

Sitzung vom 29. Mai 2013

573. Anfrage (Vollzug Lex Koller)

Kantonsrätin Céline Widmer, Zürich, hat am 18. März 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Die Lex Koller wird nicht abgeschafft, dies haben die eidgenössischen Räte beschlossen. Damit dürfen Ausländerinnen und Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz weiterhin keine Wohnimmobilien kaufen. Dies gilt auch für juristische Personen, die zwar ihren Sitz in der Schweiz haben, aber von Personen im Ausland beherrscht werden.

Mit der Beibehaltung der Lex Koller rückt der Vollzug der Bestimmungen in den Vordergrund. Dieser ist gemäss Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland in erster Linie Sache des Kantons, in dem das Grundstück liegt.

Ich bitte den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Nach welchen Grundsätzen erfolgt die Überprüfung des Wohnsitzes des Käufers, der Käuferin? Nach welchen Kriterien trifft welche Instanz vertiefte Abklärungen? Welche Daten stehen ihr dabei zur Verfügung?
2. Wie viele Gesuche um Grunderwerb durch Personen im Ausland wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Zürich gestellt und wie viele Bewilligungen wurden in diesem Zeitraum erteilt?
3. Wie viele Verkäufe wurden in den letzten fünf Jahren durch die erste Beschwerdeinstanz kontrolliert?
4. Wie wird bei juristischen Personen überprüft, dass diese nicht ausländisch beherrscht sind?
5. Gemäss heutigem Gesetz dürfen Ausländerinnen und Ausländer Gewerbeimmobilien kaufen. Wie wird sichergestellt, dass bei einer Umzonung oder Gestaltungsplänen zu Wohnzwecken die Lex Koller nicht umgangen wird?
6. Was geschieht, wenn Käuferinnen und Käufer nach einem rechtmässigen Erwerb ihre Schriften wieder ins Ausland transferieren?
7. Welche Personalressourcen stehen im Kanton Zürich insgesamt für den Vollzug der Lex Koller zur Verfügung? Erachtet der Regierungsrat diese Zahl als genügend?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage von Céline Widmer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41; umgangssprachlich «Lex Koller») beschränkt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern (Art. 1 BewG). Nach Art. 15 BewG ist für die Feststellung der Bewilligungspflicht und für die Erteilung einer Bewilligung diejenige kantonale Behörde zuständig, in deren Amtsbereich sich das Grundstück bzw. der wertmässig grösste Teil der Grundstücke befindet. Im Kanton Zürich sind die Bezirksräte Bewilligungsbehörden. Das Baurekursgericht ist erste und das Verwaltungsgericht zweite Beschwerdeinstanz. Die Volkswirtschaftsdirektion ist beschwerdeberechtigte kantonale Behörde (Art. 15 Abs. 1 BewG, § 4 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [EG BewG; LS 234.1], § 1 Verordnung zum EG BewG [VBewG; LS 234.12]). Die Bewilligungsbehörde und die kantonale Beschwerdeinstanz stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Sie stellen nur auf Vorbringen ab, die sie geprüft und über die sie nötigenfalls Beweis erhoben haben. Die Bewilligungsbehörde, die kantonale Beschwerdeinstanz, die eidgenössischen Gerichte und, ausserhalb eines Verfahrens dieser Behörden, die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde und das Bundesamt für Justiz können Auskunft über alle Tatsachen verlangen, die für die Bewilligungspflicht oder die Bewilligung von Bedeutung sind (Art. 22 Abs. 1 und 2 BewG).

Zu Frage 1:

Nach Art. 23 ff. ZGB (SR 210) befindet sich der Wohnsitz dort, wo sich die Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält, sich der Schwerpunkt ihrer persönlichen Lebensbeziehungen befindet, sie sich in der arbeitsfreien Zeit regelmässig aufhält, familiäre und freundschaftliche Beziehungen pflegt und am gesellschaftlichen Leben teilnimmt. Ausländerinnen und Ausländer, die sich für einen bewilligungsfreien Grundstückerwerb auf ihren tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz berufen, müssen einen entsprechenden Nachweis erbringen. Eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung und eine Bestätigung der Gemeinde über die erfolgte Anmeldung genügen für sich allein nicht. Anhaltspunkt für einen tatsächlichen Wohnsitz ist der gemeinsame Haushalt mit der Ehegattin bzw. dem Ehegatten oder Lebenspartnerin

bzw. -partner und den minderjährigen Kindern. Weitere Anhaltspunkte sind beispielsweise das Arbeitsverhältnis, die Immatrikulation eines Fahrzeugs, die volle Steuerpflicht oder die regelmässige Mitwirkung in einem Verein in der Schweiz. Unerheblich ist, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte des Erwerbers über das Schweizer Bürgerrecht verfügt.

In erster Linie ist es die zuständige Bewilligungsbehörde, welche die entsprechenden vertieften Abklärungen trifft und die Unterlagen verlangt, welche die geltend gemachten Umstände beweisen bzw. belegen. Das kann von Anmeldebestätigungen bei der Wohnsitzgemeinde über Bestätigungen des Schulbesuchs der Kinder am Ort des Wohnsitzes, Versicherungspolice usw. bis hin zu – in nicht anders zu beurteilenden Fällen – Auszügen der Kreditkartenrechnung sein. Die kantonale beschwerdeberechtigte Behörde holt bei Bedarf ergänzende Informationen und Dokumente ein um zu beurteilen, ob eine Beschwerde gegen den Beschluss der Bewilligungsbehörde zu erheben ist.

Zu Fragen 2 und 3:

Die Volkswirtschaftsdirektion als kantonale beschwerdeberechtigte Behörde erhält sämtliche Beschlüsse aller kantonalen Bezirkräte zu Gesuchen gestützt auf die Lex Koller zur Prüfung einer allfälligen Beschwerde. Die Anzahl der Beschlüsse, die der Volkswirtschaftsdirektion in den vergangenen Jahren zur Prüfung unterbreitet wurde, wird nachfolgend aufgeführt. In diesen Zahlen nicht enthalten sind die einzelnen zurückgezogenen Gesuche – wenn sich aufgrund einer ersten Prüfung durch den zuständigen Bezirksrat zeigt, dass das Gesuch voraussichtlich aussichtslos ist. Mit einem überwiegenden Teil der Beschlüsse wird festgestellt, dass die Gesuchstellenden für den geplanten Grundstückerwerb keiner Bewilligung nach Lex Koller bedürfen, weil die Prüfung des Falles ergeben hat, dass keine ausländische Beherrschung im Sinne der Lex Koller vorliegt oder dass eine Ausnahme der Bewilligungspflicht gegeben ist (Art. 2 Abs. 2 und Art. 7 BewG). In einigen wenigen Fällen wird festgestellt, dass eine Bewilligungspflicht gegeben ist (siehe nachfolgend die Spalte «davon bewilligungspflichtig»). Meistens können sich die Gesuchstellenden in diesen Konstellationen erfolgreich auf einen der gesetzlichen Bewilligungsgründe berufen (Art. 8 und 9 BewG). Nur in äusserst seltenen Fällen, die statistisch nicht erhoben werden, aber auf ein bis zwei pro Jahr geschätzt werden können, muss der zuständige Bezirksrat ein Gesuch abweisen, weil eine Bewilligungspflicht besteht, aber kein Bewilligungsgrund für den geplanten Grundstückerwerb vorliegt. Die Volkswirtschaftsdirektion erhob in der Vergangenheit nur in sehr wenigen Fällen Beschwerde gegen einen Beschluss des Bezirkrates (siehe Spalte «Beschwerde»).

| Jahr | Beschlüsse der Bezirksräte | davon bewilligungspflichtig | Beschwerdeerhebung durch die Volkswirtschaftsdirektion |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------|--|
| 2007 | 83 | 16 | 0 |
| 2008 | 105 | 10 | 0 |
| 2009 | 125 | 17 | 1 |
| 2010 | 128 | 6 | 2 |
| 2011 | 156 | 7 | 2 |
| 2012 | 123 | 7 | 0 |
| 2013 (bis 7. Mai) | 34 | 0 | 0 |

Zu Frage 4:

Gesellschaften, die ihren Sitz im Ausland haben (auch wenn sie Schweizerinnen oder Schweizern gehören, es sich wirtschaftlich betrachtet also um schweizerische Firmen handelt), gelten als Personen im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. b BewG). Ebenfalls als Personen im Ausland im Sinne der Lex Koller gelten juristische Personen, die zwar ihren Sitz in der Schweiz haben, aber von Personen im Ausland beherrscht werden (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BewG). Eine Person im Ausland hat eine beherrschende Stellung inne, wenn sie aufgrund ihrer finanziellen Beteiligung, ihres Stimmrechtes oder aus anderen Gründen allein oder gemeinsam mit anderen Personen im Ausland die Verwaltung oder Geschäftsführung entscheidend beeinflussen kann. Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird unter anderem vermutet, wenn diese mehr als einen Drittel des Gesellschaftskapitals besitzen, über mehr als einen Drittel der Stimmen in der Gesellschafterversammlung verfügen oder der juristischen Person Darlehen zur Verfügung stellen, die einen bestimmten Grenzwert übersteigen (abhängig von den Aktiven und den sonstigen Schulden der juristischen Person; Art. 6 BewG).

Bei Gesuchen von juristischen Personen wird demnach regelmässig der Sitz der juristischen Person, die Zusammensetzung der Aktionäre bzw. Gesellschafter (in der Regel aufgrund des Aktienbuchs), die Herkunft von allenfalls erhaltenen bedeutenden Darlehen sowie die Herkunft der finanziellen Mittel für den Erwerb des infrage stehenden Grundstücks geprüft (in der Regel sind das Hypotheken von Schweizer Banken). Zudem wird geprüft, ob ein Treuhandverhältnis vorliegt (Art. 5 Abs. 1 Bst. d BewG; wenn ein Grundstück auf Rechnung einer Person im Ausland gekauft wird oder Beteiligungspapiere treuhänderisch für eine Person im Ausland gehalten werden). Um die erwähnten Umstände zu belegen, werden regelmässig schriftliche Bestätigungen der zuständigen Geschäftsorgane oder der Revisionsgesellschaften, aktuelle Geschäftsberichte, Bankbelege und teilweise Steuerunterlagen verlangt.

Zu Frage 5:

In der Tat bedarf der Erwerb eines Grundstücks als sogenannte ständige Betriebsstätte (Gewerbeimmobilie) keiner Bewilligung (Art. 2. Abs. 2 Bst. a BewG). Der Grundbuchverwalter und der Handelsregisterführer sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die erwerbende Partei eines Grundstücks an die Bewilligungsbehörden in Sachen Lex Koller zu verweisen, wenn die Bewilligungspflicht nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden kann (Art. 18 BewG). Eine solche Pflicht besteht für die Baubewilligungsbehörden hingegen nicht. Insofern ist nach der heutigen Gesetzeslage tatsächlich nicht sichergestellt, dass bei einer Umzonung oder bei einem Gestaltungsplan zu Wohnzwecken eine Umgehung der Lex Koller in allen Fällen verhindert werden kann.

Zu Frage 6:

Ob der Erwerb eines Grundstücks bewilligungspflichtig ist oder nicht, beurteilt sich nach den Gegebenheiten im Zeitpunkt des Erwerbs. Grundsätzlich muss eine erwerbende Person, die nachträglich ihren Wohnsitz wechselt, das Grundstück nicht veräussern und kann frei darüber verfügen. Vorbehalten sind Fälle von Rechtsmissbrauch. Es liegt eine Gesetzesverletzung vor, wenn die erwerbende Partei schon von Anfang an gar nicht die Absicht hatte, die Wohnung längerfristig selber zu bewohnen, insbesondere dann, wenn sie ihren Wohnsitz einzig aus dem Grund wechselt, um bewilligungsfrei mehrere Wohnungen erwerben zu können. Im Übrigen wird in den Beschlüssen der Bezirksräte in Sachen Lex Koller, mit denen festgestellt wird, dass der vorgesehene Erwerb keiner Bewilligung bedarf, regelmässig die Auflage aufgenommen, dass die erwerbende Partei vor jeder Änderung der Verhältnisse, welche die Bewilligungspflicht begründen könnte, erneut um Feststellung nachzusuchen hat (Art. 14 Abs. 5 BewG).

Zu Frage 7:

Im Kanton Zürich gibt es 12 Bezirke, deren Bezirksräte als Bewilligungsbehörden die Gesuche in Sachen Lex Koller beurteilen. Die Beschlussfassung erfolgt durch das Gremium der Bezirksräte (in der Regel drei Mitglieder; in Zürich und Winterthur fünf Mitglieder); zusätzlich ist die Bezirksratschreiberin oder der Bezirksratschreiber für die Vorbereitung und Ausfertigung des Beschlusses zuständig. Anzahlmässig hat der Bezirksrat Zürich die meisten Gesuche und fällt damit die meisten Beschlüsse. Die Belastung der sachbearbeitenden Ratsschreiber, bei denen regelmässig der höchste Aufwand anfällt, mit dem Vollzug der Lex Koller macht durchschnittlich insgesamt höchstens 20% eines Vollzeitpensums aus. In den übrigen Bezirksräten gehen weit weniger Lex-Koller-Gesuche ein, die zeitliche Beanspruchung der zuständigen Personen ist entsprechend weitaus tiefer.

Bei der Volkswirtschaftsdirektion als kantonaler beschwerdeberechtigter Behörde, welche die Beschlüsse der Bezirksräte prüft, werden für den Vollzug der Lex Koller durchschnittlich 10–20% eines Vollzeitpensums aufgewendet.

Es bestehen keine Hinweise dafür, dass die erwähnten Personalmittel ungenügend sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi