Immobilien, die an einen einzelnen Käufer im Ausland verkauft wurden. Weiter wurde in diverse Hotels investiert.

4.2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die vorgängig dargestellten Investitionen in Schweizer Betriebsstätte-Grundstücke wurde mit der Liberalisierung der Lex Koller im Jahr 1997 möglich. Damals wurde der Erwerb liberalisiert. Dies sowohl für selbstgenutzte Betriebsstätten als auch für solche zum Zwecke der Kapitalanlage.³⁰

Letzteres soll gemäss Vorschlag des Bundesrats rückgängig gemacht werden.

Gemäss den vorliegenden Zahlen sehen wir keinen Handlungsbedarf.

4.3 Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung

4.3.1 Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität

Im Allgemeinen hätte die Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke keine grosse Wirkung.

Im Speziellen hingegen schon:

- Betriebe, die im Zuge von Nachfolgeregelungen oder zur Expansion ihrer Geschäftstätigkeit Kapital suchen, dürften grossmehreheitlich auch in der Schweiz fündig werden. Bei sehr grossem Investitionsbedarf, könnten gegebenenfalls Probleme entstehen;
- Spezialimmobilien, für die in der Schweiz nur wenige – oder gar keine – Investoren zu finden sind, müssten unter dem Wert verkauft werden oder wären unverkäuflich;
- Ausländisch beherrschte Firmen hätten Probleme beim Kauf von an ihren Betrieb angrenzenden Grundstücken zur Bildung von strategischen Reserven oder effektiv angedachte Erweiterungen;
- Ausländische Firmen mit Expansionsstrategien in der Schweiz hätten Probleme beim Erwerb von Grundstücken;
- Ausländische Firmen mit einer Owner-Operator-Struktur hätten Probleme, da der Eigentümer und der Betreiber zwar mit einander verbunden sind, aber keine Einheit bilden und unter Umständen ein teilweise verschiedenes Aktionariat haben;
- Sparten Schweizer Gesellschaften, die an eine ausländische Gesellschaft verkauft werden, könnten unter Umständen Probleme kriegen, falls sie neben den selbst genutzten Betriebsstätten auch noch Grundstücke oder Immobilien besässen, die sie – im Moment – nicht selbst nutzen;
- Paradox wäre es, wenn beispielsweise ein Schweizer börsenkotierter Konzern keine Immobilie in einer Schweizer Innenstadt kaufen könnte, weil er «nur» das Erdgeschoss mit einer konzerneigenen Nutzung belegt (z.B. ein Flagshipstore einer Uhrenfirma, die zum Konzern gehört) und die Obergeschosse vermieten will. Hingegen könnte beispielsweise eine ausländische Bank ohne weiteres die Immobilie erwerben, wenn sie das gesamte Gebäude nutzt;
- Paradox wäre es, wenn eine ausländische Gesellschaft eine Schweizer Gesellschaft kaufen dürfte, wobei der grösste Teil des Kaufpreises auf die Immobilienwerte entfiel und die eigentliche Geschäftstätigkeit der Gesellschaft nicht (mehr) gewinnträchtig ist oder gar Verluste schreibt;
- Die Auswirkungen auf die börsenkotierten Immobiliengesellschaften sowie die börsenkotierten Immobilienfonds und -SICAV werden in den Abschnitten 5 und 6 diskutiert.

Im Einzelfall wären die Auswirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung der Lex Koller wohl fatal und es können paradoxe Situationen entstehen, die kaum im Sinne des Gesetzgebers sind.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hätte wohl insgesamt geringe gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, hingegen grössere auf Markenhotellerie-, Detailhandels- und Fachmarktketten aus dem Ausland und könnte aufgrund einer wahrgenommenen Abschottungstendenz die Standortattraktivität beeinträchtigen.

³⁰ Die Anlage in börsenkotierte Immobilienfonds war schon vorher möglich, da diese seit anhin nicht der Bewilligungspflicht unterstanden. Vgl. dazu Abschnitt 6.

4.3.2 Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens»

Das «Parkieren» von Geld in einfach zu verpachtendem Landwirtschaftsland, das im Jahr 1961 zur «Lex von Moos» führte, funktioniert bei Immobilien – also bebautem Land – nicht ohne Weiteres. Dies, weil die Immobilien gemanagt werden müssen, was entsprechendes Engagement und Strukturen bedingt.

Seit der Liberalisierung 1997 ist viel Zeit vergangen. Gleichwohl können wir keine massive Direktinvestition in Schweizer Betriebsstätten durch Personen im Ausland feststellen.

Die erwartete Wirkung, mit der vorgeschlagenen Massnahme der «Überfremdung des einheimischen Bodens» entgegenzuwirken erachten wir deshalb als gering.

4.3.3 Wirkung auf die Wohnungsmärkte

Wir können keinen Zusammenhang zu den Fragestellungen auf den Wohnungsmärkten – weder des Nutzer- noch des Transaktionsmarkts – feststellen.

4.4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wäre bezogen auf Immobilientransaktionen sicherlich möglich, allerdings müsste vieles präzisiert werden: Wo liegt die Grenze zwischen reiner Kapitalanlage und selbst genutzter Betriebsstätte? Was ist die Folge, wenn der Käufer eine Betriebsstätte zur Selbstnutzung kauft, diese dann aber doch nicht ganz selbst nutzt, oder die Nutzung nach ein paar Jahren reduziert? Muss er dann die nicht benötigten Flächen brach liegen lassen, oder darf er diese anderweitig vermieten?

Der Administrativaufwand sowohl seitens der Privatwirtschaft als auch seitens der Kantone wäre nicht zu vernachlässigen.

Falls keine Besitzstandswahrung gilt, dann wären zunächst sämtliche Transaktionen seit der Liberalisierung 1997 aufzuarbeiten. Gilt die Besitzstandswahrung, dann ginge es «nur» noch um künftige Transaktionen, die dann fast zwingend – wie bereits bei den Wohnimmobilien – von der zuständigen Instanz geprüft werden müssen. Es wäre sicherlich nützlich, wenn es eine offizielle Liste der à priori befreiten Organisationen gäbe (z.B. sämtliche Vorsorgewerke und Anlagestiftungen in der Schweiz).

Was u.E. nicht umsetzbar ist, ist den Handel von Aktien von Gesellschaften, die Immobilien zum Zwecke der Kapitalanlage halten, zu regulieren und zu überwachen. Aktientransaktionen sind nirgends melde- oder bewilligungspflichtig.³¹

4.5 Fazit

Bezüglich «Überfremdung des einheimischen Bodens» wäre die Wirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung minimal, bezüglich Entlastung des Wohnungsmarkts sehen wir keinerlei Wirkung.

³¹ Erwerber sind nach Art. 17 BewG verpflichtet, ein Verfahren auf Feststellung der Nichtbewilligungspflicht anzustrengen, falls die Bewilligungspflicht nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden kann. Falls ein bewilligungspflichtiger Erwerb ohne Einholen einer Bewilligung vollzogen wird, greifen verschiedene «Sanktionen» verwaltungs-, zivil-, und strafrechtlicher Natur (Art. 25 ff. BewG). Von Aktienerwerben, welche bewilligungspflichtig sind, die aber nicht gemeldet werden, erfahren die Lex Koller Behörden z.B. dann, wenn die Gesellschaft selbst eine weitere Immobilie erwerben will und bei der Prüfung der Gesellschaft das Aktionariat geprüft wird (und wie die Personen im Ausland im Aktionariat an ihre Beteiligungen gekommen sind). Es bestehen ein Principal-Agent-Problem und Moral Hazard.

4.6 Auskunftsstellen und Interviewpartner

- ABB, Natalia Iacopino, Emailverkehr vom 3. April 2025;
- AccorHotels Switzerland, Jochen Renz und Thimo Willms, Gespräch vom 4. April 2025;
- Bezirksratskanzlei Zürich, Telefonat vom 10. April 2025;
- Davidson, John, E-Mailverkehr vom 22. April 2025;
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben, Abteilung Aufsicht Kantone, Emailverkehr vom 7. März 2025;
- Epic Swiss AG, Arik Parizer, Gespräch vom 2. April 2025;
- FPRE, Bettina Baumberger, Gespräch und Emailverkehr vom 18. März 2025;
- GE Vernova, Marius Stadtherr, Emailverkehr vom 2. April 2025;
- IL Industrie-Leasing, Thomas H. Henle, Gespräch und Emailverkehr vom 11. April 2025;
- Kantonales Steueramt Zürich, Telefonat vom 25. Februar 2025;
- Kloess, Stephan, diverse Gespräche;
- Notariat Grundbuch- und Konkursamt Riesbach-Zürich, Emailverkehr vom 7. März 2025;
- PSP Swiss Property AG, Giacomo Balzarini und Reto Grunder, Gespräch vom 8. April 2025;
- Schneuwly, Cyrill, ehem. CEO Intershop Holding AG, Gespräch vom 14. März 2025;
- Statistisches Amt der Stadt Zürich, Emailverkehr vom 6. März 2025;
- Swiss Prime Site AG, René Zahnd, Gespräch vom 8. April 2025.

5 Wiederunterstellung der Immobiliengesellschaften

Die Wiederunterstellung der Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der reinen Kapitalanlage – vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt 4 – würde auch die börsenkotierten Immobiliengesellschaften betreffen.

Weiter ist es der Vorschlag des Bundesrats, die so genannten Wohnimmobiliengesellschaften ebenfalls wieder der Bewilligungspflicht zu unterstellen und damit im Grundsatz den Erwerb von Aktien an solchen Gesellschaften durch Personen im Ausland zu verbieten.³²

Immobilieninvestoren sind Private, Fonds, Aktiengesellschaften, Genossenschaften aller Art, PK und AST, die öffentliche Hand etc. Dabei sind die stark regulierten Fonds, die PK sowie die AST recht transparent und weisen eine gute Governance auf. Die Privaten und die Aktiengesellschaften sind wenig reguliert und meistens sehr intransparent. Ausnahmen bilden hier einige grosse Immobiliengesellschaften, darunter die kotierten, denn die Transparenzregeln der Börsen sowie die Investoren verlangen nach Transparenz und «best practice» bezüglich Governance. Während viele Immobilieninvestoren vorwiegend Bestände halten («hold and manage»), sind einige auch in der Immobilienentwicklung tätig:

- Baukonzerne entwickeln Immobilien und verkaufen diese anschliessend, wobei die etwas weniger grossen, familiengeführten Firmen oftmals auch ein Eigenportfolio halten. Einige landesweit tätige Baukonzerne haben eine Lex Koller-Fragestellung, weil sie ausländisch beherrscht sind. Es sind überwiegend die grossen Akteure, die die grossen Immobilienentwicklungen – Quartierentwicklungen etc. – stemmen können, während die Risikofähigkeit und der Kapitalzugang für die eher regional tätigen Gesellschaften begrenzt ist. Aber auch die grossen Konzerne haben nicht eine unbegrenzte Kapitalkraft und Risikofähigkeit und können somit auch nur eine begrenzte Anzahl von Projekten stemmen. Dies auch aus Ressourcengründen etc.
- Ebenfalls risikofähig und teilweise auch risikobereit sind die börsenkotierten Immobiliengesellschaften, wobei nur die grossen, kapitalkräftigen Gesellschaften in der Lage sind, die grossen Entwicklungsprojekte zu stemmen. Der Vorteil der börsenkotierten Gesellschaften ist es dabei – im Gegensatz zu den eigentümergeführten Gesellschaften – das Risiko breit unter dem Aktionariat zu streuen; ein Verlust wird so für den einzelnen verkraftbar.

So treffen sich einige der Baukonzerne über den Aufbau von Bestandesportfolios mit einigen börsenkotierten Immobiliengesellschaften, die Bestandsportfolios haben, sich aber in der Immobilienentwicklung engagieren.

In der Schweiz gibt es ca. ein Dutzend grosse Gesellschaften, darunter auch einige börsenkotierte Immobiliengesellschaften, die Quartierentwicklungen, die in die Milliarden gehen, stemmen können; bereits die Vorleistungen sind gross und es ist effizient, Gebiete zunächst – oftmals zusammen mit der öffentlichen Hand – zu entwickeln und erst bei Vorliegen einer Baubewilligung an die Endinvestoren (z.B. PK, AST, Genossenschaften, Private) zu veräussern.

In der Schweiz gibt es 16 grössere börsenkotierte Immobiliengesellschaften mit einer Marktkapitalisierung von rund 24 Mrd. CHF,³³ rund 5 Mio. m² vermietbare Geschäftsflächen sowie 24'700 Wohnungen.³⁴ Dies ist, gemessen am Total des Gebäudeparks Schweiz sehr wenig.

³² Was eine Wohnimmobiliengesellschaft im Sinne der Lex Koller ist, ist nicht hart definiert. Fonds sind nicht Gegenstand der Betrachtungen. Dies aus dem Grund, weil Fondsanteile keinerlei Stimmrechte oder andere Einflussmöglichkeiten beinhalten und ein Fonds auch nicht Eigentümer der Immobilien ist. Diese sind im Eigentum der Fondsleitungsgesellschaft, die allerdings keine Person im Ausland sein darf: Die Beherrschung eines Immobilienfonds durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn dessen Verwaltung im Sinne dieses Gesetzes von einer Person im Ausland wahrgenommen wird und die Fondsleitung eine Person im Ausland ist.

³³ Am 14. Februar 2025 gemäss den Übersichten von J Safran Sarasin, UBS Fund Management, Immobilien Business sowie anhand eigener Recherchen. Der Wert der Immobilienportfolios beträgt rund 58.5 Mrd. CHF, wobei 13 Gesellschaften ein Liegenschaftsportfolio mit einem Marktwert von mehr als 1 Mrd. haben. Die Eigenkapitalquote liegt – soweit bekannt – im Bereich von 40 bis 60 Prozent. Die Marktkapitalisierung umfasst weiter nur den so genannten «free float», also die frei handelbaren Aktien, denn es haben diverse Gesellschaften Aktionäre, die langfristig grosse Aktienpakete halten. Schliesslich verfügen nur gerade 4 Gesellschaften einen «free float» von mehr als 1 Mrd. CHF. Dieser ist das potentielle Anlageuniversum für die ausländischen Investoren.

³⁴ Stand 31. Dezember 2024 mit kleineren Unsicherheiten aufgrund von Fusionen, Datenverfügbarkeit etc. Wir danken den Gesellschaften, die ergänzende Informationen und insbesondere Zeitreihen zur Verfügung gestellt haben.

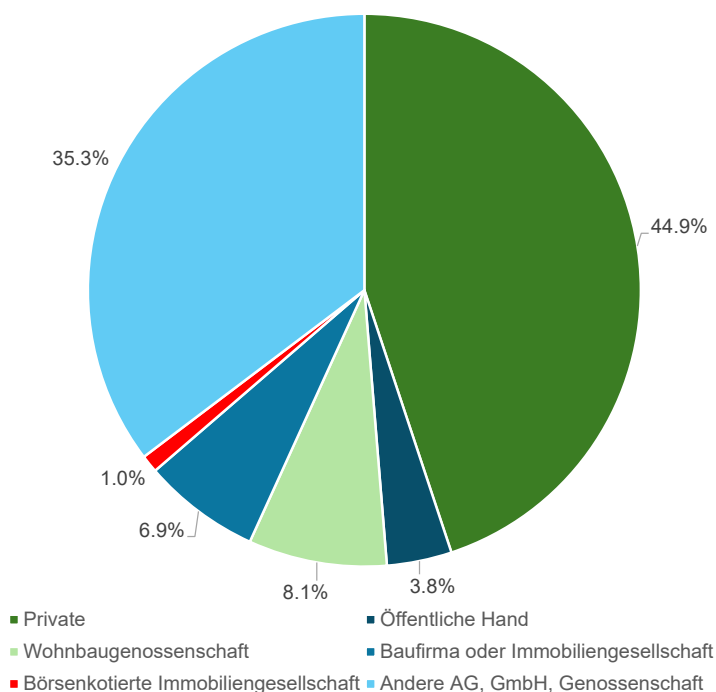
Tabelle 5 Eckwerte und Anteile der börsenkotierten Immobiliengesellschaften

| | Schweiz | Immobiliengesellschaften | |
|--------------------------------|-------------|--------------------------|------|
| Anzahl Immobilien | 2'200'000 | 1'140 | 0.1% |
| VMF gesamt (m ²) | 840'000'000 | 6'991'609 | 0.8% |
| VMF Geschäft (m ²) | 300'000'000 | 5'013'519 | 1.7% |
| Anzahl Wohnungen | 4'800'000 | 24'715 | 0.5% |
| Anzahl MWG | 2'400'000 | 24'715 | 1.0% |

Anmerkung: Teilweise Schätzungen, Approximationen und Rundungen. Neben den 1.78 Mio. Gebäude mit Wohnungen besteht eine grosse Zahl von betrieblichen Immobilien aller Art.

Quelle: Auskünfte Gesellschaften, Geschäftsberichte, JLL (2025), BFS, Fahrländer und Kloess (2024), FPPE.

Abbildung 7 Verteilung der MWG Nach Eigentübertypen



Quelle: BFS,³⁵ ergänzt um Zahlen aus Tabelle 5.

Bei 10 Gesellschaften sind die ausländischen Anteile in % der im Aktionärsregister eingetragenen ausländischen Anteile bekannt. Bei den grossen Gesellschaften³⁶ sind nur rund 60% der Stimmrechte überhaupt eingetragen, bei den kleineren Gesellschaften rund 90%.

Der Anteil der eingetragenen ausländischen Stimmrechte liegt bei den grössten Gesellschaften bei 5-13%, bei den kleineren Gesellschaften bei 3% und weniger. Über die 10 Gesellschaften mit verfügbaren Daten betrachtet, sind 6.5% aller eingetragenen Stimmrechte solche von Personen im Ausland.

Bezogen auf die Marktkapitalisierung dieser 10 Gesellschaften beläuft sich das investierte ausländische Kapital damit auf rund 1.4 Mrd. CHF; hochgerechnet auf alle Gesellschaften sind es rund 1.6 Mrd. CHF.

Nach Abzug der gegenwärtigen Agios bzw. Aufrechnung allfälliger Disagios sind es 1.2 Mrd. CHF.³⁷

³⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/mietwohnungen.assetdetail.33947691.html>.

³⁶ Immobilienportfolios von 5 Mrd. und mehr und typischerweise einen «free float» von mehr als 1 Mrd. CHF.

³⁷ Obschon nicht wirklich definiert, dürften 8 der 16 Immobiliengesellschaften als Wohnimmobiliengesellschaften gelten. Diese haben Immobilienportfolios mit einem Marktwert von 20 Mrd. CHF, wobei rund 20 Prozent der Flächen in den Hauptnutzungen nicht Wohnnutzungen sind. Leider liegen nicht genügend Detailinformationen vor, um sämtliche Analysen für diese gesondert durchzuführen. Dort, wo die Informationen verfügbar sind, ergibt sich keine Indikation, dass die Verhältnisse unterschiedlich wären.

Der effektive Anteil ausländischer Investitionen ist allerdings unklar, denn vorstehende Informationen sind nur ein Teil der Wahrheit:

- Zunächst einmal werden nicht alle Stimmrechte eingetragen und bei den Aktien ohne Stimmrechtseintrag weiss die Gesellschaft nicht, wer diese hält;
- Einige Gesellschaften weisen bei den an der Börse meldepflichtigen Beteiligungen höhere Quoten ausländischer Aktionäre auf.³⁸ Dabei handelt es sich allerdings oftmals um Asset-Manager, die wiederum nicht die Endinvestoren sind. Die Endinvestoren ausländischer Asset-Manager können wiederum Schweizer Anleger sein und die Endinvestoren Schweizer Asset-Manager können ausländische Investoren sein.

Der effektive Anteil ausländischer Investitionen ist unklar, weil erstens nicht alle Stimmrechte eingetragen sind und einige Gesellschaften gemäss an der Börse meldepflichtigen Beteiligungen eine höhere Quote ausländischer Aktionäre haben. Dabei handelt es sich allerdings bei diversen eingetragenen Aktionären um Asset-Manager, die wiederum nicht die Endinvestoren sind.

5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, worum es geht: Geht es um die Beteiligung an Schweizer Boden, geht es um Stimmrechte und Einflussnahme auf das Management der Immobilien, geht es um Kapitalflüsse und deren Anlage?

Wie im Abschnitt 5 bei den Auslandsinvestitionen des Schweizer Vorsorgesystems erläutert, interessieren sich die Investoren in Gesellschaften und Fonds hüben und drüben für die Anlage von Kapital und nicht für den Grundbesitz und die Einflussnahme darauf. Wenn die Investoren Einfluss nehmen wollten, dann stellt sich die Frage, ob sich ausländische Investoren anders verhalten würden als inländische. Hierzu fehlt Evidenz.

Es ist eine zentrale Eigenschaft der börsenkotierten Gesellschaften: Sie sind hoch liquide und die Aktionäre können jederzeit Aktien kaufen oder verkaufen. Dieser Handel hat keinen Einfluss auf die Immobilien selbst, sondern auf das Agio bzw. Disagio der Aktien; Kapitalerhöhungen, welche einen Einfluss auf den Markt haben, sind selten.³⁹

Wir erkennen keinen Handlungsbedarf zur Wiederunterstellung der Immobiliengesellschaften.

Dies – nicht abschliessend – aus folgenden Feststellungen und Gründen:

- Börsenkotierte Gesellschaften müssen im Vergleich zu anderen Aktiengesellschaften transparent sein;⁴⁰
- Grosse inländische Investoren – und auch internationale Investoren – verlangen diese Transparenz, auch bezüglich ESG-Reporting und «best practice» bei der Governance. Die Börsenkotierten haben somit eine gewisse Vorbildfunktion für marktorientierte Immobiliengefässe, genauso wie grosse direkt investierte PK und die AST;
- Nur zwei der börsenkotierten Immobiliengesellschaften – nota bene überwiegend in Geschäftsimmobilien investiert – weisen, soweit wir das feststellen können, grössere ausländische Beteiligungen auf;
- Die Börsenkotierung ermöglicht eine effiziente Allokation von zu investierendem Kapital mit entsprechender Liquidität, dieses kurzfristig für andere Zwecke verfügbar zu machen. Dies für inländische, aber auch ausländische Investoren;
- Die Immobilienportfolios werden bezüglich der Anzahl Immobilien eher kleiner, d.h. die Gesellschaften stossen kleinere Immobilien tendenziell ab und halten grosse Immobilien, welche für kleinere Eigentümer Klumpenrisiken darstellen würden;
- Einige der Immobiliengesellschaften treten vermehrt auch als Entwickler auf. Dies, weil sie risikofähig sind und durch die breite Streuung der Anteile auch die risikobereiten Investoren ansprechen können;
- Teilweise erbringen die Gesellschaften auch Entwickler- und Managementdienstleistungen für Dritte, was dem Markt zugutekommt.

³⁸ Grössere Aktionäre sind unter <https://www.ser-ag.com/de/resources/notifications-market-participants/significant-shareholders.html#/> ersichtlich.

³⁹ Die Analogie sind die Bundesobligationen, wo die Rendite auf Verfall den Coupon sowie die Höhe der Kapitalschuld nicht beeinflusst.

⁴⁰ Was nicht heisst, dass es auch sehr transparente nicht kotierte Gesellschaften gibt.

5.2 Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung

5.2.1 Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität

Würden die Immobiliengesellschaften wieder der Bewilligungspflicht unterstellt, müssten diese wohl dekotiert werden, denn weder die Gesellschaften selbst noch die Börsen könnten sicherstellen, dass keine Personen im Ausland Anteile erwerben. Auch könnte nicht bei jeder Transaktion eine Lex Koller-Prüfung durch die zuständige Stelle erfolgen. Dies jedenfalls die Einschätzung der Gesellschaften sowie der SIX.

Eine Dekotierung wäre machbar, hätte aber zur Folge, dass Markttransparenz verloren ginge. Die weiteren Folgen sind nicht bekannt, wahrscheinlich nicht dramatisch, sondern «nur» eine Erschwernis für die Tätigkeit der Gesellschaften und für die inländischen Investoren.

Börsennotierte Gesellschaften haben allerdings spezielle Rollen, insbesondere bezüglich Liquidität, die reduziert würde und teilweise auch grosser, risikoreicher Entwicklungsprojekte, von denen sie sich gegebenenfalls aufgrund der vermindert möglichen Risikostreuung zurückziehen müssten.

Weiter wäre die Wiederunterstellung für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland eher schädlich.

5.2.2 Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens»

Die Wiederunterstellung der Schweizer börsennotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht hätte, wie dargelegt, höchstens minimalen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».

Falls überhaupt ein Einfluss der ausländischen Investoren vermutet werden kann, könnte dieser durch die formelle Begrenzung der Eintragung von Stimmrechten durch Personen im Ausland⁴¹ sowie eine Pflicht, Verwaltungsrat und das Management ausschliesslich durch Inländer zu besetzen, weiter reduziert werden.⁴²

5.2.3 Wirkung auf die Wohnungsmärkte

Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden gemäss unserer Einschätzung in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet:

- Die Investorenmärkte würden nicht entlastet, weil ausländisches Kapital in andere Asset-Klassen fließen könnte und damit die Schweizer Investoren stärker in die Immobilienmärkte drängen würden. Teilsektorale Kapitalverkehrskontrollen wirken im Allgemeinen nicht;
- Die Nutzermärkte würden nicht entlastet, weil Investorenmärkte im Grundsatz keinen Einfluss auf die Nutzermärkte haben. Die Investorenmärkte haben einen Einfluss über den Entwicklermarkt, wo neue Wohnungen geschaffen werden und damit den Nutzermarkt entlasten; sofern Wohnungen geschaffen werden können. Diesbezüglich hätte die Wiederunterstellung tendenziell einen negativen Effekt, insbesondere für grosse Entwicklungsprojekte. Dies, weil die Zahl der grossen Entwickler in der Schweiz sehr begrenzt ist und ein Teil der börsennotierten Gesellschaften in diesem Bereich aktiv ist.

5.3 Fazit

- Die Wiederunterstellung der börsennotierten Gesellschaften hätte wohl deren Dekotierung zur Folge, womit Transparenz verloren ginge und was für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland eher schädlich wäre.
- Die Wiederunterstellung der Schweizer börsennotierten Immobiliengesellschaften unter die Bewilligungspflicht hätte, wie dargelegt, höchstens minimalen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».
- Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden gemäss unserer Einschätzung in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet.

⁴¹ Viele Gesellschaften, möglicherweise auch alle, haben bereits Beschränkungen zur Eintragung ausländischer Stimmrechte.

⁴² Die meisten Gesellschaften haben einen rein durch Schweizer besetzten VR.

5.4 Auskunftsstellen und Interviewpartner

- Allreal Holding AG, Alain Paratte, Gespräch vom 1. April 2025;
- Bezirksratskanzlei Zürich, Telefonat vom 10. April 2025;
- Davidson, John, E-Mailverkehr vom 22. April 2025;
- Epic Suisse AG, Arik Parizer, Gespräch vom 2. April 2025;
- Kloess, Stephan, diverse Gespräche;
- Mobimo Holding AG, Daniel Ducrey, Gespräch vom 19. März 2025;
- PSP Swiss Property AG, Giacomo Balzarini und Reto Grunder, Gespräch vom 8. April 2025;
- Schneuwly, Cyrill, ehem. CEO Intershop Holding AG, Gespräch vom 14. März 2025;
- SIX, Gespräch vom 16. April 2025;
- Swiss Prime Site AG, René Zahnd, Gespräch vom 8. April 2025;
- ZugEstates, Patrik Stillhart, Gespräch vom 7. April 2025.

6 Unterstellung der kotierten Immobilienfonds und -SICAV

Ein Immobilienfonds ist eine kollektive Kapitalanlage und im Kollektivanlagengesetz (KAG) geregelt und von der FINMA reguliert. Dabei ist der Fonds selbst nicht Eigentümer der Immobilien, sondern diese sind auf den Namen der Fondsleitung eingetragen. Diese darf wiederum keine Person im Ausland im Sinne des BewG sein. Neben den Fonds gibt es weitere Strukturierungsmöglichkeiten, wie die SICAV, die SICAF und neuerdings die L-QIF. Welche Struktur gewählt wird, ist Geschmackssache und es werden alle Formen verwendet. Eine Société d'Investissement à Capital Variable (SICAV) beispielsweise besteht aus einem Eigentümergefäss – typischerweise hat dieses ein minimales Eigenkapital – und einem oder mehreren Anlegergefässen, typischerweise in Form von vertraglichen Fonds. Die SICAV hat einen Verwaltungsrat und die Anteilseigner der Fonds haben drei Stimmrechte: Bewilligung der Ausschüttung des Fonds, Erteilung der Décharge an den Verwaltungsrat sowie dessen Wahl. Weiter können sie jederzeit «mit den Füssen abstimmen» und ihre Anteile veräussern.

Festzuhalten ist demnach:

- Da die Immobilien auf die Fondsleitung eingetragen sind, leisten die Inhaber der Anteilsscheine eines Fonds keinen Beitrag zur «Überfremdung des einheimischen Bodens»;
- Die Fonds sind keine operativen Gesellschaften, sondern reine «Kapitalsammelstellen»;
- Anteilseigner haben keinen Einfluss auf die Arbeit des Fonds, sondern stellen «nur» Kapital zur Verfügung. Im Gegenzug erhalten sie eine – variable – Dividende;
- Anders als bei Fremdkapital besteht keine Nominalschuld, sondern das Kapital ist den Unwägbarkeiten des Marktes ausgeliefert. Dasselbe gilt für die Dividende, die je nach Marktsituation auch Null sein kann.

Im Gegensatz zu direkten und indirekten Anlagen durch Käufe von Aktien von Gesellschaften mit Immobilieneigentum,⁴³ waren Anteile von Immobilienfonds seit jeher nicht der Bewilligungspflicht unterstellt. Dazu schreibt das BJ in der Auftragsformulierung zu diesem Nachtrag zur RFA:

«Nach geltendem Recht ist der Erwerb von Anteilen an einem Immobilienfonds, dessen Anteilsscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden, seit Inkrafttreten des BewG (1. Januar 1985) bewilligungsfrei möglich (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewG e contrario). Diese Regelung galt auch bereits unter der Vorgängerregelung zum BewG, d.h. dem Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 28. März 1961.»⁴⁴

«Neu sollen Personen im Ausland Anteile an einem Immobilienfonds, die regelmässig auf dem Markt gehandelt werden, aber nur noch mit einer Bewilligung erwerben dürfen. Da die Vorlage vorsieht, dass der Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Immobiliengesellschaften und auf dem Markt regelmässig gehandelten Anteilen an Immobilienfonds der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen, muss dies konsequenterweise auch für den Erwerb von auf dem Markt gehandelten Aktien von Immobilien-SICAV übernommen werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. c^{bis} BewG).»⁴⁵

Es ist zu präzisieren, dass die Anteile von Fonds im Zusammenhang mit Turbulenzen nach dem Ende des Bretton Woods Systems und der Umstellung auf flexible Wechselkurse am 26. Juni 1972 – in Kraft treten am 27. Juni 1972 07:00 Uhr – vorübergehend, teilweise und per Notrecht der Bewilligungspflicht unterstellt wurden (Lex Celio). Dies als «Massnahmen zum Schutz der Währung».

Bundesrat Celio schrieb damals an die Bundesräte:⁴⁶ *«Wie angekündigt, habe ich heute mit dem Direktorium der Schweizerischen Nationalbank die durch die Pfundkrise ausgelöste Währungslage und die sich aufdrängenden Abwehrmassnahmen besprochen. Ich werde Sie darüber mündlich orientieren.*

Wir sind zum Schluss gekommen, dass im Hinblick auf die Tatsache, dass die Schweiz der Gefahr übermässiger Kapitalzuflüsse besonders ausgesetzt ist, unverzüglich folgende Abwehrmassnahmen gestützt auf den Bundesbeschluss vom Oktober 1971 getroffen werden sollten:

- *allgemeine Verordnung über die Anlage ausländischer Gelder (Anlageverbot)*
- *besonderer Bundesratsbeschluss betreffend ein Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken.»*

⁴³ Vollständige Liberalisierung für direkte und indirekte Anlage in Betriebsstätte-Grundstücke im Oktober 1997, die Liberalisierung für so genannte Wohnimmobiliengesellschaften erfolgte im April 2005.

⁴⁴ Jeweils auf fünf Jahre befristeter Bundesbeschluss (Lex von Moos, 1961-1972), später übersteuert durch notrechtlichen Bundesratsbeschluss (Lex Celio, 1972-1974), dann wieder befristete Bundesbeschlüsse (Lex Furgler 1974-1984). Vgl. dazu auch Fahrländer Partner (2008a).

⁴⁵ Wohl für sämtliche kollektiven Kapitalanlagen, d.h. ggf. auch für L-QIF oder andere ähnliche Vermögen.

⁴⁶ Bundesrat (1972).

In der Verordnung wird dann präzisiert, dass ein generelles Anlageverbot erlassen wird, das bei den Immobilienfonds aber nur dann greift, wenn ein Eigner von Fondsanteilen mehr als 25% des Fondsvermögens erwerben wollte.⁴⁷

Diese notrechtliche Massnahme hatte nichts mit dem Zweckartikel «Überfremdung des einheimischen Bodens» zu tun und führte «nur» zu einer vorübergehenden Massnahme zur Abwendung von Gefahr aufgrund der damaligen Pfundkrise.

Dass Direktanlagen und Aktien unterstellt waren bzw. sind, regelmässig auf dem Markt gehandelte Fondsanteile schon seit Beginn der Regulierung hingegen nicht, hat gemäss unserem Verständnis zwei zentrale Gründe:

1. Bei Direktanlagen und Aktien wird in den Grund und Boden investiert und es werden durch Eintrag ins Grundbuch Eigentumsrechte begründet. Immobilienfonds sind kollektive Kapitalanlagen, die keine Eigentumsrechte an den Grundstücken begründen, denn im Grundbuch sind die Fondsleitungen als Eigentümer eingetragen.⁴⁸ Diesbezüglich sind Fondsanteile noch weiter vom Grundstück weg als Hypotheken – die immerhin Grundpfandrechte beinhalten – und nahe bei Krediten oder Obligationen. Immobilienfinanzierung ist durch Personen im Ausland möglich, sofern keine eigentümerähnliche Stellung entsteht.

Das Halten von Fondsanteilen begründet keine Eigentumsrechte oder Pfandrechte an den Grundstücken, weshalb der Erwerb von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilen an Fonds aufgrund des Zweckartikels bisher noch nie dem BewG unterstellt waren.

2. Wer die Fondsanteile hält, ist jeweils nicht bekannt und es gibt auch kein entsprechendes Register. Zum Dividendetermin erhält die Depotbank die Meldung von Geschäftsbanken und Asset Managern, die jeweils mitteilen, für wie viele Anteile sie Dividenden erhalten.

Die Umsetzung ist aus praktischen Gründen nicht möglich.

Nachstehend einige Passagen aus der Diskussion um den ersten Bundesbeschluss zum heutigen BewG aus dem Jahr 1960, insbesondere zur Thematik «Überfremdung»:

NR Haller:⁴⁹ *«Dass nun in unseren lokalen Zeitungen die ersten Inserate erscheinen, worin deutsche Liegenschaftskäufer nach Villen, Blöcken und Geschäftshäusern „schneuggen“, wäre noch zu verdauen, was aber empört, ist der sogenannte Ausverkauf der Heimat per Postkarte. Da erhält ein mittleres Baugeschäft beispielsweise von einem Herrn Haecker, seines Zeichens Werbeberater in Stuttgart, folgende Postkarte: „Sehr geehrte Herren, ich interessiere mich für ein gutes Renditenhaus von 6 bis 12 Wohnungen, eventuell im Werkvertrag und erbitte Ihre Stellungnahme und Angebot.“*

Man bemüht sich nicht einmal mehr, einen Brief zu schreiben. Man spekuliert auf die Gewinnsucht des Schweizers, und ganz bescheiden und einfach schreibt man eine Postkarte, frankiert mit 20 Pfennig, und schon zahlen unsere braven und biederen Eidgenossen ihren Hauszins einem ausländischen Konsortium. Natürlich können wir nicht dem Ausland ohne weiteres einen grossen Vorwurf machen, dass es sich in den schweizerischen Liegenschaftshandel einschaltet. Die schweizerischen Immobiliengesellschaften sind ja selbst die grossen Animatoren. Und wir Eidgenossen sind als Landverkäufer die Hauptsünder. Wir können ja trotzdem am 1. August zuvorderst beim Rednerpult stehen und dreimal die erste Strophe des Vaterlandsliedes singen, weil wir den zweiten und dritten Vers doch nicht mehr auswendig kennen.»

NR König-Zürich:⁵⁰ *«Am 15. November, am Tage vor St. Othmar, haben die Leute aus dem Lande Schwyz gemäss der Warnung, die ihnen über die Letzi zugekommen ist, ihren Grund und Boden gegen den frechen Zugriff des Hauses. Habsburg am Morgarten in der ersten Freiheitsschlacht der Eidgenossen mit Erfolg verteidigt. 645 Jahre später, wiederum am Tage vor St. Othmar, am 15. November 1960, sind unter etwas veränderten Umständen unsere sieben Bundesräte in Bern mit dem Herrn Bundeskanzler zusammengetreten und haben aktiv den Kampf gegen den Ausverkauf der Heimat aufgenommen. Sie taten es nicht mehr mit Steinen, Felsblöcken und Baumstämmen, sondern sie taten es mit Botschaften und Paragraphen. Aber es muss anerkannt werden, dass sie es ebenso prompt taten wie die alten Eidgenossen, und sie taten es mit aussergewöhnlichen Mitteln.*

Die Fraktion der Unabhängigen beglückwünscht den Bundesrat zu seiner aktiven Haltung. Sie ist bereit, auf seinen Vorschlag einzutreten. Die Fraktion verkennt aber nicht, dass es sich bei diesen vorgeschlagenen Massnahmen um einen bedeutsamen Eingriff in unsere staatliche Ordnung handelt. Sie haben aus der Eintretensdebatte bereits gehört, dass dieser Eingriff an den grundlegenden Individualrechten unserer Verfassung rührt und dass auch seine praktische Ausgestaltung und seine mutmasslichen Auswirkungen keine geringen sein werden.

⁴⁷ Vgl. Bundesrat (1972, S. 257). In den Beratungen um die «Lex Furgler» wird eine Grenze von 25% ebenfalls genannt, da bei einem grösseren Engagement die Unabhängigkeit der Fondsleitung in Frage zu stellen sei und ein Umgehungsgeschäft vermutet werden könne (vgl. BBl 1972, S. 1254). Ebenfalls wird festgehalten, dass die Fonds regelmässig gehandelt werden müssen, damit sie nicht der Bewilligungspflicht unterstehen (Bundesrat 1973). Nach heutigem Verständnis ist dies zumindest bei den kotierten Immobilienfonds und -SICAV der Fall. In der Lex Friedrich (BewG 1983) entfällt die Grenze, wohl weil deren Einhaltung gar nicht festgestellt werden kann.

⁴⁸ Diese wiederum dürfen keine Personen im Ausland im Sinne des Gesetzes sein.

⁴⁹ Wohl NR Ernst Haller, SP, Aargau. In: Protokoll der Ratsdebatte vom 7. Dezember 1960, BBl 1960 IV, S. 726f..

⁵⁰ Wohl NR Walter König, LDU, Zürich. In: Protokoll der Ratsdebatte vom 7. Dezember 1960, BBl 1960 IV, S. 727f..

Es kann sich für uns, offenbar im Gegensatz zu den Sozialdemokraten, niemals darum handeln, rasch und leichthin das Privateigentum aufzugeben, sondern es geht für uns nur darum, den Kampf gegen die Überfremdung aufzunehmen. Es steht ja auch hier kein Herzog Leopold von Österreich mit seinem Ritterheer vor uns, sondern die Behörden kämpfen heute gegen Eidgenossen, gegen eine Minderzahl, einverstanden, aber immerhin gegen Eidgenossen, denen das Geld in der Tasche wichtiger ist als ein Stück heimatlicher Erde, das sie bisher ihr eigen nannten. (...)

Es geht uns aber lediglich um den Kampf gegen die Überfremdung. Wir glauben nie daran, dass wir mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine Waffe gegen die Bodenspekulation gewinnen würden. Die Bodenspekulation wird, wie der Herr Kommissionspräsident zu Recht gesagt hat, in erster Linie von Schweizern betrieben; der ausländische Zustupf ist nur eine Kleinigkeit.

Wenn wir auf die Vorlage eintreten, so tun wir es im Willen, den Behörden eine wirksame Waffe gegen diese Überfremdungsgefahr zu beschaffen.»

Betreffend Immobilienfonds wurde in der damaligen Ratsdebatte wenig diskutiert; dass die Immobilienfonds (Publikumsanlagefonds) ausgenommen werden, war unbestritten. Die einzige von uns diesbezüglich gefundene Passage stammt von NR Stadlin,⁵¹ «Bei den Immobilienanlagefonds ist der Sachverhalt so, dass die Zertifikatsinhaber keine Miteigentümer am Fondsvermögen sind. Der Zertifikatsinhaber hat einen obligatorischen Anspruch aus einem Vertrag mit der Fondsleitung und der Treuhandbank. Diese beiden sind juristische Personen; die Fondsleitung hat Eigentum am Fondsvermögen, das heisst an den Aktien der Immobiliengesellschaften. Wenn der im Ausland domizilierte Ausländer Aktien dieser Immobiliengesellschaften oder einer Fondsleitung erwerben möchte, wäre er im Sinne unseres Beschlusses genehmigungspflichtig.»

Die Unterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds stand seit den Ursprüngen der Regulierung 1960 nicht zur Debatte.

In der Schweiz gibt es per Ende September 2025 44 börsenkotierte Immobilienfonds, wovon 30 auf Wohnen fokussieren, 11 auf kommerzielle Flächen und 3 gemischt in Wohnen und Geschäft investieren. Investiert ist ein Volumen von 78.75 Mrd. CHF (Marktwert des Portfolios gemäss letztem Geschäftsbericht), nach Abzug des Fremdkapitals sind es 59.48 Mrd. CHF. Gemäss unseren Auswertungen – bei einigen Fonds waren Hochrechnungen nötig⁵² – sind diese in 109'000 Wohnungen und rund 3.0 Mio. m² VMF Geschäftsflächen investiert.⁵³

Tabelle 6 Eckwerte und Anteile der börsenkotierten Immobilienfonds (approximativ)

| | Schweiz | Immobilienfonds | |
|--------------------------------|-------------|-----------------|------|
| Anzahl Immobilien | 2'200'000 | n.v. | |
| VMF gesamt (m ²) | 840'000'000 | n.v. | |
| VMF Geschäft (m ²) | 300'000'000 | 3'000'000 | 1.0% |
| Anzahl Wohnungen | 4'800'000 | 109'000 | 2.3% |
| Anzahl MWG | 2'400'000 | 109'000 | 4.5% |

Anmerkung: Teilweise Schätzungen, Approximationen und Rundungen.

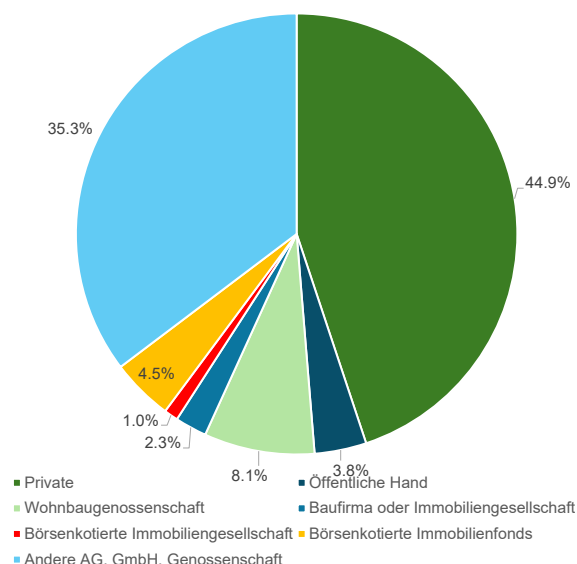
Quelle: Geschäftsberichte, BFS, Fahrländer und Kloess (2024), FPRE.

⁵¹ Wohl NR Manfred Stadlin, FDP, Zug. In: Protokoll der Ratsdebatte vom 7. Dezember 1960, BBI 1960 IV, S. 739.

⁵² Die Anzahl an Mietwohnungen im Eigentum aller kotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV ist nicht bekannt. 35 der 44 Fonds publizieren ihre Wohnungsbestände in den Geschäftsberichten, woraus sich eine Mindestanzahl von rund 104'000 Wohnungen herleiten lässt.

⁵³ Die genauen Zahlen sind nicht bekannt. Zusammengefasst wurden die Informationen der 11 Fonds, die in kommerzielle Flächen investieren, wobei die VMF in vielen Fällen nicht bekannt ist, sondern die EBF. Die VMF ist dabei rund 15% geringer als die EBF. Weiter ist die Gesamtfläche ausgewiesen, so dass die Wohnnutzung abgezogen werden muss. In den «Geschäftsflächen» sind teilweise auch Hotelzimmer sowie Alterswohnungen etc. enthalten. Es resultieren für diese 11 Fonds geschätzte 2.6 Mio. m² VMF in Geschäftsflächen.

Abbildung 8 Verteilung der MWG nach Eigentübertypen



Quelle: BFS, ergänzt um Zahlen aus dem Abschnitt 5 sowie eigenen Erhebungen und Hochrechnungen.

Wer die Fondsanteile hält ist gänzlich unbekannt, denn es bestehen keine Meldepflichten. Damit ist auch das Investitionsvolumen durch Personen im Ausland im Sinne des BewG nicht bekannt. Es können aber einige Überlegungen angestellt werden:

- Bei den Immobiliengesellschaften – vgl. Abschnitt 5 – besteht die Vermutung, dass 6.5% des investierten Kapitals ausländisch ist;
- Im Ausland sind Investitionen in Geschäftsimmobilien häufig, Investitionen in Wohnimmobilien für viele Investoren eher «exotisch»;
- Da die Immobiliengesellschaften ein starkes Übergewicht bei den Geschäftsflächen haben, könnte ein vermuteter Anteil ausländischer Investitionen von 6.5% auch für die auf kommerzielle Flächen spezialisierte Fonds oder solche mit gemischter Nutzung angewendet werden, während der Anteil bei den auf Wohnen spezialisierten Fonds eher die Hälfte davon sein dürfte.

Folgt man diesen Überlegungen, dann ist mit einem Investitionsvolumen in die börsenkotierten Schweizer Immobilienfonds durch Personen im Ausland von 2.66 Mrd. CHF (1.21 Mrd. CHF Wohnen, 1.45 kommerzielle und Fonds mit gemischter Nutzung) zu rechnen.

Wird argumentiert, dass Schweizer Immobiliengesellschaften eher im Rahmen von Aktienquoten Ausland anteilig gehalten werden und Immobilieninvestitionen Ausland in Fonds erfolgen, dann wäre diese Annahme möglicherweise zu tief.

Unter der Annahme, dass der Anteil ausländischer Investoren in auf kommerzielle Flächen spezialisierte Immobilienfonds doppelt so hoch – also 13.0% – ist und der Anteil bei den Wohnfonds wiederum halb so hoch, dann ist mit einem Investitionsvolumen durch Personen im Ausland von 5.32 Mrd. CHF (2.42 Mrd. CHF Wohnen, 2.90 Mrd. CHF kommerzielle und Fonds mit gemischter Nutzung) zu rechnen.

Die kotierten Fonds verfolgen, u.a. regulatorisch bedingt, klassischerweise eine «buy-and-hold» Anlagestrategie, d.h. die Immobilien werden langfristig gehalten und gemanagt. Anders als bei den Immobiliengesellschaften ist der Kauf von Entwicklungsprojekten für Immobilienfonds eingeschränkt und grundsätzlich erst ab Vorliegen einer Baubewilligung möglich. Ebenfalls beschränkt ist der Anteil Fremdkapital – 33% – während die Immobiliengesellschaften teilweise deutlich stärker fremdfinanziert sind. Es handelt sich also um offensichtlich andere Geschäftsmodelle und insofern auch um eine andere Art von Investition.

Aus diesen Überlegungen ist es aus unserer Sicht möglich, dass der Investitionsanteil durch Personen im Ausland bei den Fonds höher ist als bei den Immobiliengesellschaften.

6.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Es stellt sich – wie bei den Immobiliengesellschaften – die Frage, worum es geht: Geht es um die Beteiligung an Schweizer Boden, geht es um Stimmrechte und Einflussnahme auf das Management der Immobilien, geht es um Kapitalflüsse und deren Anlage, oder geht es um Rendite, die ins Ausland fliesst?

Das Bundesamt für Justiz formulierte im Nachtrag zur RFA betreffend Unterstellung der Immobilienfonds folgende Fragen:

- *«Inwieweit ist staatliches Handeln im Bereich des Erwerbs von Anteilscheinen an Immobilienfonds und Aktien von Immobilien-SICAV notwendig, um im Sinne von Art. 1 BewG eine Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern? Dies unter Berücksichtigung, dass der Zweck des Gesetzes im erweiterten Sinne auch dahingehend verstanden werden kann, dass die Bodenrente (Gewinne aufgrund von Boden- und Immobilienbesitz) im Inland bleiben und idealerweise reinvestiert werden, jedoch nicht abfliessen sollte*
- *In einer Motion aus dem Jahre 2013 wurde die Auffassung vertreten, dass Kapital nicht der limitierende Faktor im Immobiliensektor sei, sondern Bauland. Der Bedarf an zusätzlichem Kapital sei nicht gegeben. Im Gegenteil: Erstens würden börsenkotierte Immobiliengesellschaften und Immobilienfonds die schweizerischen direkt investierenden Pensionskassen, Private und Baugenossenschaften aufs Schärfste konkurrieren und trieben die Immobilienpreise in die Höhe. Dies schmälere die Rendite der Pensionskassen, treibe Wohneigentumspreise und Mieten in die Höhe und schmälere somit den volkswirtschaftlich eminent wichtigen Binnenkonsum. Stimmen Sie dieser Einschätzung – aus der heutigen Optik – zu? Falls nein, aus welchen Gründen nicht?»*

Wie gesagt, tragen Immobilienfonds nicht zur Überfremdung des einheimischen Bodens bei. Falls der Zweckartikel in «Überfremdung des einheimischen Bodens sowie der Bodenrente» weit ausgelegt werden soll, ist zu diskutieren, ab welchem Ausmass die «Überfremdung der Bodenrente» einsetzt.

Mit der gleichen Argumentation könnten auch ausländische Staaten die Schweizer Investoren von Investitionen in Immobilien ausschliessen und in letzter Konsequenz könnten alle Arten von Auslandsinvestitionen in Frage gestellt werden. So könnte auch argumentiert werden, dass der Abfluss von Steuergeldern zur Bedienung der Coupons von Bundesobligationen oder Gewinne aus unternehmerischer Tätigkeit im jeweiligen Land bleiben müssen. Es wäre dann zu prüfen, ob eine generelle Kapitalverkehrskontrolle bzw. ein Anlageverbot durch Ausländer erlassen und gegebenenfalls internationale Abkommen über den freien Kapitalverkehr aufgekündigt werden müssten.

Eine so genannte teilsektorale Kapitalverkehrskontrolle, wie die hier vorgeschlagene Unterstellung der Immobilienfonds unter die Bewilligungspflicht, hätte unseres Erachtens keinen Einfluss auf die Immobilienpreise. Dies, weil es um Kapitalanlagen geht.

Wenn das ausländische Geld nicht mehr in die börsenkotierten Immobilienfonds investiert werden dürfte, würde dieses wohl zu einem grossen Teil in Obligationen angelegt, da diese ein ähnliches Risiko-Rendite-Profil aufweisen. Es käme dann zu einem kurzfristigen Druck auf die Obligationenrenditen und somit würden Immobilienfonds kurzfristig attraktiver, womit Inländer Geld von den Obligationen auf Immobilienfonds umschichten.

Es ginge demnach um eine Reallokation von Geld durch die In- und Ausländer, die c.p. letztlich keinen Einfluss auf die Immobilienpreise hätte. Es würde wohl etwas mehr «Bodenrente» in der Schweiz bleiben und etwas mehr Steuergeld aus der Verzinsung von Obligationen ins Ausland fließen.

Wir sehen somit keinen Bedarf die Immobilienfonds der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

6.2 Erwartete Wirkungen der vorgeschlagenen Verschärfung

6.2.1 Wirkung auf Firmen und die Standortattraktivität

Wie in Abschnitt 5 zu den Immobiliengesellschaften erläutert, müssten bei einer Unterstellung auch die kotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV dekotiert werden und es müsste ein Kontrollsystem aufgebaut werden, um den Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds durch Personen im Ausland zu verhindern. Ein solches Kontrollsystem wäre umfassend und jeder Erwerber von Fondsanteilen (auch die Inländer) müssten beweisen, dass sie – bzw. die Endanleger – keine Person im Ausland sind.⁵⁴ Die Anlage würde demnach administrativ aufwendig und könnte dazu führen, dass beispielsweise nur noch qualifizierte Investoren, die typischerweise grössere Summen investieren, zugelassen und Kleinanleger mit geringem Investitionsvolumen ausgeschlossen würden.

⁵⁴ Asset-Manger machen beispielsweise Anlageprodukte (z.B. ein Fonds der in verschiedene Fonds investiert) und vertreiben diese beispielsweise auch an Kleinanleger. Wir haben zu wenig Phantasie uns vorzustellen, wie sichergestellt werden könnte, dass ein Produkt, das allenfalls auch Immobilienfonds enthält, nicht an eine Person im Ausland im Sinne des BewG verkauft würde und wie das der jeweilige Verkäufer prüfen könnte. Auch wissen wir nicht, wie sichergestellt werden könnte, dass dies überhaupt in Erfahrung gebracht werden kann.

Alternativ müsste ein System mit drakonischen Bussen geschaffen werden. In diesem Fall könnte das Kontrollsystem reduziert werden, denn letztlich ist die Strafe mit der Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden zu multiplizieren.

Durch die notwendige Dekotierung dürfte ein rechter Teil an Markttransparenz verloren gehen und auch für inländische Anleger entstünden Nachteile. Zudem würde wohl die Marktliquidität beeinträchtigt, die für viele Anleger zentral ist. Vieles ist nicht planbar und z.B. PKs müssen beim Erwerb einer Immobilie zum Direktbesitz, zur Zeichnung von Anteilsscheinen bei Kapitalerhöhungen bei Anlagestiftungen oder bei Kapitalbezügen von Versicherten etc. kurzfristig Anlagepositionen bei den indirekten Immobilienanlagen abbauen können.

Unseres Erachtens hätte eine Unterstellung der kotierten Immobilienfonds und -SICAV unter die Bewilligungspflicht für alle – auch die inländischen – Anleger grosse Nachteile.

Sie wäre zudem der Wahrnehmung der Schweiz im Ausland potentiell abträglich und könnte zu Gegenmassnahmen führen.

6.2.2 Wirkung auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens»

Die Unterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV unter die Bewilligungspflicht hätte aufgrund des fehlenden Eigentumsanspruchs an den Immobilien keinen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».

Falls überhaupt ein Einfluss der ausländischen Investoren vermutet werden kann, könnte dieser durch eine Pflicht, das Management der Fondsleitungen und Asset-Manager sowie die Verwaltungsräte dieser Gesellschaften sowie der SICAV ausschliesslich durch Inländer zu besetzen, weiter reduziert werden.

6.2.3 Wirkung auf die «Überfremdung der Bodenrente»

Die Unterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV unter die Bewilligungspflicht hätte zur Folge, dass etwas mehr Bodenrente in der Schweiz bliebe. Dafür würde mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit mehr Steuergeld in Form von Verzinsungen von Obligationen ins Ausland fließen.

6.2.4 Wirkung auf die Wohnungsmärkte

Die Wohnungsmärkte würden von der Massnahme nicht betroffen, schon gar nicht entlastet, denn die Knappheit besteht an den hochzentralen Standorten aufgrund des Mangels an Bauzonen sowie langwieriger Bewilligungsprozesse.

6.2.5 Alternative Handlungsoptionen.

Wenn sich die Schweiz weiterhin zum freien Kapitalverkehr – auch Schweizer Investitionen im Ausland – bekennt, dann sollte auf die Massnahme verzichtet werden.

Auch ist es so, dass Kapital im Zeitverlauf nicht à priori immer verfügbar ist. So wurde das BewG im Jahr 1997, als die Schweiz sich in einer anhaltenden wirtschaftlichen Baisse befand, gelockert, um Kapital anzuziehen. Unseres Erachtens sind andauernde Gesetzesänderungen nicht zielführend und schaden dem Ruf der Schweiz und dem Vertrauen ins Rechtssystem.

Falls aufgrund von internationalen Verwerfungen jemals wieder Kapitalverkehrskontrollen erlassen werden müssen, wäre die Lex Celio – also eine befristete generelle Kapitalverkehrskontrolle und ein generelles Anlageverbot per Notrecht – wohl die Vorlage.

6.3 Fazit

- Die Unterstellung der börsenkotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV führt wohl zu einer Dekotierung mit negativen Nebenwirkungen hinsichtlich Transparenz und verminderter Handelbarkeit.
- Die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland und an den Kapitalmärkten würde eher leiden.
- Den geschätzten 6.5 Mrd. CHF (1.2 Mrd. CHF bei den Gesellschaften, 5.3 Mrd. CHF bei den Fonds) durch Personen im Ausland stehen allein aus dem Schweizer PK-System 26.65 Mrd. CHF an Immobilieninvestitionen im Ausland gegenüber.
- Die Unterstellung der Schweizer börsenkotierten Immobilienfonds und Immobilien-SICAV unter die Bewilligungspflicht hätte, aufgrund des fehlenden Besitzverhältnisses des Sondervermögens an Immobilien keinen Einfluss auf die «Überfremdung des einheimischen Bodens».
- Die Wohnungsmärkte – Investorenmarkt und Nutzermärkte – würden in keiner Art und Weise entlastet, sondern eher belastet.

7 Motion 22.4413 von SR Schmid

7.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Was in den Zentren und Agglomerationen gerne vergessen geht: Auch das Berggebiet – insbesondere die touristischen Gemeinden – haben Probleme mit dem Wohnungsmarkt. Diese betreffen einerseits die Erstwohnungen für die permanent Ansässigen, aber auch die Erstwohnungen für die saisonalen Arbeitskräfte. Vor diesem Hintergrund hat SR Martin Schmid am 14. Dezember 2022 die «*Motion 22.4413: Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen*» eingereicht.

Gemäss geltendem Recht – BewG – dürften ausländisch beherrschte Hotels nicht in zusätzlichen Wohnraum investieren. Hingegen darf bereits zum Hotel gehörender Wohnraum auf dem Grundstück miterworben werden, wenn dieser hotelmässig bewirtschaftet wird oder wenn die Wohnungen betriebsnotwendig sind. Weitere benötigte Angestelltenwohnungen können sie mieten und dann untervermieten.⁵⁵

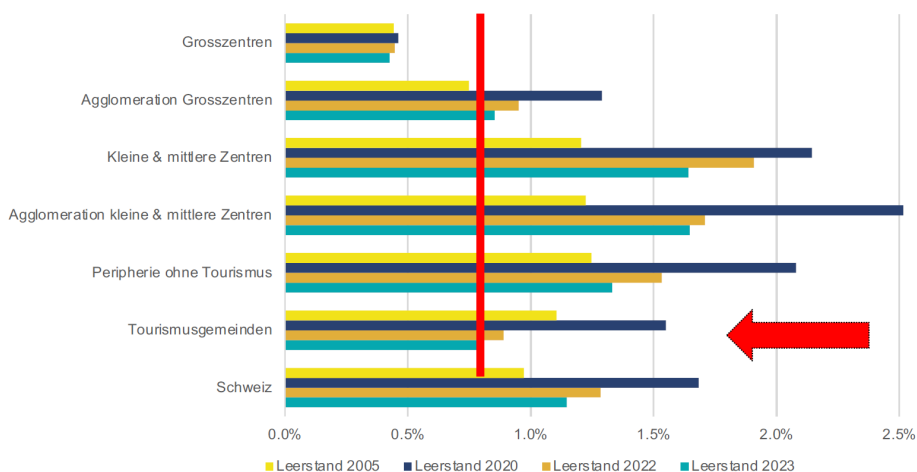
Dies soll gemäss der Motion geändert werden und ausländisch beherrschte Hotels sollen in zusätzliche Angestelltenwohnungen – auch auf einem anderen Grundstück – investieren dürfen.

Die Motion ist inhaltlich Gegenstand der vorliegenden RFA.

Mit «*Leerwohnungsbestand von 0.0 Prozent in vielen Berg- und Tourismusgemeinden*» ist ein Interview mit dem Direktor der SAB betitelt und auch aggregiert, über alle Tourismusgemeinden, besteht gemäss Definition des BWO Wohnungsnot, wie Abbildung 8 zeigt. Die Gründe sind vielfältig, wobei teilweise die paradoxe Situation besteht, dass Gemeinden aufgrund der Vorgaben des RPG 1 auszonen müssen, obwohl Wohnungsnot besteht.⁵⁶

Dabei ist die Situation bereits bei den Ansässigen angespannt und verstärkt bei den Zuzüglern, die aufgrund einer Anstellung in einen Tourismusort umziehen wollen. Dabei handelt es sich sowohl um dauerhaft als auch um saisonal Beschäftigte. Die Fragestellung betrifft nicht nur die Hotellerie, sondern auch andere, wie das Gastgewerbe generell, die Bergbahnen, Skischulen, Gewerbetreibende aller Art, teilweise auch das Gesundheitswesen in den Tourismusregionen.

Abbildung 9 Wohnungsknappheit in den Tourismusgemeinden



Quelle: BFS, Auswertung SAB.

⁵⁵ Mietverhältnisse dürfen dabei nicht zu einer eigentümerähnlichen Stellung führen (z.B. via besonderen Absprachen im Mietvertrag), ansonsten wiederum ein bewilligungspflichtiger Tatbestand vorliegen würde (Art. 4 Abs. 1 Bst. g BewG).

⁵⁶ Wohnen Schweiz (2024, S. 4.).

Abbildung 10 Ursachen der derzeitigen Wohnungsknappheit im Berggebiet

Bevölkerungszunahme in allen Landesgegenden. Erhöhte Nachfrage nach Erst- und Zweitwohnungen. Der Zweitwohnungsmarkt im Alpenraum ist leer geräumt.

Demographischer Wandel. Zunahme der Überalterung und Unternutzung von Immobilien.

Raumplanungsgesetz. Verknappung von Bauland. Siedlungsentwicklung nach innen wird gebremst durch Einsprachen (NIMBY), Lärmvorschriften, Denkmalpflege, mangelnde Mobilisierung von Bauland, ...

Konstruktionsfehler in der **Zweitwohnungsgesetzgebung.**

AirBnB. Problematisch bei Vermietung von Erstwohnungen.

Fehlende **Angestelltenwohnungen.**

Fehlende institutionelle Anleger. **Gemeinnütziger Wohnungsbau** kaum verbreitet.

Quelle: SAB (2025).

Der Umgang der Betriebe und der Gemeinden mit der Knappheit ist unterschiedlich, wobei an einigen Orten noch Wohnungen in Nachbarorten zu finden sind. Teilweise sind aber ganze Regionen bereits so stark von der Knappheit betroffen, dass Mitarbeitende für ihren Arbeitsweg über Alpenpässe fahren müssen und dann gelegentlich ausfallen, wenn der Pass aufgrund starker Schneefälle geschlossen wird. Daneben gibt es auch Destinationen oder einzelne Hotels, die relativ isoliert sind und die Nachbarorte sehr weit entfernt liegen, so dass pendeln fast nicht zumutbar und teilweise auch nicht möglich ist. Dies insbesondere dann, wenn Mitarbeitende sehr früh mit der Arbeit beginnen müssen oder bis spät in die Nacht arbeiten. Dasselbe gilt für diejenigen, die während des Arbeitstages Zimmerstunde haben.

7.1.1 Problemstellung der Hotellerie

Generell ist es nicht einfach, erfahrene Mitarbeitende zu finden und neben der eigentlichen Arbeit sind die weiteren Rahmenbedingungen von Bedeutung. Dies gilt auch für die Hotellerie. Die beste Stelle nützt nichts, wenn der Arbeitsweg zu lang und die Wohnsituation unbefriedigend sind. Dies gilt sowohl für Festangestellte als auch für saisonal Beschäftigte. Bezüglich Anstellungen steht jeder Hotelier in Konkurrenz zu den anderen Hoteliers im In- und Ausland, denn letztlich muss für den Arbeitnehmer das Gesamtpaket stimmen.

Die Bedürfnisse und Anstellungsverhältnisse unterscheiden sich von Hotel zu Hotel, teilweise auch nach Regionen. So ist es in den Städten vermehrt so, dass Ganzjahresbetriebe ohne oder mit sehr wenigen Saisonarbeitskräften auskommen und dass die Beschäftigten Schicht arbeiten und entsprechend keine Zimmerstunde haben. Dies sei gemäss den Experten der Normalfall, wobei es auch Ausnahmen gibt. Da Städte auch eine Agglomeration haben und, weil keine Zimmerstunde gemacht wird, normale Arbeitswege zumutbar sind, stellen sich hier weniger Fragen der Nähe.

In den touristischen Gebieten bestehen grosse Unterschiede: So gibt es Destinationen wie Zermatt, bei denen der Sommer- und Wintertourismus praktisch gleich bedeutsam sind, die Hotels praktisch ganzjährig geöffnet – und auch Auslastung – haben und entsprechend überwiegend ganzjährig beschäftigt wird, mit einem Anteil Saisonniers für die Spitzensaison. Andere Destinationen haben wiederum eine eher auf den Wintertourismus ausgerichtete Struktur, wobei der Sommer ebenfalls eine bedeutende, aber weniger grosse Rolle spielt. Hier haben Hotels oftmals nicht ganzjährig geöffnet oder arbeiten mit geringer Auslastung. Entsprechend ist der Anteil Saisonarbeitskräfte grösser. Die Vielfalt in den Tourismusdestinationen ist gross und es können keine Regeln festgestellt werden.

Mit den milderen Wintern sowie technischen Innovationen vermindert sich die Saisonalität – z.B. auf dem Bau – insbesondere im Talgebiet. So berichten Experten, dass früher auch Personen aus dem Talgebiet saisonal im Tourismus angestellt werden konnten und dass zudem im Talgebiet saisonal Wohnungen verfügbar waren, und Saisonniers aus den Tourismusdestinationen teilweise Wohnungen im Tal finden konnten. Dies ist immer weniger der Fall. Entsprechend müssen mehr auswärtige Saisonniers gesucht werden, die oftmals Mühe haben, eine Unterkunft zu finden.⁵⁷

Weiter sind die Interessen der Beschäftigten unterschiedlich: Während dauerhaft beschäftigtes Personal – teilweise als Familie – Erstwohnsitz nimmt und entsprechend eine dauerhafte und attraktive Wohnsituation sucht, steht bei einem Teil der Saisonarbeitskräfte der Verdienst bzw. das Sparen von Geld im Vordergrund und aufgrund der saisonalen Beschäftigung während einiger Monate ist die Wohnsituation von geringerer Bedeutung: Es soll primär günstig sein, damit gespart werden kann.

⁵⁷ Besonders unangenehm ist es, wenn ein Arbeitnehmer kurz vor Vertragsantritt vom Arbeitsvertrag zurücktreten muss, weil er überhaupt keine Unterkunft gefunden hat.

Im Grundsatz sucht dauerhaft beschäftigtes Personal eher eine ansprechende «normale» Wohnung, während saisonal Beschäftigte oftmals – aus Kostengründen – ein Studio, eine Kleinwohnung oder ein Zimmer in einem Angestelltenhaus bevorzugen. Die Probleme, eine geeignete Unterkunft zu finden sind die gleichen.⁵⁸

7.1.2 Unterschiedliche Lösungsansätze

Die Lösungsansätze in den Tourismusgemeinden sind vielfältig und jeder Ort hat seine eigenen Fragestellungen – z.B. Verfügbarkeit von Land, Verfügbarkeit von Angestelltenhäusern etc. – und seine eigenen Ansätze zur Problemlösung.

Abbildung 11 Erkenntnisse aus Workshops in drei Pilotgemeinden

| | | |
|--------------------|---|--|
| Lenk, 29.7.2024 |  | <ul style="list-style-type: none"> • Der Problemdruck ist gross. Die Rekrutierung von Fachkräften ist massiv erschwert. • Alle wichtigen Akteure müssen an Bord und gemeinsam nach Lösungen suchen. Pauschale Kritik hilft nicht weiter. • Jemand muss den Lead übernehmen. Meist ist dies die Gemeinde. Zur Umsetzung sollte eine Projektgruppe eingesetzt werden. • Je nach Gemeinde ergeben sich völlig andere Lösungsansätze (Mobilisierung Bauland, Umnutzung leer stehender Gebäude, Wohnbaugenossenschaft usw.). Durch Kooperationen ergeben sich Lösungen (Skaleneffekte). • Die touristischen Unternehmen stehen in erster Linie selber in der Verantwortung, die Gemeinde kann unterstützen. Wichtig ist die Abstimmung mit den Instrumenten der Raumplanung. |
| Obergoms, 9.9.2024 |  | |
| Scuol, 13.9.2024 |  | |

Quelle: SAB (2025).

Abbildung 12 Lösungsansätze gemäss SAB

„Dem Markt überlassen oder...“

Prioritär:

Die touristischen Unternehmen stehen in der Verantwortung

- Die Unternehmen stellen Wohnraum zur Verfügung (auch in Kooperationen)
- Die Destinationen treten als Intermediäre und Vermittler auf

-> **Die Bereitstellung von Wohnraum liegt im ureigensten Interesse der touristischen Unternehmen (Fachkräftemangel).**

Subsidiär:

Die Gemeinden können unterstützen:

- Wohnraumstrategie erarbeiten
- Informationen bereit stellen
- Dialog fördern und Projekte initiieren.
- Wohnraum für Einheimische schaffen
- Plattformen wie AirBnB regulieren
- Hotelzone oder Zone für Personalwohnungen schaffen
- Bauland und/oder finanzielle Ustü zur Verfügung stellen
- Erhebung Lenkungsabgabe für Wohnraumförderung
- Umnutzung leerstehender Gebäude
- Mobilitätskonzepte erstellen

-> **die Potenziale der Raumplanung und Wohnraumpolitik nutzen.**

Quelle: SAB (2025), SAB, HotellerieSuisse, Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet (2025).

⁵⁸ So finden selbst neu angestellte Tourismusdirektoren nur mit Mühe eine Wohnung und behelfen sich zwischenzeitlich mit Hotelzimmern und über Plattformen gemietete Wohnungen (vgl. Vortrag der Gemeinde Lenk, René Müller).

Nachstehend einige Beispiele:^{59, 60}

- Die Gemeinde ergreift die Initiative und fördert den Dialog (z.B. Lenk);
 - Die Gemeinde erstellt eine Wohnraumstrategie (z.B. Davos);
 - Die Gemeinde informiert und sensibilisiert (z.B. Lauterbrunnen. Umfrage bei allen Liegenschaftsbesitzern);
 - Die Gemeinde fördert Wohnraum für Einheimische (z.B. Erstwohnanteilsplan in Flims. Weitere Beispiele vgl. Leitfaden «Attraktiver Wohnraum in Berggebieten»);
 - Die Gemeinde schränkt die temporäre Vermietung von Erstwohnungen über Plattformen wie AirBnB ein (z.B. Interlaken, Unterseen);
 - Die Gemeinde erstellt neue Mobilitätskonzepte (z.B. Montgenèvre FR);
 - Die Gemeinde erhebt eine Lenkungsabgabe oder verwendet Erträge aus der Mehrwertabgabe (z.B. Flims);
 - Die Gemeinde nutzt leerstehende Gebäude wie Turnhallen, Schulhäuser, Militärgebäude usw. um (z.B. ehemalige Offizierskaserne in Reckingen VS, Projekt in Obergoms VS);
 - Die Gemeinde stellt Wohnraum selbst bereit (z.B. St. Moritz);
- Die Gemeinde schafft eine Zone für Personalwohnungen (z.B. Sumvitg);
 - Die Gemeinde fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau (z.B. Riederalp);
 - Die Gemeinde tritt Boden im Baurecht ab (z.B. Kloster und Gemeinde Engelberg);
 - Die Unternehmen stellen Wohnraum zur Verfügung (z.B. Team Lodge des Hotels Landhaus in Münster VS, Bergbahnen Grimentz VS, Belvedere Hotel-Gruppe in Scuol);
 - Mehrere touristische Unternehmen schliessen sich zusammen und stellen gemeinsam Wohnraum zur Verfügung (z.B. Maisons des saisonniers in Frankreich);
 - Die Gemeinde schafft eine Hotelzone und/oder erlässt Auflagen für Personalwohnungen z.B. Arosa, Zermatt).

7.1.3 Unternehmen wären in der Pflicht

Die Wohnungsnot betrifft viele, nicht ausschliesslich die Hotelbeschäftigten. Es besteht wohl Konsens, dass es nicht Aufgabe der Gemeinde sein kann, in erster Linie die Unterbringung von Hotelangestellten zu unterstützen, sondern dass dies primär Aufgabe des Marktes und der Betriebe selbst ist. Gemeinden haben zudem oftmals sowieso begrenzte Möglichkeiten, denn sie sind nicht unbedingt Eigentümer von Bauland und grosse Investitionen müssten vors Volk, das möglicherweise andere Prioritäten hat.

Entsprechend sind in erster Linie die Arbeitgeber in der Pflicht.

Die Fragestellung ist für die Hotelliers ambivalent: Zunächst ist eine gute Wohnsituation für die permanent und saisonal angestellten Arbeitskräfte von grosser Bedeutung und ausserhalb von zwei, drei sehr prestigeträchtigen Arbeitsorten bzw. Tourismusdestinationen auch zentral, um gutes Personal auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Entsprechend besteht ein Anreiz, einen Beitrag zu leisten. Gleichzeitig ist die Bereitstellung von Angestelltenwohnungen nicht Kerngeschäft der Hotelliers und auch finanziell nicht wirklich interessant, denn es wird viel Kapital gebunden bzw. muss beschafft werden und der Bau und der Betrieb der Angestelltenwohnungen bindet Ressourcen.

Auf einen Nenner gebracht sagen viele der Befragten Experten: Ein Personalhaus ist nicht Kerngeschäft und rentiert nicht, aber man muss aus der Not heraus eine Lösung präsentieren, um einen guten Koch etc. zu kriegen.

Teilweise mieten Betriebe Wohnungen und insbesondere Studios und Einzelzimmer ganzjährig und geben diese in Untermiete an die Angestellten weiter. Dabei garantieren die Betriebe die Miete und sind natürlich auch in der Zwischensaison, wenn die Unterkünfte nicht gebraucht werden, in der Pflicht.

Vermeintlich investieren Betriebe – nicht nur Hotels – auch selbst in Angestelltenwohnungen, Studios und Angestelltenhäuser mit Einzelzimmern, wobei die Finanzierung teilweise selbst erfolgt und teilweise über Investoren, mit denen ein langfristiger Mietvertrag abgeschlossen wird.⁶¹ Stemmen die Betriebe die Investition selbst, dann oftmals mehrere Betriebe gemeinsam, wobei typischerweise eine maximal mögliche Fremdfinanzierung mit Hypotheken und vermehrt auch eine nachrangige Restfinanzierung beispielsweise über die SGH notwendig ist.

⁵⁹ Quellen: Interviews, Vorträge anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025 sowie SAB, HotellerieSuisse, Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet (2025).

⁶⁰ Hervorhebung: Beispiele, die für die Lex Koller-Fragestellung relevant sind.

⁶¹ Z.B. Hotel Badrutts Palace, St. Moritz: Neubau durch Immobilienfonds, Mietvertrag mit 30 Jahren Laufzeit (Quelle: htr.ch 2025).

Werden Betriebe nicht selbst aktiv, werden sie teilweise gezwungen, in Angestelltenwohnungen zu investieren oder diese anderweitig sicherzustellen. Dies obschon bereits Personalhäuser bestehen. So bestehen in Zermatt gegenwärtig zehn Hotellerie-Neubauprojekte mit 500 Zimmern. Diese müssen bei der Baueingabe nachweisen, dass für zusätzlich benötigtes Personal entsprechender Wohnraum erstellt oder anderweitig nachgewiesen wird, wobei 60% des Zusatzbedarfs bereits vor Erteilung der Baubewilligung zu realisieren sind; dies sowohl für ständiges als auch für saisonales Personal.⁶²

Weshalb sollen die Schweizer die Bürde haben und die ausländischen Hotels nicht?

Aufgrund der gegenwärtigen Regelung im BewG besteht die paradoxe Situation, dass die Hotellerie gehalten ist – und teilweise gar verpflichtet wird – Angestelltenwohnungen zu bauen, wobei dies aufgrund der derzeitigen Regelung im BewG nur für inländische Betriebe möglich ist.

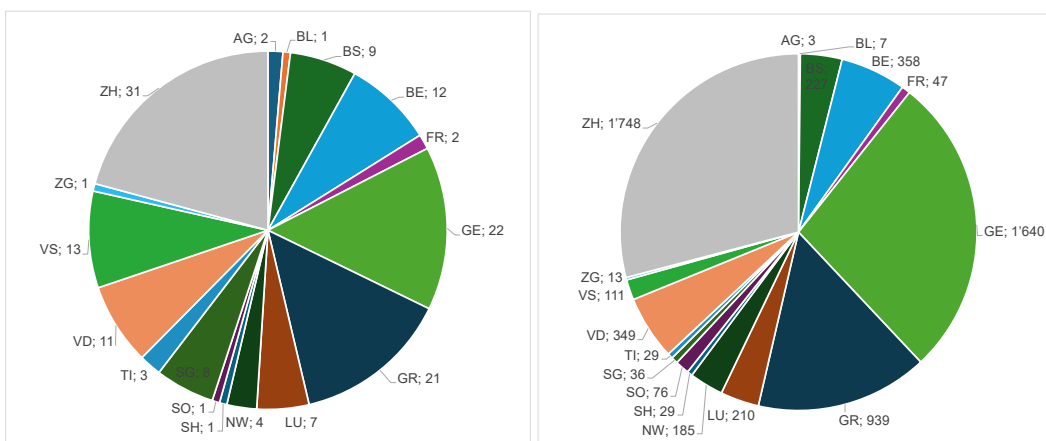
7.1.4 Betroffenheit ausländisch beherrschter Betriebe

Gemäss den befragten Experten ist die Schweizer Hotellerie zu rund 70% Individualhotellerie und zu rund 30% Markenhotellerie, wobei bei Markenhotellerie eher ausländisches Kapital investiert ist. Dabei handelt es sich oftmals um Betriebe im 2-3 Sterne-Bereich, wobei der Betreiber oft ausländisch ist. Der Investor ist in diesem Fall oftmals ebenfalls ausländisch, denn Betreiber und Investor hängen oft zusammen (Owner-Operator-Struktur), wenngleich es sich um unterschiedliche Gesellschaften handeln kann. Dies, weil die Investition in Hotels und deren Betrieb eine unterschiedliche Kapitalintensität und unterschiedliche Risiken haben und weil das Geschäft generell verschieden ist. Auch in der Luxushotellerie wird – sofern Hotels verkauft werden – vermehrt ausländisches Kapital investiert.⁶³

Wie viele Betriebe von den Einschränkungen betreffend Angestelltenwohnungen betroffen sind, weiss man nicht. Es gibt seitens des BFS mit der STATENT eine Statistik zur Zahl der Betriebe (5'784 im Jahr 2022) und der Beschäftigten (77'953) in der Hotellerie und mit der STAGRE sind Aussagen möglich, ob diese zu einer schweizerisch (501 bzw. 8.7%) oder ausländisch (149 bzw. 2.5%) beherrschten Unternehmensgruppe gehören. Bei 90% der Hotels, die nicht zu einer Unternehmensgruppe gehören, ist keine Aussage möglich, ob diese im Sinne der Lex Koller ausländisch beherrscht sind. Aus der Statistik ist immerhin ersichtlich, dass die Zahl der zu einer Unternehmensgruppe gehörenden Hotels in den vergangenen zehn Jahren von rund 115 (2014) auf 150 (2022) gestiegen ist.⁶⁴

Die 149 Betriebe ausländischer Unternehmensgruppen verteilen sich auf 17 Kantone, wobei Zürich (31) und Genf (22) dominieren und der Kanton Graubünden ebenfalls 21 entsprechende Betriebe mit 939 Beschäftigten aufweist. Auch die Kantone Wallis (11 Betriebe, 111 Beschäftigte) und Bern (12, 358) sowie das Tessin (3, 29) haben einige entsprechende Betriebe, wobei diese zumindest im Kanton Bern nicht à priori in den Tourismusgebieten liegen. Die Kantone Obwalden und Uri, die ebenfalls grosse Tourismusdestinationen haben, weisen gemäss dieser Statistik keine Betriebe auf, die zu einer ausländisch beherrschten Unternehmensgruppe gehören.

Abbildung 13 Betriebe und Beschäftigte ausländischer Unternehmensgruppen 2022



Quelle: BFS STAGRE.

⁶² Die Regelungen liegen im Entwurf vor und sind offenbar gegenwärtig noch Gegenstand von Feinjustierungen. Vgl. Gemeinde Zermatt (2025).

⁶³ Z.B. Alpina Gstaad, Bürgenstock Resort, Mandarin Oriental Savoy in Zürich, Waldhaus Flims etc.

⁶⁴ Im Jahr 2023 sind es dann 176 Betriebe, was einen grossen Sprung darstellt, aber eine Übernahme einer Gruppe durch ausländische Investoren oder eine Korrektur in der Statistik zurückzuführen sein könnte.

Anhand der Bundesstatistik ist wie gesagt bezüglich inländischer oder ausländischer Beherrschung nur eine Aussage zu rund 10% der Hotelbetriebe in der Schweiz möglich. Davon befinden sich rund 50 in den touristischen Gebieten. Angesichts der Gesamtzahl der Betriebe könnten aber auch mehr Betriebe betroffen sein.

Diese Aussage betrifft allerdings Betriebe und nicht zwingend die Eigentümer der Immobilie, denn es kann sich beim Immobilieneigentümer und dem Hotelbetreiber um voneinander unabhängige Gesellschaften handeln, wobei eine oder beide Gesellschaften ausländisch sein können. Es ist also auch möglich, dass der Betreiber ausländisch ist, der Immobilieneigentümer aber inländisch.⁶⁵

7.1.5 Anteile permanent und saisonal Beschäftigter

Genaue Zahlen zu permanent und saisonal Beschäftigten in der Schweiz gibt es nicht. Diese dürften von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein. Gemäss verschiedener Abschätzungen der Experten ist aber davon auszugehen, dass in den Städten des Mittellandes rund 20% des Personals saisonal beschäftigt ist, während es in den Tourismusdestinationen eher 60% sein dürften; in Einzelfällen bis zu 80%. Dabei wird wie gesagt darauf hingewiesen, dass auch in einigen Tourismusdestinationen vermehrt ganzjährig angestellt wird, weil die Saison verlängert wird, der Sommertourismus mehr Gewicht erhält und damit die Hotels oftmals nur während weniger Wochen – z.B. Ende November – geschlossen sind.

7.1.6 Unterbringung der Beschäftigten

Die Beschäftigten in der Hotellerie sind einerseits Ansässige, die die Wohnsituation gelöst haben, aber auch Zuzüger, die ganzjährig oder saisonal angeworben werden. Obschon es auch Einheimische gibt, die saisonal in der Hotellerie arbeiten, sind Saisonangestellte überwiegend Auswärtige, oftmals aus dem Ausland.

In der Tendenz werden höhere Positionen in der Hotellerie eher durch permanent Ansässige oder Einheimische besetzt, während Stellen für Reinigungskräfte, Küchengehilfen etc. eher durch ausländische Saisoniers besetzt werden, bei denen Sparen eine wichtige Motivation darstellt.

Während es früher eher noch Angestelltenzimmer in Hotels gab, ist dies heute nicht mehr verbreitet. Dies, weil gerade in der Hochsaison Gästezimmer gebraucht werden. Zudem werden heute Gäste- und Mitarbeiterbereiche strikt getrennt. Weiter ist es auch für die Mitarbeitenden attraktiver, ausserhalb der Arbeitsstätte zu wohnen, wo sie ihre freie Zeit in einer anderen Umgebung als dem Arbeitsort geniessen können.

Die Lösung sind demnach externe Wohnsituationen, wobei für einen Teil der Beschäftigten – insbesondere Saisoniers, aber auch jüngere ganzjährig Beschäftigte, die für ein paar Jahre in eine Destination kommen und dann weiterziehen – Angestelltenwohnungen bzw. Beherbergung in Angestelltenhäusern eine gute Option darstellen.

In den Angestelltenhäusern bestehen einerseits Einzelzimmer mit gemeinsamer Küche und gemeinsamem Aufenthaltsbereich, wobei der Trend eher in Richtung Studios mit 20-30m² Nutzfläche und Kleinwohnungen mit 2-3 Zimmern geht, damit eine ansprechendere Wohnsituation mit mehr Privatsphäre bereitgestellt werden kann.

Gemäss den Befragten dürften rund 70-80% der gesuchten Angestelltenwohnungen in diesen Bereich fallen, in rund 20-30% der Wohnungssuchen werden eher grössere Wohnungen ausserhalb des Angestelltenumfelds des Hotels gesucht.

7.2 Alternative Handlungsoptionen

7.2.1 Ermöglichung der Investition durch ausländisch beherrschte Hotels

Der Status Quo ist unbefriedigend, weil inländische Hotels Angestelltenwohnungen bauen – bzw. gar bauen müssen –, ausländisch beherrschte Hotels aber nicht dürfen.

Ein ausländischer Hotelbesitzer könnte Angestelltenwohnungen mieten oder einen Investoren suchen, der für ihn in die Angestelltenwohnungen investiert und ihm diese dann vermietet.

Die Anmietung von Angestelltenwohnungen ist eine Möglichkeit, sofern die Wohnungen denn verfügbar sind. Dies stellt aber offensichtlich vielerorts ein Problem für alle dar.

Die Investition in Angestelltenwohnungen durch – inländische – Dritte ist eine Möglichkeit und findet auch statt; dies nicht nur für ausländische, sondern auch für inländische Hoteliers und andere mit Bedarf nach

⁶⁵ Vgl. dazu auch Ausführungen im Abschnitt 4: Betriebsstätte-Grundstücke zum Zwecke der Kapitalanlage.

Angestelltenwohnungen. Dabei sind die befragten Experten der Ansicht, dass dies in den A- und allenfalls B-Destinationen gut möglich sein sollte, in C-Destinationen allerdings schwierig sein dürfte.

Während grosse Hotels mit entsprechendem Personalbestand ein eigenes Personalhaus bauen können, werden kleinere Hoteliers sinnvollerweise – zusammen mit anderen Interessierten – gemeinsam aktiv, denn es würde wohl wenig Sinn machen, wenn jeder ein eigenes Angestelltenhäuschen bauen würde. Dies kann in Mit- oder Stockwerkeigentum erfolgen oder es wird eine gemeinsame Gesellschaft gegründet, die die Immobilie entwickelt und hält. Das hat den Vorteil, dass die Anteile je nach Entwicklungen verschoben werden können, denn es ist wohl nicht im Interesse eines einzelnen Hoteliers, Personalwohnungen für die anderen Hoteliers zu halten. In der Umsetzung könnte es allerdings schwierig werden, wenn ein Drittinvestor für den ausländischen Hotelier bei einem solchen Konstrukt mitmachen sollte.⁶⁶

Es ist u.E. offensichtlich, dass eine Lösung gefunden werden sollte, bei der ausländisch beherrschte Hotels genauso und im gleichen Ausmass wie Schweizer Hotels und andere Betriebe in Angestelltenwohnungen investieren können bzw. müssen.

7.2.2 Raumplanerische Lösung des Problems

Das Problem der Unterbringung von Angestellten ist nicht neu – es gibt schon lange Angestelltenhäuser – hat sich in den vergangenen Jahren offensichtlich aufgrund der generellen Knappheitssituation nicht nur verstärkt, sondern betrifft auch immer mehr Gemeinden.

Zudem handelt es sich um ein generelles Problem, das es zu lösen gilt.

Neben unerwünschten Nebenwirkungen des Zweitwohnungsgesetzes mit der Umwandlung altrechtlicher Wohnungen in Zweitwohnungen bestehen Probleme mit der Verfügbarkeit der Baulandreserven. Zudem besteht offensichtlich ein raumplanerisches Problem, denn die Knappheit betrifft alle, nicht nur die Hotelbetriebe.

Offenbar kann das notwendige Angebot nicht oder nur mit grossen Mühen geschaffen werden, was teilweise mit der mangelnden Mobilisierung der Baulandreserven zu tun hat, insbesondere auch mit übergeordneten raumplanerischen Vorgaben.

7.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und die Gesamtwirtschaft

Die Bedeutung von Angestelltenunterkünften ist für Hoteliers – und andere Betriebe – mit grossem Saisonieranteil, insbesondere in den touristischen Gebieten gross, denn es ist schwierig, überhaupt gutes Personal zu finden und wenn die Beherbergung nicht sichergestellt werden kann, treten Arbeitnehmer unter Umständen vor Stellenantritt vom Vertrag zurück. Es besteht also dringender genereller Handlungsbedarf.

Können die Hoteliers den notwendigen Anteil an Angestelltenunterkünften selbst bereitstellen, dann ist dies angesichts der Lage – nolens volens – eine Option. Aufgrund der Struktur der nachgefragten Unterkünfte – überwiegend Zimmer, Studios, Kleinwohnungen besteht insbesondere bei Entwicklungen die Möglichkeit, echte Verdichtung zu betreiben, denn auf beispielsweise 1'000m² Geschossfläche können anstelle von ca. 10 Wohnungen rund 30 Studios erstellt werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würden Hotels versuchen – möglicherweise mehrere Betriebe gemeinsam – die notwendigen Unterkünfte neu zu erstellen, sofern sie zum notwendigen Land Zugang erhalten.⁶⁷ Falls sie keinen Zugang zu Bauland haben, könnten sie beispielsweise alte Hotels oder alte Kasernen oder sonstige nicht mehr benötigte Gebäude kaufen und diese zu Angestelltenunterkünften umbauen. Weiter könnten sie in Bestandsimmobilien investieren und die bestehenden Wohnungen unterteilen. So würde immerhin mehr Wohnraum entstehen. Da die Hotels oder ihre Angestellten ja bereits heute Wohnungen und Studios mieten, wäre auch ein solches Vorgehen eine – wenn auch geringere – Entlastung für den Wohnungsmarkt. Eine Generalisierung ist allerdings nicht möglich, denn je nach Verhältnissen wohnen die Angestellten aktuell auswärts oder gar im Ausland und pendeln, sodass die Bereitstellung von Angestelltenwohnungen den Wohnungsmarkt nicht à priori entlasten muss.

Wie gesagt, ist es im Grundsatz meistens nicht das fehlende Kapital, dass dazu führt, dass Wohnungsnot herrscht. Dies ist vielmehr die Folge von unerwünschten Nebenwirkungen des Zweitwohnungsgesetzes, der Thesaurierung von Land sowie übergeordneter raumplanerischer Vorgaben.

⁶⁶ Experten haben von einem Fall in Österreich berichtet, in dem ein Drittinvestor ein Hotel und ein Angestelltenhaus erstellen wollte. Der Pächter war gefunden und die Arbeiten schritten voran. Aufgrund von Zinsanstiegen und der damit verbundenen Veränderungen der Finanzierung hat der Investor das Angestelltenhaus schliesslich nicht gebaut und der Pächter/Betreiber ist schliesslich vom Vertrag zurückgetreten.

⁶⁷ In Sumvitg beispielsweise entsteht eine spezielle Zone für Angestelltenwohnungen.

Vor diesem Hintergrund erachten wir sämtliche Massnahmen als zielführend, die den Wohnungsmarkt entlasten, obschon man sich von der vorgeschlagenen Massnahme diesbezüglich nicht zu viel versprechen darf.

Für die Hoteliers selbst, ist die vorgeschlagene Massnahme mit Sicherheit positiv zu werten, denn ausländisch beherrschte Hotels haben aufgrund der geltenden Beschränkung kürzere Spiesse als inländische Hotels.

Die vorgeschlagene Lockerung der Lex Koller ist auch im Zusammenhang mit dem Transaktionsmarkt relevant. Die Knappheit an Angestelltenunterkünften führt dazu, dass sich Kaufinteressenten für ein Hotel selbstverständlich mit dieser Fragestellung befassen müssen und ausländische Investoren haben heute entsprechend reduzierte Möglichkeiten, was den Erwerb eines Hotels weniger attraktiv macht. Auch verkäuferseitig besteht die Komplikation, dass das Hotel zwar an einen ausländischen Hotelier verkauft werden darf, dass aber gegebenenfalls für bestehende Angestelltenwohnungen ein anderer Käufer gesucht werden muss. Dies ist angesichts der generell schwierigen Suche nach Hotelinvestoren, insbesondere für kleinere Hotels, ein Problem, da der potentielle Käuferkreis eingeschränkt wird.

7.4 Umsetzungsfragen und Vollzug

Wie gezeigt sind die Probleme und die Lösungsansätze der Gemeinden verschieden und auch die Hotels selbst haben unterschiedliche Bedürfnisse.

Insofern macht u.E. eine Lockerung der Lex Koller in diesem Bereich so Sinn, dass es nur übergeordnete Rahmenbedingungen geben sollte und die Kantone und noch besser die Gemeinden selbst bestimmen, ob und wie umgesetzt wird, wobei sie allenfalls strengere Regeln anwenden können als im übergeordneten Rahmenwerk vorgesehen.

Die übergeordneten Rahmenbedingungen könnten wie folgt ausgestaltet werden:

- Berechtig ist ausschliesslich der Eigentümer des Hotels;
- Eintrag der Immobilie mit den Angestelltenunterkünften als mit dem Hotelgrundstück verbunden und Pflicht, bei Verkauf des Hotels auch die Immobilie mit den Angestelltenunterkünften zu verkaufen, sofern der Verkäufer eine Person im Ausland im Sinne des Gesetzes ist. Falls das Hotelgrundstück und die damit verbundenen Angestelltenwohnungen Teil einer Gesellschaft sind, müsste der Verkauf auf eine andere geeignete Art sichergestellt werden;
- Begrenzung des Anteils der Angestelltenunterkünfte auf 80% der für den Betrieb des Hotels notwendigen Mitarbeiter.⁶⁸ Die Kantone und Gemeinden können je nach Bedingungen auch strengere Regeln vorsehen, wobei auch 0% möglich sind. Insofern könnte die Regelung landesweit angepasst werden und die Kantone könnten die Begrenzung je nach ihren individuellen Verhältnissen und auch im Zeitverlauf handhaben;
- Regelung, ob und in welchem Ausmass die Unterkünfte in der Zwischensaison anderweitig vermietet werden dürfen.

7.5 Fazit

- Mengenmässig ist die Fragestellung im landesweiten Kontext eine Marginalie; in den Tourismusgebieten aber vielerorts von grösster Relevanz.
- Dabei betrifft die Fragestellung Angestelltenwohnungen nicht nur in der Hotellerie, 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.
- Die vorgeschlagene Lockerung der Lex Koller könnte den Wohnungsmarkt etwas entlasten und würde für gleich lange Spiesse für inländische und ausländische Betriebe sorgen.
- Die konkrete Ausgestaltung sollte den Kantonen und Gemeinden überlassen werden.

⁶⁸ Die Anzahl Mitarbeiter kann nicht aus der Zahl der Zimmer abgeleitet werden, da die Personalintensität je nach Kategorie – Hotel Garni bis Luxushotellerie – aber auch Zusatzangeboten wie Wellness- und Sportbereiche sehr unterschiedlich sein kann. Generell dürfte gelten: Je höher die Kategorie, desto höher die Personalintensität. Zudem spielt die Lage des Hotels (z.B. viele ausländische Mitarbeiter in grenznahen Gebieten) eine Rolle.

7.6 Auskunftsstellen, Interviewpartner und Tagungsunterlagen

- AccorHotels Switzerland, Jochen Renz und Thiemo Willms, Gespräch vom 4. April 2025;
- Belvedere Hotel Familie, Kurt Baumgartner, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025;
- SAB, Thomas Egger, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025;
- Fachhochschule Graubünden, Gian-Reto Trepp, Gespräch vom 9. April 2025;
- FPRE, Daniel Cavelti, Gespräch vom 4. März 2025;
- FPRE, Denise Dubacher, Gespräch vom 6. März 2025;
- Gemeinde Arosa, Yvonne Altmann, Gespräch vom 1. April 2025;
- Gemeinde Lenk, René Müller, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025;
- Gemeinde Sumvitg (GR), Patrick Schaniel, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025;
- Gemeinde Zermatt, Romy Biner, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025;
- Ginesta Immobilien, Claude Ginesta, Gespräch vom 2. April 2025;
- Remontées mécaniques de Grimentz-Zinal, Pascal Bourquin, Vortrag anlässlich der SAB-Tagung: Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden vom 10. April 2025.

8 Schlussfolgerungen zur RFA und Empfehlungen

8.1 Vorgeschlagene Verschärfungen der Lex Koller

Gemäss unseren Analysen sind die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verschärfung der Lex Koller nicht geeignet, die Probleme des Wohnungsmarktes in irgendeiner Art und Weise massgeblich zu lindern. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass Probleme vergrössert werden könnten.

8.2 Beurteilung der Motion Schmid

Hingegen würde die Umsetzung der Motion Schmid, also der Erwerb von Angestelltenwohnungen in der Hotellerie zumindest in den touristischen Gebieten für gleich lange Spiesse sorgen. Dies sowohl für die ausländisch beherrschten Hotels bezüglich Chance, Angestellte anzuwerben als auch bezüglich der Pflicht, solche Wohnungen zu halten, wie dies erste Gemeinden neuerdings vorschreiben.

8.3 Mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Lex Koller

Bezüglich Lex Koller wäre insbesondere mehr Klarheit erwünscht. So müssen offenbar auch Schweizer börsenkotierte Firmen in jedem Kanton bei jeder Transaktion eine vollständige Lex Koller-Prüfung durchführen. Eine günstige – und für die Wirtschaft kostensparende – Möglichkeit wäre eine Liste mit à priori von der Lex Koller befreiten Organisationen.

Weiter bestehen offensichtliche Durchsetzungsprobleme, weil die Lex Koller-Konformität nur beim Erwerb, und allenfalls bei Einreichung eines Baugesuchs geprüft wird. Wirtschaftlich Berechtigte sind schwierig festzustellen und was nach dem Erwerb passiert, ist unbekannt. Dabei ist der private Bereich anfälliger auf Regelverletzungen als die institutionellen Investoren, da diese einerseits Kenntnisse und Kapazitäten haben und andererseits keine negative Presse oder andere Probleme wollen.⁶⁹

8.4 Massnahmen zur Entlastung des Wohnungsmarktes

Um die Probleme des Wohnungsmarktes zu lösen, oder zumindest zu lindern, wäre eine dynamischere Raumplanung notwendig, die es den Kantonen und Gemeinden – wo gemäss Art. 75 BV die Hoheit ist – ermöglicht, auch kürzerfristige, bedarfsgerechte Anpassungen der Raumplanung vorzunehmen.

Will man die Zersiedlung ernsthaft stoppen, dann wäre es zielführender, in den stark nachgefragten Agglomerationen zusätzliches Bauland auszuscheiden, dieses mit hoher Dichte und Regeln bezüglich Erschwinglichkeit für die Haushalte etc. zu beplanen und zu bebauen, anstatt ein Vielfaches an Bauland in der Peripherie mit Siedlungen niedriger Dichte zuzubauen und gleichzeitig die Verkehrsinfrastruktur nach den Zentren auszubauen.⁷⁰

⁶⁹ Wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass eine Regelverletzung erkannt wird, dann sollte die Strafe für die Regelverletzung entsprechend hoch sein. Dies wäre sicherlich zielführender als der Versuch, die Überwachung zu erhöhen.

⁷⁰ Die Aussage gilt sinngemäss für die touristischen Gebiete.

9 Literatur

- BBI (1960)
Protokoll der Ratsdebatte vom 7. Dezember 1960, BBI 1960 IV.
- BBI (1972)
Botschaft des Bundesrats sowie Protokolle der Debatten im National- und Ständerat (BBI 1972 II, 1972 V, 1973 I).
- BewG (1983)
Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983.
- Bundesrat (1972)
 Massnahmen zum Schutze der Währung etc. In: *Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrats vom 26. Juni 1972*, S. 255ff.
<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/70018017.pdf?ID=70018017> (abgerufen am 17. Oktober 2025).
- Bundesrat (1973)
Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Änderung vom 21. März 1973.
- Davidson, J., S. Kloess und D. Steffen (2024)
 Immobilienanlagen: Alice – raus aus dem Wunderland? Anforderungen an Immobilienanlagen aus Sicht institutioneller Anleger. Hrsg.: *Hochschule Luzern HSLU*.
- Egger, T. (2024)
 Leerwohnungsbestand von 0.0 Prozent in vielen Berg- und Tourismusgemeinden. Interview in: *Wohnen Schweiz* (Hrsg.): *Wohnraum-Alarm in den Bergen*. Magazin für den gemeinnützigen Wohnungsbau 3 / 2024.
- Fahrländer, S. und S. Kloess (2024)
Immobilienökonomie: Lehrbuch in zwei Bänden. 2., erweiterte Auflage, Verlag SIV.
- Fahrländer Partner (2008)
 Bauzonen Schweiz: Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Hrsg.: *Bundesamt für Raumentwicklung ARE*. Bern.
- Fahrländer Partner (2008a)
 Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht (unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte). Hrsg.: *Bundesamt für Wohnungswesen BWO*, Grenchen.
- FPRE (2015)
 Teilrevision der Lex Koller 2015/2016: Regulierungsfolgenabschätzung. Hrsg.: *Bundesamt für Justiz*. Bern.
- FPRE (2024)
FPREview Q1 2025: Immobilienmärkte Schweiz 2025. https://fpre.ch/wp-content/uploads/FPREview_Q1_2025-6.pdf (abgerufen am 22. Dezember 2024).
- htr.ch (2025)
Eine schöne Wohnung macht Mitarbeitende glücklich. <https://www.htr.ch/story/hotellerie/eine-schoene-wohnung-macht-mitarbeitende-gluecklich-33595> (abgerufen am 17. April 2025).
- JLL (2025)
Verschärfung der «Lex Koller» in Prüfung. Zürich.
- Kanton Wallis (2017)
Zweitwohnungsgesetz: Themenbereich 01: Begriffe: Themenblatt 01.2: Wohnung – Begriffsdefinition, [https://www.vs.ch/documents/1295495/3463217/01-2+Wohnung+-+Begriffsdefinition.pdf/52a17ea9-6ff4-4538-a538-23ebf0a10f2d?t=1515511576536&v=1.3#:~:text=Definition%20des%20Begriffs%20E2%80%9EWohnung%E2%80%9C&text=a\)%20f%C3%BCr%20eine%20Wohnnutzung%20geeig](https://www.vs.ch/documents/1295495/3463217/01-2+Wohnung+-+Begriffsdefinition.pdf/52a17ea9-6ff4-4538-a538-23ebf0a10f2d?t=1515511576536&v=1.3#:~:text=Definition%20des%20Begriffs%20E2%80%9EWohnung%E2%80%9C&text=a)%20f%C3%BCr%20eine%20Wohnnutzung%20geeig) (abgerufen am 6. März 2025).
- SAB, HotellerieSuisse, Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet (2025)
Lösungsansätze für Angestelltenwohnungen in Tourismusgemeinden.

SEM (2024)

Jahresstatistik Zuwanderung 2023. Hrsg.: *Staatssekretariat für Migration SEM*. Bern-Wabern.

Swisscanto (2024)

Schweizer Pensionskassenstudie 2024,

<https://pensionstudy.swisscanto.com/24/de?chart=AssetAllocation&isLines=false&isCols=true&isTable=false&inactiveSeries=0-2-3-7&inactiveCats=&swappedLegends=false&indexedVals=false> (abgerufen am 16. April 2025).

Swissinfo (2017)

Wie lange bleiben Einwanderer in der Schweiz? https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/migration_wie-lange-bleiben-einwanderer-in-der-schweiz/43323898 (abgerufen am 2. Mai 2025).

Impressum

Projekt

30615

Auftraggeber

Bundesamt für Justiz BJ

Bundesrain 20

3003 Bern

Kontakte

Mirjam Baldegger

Michael Schöll

Nathalie Stoffel

Ersteller

Fahrländer Partner

Raumentwicklung AG

Seebahnstrasse 89

8003 Zürich

+41 44 466 70 00

info@fpre.ch

www.fpre.ch

Fabrikstrasse 20A

3012 Bern

+41 31 348 70 00

bern@fpre.ch

www.fpre.ch

Bearbeitung

Daniel Cavelti (Abschnitt 6)

Stefan Fahrländer

Mattia Farei-Campagna

Zeitraum

März-Mai 2025, sowie Oktober-November 2025 (Abschnitt 6)