



**Interpellation der SP-Fraktion  
betreffend Vollzug der «Lex Koller» im Kanton Zug  
(Vorlage Nr. 2261.1 - 14368)**

Antwort des Regierungsrates  
vom 20. August 2013

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 20. Mai 2013 eine Interpellation betreffend Vollzug der «Lex Koller» im Kanton Zug eingereicht (Vorlage Nr. 2261.1 - 14368). Dazu nehmen wir wie folgt Stellung:

**1. Einleitende Bemerkungen**

Der Grundstückerwerb durch natürliche und juristische Personen im Ausland wird in der Schweiz seit 1960 mehr oder weniger stark eingeschränkt. Wie die Interpellantin richtig feststellt, ist nach einer Phase, in welcher die Abschaffung der heutigen Gesetzgebung politisch diskutiert wurde, heute die Beibehaltung der geltenden bundesgesetzlichen Regelung klar (Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dez. 1983, SR 211.412.41, BewG, sogenannte Lex Koller). Die Gesetzgebungskompetenz liegt ausschliesslich beim Bund. Der Kanton Zug vollzieht die Gesetzgebung und hat seit Jahren eine restriktive Praxis entwickelt.

Seit 1912 (Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches) waren ausländische natürliche und juristische Personen beim Grundstückerwerb Schweizerinnen und Schweizern weitgehend gleichgestellt. Seit 1960 ist das schweizerische Recht mit gesetzlichen Restriktionen für Personen im Ausland versehen, beginnend mit einem Kreisschreiben des Bundesrats, später durch Bundesbeschlüsse (Lex von Moos, Lex Celio), dann durch Bundesgesetze (Lex Furgler, Lex Friedrich). Heute ist die sogenannte Lex Koller in Kraft, sie wurde letztmals 2008 teilrevidiert. Lange Zeit sah es danach aus, als würde die Lex Koller ersatzlos aufgehoben, allenfalls unter Überführung gewisser Teile in das Raumplanungsrecht des Bundes. Diese Option ist nun vom Tisch und das Gesetz wird mindestens in der heutigen Form weiterhin gelten.

Die Bundesgesetzgebung bezweckt, die «Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern» (Art. 1 BewG) und betrifft Grundstückerwerbe sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen im Ausland. Seit dem 1. Oktober 1997 sind Grundstückerwerbe, die einer natürlichen Person im Ausland, die in der Regel über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen muss, von der Bewilligungspflicht befreit, wenn sie als Hauptwohnung dem tatsächlichen Wohnsitz dienen. Zudem gelten Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EG und der EFTA, die Wohnsitz in der Schweiz haben, nicht mehr als Personen im Ausland. Somit gelten auch Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, welche solchen - dem BewG nicht unterliegenden - ausländischen Staatsangehörigen gehören (Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Genossenschaftlerinnen und Genossenschaftler, Aktionärinnen und Aktionäre mit Wohnsitz in der Schweiz) nicht mehr als Personen im Ausland. Damit werden heute praktisch keine Bewilligungen für Grundstückerwerbe erlassen, sondern der grosse Teil der Verfügungen befasst sich mit der sogenannten «Feststellung der Nichtbewilligungspflicht».

## 2. Beantwortung der gestellten Fragen

### 1. Welche Instanz überprüft den Wohnsitz des Käufers, der Käuferin?

Die Überprüfung erfolgt durch die sogenannte kantonale Bewilligungsbehörde. Im Kanton Zug wurde der Vollzug der erwähnten Bundesgesetzgebung seit dem 1. April 1961 der Volkswirtschaftsdirektion übertragen. Heute ist das Direktionssekretariat zuständig für allfällige Bewilligungen sowie den Hauptanwendungsfall, die sogenannte Feststellung der Nichtbewilligungspflicht von Grundstückerwerben durch natürliche und juristische Personen. Ihre Tätigkeit entfaltet sie nach einer sog. «Verweisung» von konkreten Erwerbsgeschäften durch das Grundbuch- und Vermessungsamt, das Handelsregisteramt oder auf Gesuch der Erwerberin/des Erwerbers, welche eine natürliche oder juristische Person sein kann.

### 2. Nach welchen Grundsätzen erfolgt diese Überprüfung, welche Kriterien führen zu einer vertieften Abklärung?

Der Vollzug orientiert sich an Gesetz und Verordnung, insbesondere an Art. 2 sowie 4 - 8 des Gesetzes. Ergänzend gibt es je eine Wegleitung des Bundesamts für Justiz für die kantonalen Grundbuchämter und die kantonalen Bewilligungsbehörden als sogenannte Vollzugshilfe.

Das Grundbuch- und Vermessungsamt und die Volkswirtschaftsdirektion haben ein detailliertes Verfahren entwickelt, in welchen Fällen Grundstückerwerbe zur Abklärung an die Volkswirtschaftsdirektion «verwiesen» werden. Wird ein Grundstückerwerb im Grundbuch angemeldet und hat die Grundbuchverwalterin Zweifel, dass es sich bei der Käuferin um eine schweizerisch beherrschte Unternehmung handelt, verweist sie die Erwerberin, unter Anwendung der Wegleitung des Bundesamts für die Grundbuchämter an die Volkswirtschaftsdirektion. Gleiches gilt für natürliche Personen, wenn Zweifel am tatsächlichen Wohnsitz im Kanton Zug bestehen. Diese «Verweisung» erfolgt auf der Basis der Wegleitung des Bundesamts für Justiz vom 1. Juni 2009, welche die Direktion des Innern gegenüber dem Grundbuch- und Vermessungsamt als verbindliche Richtschnur erklärt hat. Nachdem eine Verweisung erfolgt ist, bleibt der Grundstückerwerb im Tagebuch des Grundbuchs angemerkt und wird nach Vorliegen der Feststellungsverfügung betreffend Nichtbewilligungspflicht bzw. allenfalls der Erteilung einer Bewilligung rückwirkend im Grundbuch eingetragen. Wird ein Erwerbsgeschäft «verwiesen», erlässt das Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion eine Verfügung. Diese stützt sich auf das Bundesgesetz und die Verordnung des Bundesrats, situativ wird die erwähnte Vollzugshilfe beigezogen.

Bezüglich Anforderungen an den Wohnsitz von natürlichen Personen verweisen wir auf die Beantwortung der Interpellation von Kantonsrat Andreas Hürlimann betreffend «Ende der Steuer-Sorglosigkeit für Pauschalbesteuerte und andere Steuerflüchtlinge» vom 22. Januar 2013 (2188.2 - 14229). Bei juristischen Personen steht im Zentrum der Abklärung, ob ein Unternehmen (Verein, Stiftung, Kommanditgesellschaft, Kollektivgesellschaft, Genossenschaft, GmbH oder AG) durch sogenannte Personen im Ausland beherrscht ist oder nicht. Wohnsitz bzw. Beherrschung der Gesellschaft werden im Einzelfall mittels teilweise erheblichen Abklärungen durch die Volkswirtschaftsdirektion als Bewilligungsbehörde überprüft.

3. *Welches sind die Aufsichtsinstanzen?*

Der Vollzug unterliegt der Aufsicht des Regierungsrats. Die zuständigen Regierungsmitglieder werden durch das Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion bzw. durch das Grundbuch- und Vermessungsamt regelmässig über den Stand der Verfahren und allfällige wegleitende Verfügungen informiert.

Eine andere Frage als die Aufsicht bzw. die «erste Aufsichtsbehörde» ist diejenige der beschwerdeberechtigten Behörden im Verfahren. Es handelt sich, gestützt auf das Bundesgesetz, um: Die Direktion des Innern als kantonale beschwerdeberechtigte Behörde; das Bundesamt für Justiz, Sektion Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland als beschwerdeberechtigte Bundesbehörde; die Gemeinde am Ort des erworbenen Grundstücks sowie die Erwerberin/der Erwerber und die Veräusserin/der Veräusserer des Grundstücks. Diese Beschwerdeberechtigung dient der allenfalls gerichtlichen Überprüfung der Rechtsanwendung durch die kantonale Bewilligungsbehörde (Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion).

4. *Wie wird bei juristischen Personen überprüft, dass diese nicht ausländisch beherrscht sind? Welches sind die Kriterien der Überprüfung?*

Das Bundesgesetz definiert in Art. 4 was ein Grundstückerwerb ist und in Art. 5 - 7 wann eine natürliche oder juristische Person eine sogenannte «Person im Ausland» ist. Die Überprüfung bei juristischen Personen ist komplex und bezieht sich im Wesentlichen auf die Art des Erwerbs (Grundstück, Baurecht, langfristige Mietverträge), den Zweck der Gesellschaft (Immobilien-gesellschaft oder Betriebsgesellschaft), die Struktur der Gesellschafterinnen und Gesellschafter (insbesondere Aktionärinnen und Aktionäre und Stammanteileigentümerinnen und -eigentümer bei der GmbH) und des jeweiligen Verwaltungsrats, die Struktur und Beherrschung allfälliger Muttergesellschaften, die Bilanzen und Erfolgsrechnungen der Erwerbenden (insbesondere das langfristige Fremdkapital) sowie die Finanzierung des Grundstückerwerbs (z.B. durch Dritte wie Banken und andere Darlehensgeberinnen und Darlehensgeber). Je nach Gesellschaftstyp bzw. Natur des erworbenen Grundstücks ist die teilweise Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern an solchen Erwerben zulässig.

5. *Gemäss heutigem Gesetz dürfen Ausländerinnen und Ausländer Gewerbeimmobilien kaufen. Wie wird sichergestellt, dass bei einer Umzonung zu Wohnzwecken, einer Änderung eines Gestaltungsplanes oder bei der Umwandlung von Betriebsstätten in Wohnraum die Lex Koller nicht umgangen wird?*

Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Lex Koller bedürfen Personen im Ausland keiner Bewilligung, wenn das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes oder eines freien Berufes gilt. Wird eine solche Liegenschaft umgezont, ist es theoretisch möglich, dass eine ausländisch beherrschte Grundstückseigentümerin, die ursprünglich ein Betriebsgrundstück erwarb, auch Wohnungen erstellen könnte. Dies ist von Gesetzes wegen beispielsweise für preisgünstigen Wohnraum zulässig. Da vor der Lex Koller auch Grundstückerwerbe für Betriebsstätten bewilligt werden mussten, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass eine Umnutzung den Behörden entgeht, da die damalige Bewilligung mit einer Auflage das Grundstück als Betriebsstätte zu verwenden, versehen war. Erwirbt eine ausländisch beherrschte Gesellschaft Bauland zu Betriebszwecken,

erhält sie eine Frist, bis wann sie das Grundstück mit einer Betriebsstätte überbauen muss. Diese Auflage wird von der Volkswirtschaftsdirektion überprüft. Letztlich ist es eine Aufgabe der Erwerberin/des Erwerbers bzw. der Gemeinde am Ort des gelegenen Grundstücks, welche Umzonungen vornehmen, sich in Zweifelsfällen an die kantonale Bewilligungsbehörde zu wenden. Diese nimmt keine flächendeckenden Abklärungen vor, was angesichts der Kleinräumigkeit des Kantons Zug auch nicht angezeigt ist.

6. *Was geschieht, wenn Käuferinnen und Käufer nach einem rechtmässigen Erwerb ihre Schriften wieder ins Ausland transferieren?*

Nach heutiger Gesetzgebung ist es zulässig, dass eine Person im Ausland eine bewilligungsfrei erworbene Liegenschaft nach ihrem Wegzug ins Ausland als Eigentümerin behält. Ausgenommen sind nur Erwerbe, die zu einem Zeitpunkt erfolgten, als die Person im Ausland bereits wusste, dass sie ihren Sitz oder ihren Wohnsitz ins Ausland verlegt.

7. *Wie viele Verkäufe wurden in den letzten fünf Jahren durch die Aufsichtsinstanz kontrolliert?*

Die Frage nach der rechtlichen Kontrolle betrifft die Tätigkeit der beschwerdeberechtigten Behörden. Diese erhalten jede Verfügung zur Einsicht. In den letzten fünf Jahren sind folgende Überprüfungen durch eine formelle Verfügung der Bewilligungsbehörde vorgenommen worden:

	2012	2011	2010	2009	2008
Juristische Personen	59	45	40	27	41
Natürliche Personen	6	0	2	1	1
Total	65	45	42	28	42

Die Zahl der vom Grundbuch- und Vermessungsamt behandelten Geschäfte liegt höher, da gewisse Geschäfte ohne Verfügung abgeschlossen werden können, z.B. wenn regelmässig Grundstückserwerbe durch die entsprechende juristische Person getätigt werden oder es sich zeigt, dass es sich beim Grundstückserwerb um eine Betriebsstätte handelt, die bewilligungsfrei erworben werden kann. Die Direktion des Innern befasste sich mit folgender Anzahl Fälle: 2008: 98; 2009: 93; 2010: 93; 2011: 86; 2012: 105.

Bis Ende Juli 2013 wurden dieses Jahr wiederum 36 juristische und fünf natürliche Personen mit Verfügung überprüft. Seit 1985 hat die Volkswirtschaftsdirektion rund 800 juristische Personen auf eine ausländische Beherrschung überprüft. Bis auf einen Fall ergaben sämtliche Überprüfungen keine unzulässige ausländische Beherrschung.

In den letzten Jahren sind vier Verfügungen mit Beschwerde angefochten worden. Drei davon wurden gegenstandslos, insbesondere nachdem die Erwerber Unterlagen nachgereicht haben. Eine Beschwerde ist vor dem Verwaltungsgericht hängig.

8. *Welche Personalressourcen stehen im Kanton für den Vollzug der Lex Koller zur Verfügung?*

Insgesamt sind es rund 110 Stellenprozente, die sich wie folgt aufteilen:

Im Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion befasst sich ein juristischer Sachbearbeiter im Umfang von 50 Stellenprozent mit dem Vollzug. Im Sekretariat sind 30 Stellenprozent nötig. Das Vieraugenprinzip garantieren der Generalsekretär und sein Stellvertreter, die rund 5 % ihrer Arbeitszeit für den Vollzug aufwenden. Der Vollzug umfasst auch die regelmässige Auflagenkontrolle.

Innerhalb der Direktion des Innern ist der Grundbuch- und Notariatsinspektor für die Prüfung der Verfügungen der kantonalen Bewilligungsbehörde zuständig. Er wendet für die Erfüllung dieser Aufgabe (inkl. Beschwerdeerhebung) ca. 5 % seiner Arbeitszeit dafür auf. Beim Grundbuch- und Vermessungsamt werden insgesamt 20 Stellenprozent für den Vollzug der Lex Koller aufgewendet. Beim Handelsregister fallen praktisch keine Geschäfte an.

### **3. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 20. August 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

300/mb