

98.444

Entwurf

**Änderung des Bundesgesetzes
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland (BewG)**

Vorentwurf und Bericht
der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
vom 29. August 2000

I Allgemeiner Teil

1 Ausgangslage

11 Parlamentarische Initiative

Nationalrat Simon Epiney verlangte in seiner parlamentarischen Initiative vom 9. Dezember 1998, das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG bzw. «Lex Koller», SR 211.412.41) so zu ändern, dass Weiterverkäufe von Liegenschaften unter Personen im Ausland nicht mehr dem Kontingent angerechnet werden.

Der Initiant erinnert daran, dass das BewG den Erwerb von Immobilien durch Personen im Ausland einschränken soll, um der Überfremdung des einheimischen Bodens entgegenzuwirken. Weiter weist er darauf hin, dass mit der Gesetzesänderung vom 30. April 1997 die Kapitalanlagen in Industrie und Handel fast vollständig von jeglicher Bewilligung befreit worden seien. Überdies sei die Nachfrage nach Immobilien überall zurückgegangen, auch in der Westschweiz, wo bis vor einigen Jahren der Verkauf an Personen im Ausland noch mehr als die Hälfte des nationalen Kontingentes in Anspruch genommen habe. Die Schweiz sei aus verschiedenen Gründen nicht mehr so attraktiv wie früher. Heute würden mehr Immobilien von Personen im Ausland weiterverkauft als gekauft. Nach dem geltenden Gesetz muss ein Ausländer jedes Mal, wenn er eine Liegenschaft an einen anderen Ausländer weiterverkauft, eine neue Bewilligung einholen, obschon die Zahl der ausländischen Erwerber nicht steigt.

Der Initiant nannte als Beispiel den Kanton Wallis, wo im Dezember 1998 283 Dossiers auf eine Bewilligung für den Weiterverkauf von Wohnungen warteten, wovon es sich in 125 Fällen (d.h. zu 44%) um Weiterverkäufe zwischen Ausländern handelte. Da Weiterverkäufe das Kontingent belasten, müssen die Parteien über ein Jahr warten, bis sie die Bewilligung erhalten und den Kauf tätigen können. Erfahrungsgemäss investiert nämlich ein Ausländer, der sein Wohneigentum veräussert, am gleichen Ferienort in eine grössere und luxuriösere Wohnung.

Die vom Initianten geforderte Gesetzesänderung war bereits in der Vorlage des Bundesrates vom 23. März 1994 vorgesehen. Diese wurde in der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 verworfen, nach Meinung des Initianten allerdings aus Gründen, die mit dieser Gesetzesänderung nicht zusammenhängen.

111 Vorprüfung der Kommission für Rechtsfragen

Die Kommission war der Meinung, dass sich das BewG und dessen Zweck, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern, nicht mehr mit der heutigen europäischen Integrationspolitik vereinbaren lassen. Weiter hielt sie fest, dass der Immobilienverkauf an Ausländer in den letzten Jahren zurückgegangen sei und dass heute nur noch der Kanton Wallis sein Kontingent voll ausschöpft. Ihrer Meinung nach sollte der Zweit- und Ferienwohnungsbau mittelfristig über die Umweltschutz- und die Raumplanungsgesetzgebung kontrolliert werden und nicht mehr mit diskriminierenden Massnahmen gegenüber Ausländern.

Die Kommission beschloss am 23. August 1999, der Initiative Folge zu geben, da sie den richtigen Weg einschlage.

112 Beschluss des Nationalrates

Der Nationalrat schloss sich am 3. Oktober 1999 der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen an und gab der Initiative ohne Gegenstimme Folge.

Der Nationalrat beauftragte hierauf die Kommission für Rechtsfragen gemäss Art. 21^{quater} Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) mit der Ausarbeitung einer Vorlage. Die Kommission ihrerseits zog gemäss Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur Mitwirkung bei der Vorbereitung bei.

Die Kommission hat diese Vorlage an ihren Sitzungen vom 8. Mai, 3. Juli und 29. August 2000 behandelt.

12 Die jüngsten Revisionen des BewG und der dazugehörigen Verordnung

121 Die Vorlage zur Änderung des BewG vom 23. März 1994

Der Bundesrat beantragte in seiner Botschaft vom 23. März 1994¹, die Vorschriften über den Grundstückerwerb durch Ausländer zu lockern, ohne dabei vom harten Kern des BewG abzurücken, d.h. von der Bewilligungspflicht zum Zweck der blossen Kapitalanlage und des gewerbmässigen Immobilienhandels. Für den Erwerb von Ferienwohnungen behielt er das Bewilligungs- und das Kontingentierungssystem bei; dabei sollten aber verschiedene Transaktionen unter Ausländern nicht mehr dem kantonalen Kontingent angerechnet werden. Diese Gesetzesrevision wurde am 25. Juni 1995 vom Volk verworfen.

Die Abstimmungsanalyse des «Forschungsinstituts der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung» und des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich hat klar gezeigt, dass die Vorlage vor allem wegen den Liberalisierungen im Bereich der Ferienwohnungen abgelehnt worden war. Die Umfrage zeigte, dass 87 Prozent der Befürworter der Revisionsvorlage eine Begrenzung beim Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland für richtig erachteten.

122 Revision der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV) vom 10. Juni 1996

Der Bundesrat erliess am 10. Juni 1996 eine Änderung von Artikel 9 BewV². Demnach werden seit dem 1. August 1996 die im Laufe eines Jahres nicht genutzten Kontingentseinheiten auf das folgende Jahr übertragen. Werden sie bis zum 31. Oktober des folgenden Jahres nicht genutzt, verteilt sie das Bundesamt für Justiz auf jene Kantone, die bis dahin ihr Kontingent ausgeschöpft und um zusätzliche Einheiten ersucht haben. Dank dieser sogenannten Pool-Lösung kamen die Kantone Wallis und Tessin seit 1996 zu Zusatzkontingenten (VS: 155 pro Jahr; TI: 90 pro Jahr)³.

123 Revision des BewG vom 30. April 1997

Im Rahmen der besonderen konjunkturpolitischen Massnahmen zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung privater Investitionen im Energiebereich (Investi-

¹ Botschaft vom 23. März 1994 (BBI 1994 II 509)

² AS 1996 2117

³ Die Volkswirtschaft 6/1998; 12/1998; 12/1999

tionsprogramm) sowie zur Erleichterung ausländischer Investitionen verabschiedete die Bundesversammlung am 30. April 1997 eine Änderung des BewG⁴. Dabei wurde das Bewilligungssystem für die Kapitalanlage in Industrie und Handel erheblich liberalisiert, um der Wirtschaft zusätzliche Impulse zu verleihen. Diese Revision löste praktisch keine Opposition aus, was der Bundesrat darauf zurückführt, dass die Bestimmungen über die Bewilligungspflicht und die Kontingentierung der Ferienwohnungen nicht angetastet wurden. (Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 24.2.1999 auf die Motion Comby vom 18.12.1998, welche die Aufhebung der Lex Friedrich verlangte [98.3679]; diese Motion wurde im Dezember 1999 abgeschlossen.)

124 Der Grundstückserwerb durch Personen im Ausland unter dem Aspekt der europäischen Integration

Wenige Monate nach der Abstimmung vom 25. Juni 1995 verlangten verschiedene Ständesinitiativen und parlamentarische Vorstösse eine mehr oder weniger weitgehende Kantonalisierung des BewG. Der Bundesrat widersetzte sich dieser Forderung unter dem Hinweis, dass demokratisch zustande gekommene Entscheide zu respektieren seien. Diesen innenpolitischen Gegebenheiten hat der Bundesrat auch bei den bilateralen Verhandlungen mit der EU Rechnung getragen, indem er darauf verzichtete, die Lockerung der Restriktionen beim Ferienwohnungserwerb in das Verhandlungsangebot aufzunehmen (vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 98.3679).

Die eidgenössischen Räte haben am 8. Oktober 1999 im Rahmen der Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft das BewG dahingehend geändert, dass nach dem Inkrafttreten dieser Abkommen die in der Schweiz wohnhaften Bürger von EU-Mitgliedstaaten nicht mehr dem BewG unterstellt sind⁵. Sie werden somit, sofern sie ihren tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, beim Grundstückserwerb den Schweizern gleichgestellt. Ausserdem werden EU-Bürger, die als Grenzgänger in der Schweiz arbeiten, ohne Bewilligung eine Zweitwohnung in ihrer Arbeitsregion erwerben können.

13 Erhebungen über den Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland

Das Bundesamt für Justiz führt seit 1961 alljährlich eine Erhebung über die Bedeutung ausländischer Transaktionen auf dem schweizerischen Immobilienmarkt durch. Aus diesen in «Die Volkswirtschaft»⁶ veröffentlichten Erhebungen geht insbesondere hervor, dass die Fremdenverkehrskantone (GR, TI, VD, VS) am meisten Handänderungen verzeichnen.

⁴ Botschaft vom 26. März 1997 (BBI 1997 II 1221)

⁵ BG vom 8.10.99 über die Freizügigkeit; BBI 1999 8643

⁶ Siehe dazu die Nummern 6/1998; 12/1998; 12/1999

Jahr	1996	1997	1998
Total Handänderungen	GR: 170 TI: 221 VD: 89 VS: 488	GR: 200 TI: 178 VD: 167 VS: 574	GR: 217 TI: 207 VD: 142 VS: 701
Handänderungen zwischen Ausländern	GR: 16 TI: 34 VD: 15 VS: 69	GR: 25 TI: 11 VD: 27 VS: 34	GR: 42 TI: 43 VD: 41 VS: 108
Rückerwerb durch Schweizer	GR: 91 TI: 21 VD: 2 VS: 187	GR: 88 TI: 17 VD: 16 VS: 141	GR: 106 TI: 35 VD: 8 VS: 144

Quelle: Bundesamt für Justiz

Die klare Zunahme der Eigentumsübertragungen im Jahre 1998, besonders im Kanton Wallis, lässt sich fast ausschliesslich auf die Einführung des «Time-sharing»-Modells zurückführen, das den Erwerb von Miteigentum mit zeitlich begrenzter (in der Regel wöchentlicher) Nutzung ermöglicht.

II Besonderer Teil

21 Neue Regelung: Vorschläge

Gemäss BewG ist der Verkauf von Ferienwohnungen an Ausländer nur im Rahmen eines Kontingentes erlaubt. Die parlamentarische Initiative bezweckt eine Lockerung dieser Bestimmung. Die Tatsache, dass man darauf verzichtet, die Übertragung des Eigentums einer Ferienwohnung (oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel) von einem Ausländer an einen anderen Ausländer dem Kontingent anzurechnen, erlaubt es, gesamtschweizerisch entsprechende Kontingentseinheiten freizuhalten (z.B. 254 im Jahre 1998⁷). Diese Einheiten würden allerdings nicht vollumfänglich genutzt, da nämlich heute nur der Kanton Wallis sein Kontingent ausschöpft. Mit der vorgeschlagenen Regelung hätte der Kanton Wallis 1998 von 108 zusätzlichen Einheiten profitieren können.

Weiter soll der Erwerb eines Miteigentumsanteils an einer Wohneinheit in einem Aparthotel nicht mehr dem Kontingent angerechnet werden, sofern der Erwerb eines anderen Miteigentumsanteils an derselben Liegenschaft bereits an das Kontingent angerechnet worden ist.

Die Anzahl der ausländischen Immobilienbesitzer nähme nicht zu, wenn bei Handänderungen zwischen Personen im Ausland die Bewilligungen nicht an das Kontingent angerechnet würden.

Die Initiative verlangt überdies, dass eine durch Notlage bedingte Veräusserung von Wohneigentum gemäss Artikel 8 Absatz 3 BewG, nicht mehr an das kantonale Kontingent angerechnet wird. Die 35 Einheiten, welche zur Zeit für diese Fälle reserviert sind, würden also zwischen den 16 Fremverkehrskantonen verteilt werden.

Die Kommission nimmt in ihren Anträgen zu diesen Punkten praktisch den Wortlaut der parlamentarischen Initiative auf. Allerdings folgt sie dabei der Systematik des Gesetzes, bei dem Artikel 9 die Kernbestimmung für Ferienwohnungen darstellt.

⁷ Die Volkswirtschaft 12/1999

22 Beibehaltung des Bewilligungsverfahrens

Die Kommission setzte sich bei der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative mit der Frage einer allfälligen Aufhebung des Bewilligungsverfahrens bei einem Weiterverkauf von Immobilien zwischen Personen im Ausland auseinander. Der Initiant hatte diese Möglichkeit in der Begründung seiner Initiative sowie bei seinen Erläuterungen vor der Kommission angesprochen. Die Kommission ist indes der Meinung, dass das Bewilligungsverfahren beibehalten werden soll: Einerseits soll gewährleistet werden, dass alle ausländischen Erwerber von Ferienwohnungen die gesetzlichen Vorgaben erfüllen und die notwendigen Kontrollen möglich sind. Andererseits hätte eine Aufhebung dieses Verfahrens eine Ungleichbehandlung zwischen den Erst- und den nachträglichen Erwerbern zur Folge.

Schliesslich geht es der Kommission auch darum, den Abstimmungsentscheid von 1995 Rechnung zu tragen: damals hatten Volk und Stände sich gegen eine Liberalisierung des BewG ausgesprochen.

23 Konsultativfrage: Aufhebung der Pflicht zur Herabsetzung der Bewilligungskontingente (Art. 11 BewG)?

Die Kommission wollte bei ihren Überlegungen über den Inhalt der parlamentarischen Initiative hinausgehen. Sie setzte sich auf Anregung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes mit der Frage auseinander, ob die Bestimmung über die schrittweise Herabsetzung der Anzahl Bewilligungskontingente überprüft werden sollte. Sie beschloss, diese Variante mit dem vorliegenden Bericht in die Vernehmlassung als Konsultativfrage zu geben, ohne allerdings bereits entsprechende formelle Anträge zu stellen. Auf diese Möglichkeit wird sie erst zurückkommen, wenn die Vernehmlassungsergebnisse vorliegen.

Nach Artikel 11 Absatz 2 BewG muss die gesamtschweizerische Höchstzahl der jährlichen Bewilligungskontingente für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Aparthotels schrittweise, d.h. alle zwei Jahre (vgl. dazu Absatz 1), herabgesetzt werden. Auf eine Herabsetzung kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn es volkswirtschaftliche Interessen des Landes zwingend erfordern. Die Höchstzahl von 2000 Kontingentseinheiten für die erste Periode 1985-1986 ist für 1987-1988 auf 1800 Einheiten, für 1989-1990 auf 1600 Einheiten und für 1991-1992 auf 1420 Einheiten pro Jahr herabgesetzt worden. Wegen der Rezession insbesondere auch in der Bauwirtschaft und auf dem Immobilienmarkt hat der Bundesrat seit 1993 auf eine weitere Herabsetzung verzichtet.

In ein paar Jahren werden weitere Herabsetzungen der Höchstzahl praktisch nicht mehr machbar sein. Diese wird sich je länger je mehr gegen Null bewegen und dereinst so gering ausfallen, dass eine sinnvolle Verteilung der Kontingente auf die Kantone kaum mehr möglich sein wird und deren Bedürfnisse auch nicht mehr annähernd befriedigt werden können.

Um dieser Situation gerecht zu werden und die Herabsetzungspflicht aufzuheben, könnten Absatz 1 und 2 von Artikel 11 wie folgt geändert werden:

¹ Der Bundesrat bestimmt die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Aparthotels im Rahmen einer gesamtschweizerischen Höchstzahl; er berücksichtigt dabei die staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Interessen des Landes.

² Diese Höchstzahl darf jedoch 1500 Kontingentseinheiten nicht überschreiten.“

In Absatz 1 wird die Vorschrift "jeweils für die Dauer von zwei Jahren" gestrichen. Danach kann der Bundesrat - in Anwendung der verbleibenden Vorschriften in Absatz 1 und im

Rahmen der neuen Limite in Absatz 2 - die Höchstzahl in der Vollziehungsverordnung nach seinem Ermessen und insbesondere unbefristet festsetzen. Zudem erübrigt sich das alle zwei Jahre durchzuführende Vernehmlassungsverfahren über die periodische Kontingentsfestsetzung.

In Absatz 2 wird die Vorschrift auf die schrittweise Herabsetzung der gesamtschweizerischen Höchstzahl gestrichen, dem Bundesrat aber eine neue oberste Grenze gesetzt. Die jährliche Höchstzahl darf 1500 Kontingentseinheiten nicht überschreiten. Diese Grenze liegt etwas höher als die für die Jahre 1999 und 2000 vom Bundesrat festgesetzten 1420 Einheiten pro Jahr. Zu berücksichtigen bleibt in diesem Zusammenhang aber, dass mit der Kontingentsbefreiung nach dem neuen Absatz 4 von Artikel 9 (Veräusserungen zwischen Ausländern sowie Härtefälle) auch noch zusätzliche Kontingentseinheiten frei werden.

24 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

241 Artikel 8

Eine durch Notlage bedingte Veräusserung nach Absatz 3 soll nicht mehr dem Kontingent für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels angerechnet werden, obwohl es sich für den ausländischen Erwerber um den Erwerb einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Apparthotel handelt. Seit längerer Zeit sind gesamtschweizerisch nur eine bis zwei solche sogenannte Härtefall-Bewilligungen pro Jahr erteilt worden. Durch diese Neuerung müssen in Zukunft den sieben Kantonen, die heute den kantonalen Bewilligungsgrund für den Erwerb von Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in Apparthotels nicht mehr kennen, keine Kontingente mehr für solche Härtefälle reserviert werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 BewG sowie Art. 9 Abs. 1 BewV und Anhang 1 zur BewV), womit insgesamt 35 Einheiten auf die 16 noch verbleibenden sogenannten Fremdenverkehrskantone verteilt werden können.

242 Artikel 9

Randtitel: Das Wort „Zusätzliche“ im Titel des Artikels wird gestrichen.

Absatz 4: In den Fällen von Buchstaben a - c werden Bewilligungen für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels nicht mehr dem kantonalen Kontingent belastet. Diese Lockerung wird aber nur in denjenigen Kantonen zu einer Zunahme von Veräusserungen von Schweizern an Ausländer führen, die ihr jährliches Grund-Kontingent (Art. 9 Abs. 1 BewV und Anhang 1 zur BewV) und auch ihr Zusatz-Kontingent (Art. 9 Abs. 4 und 5 BewV) ausschöpfen. Zur Zeit betrifft dies einzig den Kanton Wallis.

Keine Anrechnung an das Kontingent erfolgt, wenn eine Person im Ausland, welcher der Erwerb der Ferienwohnung oder der Wohneinheit in einem Apparthotel bereits bewilligt worden ist, diese einer anderen Person im Ausland veräussert (*Buchstabe a*). Nach dem geltenden Recht hat die Übertragung einer Ferienwohnung auf eine andere Person im Ausland die erneute Anrechnung auf das Kontingent zur Folge, obwohl keine Vergrößerung des Eigentums in ausländischen Händen erfolgt. Eine Kontingentseinheit soll nun nicht mehr an die Person, sondern an das Objekt geknüpft werden. Auf Grund ihres persönlichen Charakters soll hingegen die Bewilligung selber nicht übertragbar sein. Eine Bewilligung ist denn auch zu verweigern, wenn der Erwerber bereits eine solche Wohnung besitzt (Art. 12 Bst. d BewG) oder wenn die Grundstückfläche oder Nettowohnfläche (Art. 10 Abs. 2 und 3 der Verordnung) die heute geltende zulässige Limite übersteigt. Die Bewilligungspflicht für solche Erwerbe wird deshalb weiterhin beibehalten.

Buchstabe b: Siehe hierzu die Erläuterungen zu Artikel 8 Absatz 3.

Buchstabe c bezieht sich insbesondere auf die sogenannten "Time-sharing"-Modelle, die den Erwerb von Miteigentumsanteilen an einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel im Zusammenhang mit einem zeitlich begrenzten Nutzungsrecht zum Gegenstand haben. An das Kontingent wird lediglich die erste Bewilligung angerechnet. Jeder weitere Erwerb von Miteigentumsanteilen an derselben Wohnung ist zwar weiterhin bewilligungspflichtig (vgl. dazu auch den Kommentar zu Buchstabe a), wird aber nicht mehr dem Kontingent belastet.

25 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Diese Gesetzänderung hat für den Bund und für die Kantone weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

26 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 122 der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes.

Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 122 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom ⁸⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ⁹⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 ¹⁰⁾ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 3

3 ... an eine Person im Ausland veräussert. *(den letzten Satz streichen)*

Art. 9

Randtitel: Kantonale Bewilligungsgründe

Abs. 4 (neu)

4 Nicht an das Kontingent angerechnet wird eine Bewilligung:

- a. wenn schon dem Veräusserer der Erwerb der Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel bewilligt worden ist;
- b. die nach Artikel 8 Absatz 3 erteilt wird;
- c. für den Erwerb eines Miteigentumsanteils an einer Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel, sofern der Erwerb eines anderen Miteigentumsanteils an derselben Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel bereits an das Kontingent angerechnet worden ist.

⁸⁾ BBI 2000 ...

⁹⁾ BBI 2000 ...

¹⁰⁾ SR 211.412.41

II

Referendum und Inkrafttreten

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft beziehungsweise am Tag der Annahme in der Volksabstimmung.