

zu 07.052

**Zusatzbotschaft
zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb
von Grundstücken durch Personen im Ausland
(Verzicht auf die Aufhebung)**

vom 13. November 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Ergänzung zur Botschaft vom 4. Juli 2007 zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland unterbreiten wir Ihnen diese Zusatzbotschaft mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen hiermit, den Entwurf zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, den wir Ihnen mit der Botschaft vom 4. Juli 2007 zur Aufhebung dieses Erlasses vorgelegt haben, abzuschreiben.

Zudem beantragen wir Ihnen, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2013 M 12.3984 Abschrift der Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller*
(N 6.11.12, Kommission UREK; N 3.12.12, S 14.3.13)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. November 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ziel dieser Vorlage ist es, auf die im Jahr 2007 beantragte Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu verzichten.

Ausgangslage

Mit Botschaft und Entwurf vom 4. Juli 2007 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland aufzuheben. Dieses Gesetz erscheine nicht mehr notwendig. Die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens sei höchstens punktuell. Eine grössere ausländische Nachfrage bestehe nur noch nach Ferien- bzw. Zweitwohnungen. Die Aufhebung des Gesetzes könne ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau ermöglichen und Arbeitsplätze schaffen. Nationalrat und Ständerat wiesen jedoch 2008 die Aufhebungsvorlage mit Prüfungsaufträgen zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück.

Seither hat sich die Situation wesentlich verändert. Im Vordergrund steht heute nicht nur wie damals die Zweitwohnungsproblematik. Seit der Finanzkrise von 2008 ist das Interesse an Investitionen in Immobilien stark gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass nach einer Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland viel ausländisches Kapital in Schweizer Immobilien fliessen würde. Überdies führte die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz dazu, dass die Nachfrage nach Grundstücken in den letzten Jahren stark zugenommen hat.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats beschloss deshalb im November 2012, den Bundesrat mit einer Motion zu verpflichten, die Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung des Gesetzes zu beantragen. National- und Ständerat überwiesen die Motion im Dezember 2012 bzw. März 2013.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat schliesst sich der Auffassung von National- und Ständerat an und beantragt im Sinn der Motion, die Vorlage vom 4. Juli 2007 zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland abzuschreiben.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit Botschaften vom 4. Juli 2007 (BBl 2007 5743 und 5765) beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, einerseits das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, auch *Lex Koller* genannt; SR 211.412.41) aufzuheben, andererseits flankierende raumplanerische Massnahmen bei einer Aufhebung dieses Gesetzes zu ergreifen (Ergänzung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, RPG; SR 700). Die *Lex Koller* erscheine nicht mehr notwendig. Die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens, zur deren Bekämpfung die Gesetzgebung geschaffen wurde, sei höchstens punktuell. Eine starke ausländische Nachfrage bestehe lediglich noch nach Ferien- bzw. Zweitwohnungen in einigen wenigen Fremdenverkehrsorten. Zwar habe der Zweitwohnungsbau in gewissen Gebieten ein hohes Ausmass erreicht. Zur Lösung dieses Problems seien aber raumplanerische Massnahmen weit besser geeignet als eine Sonderbehandlung von Personen im Ausland. Eine damals noch geltend gemachte Unterauslastung im schweizerischen Bau-, Immobilien- und Baunebengewerbe sei auch auf Restriktionen zurückzuführen, welche die *Lex Koller* Personen im Ausland auferlege. Die Aufhebung des Gesetzes könne deswegen aus gesamtschweizerischer Sicht volkswirtschaftliche Impulse auslösen. Ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau könnten Arbeitsplätze schaffen oder erhalten und das an verschiedenen Orten knappe Angebot an Mietwohnungen vergrössern. Der Wirtschaftsstandort Schweiz habe ein vitales Interesse daran, für international tätige Unternehmen an Attraktivität zu gewinnen. Mit der Gesetzesaufhebung könne zudem ein weiterer Beitrag zur Liberalisierung der schweizerischen Wirtschaftsordnung geleistet werden.

Der Nationalrat trat am 12. März 2008 auf die Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller* ein, wies sie aber zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück (AB 2008 N 249, 259). Angesichts der Zweitwohnungsproblematik und des immer noch spürbaren Drucks ausländischer Investoren sei es falsch, die *Lex Koller* aufzuheben. Die konkreten Auswirkungen seien noch nicht abschätzbar, weitere vertiefte Abklärungen seien gefragt. Die Rückweisung wurde mit folgenden Aufträgen verbunden:

«Bei der Revision der Vorlage sind Massnahmen zu treffen, welche verhindern, dass der Schweizer Boden zum Spekulationsobjekt wird. Bei der Ausarbeitung einer neuen Vorlage ist dabei insbesondere die Prüfung folgender drei Punkte vorzunehmen:

1. Prüfung der Einführung einer Mindestwohnsitzfrist in der Schweiz als Voraussetzung zum Erwerb von Grundeigentum;
2. Prüfung von Massnahmen zur Lösung der Problematik betreffend Zweitwohnungen («kalte Betten») vor allem in Tourismusorten und Vorlegung entsprechender Varianten;
3. Prüfung der Vorlage dieser gesetzlichen Entwürfe zusammen mit den Tandem-Initiativen «Rettet den Schweizer Boden».

Der Ständerat trat am 11. Juni 2008 ebenfalls auf die Vorlage ein und folgte dem Beschluss des Nationalrats (AB 2008 S 507, 511).

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) teilte in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr und Energie (UVEK) am 10. Februar 2009 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) mit, es halte eine sofortige Ausarbeitung einer neuen Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller* nicht für zweckmässig. Es erachte es als sinnvoll, damit zuzuwarten, bis das Parlament über die Vorlage zu flankierenden raumplanerischen Massnahmen bei einer Aufhebung der *Lex Koller* entschieden habe und Klarheit über diese Massnahmen bestehe.

Am 17. Dezember 2010 verabschiedete das Parlament mit der Ergänzung von Artikel 8 RPG (neue Abs. 2 und 3) betreffend Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne die flankierenden Massnahmen im Sinn des Bundesrats. Dieser setzte sie auf den 1. Juli 2011 in Kraft (AS 2011 2913). Damit wurden aus damaliger Sicht des Bundesrats die Voraussetzungen für die Aufhebung der *Lex Koller* erfüllt.

In seinem Bericht vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz hielt der Bundesrat betreffend die *Lex Koller* fest, er werde die vom Parlament verlangten Prüfungsaufträge erfüllen und ihm eine Zusatzbotschaft zur Aufhebungsbotschaft von 2007 unterbreiten. Vorher wolle der Bundesrat die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung der *Lex Koller* allerdings nochmals vertieft prüfen, namentlich in Bezug auf die Folgen der am 1. Juli 2011 in Kraft getretenen Anpassungen des Raumplanungsgesetzes sowie der anstehenden Umsetzung der vom Volk angenommenen Zweitwohnungsinitiative¹.

Im Oktober 2012 äusserte die UREK-N den Wunsch, über den Stand der Arbeiten zur Aufhebung der *Lex Koller* informiert zu werden. Die Information erfolgte an der Sitzung vom 6. November 2012, worauf die Kommission die Motion «12.3984 Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller*» mit folgendem Wortlaut einreichte:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Abschreibungsantrag betreffend die Vorlage zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (*Lex Koller*; 07.052) zu unterbreiten.»

Zur Begründung wurde vorgebracht, die *Lex Koller* sei ein nachfragedämmendes Instrument auf dem gesamten schweizerischen Immobilienmarkt. Sie binde den Erwerb von Wohnimmobilien an den Hauptwohnsitz und damit den Steuersitz. Eine Aufhebung dieses Gesetzes hätte volkswirtschaftlich schwerwiegende negative Folgen. Auf die ohnehin schon sehr hohen Immobilien- und Mietpreise würde ein zusätzlicher Druck ausgeübt, Steuersubstrat würde wegfallen, und der Druck auf den Schweizer Franken würde zusätzlich erhöht. Es sei deshalb angemessen, die *Lex Koller* zu erhalten.

In seiner Stellungnahme vom 21. November 2012 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Seit der Rückweisung der Aufhebungsvorlage habe sich die Situation in verschiedener Hinsicht wesentlich geändert. Im Vordergrund stehe nicht mehr wie damals die Zweitwohnungsproblematik. Als Folge der Finanzkrise habe das Interesse an Investitionen in Immobilien erheblich zugenommen. Die grosse

¹ www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 2012 > 04.07.2012

Zuwanderung aus dem Ausland verstärke die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum vor allem in den Städten und Agglomerationen, weswegen dort die Mieten trotz tiefer Zinsen und grosser Bautätigkeit stark angestiegen seien. Die *Lex Koller* sei derzeit ein wichtiges Instrument, um die Nachfrage nach Immobilien einzuschränken.

Der Nationalrat nahm die Motion am 3. Dezember 2012 mehrheitlich an (AB 2012 N 1981). Der Ständerat überwies sie am 14. März 2013 ohne Gegenstimme (AB 2013 S 196).

1.2 Der neue Antrag

Mit dieser Zusatzbotschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament in Erfüllung der Motion 12.3984 «Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller*», die Vorlage vom 4. Juli 2007 zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland sei abzuschreiben und das Gesetz sei demzufolge zu erhalten.

1.3 Argumente gegen eine Aufhebung der *Lex Koller* aus heutiger Sicht

In seiner Vorlage vom 4. Juli 2007 begründete der Bundesrat den Antrag zu einer Aufhebung der *Lex Koller* vor allem damit, dass die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens höchstens noch in einigen wenigen Fremdenverkehrsorten bestehe. Zur Lösung des Problems des Zweitwohnungsbaus seien aber raumplanerische Massnahmen weit besser geeignet als eine Sonderbehandlung von Personen im Ausland. Die Aufhebung der *Lex Koller* könne hingegen aus gesamtschweizerischer Sicht auch erwünschte volkswirtschaftliche Impulse insbesondere im Wohnungsbau auslösen und Arbeitsplätze schaffen.

Die Diskussion um die Aufhebung der *Lex Koller* bezog sich damals stark auf den Erwerb von Ferienwohnungen in den Tourismusregionen. Dabei ist zu beachten, dass die Gesetzesaufhebung generell den Erwerb von Wohnungen durch Personen im Ausland ermöglichen würde, also auch den Erwerb von Ferien- und Zweitwohnungen in Städten sowie von Wohnliegenschaften zum Zweck der Vermietung. Seitdem das Parlament 2008 die Aufhebungsvorlage zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückwies, hat sich die Situation jedoch in verschiedener Hinsicht wesentlich geändert. Zwar sind die flankierenden raumplanerischen Massnahmen, die der Bundesrat als unabdingbare Voraussetzung für eine Aufhebung der *Lex Koller* erachtete, Mitte 2011 in Kraft getreten. Im Vordergrund steht allerdings heute nicht mehr nur die Zweitwohnungsproblematik in den Tourismusregionen. Das Ausmass einer zusätzlichen ausländischen Nachfrage – sollte die *Lex Koller* aufgehoben werden – auch nach Wohnimmobilien als Kapitalanlage ist kaum bestimmbar, dürfte aber beträchtlich sein. Seit der Finanzkrise von 2008 ist das Interesse an Investitionen in Schweizer Immobilien stark gestiegen. Zurzeit ist viel institutionelles Kapital vorhanden, die Teuerung und die Hypothekarzinsen sind tief, und die Schweiz gilt weiterhin als «sicherer Hafen» für Kapital. Die grosse Zuwanderung aus dem Ausland verstärkt die Nachfrage nach Wohnraum ebenfalls. Insbesondere in den Städten

sind die Mietpreise trotz grosser Bautätigkeit und tiefer Hypothekarzinsen bedeutend gestiegen.

Nach einer Aufhebung der *Lex Koller* würde eine zusätzliche Nachfrage nach Zweitwohnungen in besonders attraktiven Lagen, insbesondere in den Metropolräumen Zürich und Genf-Lausanne, beim selbstgenutzten Wohneigentum voraussichtlich einen noch grösseren Preisschub auslösen. Dies würde den Erwerb von Wohneigentum für Einheimische zusätzlich erschweren. Ausländische institutionelle Anleger wie *Hedge-Funds*, Fonds von Konzernen und Trusts würden auf dem schweizerischen Immobilienmarkt Anlagen tätigen. Es käme zu einem erneuten Anstieg der Preise für Renditeliegenschaften, weswegen auch mit einer weiteren Erhöhung der Mietpreise zu rechnen wäre. Ein zusätzlicher Preisanstieg würde die Wahrscheinlichkeit für eine Immobilienblase erhöhen und im Fall steigender Zinssätze das Risiko eines Preiszerfalls vergrössern. Steigende Baulandpreise würden gemeinnützigen Investoren die Erstellung preisgünstiger Wohnungen weiter erschweren.

Durch die Kapitalflucht in die Schweiz müsste zusätzlich mit einem noch stärkeren Druck auf den Schweizer Franken gerechnet werden. Zudem könnten Schweizer Immobilien zur Anlage von Schwarzgeld aus dem Ausland dienen, da sich das Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0) auf Finanzintermediäre beschränkt und Direktinvestitionen in Immobilien zurzeit noch nicht berücksichtigt.

Zu beachten ist ausserdem, dass die Schweiz zur heutigen Zeit für den Bau von Mietwohnungen nicht auf Kapital aus dem Ausland angewiesen ist. Die Bautätigkeit ist trotz der *Lex Koller* zurzeit fast überall gross. Nur schon aus wohnungspolitischer Sicht ist deshalb von einer Aufhebung der *Lex Koller* abzuraten. Zu diesem Schluss kam bereits eine vom Bundesamt für Wohnungswesen in Auftrag gegebene Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht vom 31. März 2008². Sie empfahl als Zeitpunkt einer allfälligen Gesetzesaufhebung eine Abschwungphase. Seither hat sich die Nachfrage nach Immobilien in der Schweiz aber weiterhin verstärkt.

In den Gemeinden, in denen infolge der von Volk und Ständen am 11. März 2012 angenommenen Verfassungsbestimmung über Zweitwohnungen (Art. 75b BV; SR 101) und ihrer zurzeit geltenden Ausführungsverordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (SR 702) keine neuen Zweit- bzw. Ferienwohnungen mehr erstellt werden können, wird die Nachfrage nach bereits bestehenden Zweitwohnungen stark zunehmen und damit erneut zu einer Preissteigerung führen. Diese würde noch viel höher ausfallen, wenn nach einer Aufhebung der *Lex Koller* Personen im Ausland freien Zugang zum Erwerb solcher Wohnungen hätten. Je nach Ausgestaltung des künftigen Zweitwohnungsgesetzes könnte sich eine erhöhte Nachfrage überdies auch auf altrechtliche Erstwohnungen richten, soweit solche zu Zweitwohnungen umgenutzt werden könnten. In diesem Fall wären auch der Erstwohnungsmarkt und damit die diesbezügliche Grundversorgung der einheimischen Wohnbevölkerung von den mit Nachfragedruck und Preissteigerungen verbundenen Problemen betroffen. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer nach einer Aufhebung der *Lex Koller* in erheblichem Masse Ferienwohnungen in Regionen im Mittelland erwerben würden, die heute unter die Bewilligungssperre dieses Gesetzes fallen und nicht von den erwähnten Bestimmungen über Zweitwohnungen betroffen sind.

2 www.bwo.admin.ch > Dokumentationen > Wohnungsmarkt > 17.04.2008

Die *Lex Koller* wirkt unbestritten nachfragedämpfend, indem sie Personen im Ausland von Teilen des Immobilienmarktes ausschliesst. Sie ist zurzeit das einzige Instrument, das auf der Nachfrageseite korrigierend auf den Druck auf dem Immobilienmarkt einzuwirken vermag.

Aus all diesen Gründen ist es angezeigt, das Gesetz derzeit zu erhalten. Der Bundesrat wird allerdings die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse weiterhin genau verfolgen und behält sich vor, allenfalls notwendige Änderungen des Gesetzes, seien es Lockerungen oder Verschärfungen, zu prüfen und dem Parlament vorzuschlagen.

Es ist kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden, weil lediglich eine Abschreibung einer Aufhebungsvorlage beantragt wird.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Antrag auf Abschreibung der Vorlage 07.052 «Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland» wird der Auftrag der Motion 12.3984 «Abschreibung der Vorlage zur Aufhebung der *Lex Koller*» erfüllt. Diese Motion kann deshalb abgeschrieben werden.

2 Auswirkungen

2.1 Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden

Am Aufwand des Bundes, der Kantone und der Gemeinden für die weitere Anwendung der *Lex Koller* ändert sich nichts, weil das Gesetz unverändert erhalten bleibt. Laut Botschaft zur Aufhebung der *Lex Koller* von 2007 hätten bei einer Aufhebung des Gesetzes beim Bund Personalkosten im Umfang von 250 Stellenprozent eingespart werden können. Die vorgesehene Kosteneinsparung fällt somit weg, ebenfalls jene bei den Kantonen und den Gemeinden.

2.2 Andere Auswirkungen

Weil das Gesetz unverändert erhalten bleibt, ändert sich auch in anderen Bereichen nichts.

3 Rechtliche Aspekte

3.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich, wie das zu erhaltende Gesetz selbst, auf die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) und des Zivilrechts (Art. 122 Abs. 1 BV).

3.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die *Lex Koller* steht nach wie vor im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Mit seinen am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Änderungen (AS 2002 685 und 701) ist das Gesetz an das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) sowie an das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31) angepasst worden.

In den GATS-Verträgen³ hat die Schweizerische Eidgenossenschaft jeweils einen Vorbehalt hinsichtlich der *Lex Koller* angebracht.

Eine internationale Verpflichtung zur Aufhebung der *Lex Koller* besteht somit nicht.

³ GATS (General Agreement on Trade in Services) = Allgemeines Abkommen der Welthandelsorganisation über den Handel mit Dienstleistungen