

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2026

736. Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 15. April 2026 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41; sogenannte Lex Koller) eröffnet. Mit der Gesetzesänderung beabsichtigt der Bundesrat einerseits im Sinne einer Rückbesinnung auf den Gesetzeszweck, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern und damit generell Immobilien wieder vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung vorzubehalten. Andererseits soll sie im Sinne einer Begleitmassnahme zur eidgenössischen Volkinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz (Nachhaltigkeitsinitiative)» mit gezielten Verschärfungen zur Entspannung des sehr angespannten Wohnungsmarktes beitragen.

Im Wesentlichen werden folgende Gesetzesänderungen vorgeschlagen:

- Der bisher bewilligungsfreie Erwerb von Betriebsstättegrundstücken soll nicht mehr als blosser Kapitalanlage dienen können. Nur der Erwerb zur Nutzung eines Betriebsstättegrundstücks für den eigenen Betrieb soll weiterhin bewilligungsfrei und damit für Personen im Ausland unbeschränkt möglich bleiben. Die Baubewilligungsbehörden erhalten eine Kontrollfunktion, um sicherzustellen, dass eine Umnutzung von Betriebsstättegrundstücken in Wohnraum lückenlos überprüft wird.
- Der Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige soll wieder unter die Bewilligungspflicht gestellt werden. Die Bewilligungspflicht wird mit einer Wiederveräusserungspflicht innert zwei Jahren bei einem Wohnungswechsel innerhalb der Schweiz oder beim Wegzug aus der Schweiz verbunden. Die Einwohnerkontrollen werden zur Meldung an die Bewilligungsbehörden verpflichtet.
- Für Personen im Ausland soll neu der Erwerb auch von börsenkotierten Anteilen von Wohnimmobiliengesellschaften sowie von regelmässig auf dem Markt gehandelten Anteilscheinen an Immobilienfonds und Aktien von Immobilien-Investmentgesellschaften mit variablem Kapital bewilligungspflichtig und mangels Bewilligungsgrund faktisch verboten sein. Zur Durchsetzung dieser Bestimmung erhalten Börsenteilnehmende und Personen, die gewerbsmässig ausserbörsliche Transaktionen mit kotierten Effekten durchführen, eine Kontrollfunktion.

- Weiter sollen die Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Aparthotels durch Personen im Ausland halbiert und die Erwerbe unter Personen im Ausland an die Kontingente angerechnet werden.
- Mit der Vorlage soll auch die Motion 22.4413 Schmid «Wohnungsknappheit in Tourismusgemeinden. Ergänzung von Artikel 3 BewV, Personalwohnungen von Hotels als Teil einer Betriebsstätte anerkennen» umgesetzt werden. Mit dem Umsetzungsvorschlag werden die Kantone ermächtigt, für den Erwerb von Personalwohnungen durch Hotels und Aparthotels eine gesetzliche Ausnahme von der Bewilligungspflicht vorzusehen.
- Schliesslich sollen durch punktuelle Anpassungen im Verfahren die Rechtssicherheit gestärkt und die gerichtliche Praxis im Gesetz abgebildet werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, das zivilrechtliche Klageverfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durch ein verwaltungsrechtliches Verfahren zu ersetzen und direkt durch die Bewilligungsbehörde vollziehen zu lassen.

Die vom Bund in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) sieht zwar staatliches Handeln zur Lösung der aktuellen Probleme auf den Wohnungsmärkten als dringend notwendig an. Trotz des vorhandenen Kapitals könne die hohe Nachfrage nach Wohnraum in Grossagglomerationen und touristischen Gemeinden aufgrund des begrenzten Baulandes und langsamer Prozesse nicht gedeckt werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verschärfung von Lex Koller würden aber weder zur Entspannung der Wohnraumknappheit noch zur Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens beitragen, sondern beim Wohnraum die Probleme tendenziell verstärken, insbesondere mit Bezug auf Grossprojekte. Die Verschärfung der Lex Koller hätte nicht nur ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis, sondern könnte durch die Abschottungstendenz darüber hinaus die Standortattraktivität der Schweiz beeinträchtigen. Hingegen attestiert die RFA der vorgesehenen Umsetzung der Motion 22.4413 zumindest in den touristischen Gebieten eine positive Wirkung durch gleiche Bedingungen für in- und ausländisch beherrschte Betriebe.

Im Zusammenhang mit dieser Vorlage ist auf die Vernehmlassungsvorlage vom 10. März 2017 hinzuweisen, mit welcher der Bundesrat gleiche oder ähnliche Massnahmen zur Verschärfung von Lex Koller anstrebte. Die Revision wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt, sodass der Bundesrat in der Folge auf die Revision verzichtete. Im Nachgang wurde ein Teil des Anliegens des Bundesrates von der Motion 18.4314 Mazzone «Genossenschaftswohnungen für aussereuropäische Staatsangehörige zugänglich machen» wieder aufgegriffen, aber vom Ständerat am 16. Juni 2021 abgelehnt. Später folgte die Motion 21.3598 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

«Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland», die den Bundesrat beauftragen wollte, die Änderung des BewG, die er am 10. März 2017 in die Vernehmlassung gegeben hatte, mit einer Botschaft der Bundesversammlung zu unterbreiten. Dieser Vorstoss scheiterte am 15. März 2022 wiederum im Ständerat.

In der damaligen Vernehmlassung stimmte der Regierungsrat (RRB Nr. 546/2017) der Wiedereinführung der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige und damit verbunden dem Wiederverkaufszwang nach zwei Jahren nach Beendigung der Nutzung als Hauptwohnung sowie grundsätzlich den verfahrensrechtlichen Änderungen zur Stärkung der Rechtssicherheit und des Vollzugs zu. Er lehnte aber die vorgeschlagenen weitergehenden Verschärfungen wie die Wiedereinführung einer Bewilligungspflicht beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken sowie das Verbot des Erwerbs von börsenkotierten Anteilen an Schweizer Immobiliengesellschaften und Beschränkungen beim Erwerb von Anteilen von Immobilienfonds durch Personen im Ausland ab.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an egba@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 15. April 2026 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Bundesrat möchte mit der Vernehmlassungsvorlage einerseits das Wohnraumproblem angehen und andererseits im Sinne einer Rückbesinnung auf den Zweck des BewG den einheimischen Boden vermehrt der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung vorbehalten.

Der Kanton Zürich hat für die Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlage Verständnis. Die vom Bund in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung zeigt jedoch, dass die Änderungen beim Erwerb von Betriebsstättegrundstücken durch ausländische Investorinnen und Investoren und beim Erwerb von börsenkotierten und regelmässig gehandelten Effekten weder zur Lösung der Wohnraumproblematik noch zur Verhinderung der Überfremdung des einheimischen Bodens beitragen werden.

Als Alternative würden wir die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Hauptwohnungen durch Drittstaatsangehörige und damit verbunden die Veräusserungspflicht innert zwei Jahren nach Wegfall der Nutzung als Hauptwohnung bevorzugen. Diese Haltung haben wir bereits in unserer Stellungnahme vom 14. Juni 2017 (RRB Nr. 546/2017) geäußert. Die heutige Situation, wonach Drittstaatsangehörige die Wohnungen auch nach Wegfall des Bewilligungsgrundes (Nutzung als Hauptwohnung) als Kapitalanlage oder als Feriendomizil bewilligungsfrei nutzen und dem Eigentümermarkt oder dem Mietermarkt entziehen können, lässt sich nur schwer rechtfertigen und ist zudem missbrauchsanfällig. Im Unterschied zu den abgelehnten Massnahmen lässt sich der zusätzliche Aufwand durch die Meldepflicht bei den Einwohnerkontrollen rechtfertigen. Damit kann verhindert werden, dass Wohnungen nach dem Wegfall der Nutzung als Hauptwohnung dem Wohnungsmarkt entzogen werden. Es wäre jedoch sinnvoll, in Art. 24a BewG vorzusehen, dass die Bewilligungsbehörden verpflichtet werden, den Einwohnerkontrollen jeweils die Bewilligung nach Art. 8 Abs. 1 Bst. e VE-BewG zukommen zu lassen mit dem Auftrag, die Bewilligung samt Veräusserungspflicht im Einwohnerregister zu vermerken. So kann sichergestellt werden, dass die Meldepflicht gemäss Art. 24a BewG nicht vergessen geht.

Die Umsetzung der Motion 22.4413, wonach ausländisch beherrschte Hotelbetriebe in zusätzliche Personalwohnungen für den Betrieb investieren dürfen, begrüßen wir. Mit diesem Schritt gelten für in- und ausländische Hotelbetriebe gleich lange Spiesse.

Den vorgeschlagenen verfahrensrechtlichen Änderungen zur Stärkung der Rechtssicherheit stimmen wir grundsätzlich zu. Wir begrüßen auch die gesetzliche Verankerung der bestehenden Praxis, wonach die Umnutzung eines Betriebsstättegrundstücks in eine Wohnnutzung einem Grundstückserwerb gleichkommt. Damit die Umnutzung nicht unbemerkt bleibt, soll bei Baugesuchen der Baubewilligungsbehörde eine Kontrollfunktion auferlegt werden. Diese Massnahme erachten wir grundsätzlich als sachgerecht. Die Kontrolle sollte jedoch bereits im Rahmen der Vorprüfung des Baugesuchs stattfinden.

Wird von der Bewilligungsbehörde nachträglich festgestellt, dass ein Grundstück zu Unrecht bzw. in Umgehung des BewG erworben wurde, ist der rechtmässige Zustand wiederherzustellen. Im geltenden Recht überweist die Bewilligungsbehörde in diesem Fall das Verfahren an die kantonale beschwerdeberechtigte Behörde, die gegenüber den ursprünglichen Vertragsparteien ein Zivilverfahren mit dem Ziel anstrengt, den ursprünglichen Grundstückserwerb im Rahmen eines Zivilgerichtsverfahrens wieder rückabzuwickeln oder, wenn sich dies als unmöglich oder untunlich erweist, das Grundstück nach den Vorschriften über die

Zwangsverwertung von Grundstücken öffentlich versteigern zu lassen. Mit der Vorlage wird nun vorgeschlagen, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nicht mehr durch die kantonale beschwerdeberechtigte Behörde über das Zivilverfahren zu vollziehen, sondern direkt von den Bewilligungsbehörden im Rahmen des Verwaltungsverfahrens. Dieser Vorschlag vermag nicht zu überzeugen. Beim Grundstückkauf geht es um ein ziviles Rechtsgeschäft, das nach der nachträglichen Feststellung der Bewilligungspflicht in erster Linie rückabgewickelt werden muss. Bei der Rückabwicklung handelt es sich um ein ziviles Rechtsgeschäft zwischen Parteien des ursprünglichen Grundstückkaufs, die nicht identisch sind mit den Parteien des Baubewilligungsverfahrens. Da weder die Verwaltungsbehörde noch die Verwaltungsgerichte über zivilrechtliche Streitgegenstände entscheiden, ist die vorgeschlagene Konzeption betreffend Herstellung des rechtmässigen Zustandes abzulehnen. Hinzu kommt, dass durch die Übertragung der Zuständigkeit zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an die Bewilligungsbehörden nicht sichergestellt ist, dass im Kanton eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis gewährleistet ist. Schliesslich wird mit der neu eingeräumten Möglichkeit, bei Umgehungstatbeständen einen freihändigen Verkauf anordnen zu können, angedeutet, dass es sich bei der Umgehung des BewG um ein Kavaliersdelikt handelt. Mit der Anordnung eines freihändigen Verkaufs wird der betroffenen Person die Möglichkeit eingeräumt, nach Gutdünken die Modalitäten des Verkaufs selbst zu bestimmen. Dies halten wir bei Umgehungstatbeständen nicht für sachgerecht. Unseres Erachtens wird damit die Präventivwirkung des BewG infrage gestellt.

Was die Wiederveräusserungspflicht von Drittstaatsangehörigen betrifft, die es nach der vorgeschlagenen Regelung versäumt haben, die Hauptwohnung innert zwei Jahren nach der Nutzungsaufgabe zu verkaufen, halten wir hingegen das verwaltungsrechtliche Verfahren und die Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde zur Anordnung eines freihändigen Verkaufs oder der öffentlichen Versteigerung für sachgerecht.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli