

Botschaft

zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»

vom 16. September 1981

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen,

- Volk und Ständen die Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» unter Verzicht auf einen formellen Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten;
- folgende parlamentarische Initiative abzuschreiben:
N 78.229 Ausverkauf der Heimat (Schatz-St. Gallen) vom 28. 9. 78;
- folgende Postulate abzuschreiben:
1972 P 11270 Aktienrecht. Änderung (N 29. 11. 72, Oehler)
1975 P 12233 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland
 (N 19. 3. 75, Schaffer)
1978 P 76.489 Immobilien-Aktiengesellschaften (N 17. 1. 78, Wyler)
1979 P 78.566 Aktienrecht (N 8. 6. 79, Muheim)
1979 P 78.348 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland
 (N/S 20. 9. 79, Muheim)
1979 P 78.477 Ausverkauf der Heimat (N/S 20. 9. 79, Schalcher)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. September 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 23. März 1961 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland läuft am 31. Dezember 1982 aus. Ein Abflauen der ausländischen Nachfrage nach Grundstücken in der Schweiz ist mit Blick auf die Statistik indes nicht feststellbar, so dass auch in Zukunft nicht auf gesetzgeberische Massnahmen verzichtet werden kann. Der Bundesrat nimmt deshalb die Gelegenheit wahr, den geltenden Bundesbeschluss auf den 1. Januar 1983 hin nach Form und Inhalt umfassend zu revidieren und ihn gleichzeitig in ein unbefristet geltendes Bundesgesetz zu überführen.

In formeller Hinsicht fasst der vorliegende Gesetzesentwurf den wesentlichen Rechtsstoff nun in einem Erlass zusammen; die noch zu erarbeitende Vollziehungsverordnung kann sich daher auf die Lösung technischer Einzelfragen beschränken. Materiell wurde der Gesetzeszweck auf die Abwehr der Bodenüberfremdung zurückgeführt. Sachfremde Zielsetzungen wie etwa jene der Wirtschafts- oder Raumordnungspolitik können mit dem Erlass nicht verfolgt werden. Weiter wurde die kantonale Eigenverantwortung nach Möglichkeit ausgedehnt. So erhalten die Kantone die Kompetenz, den Erwerb von Wohnraum durch Personen im Ausland auf ihrem Gebiet im Rahmen des Gesetzes optimal ihren besonderen Verhältnissen und ihrem Bedürfnis an Abwehr der Bodenüberfremdung anzupassen. Eine bundeseinheitliche Höchstgrenze wird allerdings dem Erwerb von Ferienwohnungen – hier zweifellos das Hauptproblem – gesetzt. Neu an dieser Grenze ist, dass sie grundsätzlich nicht mehr überschritten werden darf; «Ausnahmebewilligungen» wie sie das geltende Recht kennt, sind abgesehen von streng definierten, echten Härtefällen nicht mehr möglich. Die Immobiliengesellschaften schliesslich werden unter Verzicht auf flankierende Massnahmen im Aktienrecht schärfer definiert und in Anlehnung an eine Praxis des Bundesgerichts mit dem Erwerb von Grundstücken durch Gesellschaften in Einklang gebracht. Im verfahrensrechtlichen Bereich übernimmt der Entwurf die praxisbewährten Vorschriften des Bundesbeschlusses mit punktuellen Verbesserungen: so steht neu beispielsweise der Gemeinde, in der das zu erwerbende Grundstück liegt, ein Beschwerderecht gegen Entscheide zugunsten des Erwerbers zu.

Der Bundesrat sieht im vorliegenden Gesetzesentwurf, der sich auf vorhandene verfassungsrechtliche Grundlagen stützt, den indirekten – materiellen – Gegenentwurf zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat», die am 26. Oktober 1979 mit 108 210 gültigen Unterschriften zustandegekommen ist. Sie fordert zur Hauptsache einen radikalen Stopp des Erwerbs von Ferien- und anderen Wohnungen durch Personen im Ausland, läuft in ihrem Rigorismus aber auch Gefahr, mit bestehendem Bundesrecht zu kollidieren, namentlich mit dem OECD-Kodex über die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Einzelne Initiativbegehren sind darüberhinaus bereits im geltenden Recht verwirklicht oder werden es im neuen. Im Verhältnis zum Gesetzesentwurf beurteilt der Bundesrat die Volksinitiative in ihren Auswirkungen deshalb als unausgewogen und beantragt Ihnen, sie Volk und Ständen unter Verzicht auf einen formellen Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland aus statistischer Sicht

111.1 Vorbemerkung

Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird seit der Einführung der Bewilligungspflicht im Jahre 1961 statistisch erfasst. Über das Immobilienvermögen, das bis zu diesem Zeitpunkt in ausländische Hand gelangte, bestehen dagegen keine ausreichenden Angaben (vgl. bereits die Botschaft des Bundesrates zur Einführung der Bewilligungspflicht; BBl 1960 II 1263).

Mithin weisen die verfügbaren statistischen Daten nicht den derzeitigen Gesamtbestand des ausländischen Grundeigentums in der Schweiz aus, sondern zeichnen dessen Zuwachs seit 1961 nach. Aus statistischer Sicht besser gestaltet sich die Lage lediglich bei den Zweitwohnungen, deren Gesamtzahl im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 1980 zu erheben versucht wurde.

111.2 Zuwachs des ausländischen Grundeigentums

Das Bundesamt für Statistik hat im Juliheft 1980 der «Volkswirtschaft» die Gesamtstatistik des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland veröffentlicht, die sich zusammengefasst und ergänzt durch provisorische Daten für das Jahr 1980 im Anhang findet und die folgende graphische Übersicht erlaubt.

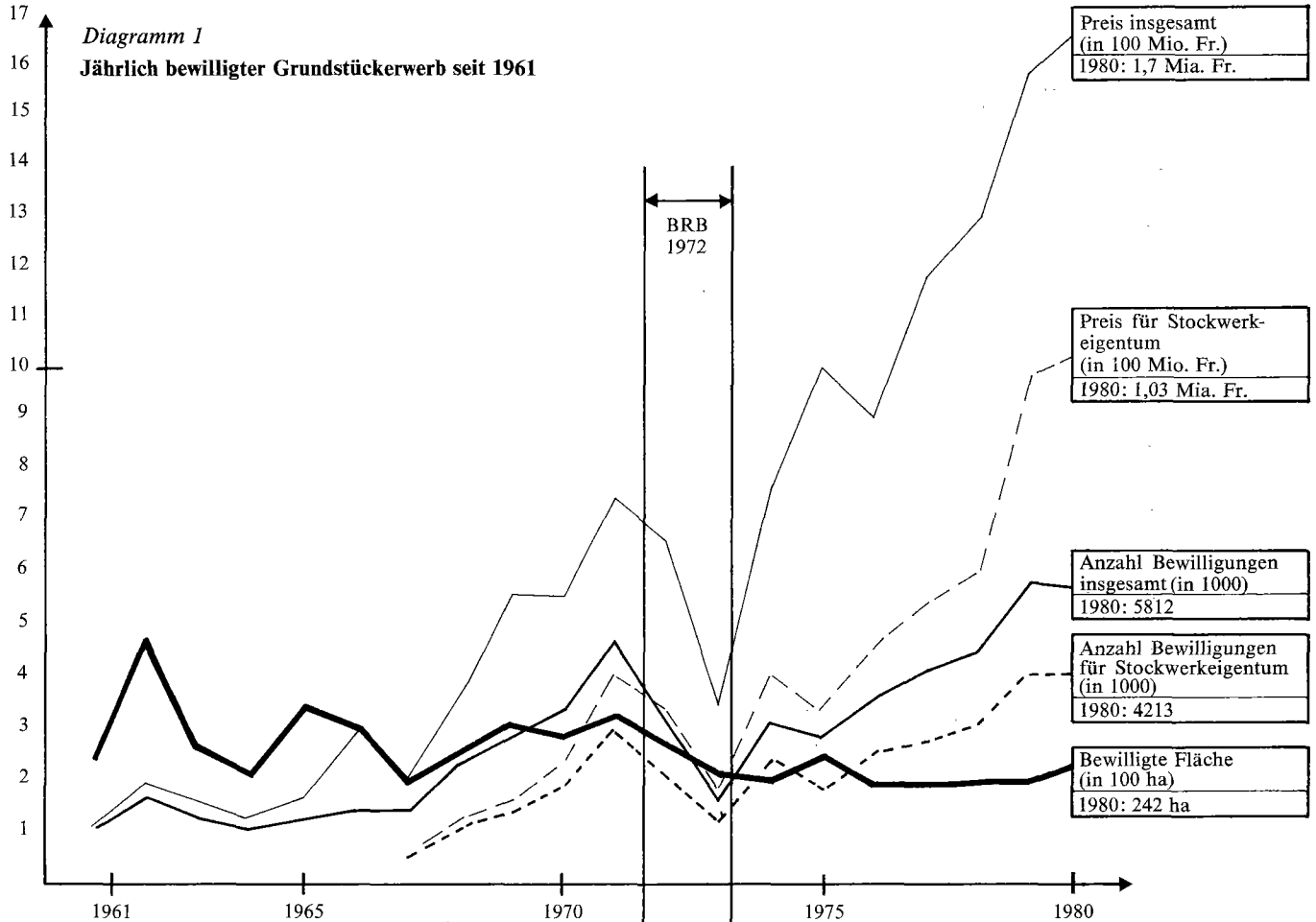
Diagramm 1 gibt dabei den seit 1961 jährlich *bewilligten Erwerb* nach Anzahl Bewilligungen, Fläche und Kaufpreis wieder, *Diagramm 2* den Umfang des Grundeigentums, der seit 1966 *effektiv neu* in ausländische Hand gelangt ist.

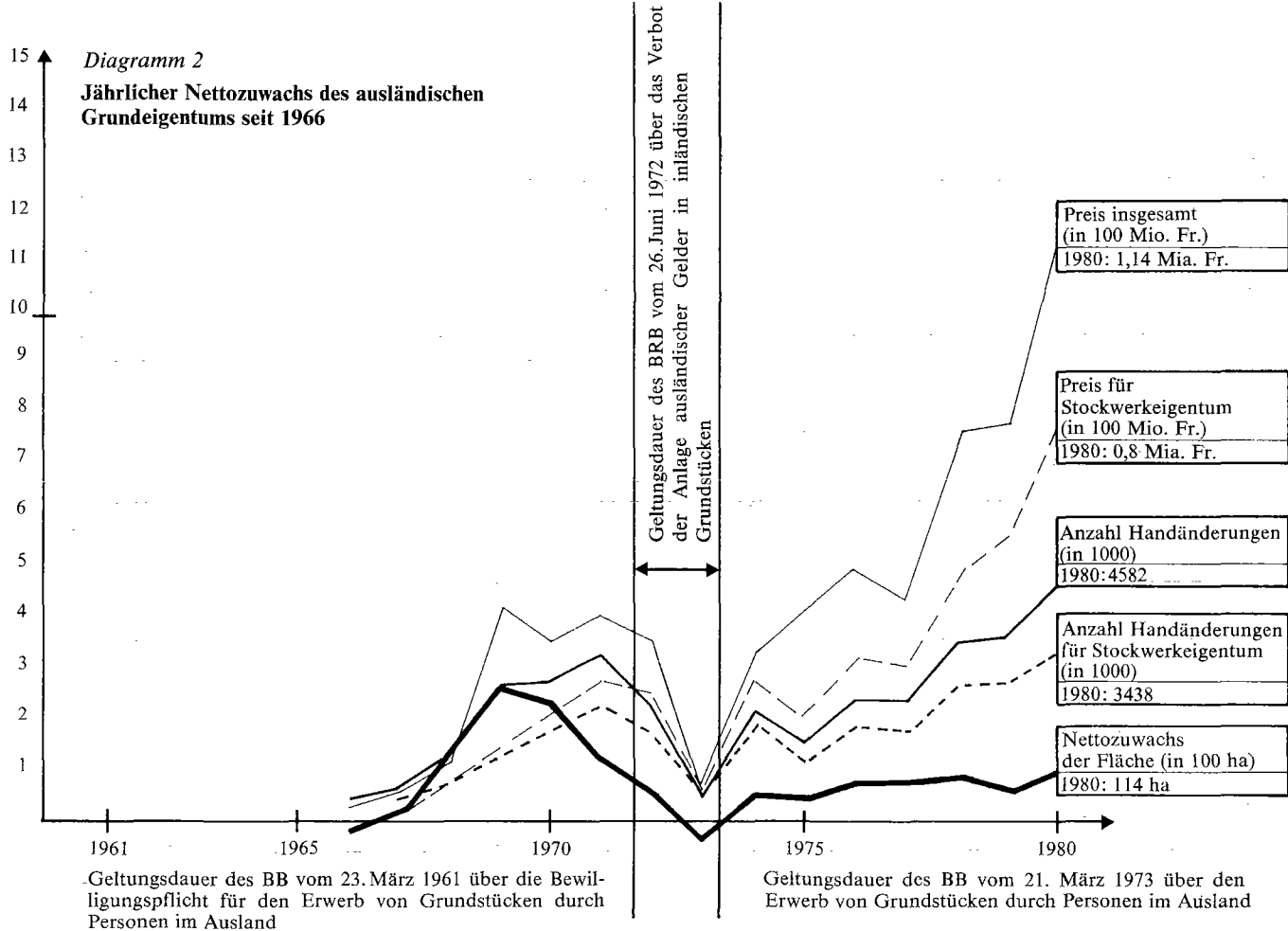
Der Vergleich der Diagramme lässt das starke Auseinanderklaffen zwischen bewilligtem Erwerb und effektivem Zuwachs an ausländischem Grundeigentum erkennen. Es rührt zum überwiegenden Teil daher, dass im langjährigen Mittel nur etwa 75 Prozent der erteilten Bewilligungen auch tatsächlich ausgeübt werden, d. h. zu Handänderungen führen (Anhang, Tabelle 3). Weitere Ursachen liegen darin, dass – bei einem jährlichen Bewilligungsdurchschnitt von 265 ha Fläche – pro Jahr rund 40 ha Boden in inländisches Eigentum zurückgeführt werden und etwa 23 ha nur ihren ausländischen Eigentümer wechseln, womit sie den Gesamtbestand an ausländischem Grundeigentum nicht vergrössern (Anhang, Tabellen 4 und 5).

Von 1961 bis 1980 wurden 57 678 Bewilligungen zum Erwerb von 5809 ha¹⁾ Boden zum Preis von 13 Milliarden Franken erteilt. Davon entfallen 32 519 Bewil-

¹⁾ Einschliesslich der Fläche, die im Stockwerkeigentum erworben wurde, aber statistisch nicht erfasst wird. Diese Fläche kann annäherungsweise errechnet werden, indem pro Bewilligung für eine Stockwerkeinheit eine Wohnfläche von 80 m² angenommen wird, die bei einer Ausnutzungsziffer von 0,5 zu einem durchschnittlichen Bodenbedarf von 160 m² führt.

Diagramm 1
Jährlich bewilligter Grundstückerwerb seit 1961





lungen für eine Fläche von 520 ha im Wert von rund 6 Milliarden Franken auf Stockwerkeigentum. Verweigert worden sind im gleichen Zeitraum 2688 Bewilligungen für den Erwerb von 677 ha Fläche zum Preis von 721 Millionen Franken. Wesentlich häufiger als solch formelle Verweigerungen sind allerdings die – statistisch nicht erfassbaren – Fälle, in denen potentielle Erwerber nach Kontakten mit den kantonalen Bewilligungsbehörden ihr Gesuch zurückgezogen oder gar nicht eingereicht haben.

Die seit 1961 zum Erwerb durch Personen im Ausland *bewilligte Fläche* entspricht rund 0,14 Prozent der Landesfläche (4,129 Mio. ha), 0,19 Prozent des produktiven Landes (3,07 Mio. ha) und 2,6 Prozent der geschätzten Bauzonenfläche der Schweiz (220 000 ha)¹⁾, oder anschaulicher etwa dem Gemeindegebiet von *Sachseln OW* (5828 ha).

Die Fläche, die nach der 1966 beginnenden Handänderungsstatistik und gestützt auf 34 417 ausgeübte Bewilligungen *tatsächlich in ausländisches Eigentum übergegangen* ist, beträgt 1375 ha (einschl. Stockwerkeigentum: 1772 ha) zum Preis von 6,3 Milliarden Franken. Das Stockwerkeigentum ist daran mit 24 787 Bewilligungen für 397 ha zum Preis von 4,1 Milliarden Franken beteiligt. Damit entspricht der effektive Zuwachs des ausländischen Grundeigentums seit 1966 rund 0,04 Prozent der Landesfläche, 0,06 Prozent des produktiven Landes und 0,8 Prozent der Bauzonenfläche der Schweiz oder etwa dem Gebiet der Gemeinde *Seelisberg UR* (1768 ha).

Im Zeitraum von 1961 bis 1980 erteilten die zuständigen Behörden jährlich im Durchschnitt 2884 Bewilligungen für den Erwerb von 265 ha Boden zum Preis von 650 Millionen Franken. Dieses langjährige Mittel wird 1980 mit Bezug auf die Bewilligungszahl (5812) und – selbst unter Berücksichtigung der Baukostensteigerung – den Wert (1,7 Mia. Fr.) beträchtlich überschritten. Gleichzeitig sank jedoch die bewilligte Fläche um fast 9 Prozent auf 242 ha, worin sich die zunehmende Tendenz zum Erwerb von Stockwerkeigentum widerspiegelt. Dessen Anteil am gesamten Grundstückerwerb erreichte 1980 nach der Anzahl Bewilligungen 72,5 Prozent und nach dem Preis 62 Prozent, während diese Werte im Durchschnitt der Jahre 1961–1980 bei 56 bzw. 45 Prozent lagen.

Besonders ausgeprägt zeigt sich diese Entwicklung in den grossen Fremdenverkehrskantonen Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis. Hier beträgt der Anteil des Stockwerkeigentums – nicht zuletzt als Folge der gerne kritisierten Verordnung vom 10. November 1976 über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (SR 211.412.413) – nach der Anzahl Bewilligungen 80,4 Prozent und nach dem Kaufpreis 77 Prozent. Das Ergebnis des hohen Anteils von Stockwerkeigentum ist, dass in jenen Kantonen seit 1961 zwar 81 Prozent sämtlicher Bewilligungen (46 683 von 57 678) erteilt wurden, die auch 62 Prozent des gesamten Verkaufspreises (8 von 13 Mia. Fr.) erbrachten, aber dessen ungeachtet nur 55 Prozent der Fläche repräsentieren, deren Erwerb Personen im Ausland gesamtschweizerisch bewilligt worden ist. Dem Vorteil der Flächenschonung steht als Nachteil des Stockwerkeigentums allerdings die Konzentration des ausländischen Grundeigentums auf relativ engem Raum

¹⁾ Raumplanung Schweiz, 1/77.

gegenüber. Auch wenn keine umfassenden statistischen Angaben über die genaue lokale Verteilung bestehen, so sind doch immerhin Missverhältnisse wie etwa in der Gemeinde *Celerina GR* bekannt, in der sich von insgesamt 1300 Wohnungen deren 850 in ausländischer Hand befinden.

111.3 Eidgenössische Zweitwohnungszählung 1980

Gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates vom 16. Juni 1980 wurde im Rahmen der Volkszählung 1980 auch der Bestand an Zweitwohnungen in schweizerischem und ausländischem Eigentum ermittelt. Danach bestehen in der Schweiz insgesamt 112 116 Zweitwohnungen, wovon 30 539 im Stockwerkeigentum, 23 804 der Zweitwohnungen, wovon 14 169 im Stockwerkeigentum, gehören Personen im Ausland.

Absolut betrachtet sind diese Angaben nur bedingt aussagekräftig. Zum einen musste sich die Erhebung auf Zweitwohnungen im Eigentum natürlicher Personen beschränken, da die aufwendige Erfassung der juristischen Personen und ihre Unterscheidung nach in- und ausländisch beherrschten¹⁾ die Volkszählung übermässig belastet hätte. Zum andern haben diverse grössere Fremdenverkehrsorte (z. B. Interlaken, Davos, Lugano, Leysin, Zermatt) und Orte mit bekannt umfangreichem ausländischen Grundeigentum (z. B. Genf, aber auch Lens, Leukerbad, Vex) ihren Bestand an Zweitwohnungen nicht gemeldet.

Relativ betrachtet ermöglicht die Erhebung jedoch erstmals einen zuverlässigeren Schluss auf den ausländischen Anteil am Zweitwohnungsbestand. Er dürfte bei rund 20 Prozent liegen, also deckungsgleich mit dem Anteil sein, der auch in Bezug auf die ausländische Wohnbevölkerung zu Anfang des letzten Jahrzehnts Bremsreaktionen auslöste.

112 Entwicklung der Rechtsgrundlagen

112.1 Bundesbeschluss vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

(AS 1961 203)

In merklichem Umfang setzte der Grundstückerwerb durch Personen im Ausland zu Beginn der Fünfzigerjahre ein. Bis 1959 war die Entwicklung dann soweit fortgeschritten, dass mit den Interpellationen von Nationalrat Scherrer (vom 6. Okt. 1959) und Ständerat Buri (vom 10. März 1960), der Kleinen Anfrage vom Nationalrat Kurmann (vom 22. März 1960) und den Motionen der Nationalräte Scherrer, Arthur Schmid und Akeret (vom 23. März, 22. und 29. Juni 1960) erste parlamentarische Vorstösse zu Abwehrmassnahmen aufriefen. In der Folge gelangte der Bundesrat zunächst mit einem Kreisschreiben (BBl 1960 II 231) an die Kantonsregierungen. Es enthielt die Empfehlung, das

¹⁾ Bis zum Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 1972 betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken (AS 1972 1062) konnten auch Immobiliengesellschaften Zweitwohnungen erwerben.

Fremdenpolizei-, das landwirtschaftliche Boden- und das Forstpolizeirecht strenger handzuhaben, den Natur- und Heimatschutz sowie die Aufsicht über das Liegenschaftsvermittlungsgewerbe auszubauen und den schweizerischen Veräusserer von Grundeigentum fiskalisch stärker zu belasten. Eine dämpfende Wirkung auf die ausländische Nachfrage blieb jedoch aus.

Daher wurde der Grundstückerwerb durch Personen im Ausland mit Wirkung ab 1. April 1961 durch einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss der Bewilligungspflicht unterworfen (BBl 1960 II 1261). Der Bundesbeschluss wollte den Verkauf von Boden an Personen im Ausland nicht völlig unterbinden, sondern auf ein tragbares Mass beschränken (BBl 1964 II 1251). Nach seinem Kernartikel 6 war deshalb der Erwerb durch Personen im Ausland zu verweigern, wenn sie kein berechtigtes Interesse daran nachweisen konnten, und – ausdrücklich – zu bewilligen, wenn das Grundstück zum Betrieb eines Gewerbes oder als technische Reserve des Schweizergeschäfts ausländischer Versicherer benötigt wurde. Der ausgesprochen föderalistische Charakter des ersten Bundesbeschlusses offenbarte sich darin, dass Bewilligungen und Verweigerungen allein Sache der Kantone waren, während dem Bund keine qualifizierte Aufsicht – entsprechend dem Beschwerderecht auch gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen nach Artikel 12 des Bundesbeschlusses – zukam.

Das Bewilligungssystem erwies sich, wie die Statistik zeigt, als brauchbare Waffe gegen den sogenannten Ausverkauf der Heimat. Auf den 1. Januar 1966 und den 1. Januar 1971 wurde die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses deshalb unter gleichzeitiger Revision einzelner Bestimmungen – in der Regel Verschärfungen – nur jeweils um fünf Jahre verlängert. Substantielle Änderungen brachten die Revisionen, abgesehen von der Ausnahme der Auslandschweizer von der Bewilligungspflicht, jedoch nicht (BBl 1964 II 1249, 1969 II 1385; AS 1965 1239, 1970 1199).

112.2 Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1972 betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken (AS 1972 1062)

Schwerwiegende Störungen der internationalen Währungsverhältnisse zwangen den Bundesrat am 26. Juni 1972, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Währung (SR 941.11) eine Verordnung zu erlassen, die mit sofortiger Wirkung die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren und Hypotheken verbot (AS 1972 I 1065; dazu auch: BBl 1972 II 380). Flankierend dazu verbot er gleichentags und gestützt auf die gleiche Rechtsgrundlage auch die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken. Ausgenommen vom Verbot, das den Bundesbeschluss von 1961 weitgehend aufhob, blieben lediglich der Grundstückerwerb zum Betrieb eines Gewerbes und zur Anlage technischer Reserven des Schweizergeschäfts ausländischer Versicherer. Ausserdem war das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, in Härtefällen Ausnahmegewilligungen zu erteilen.

Der notrechtliche Bundesratsbeschluss führte insbesondere im Jahre 1973 zu einer starken Abnahme der Bewilligungen nach Anzahl, Fläche und Wert. Sein Hauptzweck war indes nicht, den Erwerb von Grundstücken durch Personen im

Ausland zu beschränken, sondern einen Beitrag zur Stabilisierung der Währungs- lage zu leisten. Sobald dieses Ziel erreicht war, wurde er folgerichtig auf den 31. Januar 1974 wieder aufgehoben.

112.3 Bundesbeschluss vom 21. März 1973 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41)

Im Laufe des Jahres 1971 zeichnete sich trotz der Verschärfungen, die mit der Verlängerung der Geltungsdauer am 1. Januar 1971 in den ursprünglichen Bundesbeschluss von 1961 eingebracht worden waren, eine starke Zunahme der Bewilligungen ab. Der Bundesrat beauftragte deshalb bereits im September 1971 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, eine umfassende Revision vorzubereiten. Die zu diesem Zweck bestellte Studienkommission unter dem Vorsitz von Professor Raymond Jeanprêtre (Neuenburg) legte kurz darauf Ende Mai 1972 einen Vorentwurf vor, den sich der Bundesrat in den Grundzügen zu eigen machte.

Dem Entwurf des Bundesrates stimmte das Parlament am 21. März 1973 zu (Amtl. Bull. N 1972 2182 ff.; S 1973 2 ff., 14 ff., 224 ff. und 254; N 1973 308 ff., 379 und 383). Er brachte ihm wesentlichen eine strengere Erfassung der Umgehungsgeschäfte, eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Erwerb von Zweitwohnungen und eine Verstärkung der Bundesaufsicht in Form eines Beschwerderechts der Bundesverwaltung auch gegen die erstinstanzlichen kantonalen Bewilligungsentscheide (vgl. BBl 1972 II 1251 ff.). Das Inkrafttreten des revidierten Bundesbeschlusses wurde auf den Zeitpunkt festgelegt, in dem der inzwischen ergangene notrechtliche Bundesratsbeschluss betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken (oben Ziff. 112.2) wieder aufgehoben werden sollte. Dies war am 1. Februar 1974 der Fall; seither steht der Bundesbeschluss vom 23. März 1973, in seiner Geltungsdauer auf den 1. Januar 1978 um weitere fünf Jahre verlängert, unverändert in Rechtskraft.

112.4 Verordnung vom 21. Dezember 1973 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.411)

Die Revision des Bundesbeschlusses im Jahre 1973 erforderte auch eine grundlegende Neugestaltung seiner noch vom 30. Mai 1961 datierenden ersten Vollziehungsverordnung (AS 1961 427). In der Fassung vom 21. Dezember 1973 (AS 1974 94) enthält sie die allgemeinen Ausführungsbestimmungen zum neuen Bundesbeschluss. Die Sonderregelung des Erwerbs von Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsorten blieb allerdings einer separaten Verordnung (nachfolgend Ziff. 112.5) vorbehalten.

Mehrere Bestimmungen der neuen Vollziehungsverordnung wurden teils in Nachachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, teils aufgrund parlamentarischer, kantonaler und Begehren weiterer Kreise bereits am 11. Februar 1976 wiederum revidiert (AS 1976 607). So entfiel insbesondere die Vermutung, dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen bis zum Beweis des Gegenteils

treuhänderisch für Personen im Ausland handelten. Neu wurde u. a. der Beweis zugelassen, dass eine Gesellschaft auch dann inländisch beherrscht sein kann, wenn die ausländische Beteiligung am Kapital einen Drittel übersteigt (vgl. im einzelnen BBl 1977 I 48). Seit dieser Anpassung steht die Vollziehungsverordnung jedoch unverändert in Kraft.

112.5 Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 1973 bzw. Verordnung vom 10. November 1976 über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (SR 211.412.413)

Der Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 1973 (AS 1974 109) erging in Ausführung von Artikel 7 Absatz 2 und 34 des Bundesbeschlusses vom 23. März 1973 und bedurfte der regelmässigen Verlängerung seiner jeweils auf ein Jahr befristeten Geltungsdauer. Er bestimmte die Fremdenverkehrsorte im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 3 des Bundesbeschlusses, ferner den erheblichen Umfang des ausländischen Grundeigentums, der grundsätzlich zur Bewilligungssperre für jene Orte führte, und schliesslich die Ausnahmen von der Bewilligungssperre. Letztere war und ist mithin keine absolute. Sie verschärft vielmehr die Bewilligungsvoraussetzungen für den Erwerb von Ferienwohnungen wesentlich und räumt den Kantonen in einer Kann-Vorschrift gleichzeitig die Kompetenz ein, Ausnahmegewilligungen nach pflichtgemäßem Ermessen zu erteilen. Damit erhalten die Kantone die Möglichkeit, die Entwicklung ihrer Fremdenverkehrsorte zu lenken, indem sie den Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland mit ihrer Raumplanung, dem Natur- und Heimatschutz, dem Umweltschutz, aber auch etwa mit der regionalen Wirtschaftsförderung in Einklang bringen können.

Die Institution der Ausnahmegewilligung in Orten, die bereits über einen erheblichen ausländischen Grundeigentumsanteil verfügen, diene in der Folge als Anlass, die Gesetzmässigkeit des Bundesratsbeschlusses anzuzweifeln. Im Entscheid 102 Ib 26 stellte das Bundesgericht indessen fest, dass weder die gesetzliche Grundlage fehle, noch der Delegationsrahmen im Verhältnis zum Bundesbeschluss verletzt worden sei. Infolgedessen goss der Bundesrat am 10. November 1976 seinen Beschluss in eine gleichnamige Verordnung um (AS 1976 2389), deren Geltungsdauer ebenfalls auf jeweils ein Jahr befristet blieb.

Die stetige Zunahme der Bewilligungen für den Erwerb von Ferienwohnungen in Fremdenverkehrsorten bereits seit 1973 zwang den Bundesrat, Beschluss wie spätere Verordnung mit fast jeder Verlängerung der Geltungsdauer auch zu verschärfen. Zunächst wurden im Laufe der Zeit nur die Grenzwerte für den erheblichen Umfang des ausländischen Grundeigentums sukzessive herabgesetzt, so dass bewilligungsfreudige Fremdenverkehrsorte früher unter die Bewilligungssperre fielen.¹⁾

¹⁾ Mindestanzahl Bewilligungen pro Ort ursprünglich 100 bzw. in Orten mit abnehmender Bevölkerung 200, heute einheitlich 25; ausländischer Höchstanteil am privaten Grundeigentum in der Bauzone eines Ortes nach Fläche oder Steuerwert ursprünglich 10% bzw. in Orten mit abnehmender Bevölkerung 20%, heute einheitlich 10% (AS 1974 109; 1975 1303; 1976 2389; 1979 806; 1980 1875).

Diese Massnahmen vermochten die Gesamtbewilligungszahl jedoch nicht zu vermindern, da besonders einige grosse Fremdenverkehrskantone die Ausnahmegewilligungen zur Regel machten, statt sie ihrem Charakter gemäss selektiv zu handhaben. Deshalb wurde am 18. Juni 1979 deren erteilbare Anzahl erstmals durch Kontingentierung begrenzt (AS 1979 806). Gesamtschweizerisch konnten in gesperrten Orten danach jährlich noch 3158 Ausnahmegewilligungen erteilt werden. Als mittel- und langfristig wirkendes Instrument vermochte die Kontingentierung die Bewilligungszahl im ersten Jahr nach ihrer Einführung naturgemäss nicht stark zu senken. Immerhin schien sich jedoch eine rückläufige Tendenz abzuzeichnen, so dass der Bundesrat das Gesamtkontingent auf den 1. Januar 1981 nicht wesentlich reduzierte, sondern vor allem die Verteilung auf die Kantone – in erster Linie zulasten des Kantons Wallis – änderte (AS 1980 1875).

113 Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»

113.1 Wortlaut

Die von der Nationalen Aktion zur Unterschrift aufgelegte Volksinitiative lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 22quinquies (neu)

¹ Grundeigentum oder andere Rechte, die eine dem Grundeigentümer ähnliche Stellung verschaffen, können grundsätzlich nur erworben werden

a. von natürlichen Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;

b. von juristischen Personen oder vermögensfähigen Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, sofern ihr Grund- und Fremdkapital zu mindestens 75 Prozent in den Händen von Personen mit Niederlassung und Wohnsitz in der Schweiz liegt.

² a. Ausgenommen von dieser Regelung ist Grundeigentum, das zur Wahrung öffentlicher oder gemeinnütziger Interessen oder als Grundlage für einen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieb benötigt wird.

b. Der Bund kann überdies zur Wahrung der Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung in Einzelfällen Ausnahmegewilligungen erteilen.

³ Die Handänderung von Grundeigentum ist zu veröffentlichen, sofern diese unter Beanspruchung der Ausnahmen gemäss Ziffer 2 zustande kommt. Es sind Einsprachemöglichkeiten zu schaffen.

⁴ Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung und überwacht den Vollzug.

Übergangsbestimmung

Die bestehenden Eigentumsverhältnisse werden durch die Neuregelung nicht betroffen.

113.2 Vorprüfung und Zustandekommen

Das Initiativkomitee reichte der Bundeskanzlei am 23. Oktober 1978 eine Unterschriftenliste zur Vorprüfung im Sinne der Artikel 68 und 69 des Bundesgesetzes

vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) ein. Mit Verfügung vom 7. November 1978 bestätigte die Bundeskanzlei, dass die gesetzlichen Formen gewahrt waren (BBl 1978 II 1434).

Daraufhin wurde die Volksinitiative am 26. Oktober 1979 mit 108 210 gültigen Unterschriften eingereicht. Ihr Zustandekommen stellte die Bundeskanzlei am 8. November 1979 fest (BBl 1979 III 740).

113.3 Behandlung

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verweist in Artikel 74 für die Behandlung einer Volksinitiative und die dabei zu beachtenden Fristen auf die Artikel 26, 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11). Nach Artikel 27 Absatz 1 GVG hat die Bundesversammlung innerhalb von vier Jahren nach der Einreichung einer Volksinitiative, die eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangt und die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs aufweist, zu beschliessen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht. Im vorliegenden Fall läuft diese Frist am 26. Oktober 1983 ab. Spätestens ein Jahr vor Fristablauf, d. h. bis zum 26. Oktober 1982, hat der Bundesrat der Bundesversammlung nach Artikel 29 Absatz 1 GVG Bericht und Antrag zur Initiative zu unterbreiten. Mit der vorliegenden Botschaft, die gleichzeitig zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» Stellung nimmt, kommt der Bundesrat seiner Pflicht fristgerecht nach.

114 Parlamentarische Vorstösse

114.1 Überblick

Seit 1961 hat der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland insgesamt 60 parlamentarische Vorstösse ausgelöst. Davon sind die parlamentarische Einzelinitiative des in der Folge verstorbenen Nationalrates Schatz-St. Gallen «gegen den Ausverkauf der Heimat» und Postulate der Nationalräte Oehler, Schaffer, Wyler, Muheim und Schalcher noch hängig.

Die Einzelinitiative Schatz-St. Gallen und die Postulate Schaffer, Muheim (vom 20. Sept. 1979) und Schalcher visieren den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland direkt an, die Postulate Oehler, Wyler und Muheim (vom 8. Juni 1979) dagegen nur mittelbar; sie beschlagen in erster Linie obligationen- und grundbuchrechtliche Probleme der Immobiliengesellschaften. Im folgenden werden die Vorstösse deshalb entsprechend gruppiert.

114.2 Parlamentarische Einzelinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»

Nationalrat Schatz-St. Gallen reichte am 28. September 1978 eine parlamentarische Einzelinitiative (78.299) ein, die wie folgt lautet:

Ich beantrage auf dem Weg einer parlamentarischen Einzelinitiative eine wesentliche Einschränkung des Grundstückserwerbs durch Ausländer in unserm Land gegenüber dem heutigen Zustand.

Zu diesem Zweck soll vor allem der Bundesbeschluss über den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland geändert und darin ersatzlos gestrichen werden:

Art. 6 Abs. 2 Bst. a Ziffer 3

Art. 7 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Im Bundesbeschluss soll ferner eine Übergangsfrist zur schrittweisen Anpassung an die oben beantragte neue Rechtsordnung vorgesehen werden.

In der Folge wurde der Initiator im Dezember 1978 als Mitglied der Studienkommission gewählt, die unter dem Präsidium von Bundesrichter Robert Patry mit der Vorbereitung der Totalrevision des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland beauftragt worden war.

Die mit der Behandlung der Initiative betraute Kommission unter dem Vorsitz von Nationalrat Hans Künzi, Zürich, setzte deshalb im Einverständnis mit dem Initiator bereits in ihrer ersten Sitzung vom 14. März 1979 ihre Beratungen aus, um den Schlussbericht der Studienkommission abzuwarten. Nachdem dieser im April 1980 vorlag und im Juli 1980 ein Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf der Studienkommission eingeleitet worden war, beschloss die Kommission des Nationalrates am 29. September 1980, die Beratung weiter zu sistieren, bis auch die Botschaft des Bundesrates zum neuen Bundesgesetz vorläge.

114.3 Postulate Schaffer, Muheim (vom 20. Sept. 1979) und Schalcher

Nationalrat Schaffer reichte am 12. Dezember 1974 ein Postulat (12 233) folgenden Wortlauts ein:

Nach den geltenden Vorschriften unterliegt der Grundstückserwerb durch Personen im Ausland zur Führung der Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines andern nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes nicht der Bewilligungssperre.

Diese Bestimmung wird nun offensichtlich missbraucht, indem grosse Gebäudekomplexe mit zahlreichen Appartementswohnungen erstellt und durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland erworben werden, wobei ein im Gebäude untergebrachtes Restaurant diesem den Charakter eines Hotels im Sinne der modernen Parahotellerie verleihen soll.

Der Bundesrat wird eingeladen, die nötigen Schritte zur Verhinderung derartiger Umgehungsgeschäfte in die Wege zu leiten. Namentlich sollte im Sinne der Definierung des Hotellsbetriebes das Überlassen von Wohnraum ohne gleichzeitige Verpflichtung, Dienstleistungen im Sinne der althergebrachten, traditionellen Hotellerie entgegenzunehmen, verhindert werden. Ferner ist zu prüfen, ob bei juristischen Personen die tatsächliche Leistung nur garantiert ist, wenn die Gesellschaft Sitz in der Schweiz hat und ein Gesellschafter kraft seiner Beteiligung einen entscheidenden Einfluss auf die Betriebsleitung ausüben kann.

Am 19. März 1975 erklärte sich der Bundesrat schriftlich bereit, das Postulat entgegenzunehmen (Amtl. Bull. N 1975 495).

Nationalrat Muheim reichte am 9. März 1978 folgende Motion (78.348) ein:

Der Bundesrat wird eingeladen, einen Entwurf für die Änderung des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vorzulegen mit dem Ziel, Umgehungsgeschäfte mittels Gesellschaften zu verhindern und die Voraussetzungen für den Grundstückerwerb durch Ausländer in den Fremdenverkehrsorten wieder zu normalisieren. Für Verstösse gegen den Bewilligungsbeschluss sind schärfere Strafen anzudrohen. Die Bundesbehörden sind zu legitimieren, im Strafverfahren gegen Fehlbare Parteirechte auszuüben und auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu klagen.

Bevor dieser Verstoß im Parlament behandelt wurde, brachte Nationalrat Schalcher am 20. September 1978 ebenfalls eine Motion (78.477) ein, mit der er eine Verschärfung der Bewilligungspflicht forderte:

Mit meiner von beiden Räten überwiesenen Motion vom 15. Dezember 1971 ist der Bundesrat beauftragt worden, beförderlich eine wirksame Verschärfung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland in die Wege zu leiten. Mit der «Lex Furgler» von 1974 wurde die Hoffnung geweckt, dass dem Ausverkauf der Heimat nun wirksam begegnet werde. Dieses Ziel ist – nach der Statistik – nicht erreicht worden.

Der Bundesrat wird daher neuerdings beauftragt, der Bundesversammlung beförderlich Bericht und Antrag über eine wirklich wirksame Verschärfung der Bewilligungspflicht vorzulegen.

Der Nationalrat beschloss am 21. März 1979, beide Motionen an den Ständerat zu überweisen, zumal auch der Bundesrat zu deren Entgegennahme bereit war (Amtl. Bull. N 1979 361). In seiner Sitzung vom 20. September 1979 wandelte der Ständerat die beiden Motionen des Nationalrates jedoch in Postulate beider Räte um und überwies sie in dieser Form dem Bundesrat (Amtl. Bull. S 1979 347).

114.4 Postulate Oehler, Wyler und Muheim (vom 8. Juni 1979)

Nationalrat Oehler lud den Bundesrat am 17. März 1972 (11 270) zu prüfen ein, wie allfällige Gesetzesumgehungen durch Immobiliengesellschaften verhindert werden können:

In der Schweiz werden jährlich Hunderte von Aktiengesellschaften vornehmlich zum Zweck von Liegenschaftenerwerb oder -handel gegründet.

Auf diese Weise werden gewisse Nachteile geschaffen, vor allem leidet die Transparenz; zudem sind gewisse Gesetzesumgehungen nicht auszuschliessen.

Der Bundesrat wird eingeladen, die Möglichkeiten zur Verhinderung solcher Umgehungen zu prüfen, insbesondere auch die Frage abzuklären, ob bei Gesellschaften, deren hauptsächliche wirkliche Tätigkeit sich auf dem Immobiliensektor abspielt, nicht von Gesetzes wegen Namenaktion zu schaffen sind. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls abzuklären, inwieweit die Kontrollvorschriften bei der Gründung von Aktiengesellschaften umzugestalten und zu verwesentlichen sind. Dabei könnte beispielsweise ein detaillierter Finanzierungsausweis verlangt werden, der auch über die Interessen der Stroh- männer und Hintermänner Auskunft zu geben hätte. Allenfalls sind die Vor-

schriften und Bestimmungen über das Aktienbuch und die Treuhandverhältnisse neu zu gestalten.

Die neuen Bestimmungen hätten nicht nur die Neugründungen, sondern innerhalb einer angemessenen Frist auch die entsprechenden bestehenden Gesellschaften zu erfassen.

Der Bundesrat nahm das Postulat in mündlicher Beantwortung am 29. November 1972 entgegen (Amtl. Bull. N 1972 1988).

Am 8. Dezember 1976 doppelte Nationalrat Wyler – etwas weniger weitgehend – mit folgendem Postulat (76.489) nach:

Die Zahl der Immobiliengesellschaften ist in den letzten Jahren plötzlich sehr rasch gestiegen; das lässt vermuten, dass diese Gesellschaften oft ausländische Kapitalgeber haben.

Es wäre daher angezeigt, bei der zur Zeit laufenden Revision ins Obligationenrecht einen neuen Artikel über die Immobiliengesellschaften aufzunehmen, der besonders den Kauf und Verkauf von Immobilien regelt. Damit soll es dem Staat ermöglicht werden, den Immobilienhandel wenigstens teilweise zu überwachen und so den Zufluss rein spekulativer ausländischer Gelder zu drosseln.

Aus den erwähnten Gründen ersuchen wir den Bundesrat, zu prüfen, ob es zweckmässig wäre, ins Obligationenrecht eine Vorschrift einzufügen, die bestimmt, dass Immobiliengesellschaften, die mit Immobilien handeln wollen, nur Namenaktien ausgeben dürfen.

Es wurde in der Sitzung des Nationalrates vom 16. Januar 1978 mit 79 gegen 15 Stimmen dem Bundesrat überwiesen, der sich ausdrücklich für eine Entgegennahme aussprach (Amtl. Bull. N 1978 21). Ein Vorstoss gleichen Inhalts, den der Postulant am 1. Oktober 1975 in Form einer Motion eingebracht und die der Nationalrat am 8. Juni 1976 dem Ständerat überwiesen hatte, fand dagegen dessen Zustimmung trotz der Bereitschaft des Bundesrates zur Entgegennahme nicht und wurde zurückgewiesen (Amtl. Bull. N 1976 434; S 597).

Als letztes der hängigen Postulate ist jenes von Nationalrat Muheim am 11. Dezember 1978 eingereichte zu erwähnen:

– ...

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob es nicht zugezeigt wäre, eine weitere Teilrevision des Aktienrechts in die Wege zu leiten, die sich namentlich auf folgende Punkte bezieht:

– ...

– Immobilien-Aktiengesellschaft

– ...

Eingereicht wurde dieser Vorstoss ursprünglich als zweiter Teil einer Motion, die eine umfassende Revision des Aktienrechts anstrebte. Den ersten Teil nahm der Bundesrat als Motion entgegen, den zweiten wandelte der Nationalrat am 8. Juni 1979 indes in das vorerwähnte Postulat um (Amtl. Bull. N 1979 594).

12 Kritische Würdigung der Ausgangslage

121 Geltende Ordnung

121.1 Befristung des geltenden Rechts

Der ursprüngliche Bundesbeschluss von 1961 war dringlich erklärt worden, er ging also auf dem Wege des Notrechts gemäss Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung. Seine Geltungsdauer war deshalb befristet. Anlässlich der ersten Verlängerung im Jahre 1965 wurde er zwar in einen allgemeinverbindlichen, nicht dringlichen Bundesbeschluss umgewandelt, blieb jedoch befristet und musste in dieser Form seither noch dreimal verlängert werden.

Die Entwicklung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland vom Erlass der ersten Rechtsvorschriften 1961 bis heute zeigt nun, dass auch in Zukunft auf gesetzgeberische Massnahmen nicht verzichtet werden kann. Der Bundesrat stellte deshalb bereits 1977 in Aussicht, den Bundesbeschluss bei Ablauf seiner Geltungsdauer am 31. Dezember 1982 nicht mehr zu verlängern, sondern in ein unbefristetes Gesetz umzugliessen (Amtl. Bull. N 1977 167; S 335). Mit dem vorliegenden Entwurf löst er dieses Versprechen ein.

121.2 Formelle Mängel

Die heute geltende Ordnung regelt den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland in vier Erlassen: dem Bundesbeschluss, der die Grundsatznormen enthält; der dazugehörigen Vollziehungsverordnung, die allerdings auch materiell entscheidende Normen aufweist; der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in der Nähe wichtiger militärischer Anlagen; und schliesslich der vielzitierten Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrs-orten.

Im Urteil einer weiten Öffentlichkeit stellt die heutige Ordnung ein kompliziertes Netzwerk von Grundsatz- und Ausnahmeregelungen dar, das dem Rechtsunterworfenen, mitunter sogar dem fachkundigen, eine mühelose Durchsicht verwehrt. Verursacht wurde dies durch die zahlreichen – in ihrer punktuellen Notwendigkeit unbestrittenen – Revisionen, die die Les- und Überblickbarkeit der Erlasse und damit auch deren einheitliche Anwendung durch die Behörden im Laufe der Zeit immer stärker beeinträchtigten.

Im Interesse der Rechtssicherheit drängt sich deshalb auch in formeller Hinsicht eine *sanatio in radice* des geltenden Rechts auf. Ziel ist die Vereinfachung und Konzentration der wesentlichen Rechtsvorschriften in einem Erlass der Gesetzesstufe, der von einer strikt auf die Lösung untergeordneter, technischer Probleme beschränkten Vollziehungsverordnung begleitet wird.

121.3 Materielle Mängel

121.31 Gesamtkonzeption

Ansatzpunkte der Kritik an der Gesamtkonzeption des Bundesbeschlusses sind namentlich seine nicht ausdrücklich erwähnte Zielsetzung, zu wenig ausge-

prägte kantonale Eigenverantwortlichkeit und das System der Bewilligungssperre mit Ausnahmebewilligungen in den Fremdenverkehrsorten, in denen das ausländische Grundeigentum einen erheblichen Umfang angenommen hat.

Die fehlende Zweckbestimmung führte dazu, dass dem grundsätzlich bodenpolitisch motivierten Erlass sachfremde Zielsetzungen aufgepfropft wurden. Zu nennen sind u. a. jene aus den Bereichen Raumplanung, Landschafts-, Natur- und Heimatschutz sowie Wirtschaftsförderung. Dass der Erlass dorthin ausstrahlt, ist unbestritten. Zur Verwirklichung der Zielsetzungen in diesen Bereichen war der Erlass, der den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland unter Berücksichtigung der besonderen Lage in den Berggebieten auf ein tragbares Mass fixieren sollte, indes nicht konzipiert. Er konnte den Anforderungen in dieser Beziehung daher nicht genügen und rief in der Folge eine globale, diesbezüglich jedoch unberechtigte Kritik hervor.

Die kantonale Eigenverantwortung wird im Rahmen der Kontingentierung der Ausnahmebewilligungen für den Erwerb von Zweitwohnungen in gesperrten Fremdenverkehrsorten besonders angesprochen. Sie erschöpft sich nach geltendem Recht bei der Ausgestaltung des gesamtschweizerischen Kontingents und dessen Verteilung auf die Kantone, die Sache des Bundesrates sind, in einem blossen Anhörungsrecht. Angesichts der vielfältigen soziologischen, geographischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Kantonen erachtet der Bundesrat diese Situation als unbefriedigend und gedenkt, sie grundlegend zu ändern.

Das System der Ausnahmebewilligungen in den Fremdenverkehrsorten mit erheblichem ausländischen Grundeigentum weckt deshalb Bedenken, weil es die Bewilligungssperre durchbricht, ohne alsdann eine feste Grenze nach oben für weitere – wenn auch unter den strengen Bedingungen der Verordnung stehende – Bewilligungen zu setzen.

121.32 Einzelne Regelungsbereiche

Die Praxis deckte Schwächen des geltenden Rechts vor allem im Zusammenhang mit der Erfassung der Immobiliengesellschaften auf, die zu wenig streng definiert worden waren («..., deren Vermögen ganz oder überwiegend aus Grundstücken besteht»; Bundesbeschluss Art. 2 Bst. c).

Weiter lässt es wenig Einfluss auf die Gesamtzahl der jährlich erteilten Bewilligungen zu, die seit 1975 wieder kontinuierlich steigt. Dieser Mangel muss allerdings in dem Sinne relativiert werden, dass die bewilligte Fläche die Steigerung nicht mitmachte. Zurückzuführen ist dies auf den zunehmenden Erwerb von Zweitwohnungen im Stockwerkeigentum in den Fremdenverkehrskantonen, die deshalb zwar fast 80 Prozent aller Bewilligungen verzeichneten, gleichzeitig jedoch die – bodenpolitisch wichtige – bewilligte Fläche in Grenzen halten konnten. Sie macht rund die Hälfte der gesamtschweizerisch bewilligten Fläche aus, was auch daraus erhellt, dass z. B. 1980 im Kanton Wallis (und ähnlich in anderen Fremdenverkehrskantonen) auf eine Bewilligung durchschnittlich 164 m² Fläche entfielen, wogegen es etwa im Kanton Zürich 1750 m² waren. Es wäre deshalb verfehlt, allein gestützt auf die Anzahl Bewilligungen darauf zu schlies-

sen, dass das geltende Recht wirkungslos geworden sei, oder gar dass allein die Fremdenverkehrskantone Hauptverantwortliche einer Bodenüberfremdung wären. Dessen ungeachtet bleibt jedoch unbestritten, dass nach besseren Lenkungsinstrumenten zu suchen ist.

Im Laufe der Zeit haben sich einzelne weitere Bestimmungen des geltenden Erlasses als verbesserungswürdig erwiesen und werden deshalb von der *sanatio in radice* erfasst. Zu erwähnen sind unter anderem die Bestimmungen über die Ausnahme von der Bewilligungspflicht, die Bewilligungsgründe des preisgünstigen Wohnungsbaus und der Wohneinheiten in Apparhotels, den Erwerb von Grundstücken an öffentlichen Versteigerungen, die Umgehungsgeschäfte und die strafrechtlichen Sanktionen. Die Bewertung dieser Einzelprobleme wird in die Erläuterung des Gesetzesentwurfes einbezogen.

122 Volksinitiative gegen den Ausverkauf der Heimat

122.1 Ziele der Volksinitiative

Welche Änderungen an der heutigen Situation die Initiative genau bewirken soll, lässt sich aus ihrem Wortlaut nicht ganz mühelos entnehmen. Der besseren Übersicht halber werden ihre einzelnen Begehren deshalb im folgenden synoptisch den entsprechenden Vorschriften einerseits des geltenden Bundesbeschlusses und andererseits des vorliegenden Gesetzesentwurfs gegenübergestellt.

122.2 Beurteilung

122.21 Bewilligungspflicht natürlicher Personen

Absatz 1 Buchstabe a der Initiative verschärft die Bewilligungspflicht gegenüber dem geltenden Recht, indem ihr alle natürlichen Personen ohne Niederlassungsberechtigung unterworfen werden. Wie die Synopse zeigt, sieht auch der Gesetzesentwurf eine solche Regelung vor, so dass der Initiative in diesem Punkt Rechnung getragen wird.

122.22 Bewilligungspflicht der juristischen Personen und Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit

Nach Absatz 1 Buchstabe b der Initiative wäre die ausländische Beherrschung einer Gesellschaft (unter der im folgenden juristische Personen und Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit verstanden werden) bei einer Beteiligung von 25 Prozent gegeben, während dies nach geltendem Recht in der Regel bei 33 Prozent und ausnahmsweise auch darüber der Fall ist. Nach dem Gesetzesentwurf wird die ausländische Beherrschung in der Regel bei 33 Prozent Beteiligung vermutet. Gestützt auf die in der Praxis gewonnenen Erfahrungen erachtet der Bundesrat einen Grenzwert von einem Drittel als genügend.

Bundesverfassung
Art. 22^{quinquies} (neu)

¹ Grundeigentum oder andere Rechte, die eine dem Grundeigentümer ähnliche Stellung verschaffen, können grundsätzlich nur erworben werden:

- a. von natürlichen Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;

Art. 3 Personen im Ausland

Als Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland gelten:

- a. natürliche Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz haben;

Art. 4 Wohnsitz und Sitz

¹ Wohnsitz und Sitz bestimmen sich, unter Vorbehalt von Absatz 2, nach den Artikeln 23, 24 Absatz 1, 25, 26 und 56 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

² Ein Aufenthalt in der Schweiz, der nicht mit Bewilligung der Fremdenpolizei oder kraft einer anderen Berechtigung ununterbrochen mehr als fünf Jahre gedauert hat, gilt nicht als Wohnsitz in der Schweiz.

Art. 5 Ausnahme

Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb von Grundstücken durch:

- a. natürliche Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;

Art. 4 Personen im Ausland

Als Person im Ausland gilt:

- a. eine natürliche Person, die nicht das Recht hat, sich in der Schweiz niederzulassen, und für den Erwerb in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage, der die militärische Sicherheit gefährden kann, jede natürliche Person ausländischer Staatsangehörigkeit;

- b. von juristischen Personen oder vermögensfähigen Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, sofern ihr Grund- und Fremdkapital zu mindestens 75 Prozent in den Hän-

Art. 3 Personen im Ausland

- a. ...juristische Personen, die ihren Sitz nicht in der Schweiz haben;
- b. vermögensfähige Personengesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren Sitz nicht in der Schweiz haben;
- c. juristische Personen und vermögensfähige Personengesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, die ihren Sitz in der Schweiz ha-

Art. 4

- c. eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren ... Sitz im Ausland hat ...
- d. eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren ... Sitz in der Schweiz hat und in der Personen im Ausland eine beherrschende Stellung innehaben;

den von Personen mit Niederlassung und Wohnsitz in der Schweiz liegt.

ben, aber mit beherrschender finanzieller Beteiligung von Personen ohne Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz.

e. eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren ... Sitz in der Schweiz hat und ein Grundstück im Auftrag und für Rechnung von Personen im Ausland erwirbt.

Art. 5 (V) Beherrschende finanzielle Beteiligung

¹ Als beherrschende finanzielle Beteiligung von Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland an juristischen Personen und vermögensfähigen Personengesellschaften ohne juristische Persönlichkeit mit Sitz in der Schweiz (Art. 3 Bst. c BB) gilt in der Regel eine Beteiligung am Kapital von mehr als einem Drittel.

^{1bis} Diese Beteiligung kann ausnahmsweise mehr als einen Drittel betragen, wenn die juristische Person oder die Gesellschaft nachweist, dass sich nach den Stimmrechtsverhältnissen oder aus anderen Gründen eine Beherrschung durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland ausschliessen lässt; als anderer Grund gilt insbesondere die Tatsache, dass, unabhängig von Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland, Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz den entscheidenden Einfluss auf die Geschäfte ausüben.

² Eine Beherrschung durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland ist ausserdem anzunehmen, wenn ihre Beteiligung am Kapital einen Drittel nicht übersteigt oder keine Beteiligung am Kapital vorliegt, aber eine Abhängigkeit von diesen Personen oder von Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz, deren Erwerb bewilligungspflichtig wäre (...), nach den Stimmrechtsverhältnissen oder

Art. 5 Beherrschende Stellung

¹ 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.

² Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:

a. mehr als einen Drittel ... besitzen;

...

³ Die Beherrschung einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn eine oder mehrere von ihnen:

a. unbeschränkt haftende Gesellschafter sind;

...

aus anderen Gründen wahrscheinlich ist; als andere Gründe gelten insbesondere Kredite, die von diesen Personen gewährt werden und im Verhältnis zu deren Beteiligung, zum Eigenkapital der juristischen Person oder der Gesellschaft oder zu Krediten von Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz einen erheblichen Umfang erreichen.

Art. 6 Bewilligungs- und Verweigerungsgründe

² Ein berechtigtes Interesse ist anzunehmen,

a. wenn das zu erwerbende Grundstück in erster Linie dem Aufenthalt des Erwerbers oder seiner Familie dient, der Erwerber es auf seinen persönlichen Namen erwirbt und er, sein Ehegatte oder seine minderjährigen Kinder kein anderes diesem Zwecke dienendes Grundstück in der Schweiz erworben haben und ausserdem eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

1. aussergewöhnlich enge geschäftliche oder andere schutzwürdige Beziehungen des Erwerbers zu dem Ort des zu erwerbenden Grundstücks;
2. dauernder Aufenthalt des Erwerbers am Ort des zu erwerbenden Grundstücks mit Bewilligung der Fremdenpolizei oder kraft einer anderen Berechtigung;
3. Lage des Grundstücks an einem Orte, dessen Wirtschaft vom Fremdenverkehr abhängt und der Ansiedlung von Gästen bedarf, um den Fremdenverkehr zu fördern, insbesondere in Berggegenden;

Art. 7 Allgemeine Bewilligungsgründe

Art. 8 Kantonale Bewilligungsgründe

Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

- als Zweitwohnung in einem Ort, zu dem der Erwerber ... (Art. 8 Bst. c)
- als Hauptwohnung des Erwerbers ... (Art. 8 Bst. b)
- als Ferienwohnung des Erwerbers in einem Ort, der ... (Art. 8 Bst. d) / als Wohneinheit in einem Apparthotel, das ... (Art. 8 Bst. e)

² a. Ausgenommen von dieser Regelung ist Grundeigentum, das zur Wahrung öffentlicher oder gemeinnütziger Interessen oder als Grundlage für einen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieb benötigt wird.

- b. wenn das zu erwerbende Grundstück dem Erwerber ganz oder zu einem wesentlichen Teil dazu dient, darauf die Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes zu betreiben, ohne dass damit Wohnraum seinem Zweck entfremdet wird;
- c. wenn das zu erwerbende Grundstück dem Erwerber dazu dient, technische Reserven des Schweizergeschäftes in der Schweiz tätiger ausländischer Versicherungsgesellschaften sicherzustellen;
- d. wenn das zu erwerbende Grundstück an einem Orte liegt, der unter Wohnungsnot leidet, und wenn es dazu dient, preisgünstige Wohnungen zu erstellen, oder wenn es sich um ein Grundstück mit neuerstellten preisgünstigen Wohnungen handelt, unter Vorbehalt von Absatz 5;
- e. wenn das zu erwerbende Grundstück ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken oder Zwecken der Personalfürsorge von Betrieben im Sinne von Buchstabe *b* dient und der Erwerber von der direkten Bundessteuer befreit ist.
- als ständige Betriebsstätte eines ... (Art. 7 Bst. a)
- als Kapitalanlage ausländischer oder ausländisch beherrschter Versicherungsgesellschaften ... (Art. 7 Bst. b)
- zum sozialen Wohnungsbau (Art. 8 Bst. a)
- zur Personalvorsorge oder ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken, sofern ... (Art. 7 Bst. c)
- zur Deckung pfandgesicherter Forderungen von Auslandsbanken in Zwangsverwertungen (Art. 7 Bst. d)

b. Der Bund kann überdies zur Wahrung der Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung in Einzelfällen Ausnahmebewilligungen erteilen.

Art. 5 Ausnahme

Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb von Grundstücken durch:

c. ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts, die ihn zu in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zwecken erwerben.

Art. 6 Ausnahmen von der Bewilligungspflicht

Keiner Bewilligung bedürfen:

g. ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts, wenn sie ein Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck erwerben, oder andere Erwerber, wenn das staatspolitische Interesse des Bundes es gebietet; die Fläche darf nicht grösser sein, als es der Verwendungszweck erfordert.

³ Die Handänderung von Grundeigentum ist zu veröffentlichen, sofern diese unter Beanspruchung der Ausnahmen gemäss Ziffer 2 zustande kommt. Es sind Einsprachemöglichkeiten zu schaffen.

Art. 12 und 13 Beschwerderecht

...

Art. 22 Klage auf Wiederherstellung des ursprünglichen Rechtszustandes

...

Art. 17 Beschwerde an die kantonale Beschwerdeinstanz

² Das Beschwerderecht steht zu:

...

c. der Gemeinde, in der das Grundstück liegt.

Art. 18 Beschwerde an Bundesbehörden

...

Art. 23 Klage auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes

...

⁴ Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung und überwacht den Vollzug.

122.23 Bewilligungsgründe

Die Beschränkung nach Absatz 2 Buchstabe a der Initiative auf den Erwerb von Grundstücken, die öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken oder als Grundlage für einen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieb benötigt werden, bedeutet kurz zusammengefasst gegenüber dem geltenden Recht und auch dem Gesetzesentwurf folgendes:

- Zweit- und Hauptwohnungen können nicht mehr erworben werden;
- der Erwerb von Betriebsstätten bleibt gleich geregelt, wenn man von der Annahme ausgeht, dass Handelsbetriebe unter «Dienstleistungsbetriebe» zu subsumieren sind. Nach der landläufigen Unterscheidung der Wirtschaftssektoren in Produktion, Handel und Dienstleistung würde die Initiative Betriebe des Handelssektors diskriminieren;
- Kapitalanlagen ausländischer Versicherer in der Schweiz wären ausgeschlossen, sofern sie nicht zu den «Grundlagen» der Betriebsstätte gehören;
- Kapitalanlagen im preisgünstigen Wohnungsbau entfielen;
- Kapitalanlagen zur Personalvorsorge inländischer Betriebsstätten wären nur möglich, wenn sie als im «öffentlichen Interesse» qualifiziert würden.

Diese Auswirkungen sind im folgenden näher zu betrachten.

122.231 Zweitwohnungen

Die Hauptstossrichtung der Initiative zielt im Klartext auf einen totalen Stopp der – zahlenmässig dominierenden – Bewilligungen für den Erwerb von Ferien- und anderen Zweitwohnungen.

Dies wäre zum einen nur schwer mit dem florierenden Eigenheimtourismus unserer Landsleute in den attraktivsten Landstrichen etwa Frankreichs, Italiens oder Spaniens in Einklang zu bringen.

Zum ändern lässt die eingangs ausführlich dargelegte Situation des ausländischen Zweitwohneigentums in der Schweiz zwar lokale Missverhältnisse erkennen, die der Bundesrat verurteilt und mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf entschieden zu bekämpfen gewillt ist. Gesamtschweizerisch ist die Lage aber, objektiv betrachtet, weniger dramatisch als es gelegentliche Kassandrarufer wahrhaben wollen. Damit soll die Situation nicht bagatellisiert werden; die exzessiven Verkäufe der letzten Jahre sind und bleiben Mahnmal einer Entwicklung, die ungebremst verhängnisvolle Folgen haben müsste. Ein totaler Stopp des Erwerbs von Zweitwohnungen durch Personen im Ausland schösse jedoch über das Ziel hinaus.

Ausserdem hat sich der Zweitwohnungsbau in den Bergkantonen mit ihrer stark touristisch ausgerichteten Wirtschaftsstruktur zu einem entscheidenden wirtschaftlichen Faktor entwickelt. Das gilt nicht nur für das touristische Dienstleistungsgewerbe, wo nach Berechnungen des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes 1000 Betten in der Parahotellerie im Durchschnitt 45 Arbeitsplätze schaffen (wovon $\frac{2}{3}$ in Gastgewerbe und $\frac{1}{3}$ in anderen Bereichen des Dienstleistungssektors), sondern auch für das Baugewerbe, wo beispielsweise nach Schätzungen des Kantons Wallis allein in diesem Kanton 4000 Arbeitsplätze

auf dem Spiele stehen. Der Bundesrat kann, ohne damit einem permanenten Bauboom das Wort reden zu wollen, die Augen vor solch gewachsener Realität nicht verschliessen und einer Radikallösung in Form eines totalen Stopps Hand bieten, wie ihn die Volksinitiative verlangt. Die wirtschaftlichen Konsequenzen, unvermeidbar verbunden mit sozialen Ungerechtigkeiten, würden die schweizerische Volkswirtschaft, die diese Ausfälle zu verkraften hätte, in höchst unerwünschtem Mass belasten und insbesondere das Gefälle zwischen den wirtschaftlich gut entwickelten und den übrigen Regionen noch vergrössern statt es abzubauen; dies liesse sich letzten Endes auch mit den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes des Bundes für das Berggebiet schlecht vereinbaren.

Auch der Totalstopp für Apparthoteleinheiten, für die Schweizer erfahrungsgemäss kaum Erwerbsinteresse bekunden, träfe in erster Linie die Bergkantone, deren Hotellerie in erheblichem Umfang der Sanierung bedarf. Für solche Sanierungsprojekte – handle es sich um Renovationen oder Neubauten – findet sich auf dem schweizerischen Kapitalmarkt bedauerlich wenig Interesse. Die Finanzierungsbeihilfen der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit¹⁾ können für sich allein dieses Manko nicht wettmachen, obwohl sie z. B. 1980 Sanierungs- und Neubauprojekte mit einem Investitionsvolumen von 175 Millionen Franken auszulösen vermochte. Heute würde das drakonische Unterbinden ausländischer Kapitalzuflüsse die Situation der klassischen Hotellerie – mit 280 000 Betten das Rückgrat unseres Tourismus – einerseits im Verhältnis zur Parahotellerie weiter verschlechtern und andererseits ihre Konkurrenzfähigkeit im internationalen Vergleich gefährden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Tourismus mit fast 7 Milliarden Franken 1980 der drittgrösste Devisenbringer und mit etwa 240 000 Beschäftigten (wovon 70 000 in der Hotellerie²⁾) auch der drittgrösste Arbeitgeber der Schweiz ist.

Ein «Nulltarif» im Sinne der Initiative passt nach der Auffassung des Bundesrates deshalb nicht in das schweizerische Gesamtbild. Stattdessen sind die Instrumente zu finden und bereitzustellen, die es Bund und – mit gesteigerter Eigenverantwortung – Kantone ermöglichen, eine massvolle Entwicklung zu betreiben. Der Gesetzesentwurf eröffnet diese Möglichkeit, indem er dem Erwerb von Ferienwohnungen eine feste Grenze setzt und gleichzeitig den Kantonen die Kompetenz gibt, innerhalb dieser Grenze das Entwicklungstempo selbst zu bestimmen.

122.232 Hauptwohnungen

Der Standpunkt des Bundesrates zum Erwerb von Hauptwohnungen durch Ausländer mit fremdenpolizeilich bewilligten Daueraufenthalt erhellt aus seiner Botschaft vom 23. Oktober 1972 (BBl 1972 II 1241), wonach «... der Boden (...) in erster Linie den Landeskindern und jenen Ausländern reserviert bleiben (soll), die auf ihm arbeiten oder sonst mit ihm als Einwohner dauernd verbunden sind.»

¹⁾ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites; SR 935.1.

²⁾ Auf 1000 Betten entfallen in der Hotellerie etwa 460 Arbeitsplätze.

Dies trifft unverändert zu und verbietet es, Ausländern, die – mit Anwartschaft auf die Niederlassungsbewilligung – jahrelang bei uns leben und arbeiten, vom Erwerb einer Hauptwohnung auszuklammern. Es würde sich bei bisher jährlich rund 300 Bewilligungen unter diesem Titel auch um eine Überreaktion handeln, der zudem ein xenophober Beigeschmack anhaftet.

122.233 Kapitalanlage ausländischer Versicherer

Die in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassenen ausländischen Versicherungsunternehmen sind der Eidgenössischen Versicherungsaufsicht unterstellt und von Bundesrechts wegen verpflichtet, einen bestimmten Teil ihrer Reserven in Immobilien anzulegen. An der Erfüllung dieser Pflicht würde *Absatz 2 Buchstabe a* der Initiative sie hindern, sofern die technischen Reserven nicht als «Grundlage» des «Dienstleistungsbetriebs» – immerhin eine ungewöhnliche Interpretation – anzusehen wären. Um solche Widersprüche innerhalb des Bundesrechts zu vermeiden, müsste entweder den ausländischen Versicherern in der Schweiz – im Sinne einer Radikalkur – die Betriebserlaubnis entzogen werden, was angesichts des enormen Auslandsengagements unserer Schweizer-Versicherer ausländische Gegenmassnahmen von schwer abzuschätzender Tragweite auslösen dürfte; oder es müssten die bundesrechtlichen Anlagevorschriften verwässert werden, die einzig zum Schutz der Versicherten erlassen worden sind. Aus naheliegenden Gründen lehnt der Bundesrat die Initiative deshalb auch in diesem Punkt ab. Die einschränkenden Bedingungen des Gesetzesentwurfs garantieren, dass ausländische Versicherer in der Schweiz nur im engsten Rahmen und mit Zustimmung der Versicherungsaufsichtsbehörde des Bundes Grundstücke erwerben können.

122.234 Preisgünstiger Wohnungsbau

Dem Erwerb von Grundstücken, die dem preisgünstigen Wohnungsbau dienen, stand der Bundesrat zwar seit jeher mit Skepsis gegenüber. Der Bewilligungsgrund des preisgünstigen Wohnungsbaus war seinerzeit jedoch aus Rücksicht auf die besondere Situation im Kanton Genf und nur auf diesen zugeschnitten in den Bundesbeschluss aufgenommen worden.¹⁾ Ausschlaggebend waren die historisch gewachsene, enge Verbindung Genfs zum französischen Nachbarland, ein katastrophaler Wohnungsmangel und diesbezüglich nur äusserst geringes Investitionsinteresse aus der übrigen Schweiz. An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert. Der Bundesrat hält deshalb trotz Bedenken dafür, die bisherige Regelung – im Vertrauen auf eine weiterhin restriktive Praxis – grundsätzlich beizubehalten, zumal seit 1979 die Nachfrage nach Objekten des preisgünstigen Wohnungsbaus auch in anderen Kantonen als Genf erwacht ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf berechtigt deshalb die Kantone, in denen ein entsprechendes Bedürfnis besteht, diesen Bewilligungsgrund im Rahmen des Bundes- und des kantonalen Rechts über den preisgünstigen Wohnungsbau einzuführen.

¹⁾ Amtl. Bull. S 1973 21 und 224.

122.24 Ausnahmegewilligungen des Bundes

Die synoptische Übersicht zeigt, dass *Absatz 2 Buchstabe b* dem Bund wesentlich mehr Kompetenzen zur Erteilung von Ausnahmegewilligungen verleiht, als das geltende Recht und der Gesetzesentwurf. Nach der Auffassung des Bundesrates sind solche weitreichende Bundeskompetenzen mit der Grundtendenz zur gesteigerten Selbstverantwortung der Kantone und einer sinnvollen Aufgabenteilung nicht vereinbar.

122.25 Einsprachemöglichkeiten

Dem Anliegen von *Absatz 3* der Initiative kommen bereits das geltende Recht (Art. 12 und 13 BewB) und auch der Gesetzesentwurf (Art. 17 ff.), dieser insbesondere durch ein entsprechendes Beschwerderecht der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, nach. Diese Beschwerden richten sich zutreffend bereits gegen die Bewilligungen für den Erwerb, nicht erst gegen die Handänderungen. Unter letzteren sind landläufig die Eintragungen im Grundbuch zu verstehen, mit denen der Erwerb eines Grundstücks endgültig vollzogen wird.

122.26 Ausführungsgesetzgebung

Der geltende Bundesbeschluss und das kommende Gesetz stellen die Ausführungsgesetzgebung im Sinne von *Absatz 4* der Initiative dar. Der Bund überwacht den Vollzug nach geltendem Recht wie auch nach dem Gesetzesentwurf, indem die zuständige Bundesbehörde ihr Beschwerderecht ausübt.

122.3 Antrag des Bundesrates

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Initiative den Erwerb von Wohnraum, namentlich Zweitwohnungen, durch Personen im Ausland praktisch vollständig untersagen will. Eine Verschärfung in diesem Ausmass betrachtet der Bundesrat indes als unverhältnismässig. Die übrigen Begehren der Initiative laufen teilweise Gefahr, mit bestehendem Bundesrecht zu kollidieren, teilweise sind sie in der geltenden Regelung des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland schon verwirklicht oder werden es im vorliegenden Gesetzesentwurf.

Unter diesen Umständen und mit Blick auf den tatsächlichen Umfang des ausländischen Grundeigentums in der Schweiz lehnt der Bundesrat die Initiative ab. Der vorliegende, auf bereits vorhandene verfassungsrechtliche Grundlagen abgestützte Gesetzesentwurf vermag eine Überfremdung unseres Bodens ohne negative Begleiterscheinungen wirksam zu verhindern. Der Bundesrat sieht in ihm den indirekten, materiellen Gegenentwurf zur Volksinitiative.

Er beantragt Ihnen deshalb, Volk und Ständen die Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» unter Verzicht auf einen formellen Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

123 **Parlamentarische Vorstösse**

123.1 **Parlamentarische Initiative Schatz-St. Gallen**

Die Einzelinitiative fordert – und deckt sich darin vollständig mit der Volksinitiative – einen radikalen Stop des Erwerbs von Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsarten durch Personen im Ausland. Aus den soeben dargelegten Gründen kann der Bundesrat eine solche Lösung nicht gutheissen und beantragt Ihnen deshalb, die parlamentarische Initiative Schatz-St. Gallen abzuschreiben.

123.2 **Postulate Schaffer, Muheim (vom 20. 9. 1979) und Schalcher**

Das am 19. März 1975 überwiesene Postulat Schaffer (12 233) forderte im wesentlichen, die Bewilligungsvoraussetzungen für den Erwerb hotelmässig bewirtschafteter Zweitwohnungen so zu verschärfen, dass Umgehungen in Form verkappter konventioneller Zweitwohnungen ausgeschlossen würden. Dieses Begehren führte bereits am 11. Februar 1976 zu einer entsprechenden Änderung von Artikel 13 der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (AS 1976 607; vgl. oben Ziff. 112.4). Ein formeller Antrag auf Abschreibung des Postulates unterblieb jedoch irrtümlicherweise. Der Bundesrat benützt deshalb unter Hinweis auf den Gesetzesentwurf, der den Erwerb von Wohneinheiten in Apparthotels noch weiteren einschneidenden Bedingungen unterwirft, die Gelegenheit, Ihnen die nachträgliche Abschreibung des Postulates zu beantragen.

Die ursprünglich als Motionen eingereichten Postulate Muheim (78.348) und Schalcher (78.477) fordern den Bundesrat zu einer umfassenden Revision der geltenden Ordnung im Sinne einer Verschärfung auf. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kommt der Bundesrat dieser Einladung weitgehend nach und kann Ihnen deshalb die Abschreibung beider Postulate beantragen.

123.3 **Postulate Oehler, Wyler und Muheim (vom 8. Juni 1979)**

Alle drei Postulate betreffen den Problembereich der Immobiliengesellschaften. Ihre gemeinsame Grundforderung lautet, durch eine Pflicht zur Ausgabe von Namenaktien die Transparenz des Grundbuchs auch bei juristischen Personen herzustellen. Gleichzeitig wird, mit Blick insbesondere auf einen detaillierten Finanzierungsausweis und die Offenlegung der Treuhandverhältnisse, auch der Erlass von Kontrollvorschriften über die Gründung von Immobilienaktiengesellschaften angeregt.

Eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Professor Jäggi sel. gelangte zum Schluss, dass beispielsweise das Verbot von Immobiliengesellschaften oder fiskalische Nachteile für solche Gesellschaften nicht zielkonform wären. Im übrigen sei es kaum vertretbar, nur für den Bereich der Immobiliengesellschaften das praxisbewährte Institut der Treuhandgesellschaft neu zu gestalten. Eine solche Regelung würde ausserdem für bestimmte Wirtschaftszweige, wie etwa die Banken, unabsehbare Folgen haben.

Damit entfällt aber auch eine Beschränkung auf aktienrechtliche Massnahmen unter dem hier interessierenden Gesichtspunkt. Wie jede andere Lösung wäre sie nicht nur schwerfällig und kaum praktikabel, weil nicht kontrollierbar, sondern auch leicht zu umgehen. Aber auch im Zusammenhang mit einer zu verbessernden Transparenz des Grundbuches wären nicht zu übersehende Erschwerungen der Grundbuchführung zu befürchten; dies einmal abgesehen von der Frage, ob sich eine vermehrte Transparenz des Grundbuches nur gerade auf Immobiliengesellschaften, nicht aber auf juristische Personen mit anderen Zwecken erstrecken sollte und ob für die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken ein anderer Publizitäts-Massstab gelten soll als für das Gesellschaftskapital ganz allgemein. Zudem ist das Grundbuch kein geeignetes Instrument, um die Transparenz der Eigentumsverhältnisse an Immobiliengesellschaften zu erhöhen, weil es nach dem geltenden Grundbuchsystem des ZGB nur als Publizitätsmittel für die dinglichen Rechte an Grundstücken, nicht auch für die Beteiligungsverhältnisse an juristischen Personen dient. Der Bundesrat sieht daher mindestens zur Zeit keine Notwendigkeit für eine generelle Gesetzgebung über die Immobiliengesellschaften.

Dagegen lassen die Zielvorstellungen, die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verbunden sind, eine vermehrte Transparenz des Grundeigentümererwerbs durch ausländisch beherrschte juristische Personen wünschbar und zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften notwendig erscheinen. In diesem Rahmen werden die Postulate denn auch verwirklicht. So gilt nach Artikel 3 Buchstabe d als Erwerb eines Grundstücks auch der Erwerb eines Anteils oder der Nutznießung an Anteilen an einer juristischen Person, womit auch der Handel mit Inhaberaktien, Partizipations- oder Genussscheinen erfasst wird. Dies hat zur Folge, dass sich die zuständigen Behörden Klarheit über die tatsächlichen Verhältnisse verschaffen, einen detaillierten Finanzierungsausweis verlangen und somit auch Treuhandverhältnisse aufdecken können. Eine Bewilligung für den Erwerb eines Grundstücks wird nicht erteilt, solange diese Fragen nicht eindeutig beantwortet sind.

Der Bundesrat beantragt Ihnen mithin, die Postulate Oehler (11 270), Wyler (76.489) und Muheim (78.566), letzteres soweit es die Immobiliengesellschaften betrifft, abzuschreiben.

13 Ergebnis von Konsultationen

131 Studienkommission für die Revision des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Mit den Vorarbeiten zur Totalrevision des Bundesbeschlusses beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 20. Dezember 1978 eine Studienkommission, die von Bundesrichter Robert Patry präsi diert wurde und 15 Mitglieder¹⁾ umfasste. Sie hielt zwischen Januar 1979 und März 1980 insge-

¹⁾ Mitglieder: a. Ständerat Dr. Kurt Bächtold (von August 1979 bis Januar 1980 als Nachfolger von Nationalrat Dr. Ruedi Schatz sel.); Dr. Marco Dini, Delegierter für Wirtschaftsfragen des Kantons Wallis; Silvio Fasciati, Delegierter für Wirtschaftsför-

samt 16 zum Teil mehrtägige Plenarsitzungen ab. Im Verlaufe ihrer Beratungen hörte sie unter anderem zwei leitende Beamte des Amtes der Vorarlberger Landesregierung zur Praxis beim Grundstückerwerb durch Ausländer im österreichischen Bundesland Vorarlberg und Herrn Nationalrat Valentin Oehen im Zusammenhang mit der seinerzeit just lancierten Volksinitiative an.

Die Studienkommission wurde durch eine Arbeitsgruppe unterstützt, der neben Chefbeamten der Bundesämter für Statistik, Justiz, Raumplanung, Industrie-, Gewerbe und Arbeit sowie Verkehr auch Professor Jost Krippendorf vom Institut für Fremdenverkehr der Universität Bern angehörte. Sie hatte den Auftrag, der Studienkommission Informationen über die volkswirtschaftlichen, raumplanerischen und sozio-kulturellen Querbezüge der Gesetzgebung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu liefern.

132 Vorentwurf der Studienkommission

Der Vorentwurf, den die Studienkommission im April 1980 zusammen mit ihrem Schlussbericht²⁾ vorlegte, lässt sich stichwortartig wie folgt umreißen:

- Zusammenfassung der gesamten Rechtsmaterie in einem Erlass von 47 Artikeln bei verbesserter Lesbarkeit;
- bessere Erfassung der Immobiliengesellschaften durch Ausschluss des Erwerbs von beherrschenden Anteilen an Gesellschaften, die nicht gleichzeitig eine Betriebsstätte unterhalten;
- globale, über die rein finanzielle Beherrschung hinausgehende Definition der beherrschenden Stellung von Personen im Ausland;
- weiterentwickelte Kontingentierung der Ferien- und Zweitwohnungen unter
 - Wegfall der Unterscheidung zwischen «gesperrten» und «nicht gesperrten» Orten,
 - Unterscheidung zwischen herkömmlichen Zweitwohnungen und Ferienwohnungen mit Vermietungszwang,

derung des Kantons Graubünden; Dr. Balz Horber, Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes; Dr. Hans Huber, Notariatsinspektor i. R.; Prof. Jost Krippendorf, Universität Bern (Austritt am 16. Febr. 1979); Giovanni Maria Lepori, Rechtsanwalt und Notar, Lugano; Nationalrat Dr. Anton Muheim; Nationalrat Dr. Ruedi Schatz sel. (verstorben im Mai 1979); Werner Stern, Generalsekretär des Landwirtschafts-, Industrie- und Handelsdepartements des Kantons Waadt; Romain de Weck, Rechtsanwalt, Präsident der Bodenrechtskommission des Kantons Freiburg; Hans Weiss, Geschäftsleiter der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (seit Juli 1979 als Nachfolger von Dr. Ruedi Schatz sel.); Dr. Charles Wüthrich, Gerichtspräsident, Präsident der Bodenrechtskommission des Kantons Thurgau, Rechtsanwalt. Mitglieder aus der Bundesverwaltung: Dr. Alfred Muff, Stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Justiz; Dr. Reinhold Hotz, Bundesamt für Justiz, und Simon Huber, Chef der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung im BIGA. Mit beratender Stimme: der Chef der Sektion Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland im Bundesamt für Justiz (bis August 1979 Fürsprecher Heinz Hofmann, seither Dr. Elmar Reize). Die Herren Hans Huber, Alfred Muff und Anton Muheim gehörten bereits jener Studienkommission an, die unter dem Vorsitz von Oberrichter Jeanprêtre (Neuenburg) die Revision 1973 vorbereitet und damit den heute geltenden Bundesbeschluss massgeblich mitgestaltet hat (BBl 1972 II 1250).

²⁾ Vorentwurf und Schlussbericht der Studienkommission können beim Bundesamt für Justiz bezogen werden.

- Begrenzung der Anzahl der Zweit- und Ferienwohnungen in ausländischem Eigentum auf rund 20 Prozent des Gesamtbestandes der Zweitwohnungen in der Schweiz, indem pro Jahr nur ein entsprechender Prozentsatz der gesamten Zweitwohnungsproduktion an Personen im Ausland veräußert werden kann;
- Richtlinien für die Verteilung der Kontingente auf die und innerhalb der Kantone;
- bundesrechtliche Befugnis der Gemeinden, vorübergehend strengere als die gesetzlichen Erwerbsbeschränkungen für ihr Gebiet zu erlassen;
- Umwandlung des bisherigen Systems von Bewilligungsgründen (berechtigtes Interesse) und Verweigerungsgründen in ein solches mit allgemeinen und – je nach Nutzungsart des Grundstücks – unterschiedlichen besonderen Bewilligungsvoraussetzungen;
- Übernahme der in der Praxis bewährten Verfahrensbestimmungen des Bundesbeschlusses ohne wesentliche Änderungen.

133 Vernehmlassungsverfahren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat vom 9. Juli bis 30. November 1980 ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland durchgeführt. Insgesamt 73 Vernehmlassungsadressaten haben Antworten eingesandt, nämlich alle Kantone bis auf Appenzell I. Rh., die Parteien CVP, FDP, SP, SVP, LdU, LP, EVP, NA, PSA und 39 interessierte Organisationen.

Kurz zusammengefasst stellt sich das Ergebnis der Anhörung wie folgt dar: Der Kanton GL, der LdU und die Neue Helvetische Gesellschaft stimmten der Vorlage vorbehaltlos zu, die Kantone UR, SZ, OW, SO, BS, SH, AG und TG, die SVP und 11 in dieser Materie eher periphere Organisationen unter dem Vorbehalt kleinerer Korrekturen.

Die Kantone BE, LU, NW, ZG, FR, BL, SG, GR, TI, VS, NE und JU, die CVP, die SP, die LP, die EVP und die Sektion Jura des PSA sowie 20 Organisationen stimmten dem Vorentwurf zwar dem Grundsatz nach zu, machten ihre Zustimmung jedoch von einer Überarbeitung in wesentlichen Punkten – vor allem jenen, die von der Studienkommission als Neuerungen gedacht waren – abhängig.

Die Kantone ZH, AR, VD und GE, die FDP, die NA und 8 Organisationen, darunter der Anwaltsverband, schliesslich lehnten den Vorentwurf insgesamt ab und verlangten eine grundlegende Neubearbeitung.

Im allgemeinen wurde dem Vorentwurf entgegengehalten, er konzentriere den Gesetzeszweck nicht auf die Abwehr der Bodenüberefremdung, sondern räume der Wirtschaftsförderung zuviel Platz ein; die Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht sei zweifelhaft; die kantonale Eigenverantwortung werde nicht vergrössert, da der Bundesrat die wichtigsten Entscheide (z. B. Kontingentsberechnung und -verteilung) auf der Verordnungsstufe treffe, und die Kontingentierung wecke verstärkte Zweifel an der Verfassungsgrundlage.

Im einzelnen wurde die neuartige Erfassung der Immobiliengesellschaften als kompliziert und das geltende Recht nicht verschärfend empfunden; zudem könne die Definition der beherrschenden Stellung dabei ohne Präzisierung in der Verordnung zu willkürlicher Auslegung führen. Das Kontingentsystem beruhe – abgesehen von der Schwierigkeit, das «ausgewogene Verhältnis» zwischen Zweitwohnungen in schweizerischer und ausländischer Hand festzulegen – auf einer ungeeigneten Berechnungsgrundlage: die Koppelung der ausländischen Zweitwohnungserwerbe an die jährliche Zweitwohnungsproduktion schliesse gegebenenfalls antizyklische Massnahmen aus, da in Rezessionsphasen mit dem Rückgang der Zweitwohnungsproduktion auch die Veräusserung an Personen im Ausland – im Extremfall bis auf Null – sinken müsste, womit ohne Not auf willkommene Ankurbelungsmöglichkeiten verzichtet würde. Ausserdem bestehe die Eigenverantwortlichkeit der Kantone beim vorgeschlagenen Kontingentsystem im wesentlichen darin, vor der Bemessung und Verteilung der Kontingente durch den Bundesrat angehört zu werden. Auch die bundesrechtlichen Vorschriften über die kantonsinterne Verwendung der Kontingente werden als Beschneidung der kantonalen Eigenständigkeit aufgefasst, ebenso wie die direkt den Gemeinden zuerkannte Kompetenz zu weitergehenden Verschärfungen (Bewilligungssperre u. ä.). Die Umwandlung der bisherigen Bewilligungs- und Verweigerungsgründe in allgemeine und je nach Verwendungszweck des Grundstücks unterschiedliche besondere Bewilligungsvoraussetzungen schliesslich wird – insbesondere mit Bezug auf das staatspolitische Interesse als in jedem Fall zu prüfende Bewilligungsvoraussetzung – als teilweise nicht handhabbar und eine willkürliche Rechtsanwendung fördernd beurteilt.

2 Besonderer Teil

21 Ausarbeitung des Entwurfs

Am 15. April 1981 nahm der Bundesrat vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens¹⁾ Kenntnis, orientierte die Öffentlichkeit darüber und beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, den Vorentwurf der Studienkommission nach Massgabe des Vernehmlassungsergebnisses zu überarbeiten. Leitmaxime im materiellen Bereich sollte dabei sein, zum einen die Bewilligungspflicht für den Grundstückserwerb massvoll und unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Berggebiete zu verschärfen und zum anderen die kantonale Eigenverantwortung in diesem Rahmen soweit möglich zu stärken, d. h. auch hier die Idee der neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu verwirklichen. Im verfahrensrechtlichen Bereich, in dem bereits die Studienkommission weitgehend auf die praxisbewährten Vorschriften des Bundesbeschlusses zurückgriff, dränge sich dagegen mit Blick auf einzelne Verbesserungsvorschläge nur eine punktuelle Überarbeitung auf.

¹⁾ Die gleichentags veröffentlichte Zusammenstellung der Vernehmlassungen ist beim Bundesamt für Justiz erhältlich.

22 Grundzüge des Entwurfs

In formeller Hinsicht vereint der Gesetzesentwurf nun den wesentlichen Rechtsstoff in einem Erlass von 35 Artikeln. Die noch zu erarbeitende Vollziehungsverordnung kann sich auf die Regelung technischer Einzelfragen (z. B. Statistik) beschränken.

In materieller Hinsicht wurde der Gesetzesentwurf sodann konsequent auf die Abwehr der Überfremdung des Bodens ausgerichtet. Zielsetzungen der Konjunktur- oder Währungspolitik, der Raumplanung oder des Natur-, Heimat- oder Landschaftschutzes finden darin keinen Platz; sie sind durch die einschlägigen Spezialgesetzgebungen zu verwirklichen. Dessen ungeachtet wird das Gesetz unvermeidlich auch in Zukunft bis in diese Bereiche ausstrahlen, aber eben nur im Sinne virtueller Reflexwirkungen; Lenkungen kommen ihm dort nicht zu.

Nach reiflicher Überlegung hält der Bundesrat am System der Bewilligungspflicht fest. Sie ist nach wie vor das geeignete und flexible Instrument zur Steuerung des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland und hat sich im Laufe ihrer zwanzigjährigen Praxis eingespielt. Mit der in diesem Punkt kompromisslosen Studienkommission¹⁾ ist insbesondere die von Professor Henner Kleinewefers²⁾ als Alternative zur Bewilligungspflicht vorgeschlagene Regelung des ausländischen Grundstückerwerbs über Sondersteuern abzulehnen. Zwar wies der Bundesrat in seinem schon zitierten Kreisschreiben an die Kantonsregierungen vom 13. Juni 1960³⁾ – mit Vorbehalten – selbst auf denkbare fiskalische Differenzierungen gegenüber dem ausländischen Grundeigentum hin und stiess damit in den Kantonen Uri und Nidwalden auch auf Echo.⁴⁾

Die vorgeschlagene Sonderbesteuerung anstelle der allgemeinen Bewilligungspflicht würde indes den finanziell bessergestellten ausländischen Grundstückerwerbern vollends eine ungerechtfertigte Vorzugsstellung verschaffen. Abgesehen von der schwierigen Vereinbarkeit mit den schweizerisch-ausländischen Doppelbesteuerungsabkommen dürfte eine Sonderbesteuerung überdies aber auch kaum einen ausgeprägten Bremseffekt auslösen: zum Teil durch ihr heimatliches Steuerrecht motiviert, zum Teil durch die politisch, wirtschaftlich und sozial stabilen Verhältnisse in der Schweiz angezogen, sind ausländische Erwerber schon heute regelmässig bereit, weit über dem Schnitt liegende Preise für Grundstücke in der Schweiz zu entrichten.

Der Gesetzesentwurf ist vom Bemühen geprägt, die kantonale Eigenverantwortung im Rahmen des Möglichen auszuweiten. So unterbleibt in erster Linie jegliche Kontingentierung auf der Ebene des Bundes. Mit dem gleichen Ziel werden auch nur diejenigen Bewilligungsgründe bundeseinheitlich im Gesetz geregelt, die bereits anderweitig in enger Berührung mit Bundesrecht stehen. Als Beispiel seien die ausländischen Investitionen in Betriebsstätten erwähnt, zu de-

¹⁾ Schlussbericht, S. 12.

²⁾ NZZ 1979, Nr. 189, 236 und 276.

³⁾ Vorne Ziffer 112.1.

⁴⁾ Uri: Gesetz vom 27. Okt. 1963 über die Grundstückgewinnsteuer, Art. 15 (Amtsblatt 1963, 715); Nidwalden: Verordnung vom 15. Oktober 1960 über Grundstücksverkäufe an Ausländer (Amtsblatt 1960, 872).

ren Zulassung sich die Schweiz staatsvertraglich verpflichtet hat (dazu hinten Ziff. 6). Dagegen bleibt die nähere Regelung des Erwerbs jeglicher Art von Wohnraum (Dauer-, Zweit- und Ferienwohnungen, Wohneinheiten in Appart-hotels, sozialer Wohnungsbau) im Rahmen des Gesetzes der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten. Lokale und objektbezogene quantitative Höchstgrenzen setzt das Bundesrecht hier nur für den Erwerb von Ferienwohnungen, um in Zukunft weitere lokale Konzentrationen des ausländischen Wohnungseigentums mit ihren bekannten nachteiligen Folgen zu verhindern. Verhältnisse wie in Celerina, wo 850 von 1300 Wohnungen ausländische Eigentümer haben, können unter dem neuen Recht nicht mehr entstehen. Bis zur Erreichung der bundesrechtlich gesetzten Grenze bestimmen die Kantone die Entwicklung jedoch nach ihren individuellen Bedürfnissen in eigener Regie. Das Gesetz verleiht ihnen hierzu umfassende Kompetenzen, die sie nach Bedarf an die Gemeinden delegieren können. Sie reichen vom Erlass einer Bewilligungssperre über die Einführung einer Kontingentierung – auf kantonaler Ebene – bis zur Möglichkeit, ein Vorkaufsrecht an Wohnraum zugunsten bewilligungsfreier natürlicher Personen vorzusehen.

Auf die verschärften Bewilligungsvoraussetzungen und die Verweigerungsgründe wird im einzelnen bei der Erläuterung der Artikel näher eingetreten. Die wichtigste Verschärfung liegt aber sicherlich darin, dass zukünftig in Orten mit erheblichem ausländischen Grundeigentumsanteil kein Erwerb von Ferienwohnungen – ausser in Härtefällen – mehr bewilligt werden kann. Ebenso wenig ist eine Bewilligung noch möglich, wenn der Erwerber zuvor versucht hat, das Grundstück unter Umgehung der Bewilligungspflicht zu erwerben. In diesem Zusammenhang wurden auch die strafrechtlichen Sanktionen der Umgehungs-geschäfte verschärft. Der gewerbsmässig handelnde Täter etwa muss eine Gefängnisstrafe von mindestens sechs Monaten gewärtigen. Zwar werden auch mit dieser Erhöhung der Strafmasse Umgehungs-geschäfte nicht völlig verhindert werden können. Die generalpräventive und repressive Wirkung der Sanktion bei Entdeckung ist indes nach wie vor die erfolgversprechendste Methode.

Die Korrekturen im verfahrensrechtlichen Bereich werden ebenfalls unter den Erläuterungen der einzelnen Artikel näher beleuchtet. Im Vordergrund standen hier die Klärung der Rechtslage bei Nichtigkeit und Unwirksamkeit von Erwerbsgeschäften sowie beim Grundstückerwerb auf Versteigerungen, die Verbesserung der Vorschriften für das Verhalten von Grundbuchverwalter und Handelsregisterführer und schliesslich die Ausdehnung des Beschwerderechts gegen erstinstanzliche kantonale Erwerbssbewilligungen auf die Gemeinde, in der das betreffende Grundstück liegt.

23 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkung

Die materiellen Neuerungen werden im folgenden eingehend erläutert. Für den Kommentar zu Bestimmungen des geltenden Rechts, die ohne wesentliche inhaltliche Veränderung in den Gesetzesentwurf eingebracht werden konnten, wird hingegen auf die früheren Botschaften des Bundesrates verwiesen (BBl 1960 II 1261, 1964 II 1249, 1969 II 1385, 1972 II 1241, 1977 I 45).

Artikel 1

Artikel 1 nennt als einzigen Zweck des Gesetzes, den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland mit dem Ziel zu beschränken, eine Überfremdung des Bodens zu verhindern. Auch wenn angesichts der soziologischen, kulturellen und wirtschaftlichen Vielfalt der Verhältnisse in Kantonen und Regionen keine allgemeine ziffernmässige Überfremdungsgrenze auf Bundesebene gezogen werden kann, stellt das Gesetz damit sicher, dass der Boden in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt und der Umfang des ausländischen Grundeigentums dauerhaft auf einem tragbaren Mass stabilisiert werden kann. In der Konzentration auf diese einzige Zielsetzung wird die Funktion des Erlasses als Eckpfeiler – neben der Raumplanung – der bundesrätlichen Bodenpolitik sichtbar. Er ist mithin nicht mehr das polyvalente Instrument, als das der geltende Bundesbeschluss erhalten musste, obwohl er dazu nicht konzipiert war und den Erwartungen folglich nicht gerecht werden konnte. Gerade dies hatte ihm viel – hier nicht gerechtfertigte – globale Verurteilung eingetragen. Sicher wird auch das neue Gesetz unvermeidlich in Raumplanung, Landschaftsschutz, Konjunktur-, Regional- und Währungspolitik ausstrahlen, aber eben nur in dem Sinne, als es auf deren Zielsetzungen Rücksicht nimmt, soweit sein Zweck es zulässt. Die Problemlösung innerhalb dieser Bereiche ist und bleibt dagegen ausschliesslich Sache der betreffenden Spezialgesetzgebungen. An einem Beispiel verdeutlicht: Das vorliegende Gesetz hat Einfluss darauf, ob eine Person im Ausland Eigentümer einer Liegenschaft wird; hier endet sein Regelungsbereich aber auch schon. Dass jene Liegenschaft den Anforderungen des Landschaftsschutzes und der Raumplanung genügt, haben allein deren Gesetzgebungen, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Eigentümers, sicherzustellen. Scheitern sie, so kann die Verantwortung dafür nicht dem vorliegenden Gesetz angelastet werden, denn die Staatsangehörigkeit des Eigentümers hat auf das Erscheinungsbild einer Baute keinen Einfluss.

Artikel 2

Absatz 1 statuiert aus den bereits dargelegten Gründen und unter Hinweis auf die primäre Zuständigkeit der Kantone den Grundsatz der Bewilligungspflicht. Er entspricht damit Artikel 1 des geltenden Bundesbeschlusses (im folgenden: BewB).

Absatz 2 stellt klar, dass das Gesetz die Bewilligungsgründe abschliessend aufzählt. Der Erwerb von Grundstücken zu anderen als den in den Artikeln 7 und 8 genannten Verwendungszwecken ist ausgeschlossen (BGE 106 Ib 198).

Absatz 3 schlägt die Brücke zur zentralen Neuerung des Gesetzesentwurfs: der Zuständigkeit der Kantone, im Rahmen der Artikel 8, 9 Absatz 2 und 10 selbst über den Erwerb von Wohnraum durch Personen im Ausland auf ihrem Gebiet zu legiferieren.

Artikel 3

Personen im Ausland können grundsätzlich auch weiterhin Grundeigentum erwerben. Von einer bundeseinheitlichen Beschränkung auf den Erwerb von Bau-rechten wurde abgesehen, weil diese sich in ihrem Erscheinungsbild gegen aus-sen – für in der Regel drei Generationen – kaum vom Eigentum unterscheiden

und der relativ weitreichende Eingriff in die Eigentumsordnung deshalb unangemessen scheint. Dazu kommt, dass eine solche Regelung für die Beteiligung an bestehenden Gesellschaften mit Grundeigentum untauglich wäre: nach geltendem Recht besteht keine Handhabe, eine Gesellschaft im Hinblick auf eine ausländische Beteiligung zu verpflichten, ihr Grundeigentum zu veräussern bzw. in Baurecht umzuwandeln.

Eigentum im Sinne von *Buchstabe a* umfasst selbstverständlich auch das Stockwerk-, Mit- und Gesamteigentum. Gemeinderschaften nach Artikel 336 ff. ZGB, die nicht als Gesellschaften im Sinne des OR gelten, wären also hier zu subsumieren.

Buchstabe b beachtet nun auch terminologisch, dass nur eine persönliche Beteiligung an einer Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit möglich ist, nicht aber der Erwerb eines Anteils an ihrem Vermögen; denn das Gesellschaftsvermögen steht im Gesamteigentum der Gesellschafter. Da mithin jeder Gesellschafter direkten Durchgriff auf das Gesellschaftsvermögen hat, rechtfertigt es sich, die ausländische Beteiligung an einer Personengesellschaft (nach schweizerischem Recht Kollektiv- und Kommanditgesellschaft) bereits dann der Bewilligungspflicht zu unterstellen, wenn ein einziges Grundstück zum Vermögen gehört. Nach Artikel 2 Buchstabe c BewB war dies erst der Fall, wenn das Vermögen ganz oder überwiegend aus Grundstücken bestand.

Buchstabe c entspricht, abgesehen vom Einbezug der Nutzniessung, inhaltlich Artikel 3 Buchstabe d BewB.

Nach *Buchstabe d* hängt die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Anteilen an juristischen Personen neu von zwei Faktoren ab. Zum einen muss ihr Vermögen zu mehr als einem Drittel aus Grundstücken bestehen; hierin liegt eine Verschärfung gegenüber Artikel 2 Buchstabe c BewB, der es bei der Hälfte bewenden liess. Zum andern muss aber der Erwerb zu einer ausländischen Beherrschung führen, wie sie nachfolgend Artikel 5 umschreibt. Eine solche Einschränkung kannte das geltende Recht nicht. Sie findet ihre Rechtfertigung in der Tatsache, dass – anders als bei der Beteiligung an einer Personengesellschaft – nicht jeder Erwerb eines Anteils an einer juristischen Person zu Einfluss auf die ihr gehörenden Grundstücke führt. In diese Richtung zielte auch die Argumentation des Bundesgerichts im Fall Hinter Zünen AG (BGE 106 Ib 83). Überdies dürfte die Bewilligungspflicht bereits für den Erwerb geringster Anteile an juristischen Personen – etwa einer Aktie – wohl eine Lähmung des Börsenverkehrs verursachen, da das Immobilienvermögen der meisten grossen Unternehmungen mehr als einen Drittel ihrer Aktiven ausmacht.

Buchstabe e präzisiert Artikel 2 Buchstabe b BewB in dem Sinne, dass nicht erst die Ausübung sondern bereits die Begründung von Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechte als Erwerb gilt. Mithin bedarf es – weil solche Rechte handelbar sind – je eines Bewilligungsverfahrens bei Begründung und Ausübung.

Buchstabe f entspricht, redaktionell gekürzt, Artikel 2 Buchstabe e BewB.

Erfasst werden sollen hier insbesondere:

- langfristige Pacht- und Mietverträge, die dem Pächter oder Mieter über das Benutzungsrecht hinaus die Befugnis einräumen, die Liegenschaften aus- oder umzubauen (BGE 104 Ib 141);

- Grundpfandkredite und -darlehen, die den Grundeigentümer in eine Abhängigkeit zum Gläubiger bringen, die über die normalerweise im Schuldner/Gläubiger-Verhältnis bestehende hinausgeht (BGE 105 Ib 321);
- Bauherrschaften über Objekte, die dem Bauherrn nicht als ständige und betriebsnotwendige Geschäftseinrichtung dienen;
- Gründung und Betrieb von Vermittlungsagenturen zur Vermietung einer bestimmten Anzahl von Ferienwohnungen oder -häusern;
- Errichtung von Bauverboten auf Nachbargrundstücken.

Ausserdem ist *Buchstabe f* auch auf Stiftungen anwendbar, weil hier weder eine Beteiligung im Sinne von Buchstabe b noch der Erwerb von Anteilen am Vermögen im Sinne von Buchstabe d in Frage kommt.

Artikel 4

Nach *Buchstabe a*, erster Teil, der Artikel 5 Buchstabe a BewB entspricht, bleiben die Auslandschweizer weiterhin von der Bewilligungspflicht befreit. Für die in der Schweiz lebenden Ausländer bringt das Anknüpfen an die Niederlassungsberechtigung, die das vorliegende Gesetz mit dem neuen Ausländerrecht verbindet, eine je nach Staatsangehörigkeit unterschiedlich lange andauernde Bewilligungspflicht. Zwar erkennt Artikel 35 des Ausländergesetzes vom 19. Juni 1981 (BBl 1981 II 568) Ausländern grundsätzlich nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz das Recht auf Niederlassung zu, behält jedoch gleichzeitig anderslautende zwischenstaatliche Vereinbarungen vor. Solche¹⁾ bestehen heute mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Liechtenstein und den Niederlanden, deren Angehörige die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren erhalten. Die gleiche Vorzugsbehandlung geniessen nach ständiger Praxis jedoch auch die Staatsangehörigen von Finnland, Grossbritannien, Irland, Island, Luxemburg, Norwegen und Schweden sowie, gestützt auf Artikel 28 des seit dem 1. Januar 1981 in Kraft stehenden Asylgesetzes (SR 142.31), in der Schweiz anerkannte Flüchtlinge. Mit der Bundesrepublik, Österreich und Italien bestehen Abkommen²⁾, die in der «Fristenlösung» Artikel 35 Absatz 1 des Ausländergesetzes entsprechen. Ihre Angehörigen – aus denen sich der Hauptharst der Erwerbswilligen rekrutiert – und die der übrigen Staaten erhalten die Niederlassungsberechtigung, die unter Vorbehalt von *Buchstabe a*, zweiter Teil, das Ende der Bewilligungspflicht bedeutet, erst nach zehn Jahren.

Buchstabe a, zweiter Teil, geht zurück auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c BewB. Im Zusammenhang mit der in Artikel 33 Absatz 2 dieses Entwurfs vorgesehenen Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz militärischer Anlagen werden jedoch neu alle natürlichen Personen ausländischer Staatsangehörigkeit – ohne Rücksicht auf ihre allfällige Niederlassungsberechtigung – für den Erwerb eines Grundstücks in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage der Bewilligungspflicht unterstellt. Diese Ausdehnung der Bewilligungspflicht ist eine Konsequenz der Tatsache, dass Grundstücke durch einen niederlassungsbe-

¹⁾ Vgl. für Liechtenstein SR 0.142.115.142; die übrigen Abkommen werden im Rahmen der Vollzugsbestimmungen zum neuen Ausländergesetz veröffentlicht.

²⁾ SR 0.142.111.631.1 und 0.142.114.548; das Abkommen mit der Bundesrepublik wird im Rahmen der Vollzugsbestimmungen zum neuen Ausländergesetz veröffentlicht.

rechtigten Ausländer die militärische Sicherheit objektiv gleich gefährden kann wie der Erwerb durch einen Ausländer mit weniger als fünf oder zehn Jahren Aufenthalt.

Buchstabe b fasst Artikel 3 Buchstabe a, zweiter Teil, und Buchstabe b BewB zusammen, differenziert aber nach statutarischem und tatsächlichem Sitz der Gesellschaft und lässt die Bewilligungspflicht eintreten, wenn auch nur einer davon im Ausland liegt. Zusätzlich bezieht er die neuestens besonders im Kanton Tessin in auffallender Häufigkeit zu beobachtende Sitzverlegung ins Ausland ein, die eine Gesellschaft bewilligungspflichtig macht. Nach Artikel 15 Absatz 4 verweist der Handelsregisterführer solche Gesellschaften vor der Löschung in jedem Falle an die erstinstanzliche kantonale Bewilligungsbehörde. Alsdann kann die Gesellschaft nur Eigentümerin in der Schweiz gelegener Grundstücke bleiben, wenn ein Bewilligungsgrund gegeben ist. Andernfalls wird die Löschung im Handelsregister mit der Auflage verknüpft, die Grundstücke innert bestimmter Frist zu veräußern.

Buchstabe c entspricht Artikel 3 Buchstabe c BewB, führt indes analog zum vorangehenden *Buchstaben b* die Unterscheidung zwischen statutarischem und tatsächlichem Sitz ein und lässt den Nachweis einer allfälligen inländischen Beherrschung erst zu, wenn beide Sitze in der Schweiz liegen. Wie bei Artikel 3 Buchstabe d definiert sich die eventuelle ausländische Beherrschung auch hier nach Artikel 5.

Buchstabe d über die sogenannten Treuhandgeschäfte entspricht sinngemäss dem seinerseits auf Artikel 2 Buchstabe e BewB beruhenden Artikel 4 der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (im folgenden BewV).

Artikel 5

Artikel 5 stellt gesamthaft eine gestützt auf Erfahrungswerte aus der Praxis präzisierete Fassung von Artikel 5 BewV dar. *Absatz 1* definiert die ausländische Beherrschung dem Grundsatz nach: sie liegt im gleichwie gearteten entscheidenden Einfluss von Personen im Ausland auf die Verwaltung oder Geschäftsführung. Die *Absätze 2 und 3* zählen anschliessend jeweils alternativ die konkreten Bedingungen auf, unter denen dieser entscheidende Einfluss auf Kapital- und Personengesellschaften von Gesetzes wegen zu vermuten ist.

Dabei erübrigt es sich, in Absatz 2 Buchstabe a auch das Genussscheinkapital zu erwähnen: nach geltendem Recht kommt den Genussscheinen ein Nennwert zu, so dass sie dem Partizipationsscheinkapital zu subsumieren sind. Sollten sie unter einem künftigen Recht ihres Nennwertes verlustig gehen, fielen sie als Kredit unter Absatz 2 Buchstabe d. Jene Bestimmung und parallel dazu Absatz 3 Buchstabe c für Personengesellschaften lassen eine ausländische Beherrschung auch vermuten, wenn die Schulden der Gesellschaft zu mehr als der Hälfte gegenüber bewilligungspflichtigen Personen im Ausland bestehen. Unter «Schulden» in diesem Sinne sind diejenigen finanziellen Verpflichtungen der Gesellschaft gegenüber Gesellschaftern oder Dritten zu verstehen, die neben den bereits von Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe b erfassten Eigenmitteln zu den Gesellschaftspassiven gehören.

Artikel 6

Artikel 6 fasst die bisher in den Artikeln 5 BewB und 12a BewV geregelten Ausnahmen von der Bewilligungspflicht – mit Änderungen – zusammen. Die *Buchstaben a–c* entsprechen im wesentlichen Artikel 5 Buchstaben b und b^{bis} BewB. *Buchstabe a* bedeutet für den Ehegatten, dass er auch im Rahmen eines Erbgangs bewilligungsfrei erwerben kann. Neu beschränkt *Buchstabe b* den Kreis der nicht bewilligungspflichtigen Erben auf Aszendenten und Deszendenten des Erblassers, und zwar ohne deren Stämme (analog Art. 328 ZGB). Diese auf praktischen Erfahrungen beruhende Lösung erlaubt einem Erblasser indes gleichzeitig, ein Grundstück durch letztwillige Verfügung bewilligungsfrei z. B. auch einem Enkel zu übertragen, der potentieller gesetzlicher Erbe ist. Ebenfalls neu beschränkt *Buchstabe c* den Kreis der bisher nicht bewilligungspflichtigen Blutsverwandten des Veräusserers auf dessen Geschwister, die überdies bereits Mit- oder Gesamteigentum am Erwerbsobjekt haben müssen. Damit können die Bodenhortung innerhalb einer Familie verhindert und in diesem Bereich schwierig nachzuweisende Umgehungsgeschäfte wirksam abge bunden werden.

Die *Buchstaben d–f* nehmen Artikel 12a Absatz 3 BewV auf. Allerdings rechtfertigen nach *Buchstabe e* nur Meliorationen nach kantonalem oder Bundesrecht, nicht auch privatrechtliche, einen bewilligungsfreien Grundstückabtausch. Als «geringfügige Flächen» nach *Buchstabe f* gelten bei Grenzbereinigungen etwa 50 qm bzw. eine Erhöhung der Stockwerkwertquote von höchstens 10 Prozent.

Buchstabe g entspricht Artikel 5 Buchstabe c BewB. Zusätzlich wird die Möglichkeit geschaffen, neben Organisationen des Völkerrechts aus höherem Landesinteresse auch ausnahmsweise andere Erwerber von der Bewilligungspflicht zu befreien. Zuständig in solchen Fällen ist nach Artikel 13 Buchstabe b das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, das den Entscheid im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizei- sowie dem Volkswirtschaftsdepartement und in engem Kontakt mit dem Kanton fällt, in dem das zu erwerbende Grundstück liegt. Das Departement stellt gleichzeitig sicher, dass die Fläche des Grundstücks den absolut notwendigen Umfang nicht übersteigt, weil dies auch bei bewilligungspflichtigem Erwerb zur Verweigerung des Gesuches führen würde.

Artikel 7 und 8

Die Artikel 7 und 8 stellen die zentrale Neuerung des Gesetzesentwurfs dar; sie bringen die Unterscheidung zwischen bundeseinheitlichen und kantonalen Bewilligungsgründen. Die allgemeinen Bewilligungsgründe des Artikels 7 gelten von Gesetzes wegen auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft, jene des Artikels 8 betreffend den Erwerb von Wohnraum nur in dem Kanton, der einen oder mehrere von ihnen auf dem Wege seiner Gesetzgebung für sein Gebiet zulässt. Verzichtet er darauf, so können Personen im Ausland auf seinem Territorium nur Grundstücke zu den in Artikel 7 zugelassenen Zwecken – also keinerlei Wohnraum – erwerben.

Artikel 7 regelt bundeseinheitlich Bewilligungsgründe, deren gemeinsamer Nenner darin liegt, dass das Bundesrecht sie vorzeichnet. Sie bestehen beim Grundstückserwerb zu Betriebszwecken in staatsvertraglichen Verpflichtungen (dazu

hinten Ziff. 6), beim Erwerb durch ausländische Versicherer in deren Zulassung zum Geschäftsbetrieb mit der Verpflichtung der teilweisen Anlage ihrer Reserven in Grundstücken, beim Erwerb zu Personalvorsorgezwecken oder gemeinnützigen Zwecken in der Verpflichtung zur mündelsicheren Anlage des Stiftungsvermögens, bzw. im Steuerrecht des Bundes und schliesslich beim Erwerb durch Auslandsbanken in deren Zulassung zum Geschäftsbetrieb, die auch zum Hypothekengeschäft berechtigt.

Absatz 1 Buchstabe a übernimmt sinngemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b BewB. Es entfällt jedoch der Vorbehalt der Wohnraumentfremdung, deren Verhinderung Sache der Ortsplanung ist. Im Sinne einer Gleichbehandlung aller gewerblichen Betriebe wird neu der Grundstückerwerb auch für im Handelsregister nicht eingetragene Handwerksbetriebe gestattet, der sich schon aus ausländerechtlichen Zuzugsbeschränkungen in engen Grenzen halten wird. Ebenso ist neu der Erwerb eines Grundstücks zur Ausübung eines freien Berufs möglich. Die Annahme einer «ständigen Betriebsstätte» setzt dabei Betriebseinrichtungen von erheblichem Umfang – wie beispielsweise die Praxiseinrichtung bei Medizinalberufen – voraus. Wie bisher gelten die blossе Bauherrschaft über Objekte, die dem Bauherrn nicht als ständige und betriebsnotwendige Geschäftseinrichtung dienen, und das blossе Überlassen von Wohnraum nicht als Betriebsstätte. Grundstücke, die der Urproduktion dienen (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), gelten auch weiterhin nur in Ausnahmefällen als Betriebsstätte. Die tatsächliche Leitung der Betriebsstätte durch den Erwerber wird nicht mehr gefordert, nachdem sich dieses Erfordernis gegenüber juristischen Personen mit Sitz im Ausland kaum je befriedigend durchsetzen lässt. Überdies läuft es Gefahr, mit dem OECD-Kodex über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der eine solche Einschränkung für Direktinvestitionen in Betriebsstätten nicht kennt, zu kollidieren.

Buchstabe b verstärkt gegenüber dem alten Regime unter Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c BewB die Kontrollfunktion der Versicherungsaufsichtsbehörde des Bundes. Neu sind insbesondere auch die allgemein anerkannten Anlagegrundsätze (Sicherheit, Rentabilität, Liquidität, unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung) zu beachten. Ausserdem wird die bisherige Ungleichbehandlung von Lebens- und Nicht-Lebensversicherern, die auf den unterschiedlichen Ausscheidungsmodalitäten für technische Reserven beruhte, durch die neue Formulierung beseitigt. Die «als technisch notwendig erachteten Rückstellungen für das Schweizer Geschäft» bilden damit die obere Grenze des Grundeigentums ausländischer Versicherer. Ist sie erreicht, so kann der ausländische Versicherer – wie eine Auslandsbank nach Buchstabe d – weitere Grundstücke nur noch zur Deckung pfandgesicherter Forderungen in Zwangsverwertungen und mit der Auflage der Wiederveräusserung innerhalb von zwei Jahren erwerben.

Buchstabe c entspricht Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e BewB, beschränkt den Erwerbsgrund der Personalvorsorge mit Blick auf die ständige Praxis aber nun auch redaktionell klar auf das Personal inländischer Betriebe (unveröffentlichter BGE vom 3. Sept. 1980 i. S. P. AG).

Buchstabe d knüpft an das bundesrätliche Versprechen aus dem Jahre 1977 (BBl 1977 I 52) an, die Möglichkeit des Grundstückerwerbs durch Auslandsbanken

in der Schweiz näher zu prüfen. Die bereits bei jener Gelegenheit geäußerten Gedanken und die Tatsache, dass jedenfalls ein ausnahmsweiser und vorübergehender Erwerb von Grundeigentum durch Auslandsbanken den vom Gesetz verfolgten Zweck nicht vereitelt, führen deshalb zum Kompromissvorschlag des Buchstaben d. Danach können Auslandsbanken im Rahmen von Zwangsverwertungen ein Grundstück zur Deckung einer Forderung erwerben, die durch dieses Grundstück pfandgesichert war. Der Erwerb wird jedoch zwingend mit der Auflage verknüpft, das Grundstück spätestens innert zweier Jahren wieder zu veräußern.

Absatz 2 regelt den vom Bundesbeschluss bisher nicht erfassten Erwerb durch bewilligungspflichtige Erben, die keinen Bewilligungsgrund für den Erwerb geltendmachen können. Die Praxis löste diese Fälle behelfsmässig, indem Erben der Eigentumserwerb unter der Bedingung gewährt wurde, das Grundstück gleichzeitig wieder zu veräußern. Erwerb und Verlust des Eigentums mussten somit in einem einzigen Akt im Grundbuch eingetragen werden, was für Erben und Behörden bis zu jenem Zeitpunkt Rechtsunsicherheit bedeutete. Nach Absatz 2 wird den Erben nun zur ordnungsgemässen Liquidation des Grundstücks der vorübergehende Eigentumserwerb – mit Eintrag im Grundbuch – unter der Auflage der Wiederveräußerung innerhalb von zwei Jahren bewilligt. Parallel zu dieser Neuerung verpflichtet Artikel 14 die Erben, umgehend ein entsprechendes Bewilligungsgesuch einzureichen, im Säumnisfälle mit den Strafsanktionen nach Artikel 24. Mit dieser Regelung dürften Fälle, in denen Erben je nach Arbeitsweise des zuständigen Grundbuchamtes jahrelang unter dem Namen des Erblassers unbehelligt Nutzen aus Grundstücken ziehen konnten, weitgehend verhindert werden.

Absatz 3 regelt den – zahlenmässig nicht ins Gewicht fallenden – Erwerb in Härtefällen. Danach können Personen im Ausland, wenn auf seiten des Veräußerers ein Härtefall vorliegt, Grundstücke unter allen Titeln des Artikels 8 erwerben, gleichgültig, ob ein entsprechender kantonaler Bewilligungsgrund angeufen werden kann oder – beim Erwerb einer Ferienwohnung – das ausländische Grundeigentum im betreffenden Ort den Höchstumfang nach Artikel 9 Absatz 2 überschritten hat. Absatz 3 verzichtet damit gegenüber Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b BewVF auf eine Beschränkung der Härtefälle nach dem bisherigen Verwendungszweck des Grundstücks (unveröffentlichter BGE vom 6. März 1981 i. S. B.). Dessen ungeachtet bleibt auch in Zukunft die restriktive Praxis des Bundesgerichts in Härtefällen massgebend (BGE 102 Ib 329, 104 Ib 15). Ein Härtefall setzt also eine nachträglich eingetretene, unvorhersehbare und nicht anders abwendbare Notlage voraus. Im besonderen muss der Veräußerer nachweislich alles unternommen haben, um sein Grundstück – unter zumutbaren Konditionen – an bewilligungsfreie Personen zu verkaufen oder eventuell auch zu vermieten oder zu verpachten.

Artikel 8 Absatz 1 enthält den Katalog der Bewilligungsgründe, welche die Kantone nach Massgabe ihrer besonderen Bedürfnisse auf ihrem Gebiet zulassen können. Sie betreffen ausnahmslos den Erwerb von Wohnraum, der bis anhin zahlenmässig den Löwenanteil der jährlich erteilten Bewilligungen beanspruchte. Grundsätzlich wären die Bewilligungsgründe – oder auch nur einer davon – durch kantonales Gesetz einzuführen. Im Hinblick auf den Zeitbedarf

der Gesetzgebungsverfahren relativiert Artikel 32 Absatz 2 diese Bestimmung jedoch in dem Sinne, dass die Bewilligungsgründe vorläufig auch auf dem Verordnungsweg für anwendbar erklärt werden können. Solche Verordnungen bleiben jedoch längstens bis Ende 1985 in Kraft. Es dürfte sich im übrigen von selbst verstehen, dass ein Kanton bei der Zulassung des Erwerbs von Wohnraum ausser dem Rahmen, den ihm die Artikel 8–10 vorgeben, auch die in Artikel 4 BV verankerten Grundsätze beachtet.

Buchstabe a geht zurück auf Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d BewB und umfasst nach wie vor den Erwerb von Grundstücken zur Erstellung von zinsgünstigen Mietwohnungen und den Erwerb bestehender Objekte des sozialen Wohnungsbaus. Die Änderung gegenüber dem geltenden Recht liegt materiell darin, dass dieser Bewilligungsgrund, obwohl ebenfalls im Bundesrecht vorgezeichnet, in zahlreichen Kantonen auf Ablehnung stösst und ihnen deshalb nicht als allgemeiner Bewilligungsgrund von Bundesrechts wegen aufgezwungen werden soll.

Buchstabe b entspricht Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 BewB. Neu wird der Erwerb einer Hauptwohnung nur noch für die Dauer des Wohnsitzes bewilligt, d. h. mit der Auflage verbunden, die Hauptwohnung bei Aufgabe des Wohnsitzes zu veräussern.

Buchstabe c entspricht Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1 BewB, ergänzt durch eine ähnliche Beschränkung wie in Buchstabe b.

Buchstabe d erfasst die wesentlichen Elemente aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 3 BewB und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsarten durch Personen im Ausland (im folgenden: BewVF). Zusätzlich wird für Fremdenverkehrsarten in Nicht-Berggebieten der Bedürfnisnachweis anhand einer amtlichen Entwicklungsplanung – analog zu den regionalen Entwicklungskonzepten für Orte in Berggebieten – gefordert. Darunter sind weniger die kantonalen Richtpläne zu verstehen, da sie die Grundsätze des Raumplanungsrechts für Nutzung und Besiedlung auf kantonaler Ebene konkretisieren und deshalb in der Regel nicht geeignet sind, einen lokalen Bedarfsnachweis zu erbringen. Entscheidend werden vielmehr lokale und regionale Einzelplanungen sein, die von den zuständigen Behörden erarbeitet oder anerkannt worden sind. Die «im Verhältnis zu anderen Beherbergungsformen ausgewogene Entwicklung des Fremdenverkehrs» ruft die Kantone erneut und eindringlich auf, auch bei der ihnen obliegenden Bestimmung der für den Ferienwohnungserwerb in Frage kommenden Orte der Vermietung von Ferienwohnungen durch Einheimische gegenüber der Erstellung neuer Wohnungen in ausländischem Eigentum gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Bundesrat hat dies getan, indem er in seinem Gesetzesentwurf den Erwerb von Ferienwohnungen¹⁾ – im Gegensatz zu den anderen Wohnraumarten – bundesrechtlich eine obere Grenze setzt. In diesem Sinne ist Buchstabe d nicht isoliert zu betrachten, sondern in engstem Zusammenhang mit Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10 zu lesen.

¹⁾ Der Begriff «Ferienwohnungen» in Buchstabe d wurde lediglich gewählt, um Verweisungen auf diese Kategorie Zweitwohnungen in den nachfolgenden Artikeln zu vereinfachen.

Buchstabe e und Absatz 2 greifen für den Erwerb von Wohneinheiten in Apparthotels die Regelung aus Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 5 Buchstabe a und c BewVF auf. Mit dem Ziel, die Funktion des Apparthotels als Betriebsstätte langfristig zu sichern, werden jedoch wesentliche Präzisierungen angebracht. Dazu gehören namentlich der Bedürfnisnachweis gestützt auf eine entsprechende Entwicklungsplanung – für die das unter Buchstabe d Gesagte gilt – nach *Absatz 2 Buchstabe a*, die verstärkte Kontrolle des baulichen und betrieblichen Konzepts des Hotels durch die Gesellschaft für Hotelkredit nach *Buchstabe c* und die strikte Trennung zwischen Eigentum an Wohneinheiten und Eigentum an den Hotelbetriebseinrichtungen nach *Buchstabe d*. Nach menschlichem Ermessen dürften diese Bestimmungen die Veräusserung von als Apparthoteleinheiten getarnten konventionellen Ferienwohnungen wirksam verhindern. Im einzelnen gibt *Absatz 2* noch Anlass zu folgenden Bemerkungen: *Buchstabe a* gestattet, da sich der Bedürfnisnachweis ganz allgemein auf das Hotelbettenangebot bezieht, neu auch ausländisch finanzierte Apparthotels in Städten, die keine Fremdenverkehrsorte sind. Das «angemessene Dienstleistungsangebot» in *Buchstabe b* fordert in der Regel ein Hotel mit vollen hotelmässigen Dienstleistungen. Nur in Ausnahmefällen, wenn ein Ort zwar der Verbesserung des Hotelbettenangebotes bedarf, hingegen über ausreichend Verpflegungsbetriebe verfügt, kann auch ein Garni-Hotel in Frage kommen.

Die in *Buchstabe c* erwähnte Gesellschaft für Hotelkredit (vgl. dazu BG vom 1. Juli 1966 SR 935.12) steht derzeit im Begriff, ihre Richtlinien für die Begutachtung von Apparthotelprojekten nach Massgabe des vorliegenden Gesetzesentwurfs zu revidieren. Zu den besonderen Anlagen und Einrichtungen im Sinne von *Buchstabe d* gehören neben Restaurants, Bars, Küche, Sport- und Freizeitanlagen sowie Personalunterkünften auch Eingang, Lifte, Treppenhaus und die Versorgungseinrichtungen wie etwa die Heizung. Durch die Trennung des Eigentums soll erreicht werden, dass die Stockwerkeigentümergeinschaft keinen Einfluss auf den Hotelbetrieb erhält, da dies Umgehungsmöglichkeiten zu eröffnen geeignet ist. So würde auch eine aus den Eigentümern der Wohneinheiten gebildete selbständige juristische Person nicht als «Dritter» im Sinne von Buchstabe d anerkannt. Eine von diesen unabhängige natürliche oder juristische Person im Ausland könnte hingegen Eigentümerin des Hotelbetriebs sein. *Buchstabe e* schliesslich fordert, dass mindestens zwei Drittel der Wohneinheiten hotelmässig bewirtschaftet werden müssen, damit das Hotel als Apparthotel im Sinne des Gesetzes gilt. Im Gegensatz zum geltenden Recht fördert diese Lösung die Sanierung bestehender Hotels, indem dem Betrieb je nach Grösse eine beschränkte Anzahl konventioneller, nicht hotelmässig bewirtschafteter Ferienwohnungen angegliedert werden kann. Aus der Veräusserung dieser Ferienwohnungen können – ganz oder teilweise – die Mittel zur Sanierung der übrigen Wohneinheiten geschöpft werden, die damit im Alleineigentum des Hoteliers bleiben.

Absatz 3 ermächtigt die Kantone, die Orte zu bestimmen, die gestützt auf entsprechende Entwicklungsplanungen nach Absatz 1 Buchstabe d oder Absatz 2 Buchstabe b des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland und/oder der Verbesserung des Hotelbettenangebotes bedürfen.

Artikel 9

Die Verweigerungsgründe von *Absatz 1 Buchstaben a–d* entsprechen denen, die heute aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c BewB sowie Artikel 12a Absätze 1 und 2 BewV hervorgehen. So lässt *Buchstabe b* z. B. bei Betriebsstätten nur den Erwerb des unmittelbar betriebsnotwendigen Bodens zu. Der Erwerb zusätzlicher Landreserven setzt entsprechende konkrete Projekte voraus (unveröffentlichter BGE vom 14. März 1980 i. S. S. AG). In *Buchstabe d* entfällt das als kleinlich empfundene Verbot des Erwerbs einer Zweitwohnung durch einen Ausländer, der Wohnsitz in der Schweiz hat und Eigentümer seiner dortigen Hauptwohnung ist. Neu ist nach *Buchstabe e* zwingend die Bewilligung für den Erwerb desjenigen Grundstücks zu verweigern, das der Gesuchsteller vorher unter Umgehung dieses Gesetzes zu erwerben trachtete.

Als wesentliche Neuerung setzt *Absatz 2* eine bundesrechtliche Höchstgrenze für den Bestand an Ferienwohnungen in ausländischem Eigentum pro Ort. Diese Grenze darf im Gegensatz zum geltenden Recht nicht mehr überschritten werden; abgesehen von Härtefällen sind Ausnahmegewilligungen ausgeschlossen. Schweizerische und ausländische Grundeigentümer können grundsätzlich erst dann wieder ein Grundstück an Personen im Ausland veräussern, wenn der Anteil des ausländischen Grundeigentums durch Rückübertragung in das Eigentum bewilligungsfreier Personen entsprechend unter die Grenze zurückgefallen ist. In Orten, die den ausländischen Anteil an Ferienwohnungen nicht zu ermitteln im Stande sind, gilt die Vermutung, dass die zulässige Grenze überschritten ist, weshalb ausser in Härtefällen keine Bewilligung für den Erwerb einer Ferienwohnung erteilt werden darf. Im übrigen ist für die Berechnung des ausländischen Anteils neu der bewilligte Erwerb ausschlaggebend. Damit wird die Berechnung gegenwartsbezogen, während nach geltendem Recht auf den mit zeitlicher Verzögerung im Grundbuch eingetragenen Erwerb abgestellt wird. Die zulässige Anzahl ausländischer Ferienwohnungen bestimmt sich alternativ nach drei Erfahrungswerten: wie bisher lokal nach Fläche und Steuerwert des ausländischen Grundeigentums in der Bauzone eines Ortes sowie pro Objekt nach Anlagekosten bzw. Stockwerkquoten, und neu lokal nach dem Gesamtwohnungsbestand. Wird der zulässige Anteil auch nur in einem der drei Bereiche überschritten, so zieht dies die Verweigerung einer Bewilligung nach sich.

Den Anteil nach Fläche und Steuerwert senkt *Buchstabe a* von bisher je 10 Prozent auf 5 Prozent der Fläche bei gleichbleibenden 10 Prozent Steuerwert. Die Praxis zeigte, dass Bewilligungssperren fast ausnahmslos auf die Überschreitung des zulässigen Steuerwertes zurückgingen, während die Fläche den Grenzwert kaum je erreichte. Als Beispiele aus letzter Zeit seien etwa folgende Orte genannt: Gruyères FR (Fläche: 5,0%/Steuerwert: 10,2%), Cademario TI (6,08 bzw. 15,28%), Bullet VD (1,93 bzw. 11,74%) und Leytron VS (5,7 bzw. 14,2%). Auch in Orten, mit deren Sperrung in naher Zukunft zu rechnen sein dürfte, kündigt sich keine Tendenzwende an: Capolago (1,86 bzw. 7,59%), Magadino (5,34 bzw. 7,96%), Val-d'Illiez (2,51 bzw. 8,97%), Wiler/Lötschen (6,17 bzw. 9,46%). Das Absenken des zulässigen Flächenanteils auf 5 Prozent stellt damit eine massvolle Verschärfung dar, die dazu beiträgt, Orte mit sehr grossen Bauzonen besser zu erfassen.

Buchstabe b limitiert den ausländischen Anteil alternativ zu Buchstabe a auf 20 Prozent, gemessen am Gesamtwohnungsbestand eines Ortes. Dieser Prozentsatz entspricht dem heutigen ausländischen Anteil am Gesamtbestand der Zweitwohnungen in der Schweiz und gleichzeitig jenem, der auch bei der ausländischen Wohnbevölkerung eine Grenze signalisierte. Er kann bis zur Auswertung der eidgenössischen Wohnungszählung 1980 nicht auf konkrete Erfahrungswerte abgestützt werden, dürfte jedoch in der Erfolgswirksamkeit aller Voraussicht nach mit den übrigen Grenzwerten harmonisieren. Missverhältnisse wie in Arosa oder Celerina, wo sich 42 bzw. 65 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes in ausländischem Eigentum befinden, werden jedenfalls in Zukunft ausgeschlossen.

Buchstabe c ermöglicht die Begrenzung des ausländischen Eigentumsanteils pro Objekt, die Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a BewVF bisher nur in der Bewilligungssperre unterliegenden Fremdenverkehrsorten vorsah, neu in allen Fremdenverkehrsorten. Bemessungsgrundlage bilden die Anlagekosten bzw. bei Stockwerkeigentum die Wertquoten. Ihnen wurde im Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Studienkommission als alternative Messgrösse die Bruttogeschossfläche gegenübergestellt. Der Bundesrat bevorzugt indes das alte System, da es sich in der Praxis seit 1976 problemlos eingespielt hat.

Absatz 3 verpflichtet die Bewilligungsbehörde, in jeder Bewilligung den aktuellen Stand des ausländischen Grundeigentums darzulegen. Damit wird eine Lücke vermieden, die bis anhin zwischen dem Erreichen des zulässigen ausländischen Grundeigentumsanteils in einem Ort und dem Inkrafttreten der Bewilligungssperre durch ihre Veröffentlichung in der Gesetzessammlung entstand, und die auch das Bundesgericht in seiner Entscheid vom 10. Juli 1981 i. S. S. nur behelfsmässig überbrücken konnte.

Artikel 10

Artikel 10 gibt den Kantonen das Instrumentarium in die Hand, einerseits den Erwerb von Ferienwohnungen innerhalb des bundesrechtlich gesetzten Rahmens von Artikel 9 Absatz 2 optimal ihren Verhältnissen anzupassen und anderseits die Entwicklung im Sektor Hotellerie/Apparhotellerie vermehrt zu steuern.

Absatz 1 zählt die zur Steuerung des Ferienwohnungserwerbs in Frage kommenden Massnahmen auf, deren Ausgestaltung und Geltungsdauer im einzelnen dem pflichtgemässen Ermessen der Kantone überlassen bleibt. Problemlos handhabbar sind jene der Buchstaben a und b. Dabei verweist *Buchstabe a* unter Vorbehalt der Härtefälle auf den massgeblichen ausländischen Anteil nach Artikel 9 Absatz 2 und entspricht mit Bezug auf dessen Buchstabe c der Regelung, die Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a BewVF heute den gesperrten Fremdenverkehrsorten vorbehält. Diese Möglichkeit wurde in der Praxis rege benützt, indem viele Orte die zulässige Ausländerquote pro Objekt von 65 auf 30 und weniger Prozent oder, wie z. B. alle Fremdenverkehrsorte des Oberengadins, sogar auf 0 senkten. Solche nach geltendem Recht getroffenen Massnahmen können die Kantone nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a (oder die Gemeinden nach Abs. 3) in Verbindung mit Artikel 32 Absatz 2 wieder aufgreifen oder jederzeit auch veränderten Verhältnissen anpassen.

Die in den *Buchstaben c und d* vorgesehenen Massnahmen sind problematischer. Beide sind verfassungskonform¹⁾, doch bildet insbesondere das Vorkaufsrecht – hier zum Verkehrswert, d. h. dem Marktwert unter Ausschluss von Extremangeboten zu Freundschafts- oder Spekulationspreisen – ein sehr anspruchsvolles Institut, dessen konkrete Ausgestaltung entsprechend hohe Anforderungen stellt. Erwähnt sei nur das Problem der Rangfolge gegenüber anderen gesetzlichen – z. B. den bäuerlichen – oder vertraglichen Vorkaufsrechten, das vor der Einführung eines Vorkaufsrechts nach Buchstabe c zu lösen wäre. Der Bundesrat ist jedoch mit Blick auf die gesteigerte kantonale Mitverantwortung der Überzeugung, der Versuch müsse gewagt werden.

Absatz 2 betrifft die Apparthotels und ist im Zusammenhang mit Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe e zu lesen. Jene Bestimmung schreibt vor, dass mindestens zwei Drittel der Wohneinheiten eines Apparthotels – gemessen an den Wertquoten, nicht an ihrer Anzahl – hotelmässig bewirtschaftet werden müssen. Sie sagt indes nicht, in welchem Umfang Personen im Ausland diese hotelmässig bewirtschafteten Wohneinheiten erwerben können, so dass grundsätzlich sämtliche davon in ausländisches Eigentum übergehen könnten. Hier greift nun Artikel 10 Absatz 2 ein und erlaubt die Festsetzung bestimmter Quoten, wie es Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c BewVF in gesperrten Fremdenverkehrsarten ermöglicht. Die Herabsetzung des ausländischen Anteils an den hotelmässig bewirtschafteten Wohneinheiten eines Apparthotels erlaubt es, auf die Entwicklung in diesem Sektor der Hotellerie einzuwirken, indem hohe Quoten wegen der permanent starken ausländischen Nachfrage die Erstellung neuer Betriebe, niedrige die wünschenswerte Sanierung bestehender Hotels fördern.

Mit *Absatz 3* leistet der Gesetzesentwurf der Kritik Folge, mit der vornehmlich die Westschweiz die im Vorentwurf der Studienkommission vorgesehene direkte Kompetenzerteilung an die Gemeinden bedacht hat. Dabei wurden die vom Kanton an die Gemeinden delegierbaren Befugnisse aus rein pragmatischen Gründen eingeschränkt: Eine lokale Kontingentierung dürfte wohl angesichts der im Rahmen von Artikel 9 Absatz 2 noch verfügbaren Bewilligungszahlen zu aufwendig sein, die komplizierte Ausgestaltung des Vorkaufsrechts die meisten Gemeinden überfordern und die gemeindeweise Beschränkung auf den Erwerb beschränkt dinglicher Rechte zu einer nicht mehr überblickbaren Rechtslandschaft führen.

Artikel 11

Artikel 11 fasst die wesentlichen Bedingungen und Auflagen aus den Artikeln 8 BewB und 17 BewV zusammen. Aus *Absatz 1* folgt, dass jede Zweckänderung des Grundstücks einer Bewilligung bedarf. Da der Gesetzesentwurf nur wichtigste Auflagen nennt, enthält *Absatz 2* einen Vorbehalt zum Erlass ergänzender Bestimmungen im Rahmen der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung. Das Nichteinhalten von Auflagen zieht im übrigen die verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen der Artikel 21 und 26 nach sich.

¹⁾ Vgl. hinten Ziffer 5.

Artikel 12

Absatz 1 Buchstaben a und b entsprechen sinngemäss dem Artikel 10 BewB. *Buchstabe c* verpflichtet die Kantone zur Schaffung verwaltungsunabhängiger kantonaler Beschwerdeinstanzen, deren Entscheide das Bundesgericht nach Artikel 105 Absatz 2 OG¹⁾ in der Regel nur auf ihre Rechtmässigkeit überprüft. Damit wird – im Einklang mit den Vorarbeiten für die Reorganisation der Bundesrechtspflege – ein bescheidener Beitrag zur dringend notwendigen Entlastung des Bundesgerichts geleistet, das sich jährlich in rund 50 Fällen mit dem Grundstückerwerb durch Personen im Ausland befassen muss. Rekurskommissionen, denen auch Mitglieder der kantonalen Exekutive angehören, gelten im übrigen nach konstanter bundesgerichtlicher Praxis nicht als verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz (BGE 103 Ib 372).

Die *Absätze 2 und 3* lehnen sich an Artikel 11 Absatz 1 BewB und Artikel 19 BewV an.

Artikel 13

Artikel 13 übernimmt sinngemäss die Zuständigkeitsordnung der Bundesbehörden aus Artikel 9 ff. BewB und Artikel 18 BewV.

Artikel 14

Artikel 14 regelt das Bewilligungsverfahren im wesentlichen nach Massgabe der Artikel 11 und 12 Absatz 2 BewB. Neu werden in *Absatz 1* auch jene Fälle wie die Erbfolge in ein Grundstück erfasst, die nicht auf einem Rechtsgeschäft beruhen. Die Missachtung dieser Vorschrift zieht Unwirksamkeit oder Nichtigkeit nach Artikel 22 sowie Strafsanktionen nach Artikel 24 nach sich. «Spätestens nach dem Abschluss bzw. Erwerb» meint einen Zeitraum, der in der Regel einen Monat nicht übersteigen sollte. Diese Frist gilt nach Artikel 15 Absatz 2 auch für den Fall, dass Grundbuchverwalter oder Handelsregisterführer den Erwerber an die Bewilligungsbehörde verweisen.

Bei ihren Entscheiden im Sinne von *Absatz 2* hat die kantonale Bewilligungsbehörde die Nichtigkeit eines Rechtsgeschäftes nach Artikel 22 Absatz 2 von Amtes wegen zu beachten; im Rahmen der Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes nach Artikel 23 ist die Nichtigkeit vom Richter zu überprüfen. Im übrigen sind nach *Absatz 3* Entscheide zugunsten des Erwerbers neu auch der Gemeinde zu eröffnen, in der das Grundstück liegt, da ihr Artikel 17 Absatz 2 nunmehr ein entsprechendes Beschwerderecht einräumt.

Artikel 15

Artikel 15 entspricht Artikel 21 BewB und Artikel 21 und 22 BewV, verpflichtet den Handelsregisterführer jedoch neu, Gesellschaften vor ihrer Löschung wegen Sitzverlegung ins Ausland in jedem Falle an die Bewilligungsbehörde zu verweisen (vgl. dazu vorne Art. 4 Bst. c). Zu den *Absätzen 3 und 5* ist zu präzisieren, dass mit der «abweisenden Verfügung» nicht schon die Verweisung an die Bewilligungsbehörde gemeint ist. Diese Verweisung stellt keine beschwerdefähige

¹⁾ Bundesgesetz vom 16. Dez. 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege; SR 173.110.

Verfügung dar (Entscheid des Bundesgerichts vom 25. Juni 1976 i. S. C.; veröffentlicht in Praxis des Bundesgerichts, Band 65, Nr. 102). Die abweisende Verfügung des Grundbuchverwalters bzw. des Handelsregisterführers nach Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 4, erster Halbsatz, bewirkt nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d dann unmittelbar die Nichtigkeit des dem Erwerb zugrundeliegenden Rechtsgeschäftes, wenn der Erwerber nicht fristgerecht das Bewilligungsverfahren anstrengt. Leitet er es pflichtgemäss ein und wird die Bewilligung verweigert, so tritt die Nichtigkeit des Grundgeschäftes hingegen nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c mit dieser Verweigerung ein. Die abweisende Verfügung nach Absatz 3 hat alsdann nur noch deklaratorischen Charakter. Während der Zeit zwischen der Verweisung an die Bewilligungsbehörde nach Absatz 2 und der abweisenden Verfügung des Grundbuchverwalters oder Handelsregisterführers wegen nicht eingereichten Bewilligungsgesuchs bzw. der Verweigerung der Bewilligung durch die Bewilligungsbehörde nach Absatz 3 bleibt das Grundgeschäft in der Schwebe, d. h. unwirksam im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, Ingress.

Artikel 16

Artikel 16 widmet sich ausführlich einem Sachverhalt, den das bisherige Recht nur am Rande streifte: dem Erwerb an Versteigerungen. Artikel 11 Absatz 2 a. E. BewB verlangte nur kurz und bündig, dass ein Ersteigerer vor dem Zuschlag eine rechtskräftige Bewilligung vorzuweisen hätte. In der Praxis führte dies jedoch zu Unzulänglichkeiten, da der Zeitraum zwischen Bekanntmachung und Versteigerung für ein ordentliches Bewilligungsverfahren in aller Regel zu kurz ist. Besonders betroffen waren Erwerber, deren Bewilligungspflicht nur vermutet wurde und die deshalb eine – ebenfalls im ordentlichen Bewilligungsverfahren einzuholende – Bestätigung vorweisen mussten, wonach sie der Bewilligungspflicht nicht unterstanden. Zudem eröffneten verschiedene kantonale Bewilligungsbehörden das Verfahren nicht, solange – *circulus vitiosus* – kein Erwerbstitel vorliegt.

Hier schafft Artikel 16 nun Ordnung, wobei sich die Reglementierung aus folgenden Gründen auf die betriebsrechtlichen Zwangsversteigerungen beschränken kann. Bekannt sind neben letzteren heute noch die private und die freiwillige öffentliche Versteigerung sowie die amtliche Liquidation. Die private Versteigerung, bei der die Öffentlichkeit ausgeschlossen ist, stellt eine besondere Art des Kaufs dar und richtet sich nach den allgemeinen Regeln des Kaufrechts. Die freiwillige öffentliche Versteigerung folgt den Vorschriften nach Artikel 229–236 OR. Die amtliche Liquidation einer nicht überschuldeten Erbschaft – von den überschuldeten wird noch die Rede sein – schliesslich wickelt sich nach Artikel 596 ZGB ab. Alle diese privatrechtlichen Versteigerungen haben als gemeinsames und entscheidendes Merkmal, dass der Ersteigerer eines Grundstücks erst mit dem Eintrag im Grundbuch auch das Eigentum am Grundstück erwirbt. Verpflichtungsgeschäft – die Ersteigerung – und Verfügungsgeschäft – Eigentumserwerb durch Grundbucheintragung – fallen hier also auseinander. Der Erwerb eines Grundstücks an den genannten Versteigerungen wird deshalb voll vom vorliegenden Gesetzesentwurf erfasst: zum einen ist der (potentiell) bewilligungspflichtige Ersteigerer nach Artikel 14 Absatz 1 verpflich-

tet, umgehend ein Bewilligungsverfahren anzustrengen, zum andern kann der Grundbuchverwalter nach Artikel 15 gegebenenfalls die Überprüfung der Bewilligungspflicht veranlassen, weil in jenen Fällen der Eintrag in das Grundbuch eben konstitutiv ist.

Im Gegensatz dazu geht das Eigentum bei der Ersteigerung eines Grundstücks an einer Zwangsversteigerung bereits mit dem Zuschlag über; der Eintrag im Grundbuch hat nur noch deklaratorischen Charakter. Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte fallen also im Zuschlag zusammen und schliessen damit die rechtzeitige Einreichung eines Bewilligungsgesuchs nach Artikel 14 Absatz 1 und die eventuelle Überprüfung der Bewilligungspflicht nach Massgabe von Artikel 15 aus. Deshalb drängt sich für die betriebsrechtlichen Versteigerungen eine Sonderregelung auf, die im übrigen auch die amtlichen Liquidationen überschuldeter Erbschaften erfasst, indem Artikel 597 ZGB diese Liquidationen den Vorschriften des Konkursrechts unterstellt.

In diesem Sinne verpflichtet Artikel 16 den Ersteigerer zunächst, der Steigerungsbehörde unmittelbar nach dem Zuschlag seine Eigenschaft als bewilligungspflichtiger oder möglicherweise bewilligungspflichtiger Erwerber darzutun. Kommt er dieser grundsätzlichen Verpflichtung nicht nach, so geht er das Risiko ein, von den scharfen zivil- und strafrechtlichen Sanktionen der Artikel 22 und 24 getroffen zu werden. Kommt er ihr hingegen nach, so verweist die Steigerungsbehörde ihn unter Fristansetzung an die zuständige kantonale Bewilligungsbehörde. Gleichzeitig und zusätzlich verpflichtet sie ihn im Hinblick auf die Schadenersatzregelung in Absatz 5 jedoch, den Kaufpreis und die Kosten einer allenfalls notwendig werdenden neuen Versteigerung in gutscheinender Form sicherzustellen. Leitet der Ersteigerer das Bewilligungsverfahren nicht ein oder leistet er keine Sicherstellung, so hebt die Steigerungsbehörde den Zuschlag wieder auf, womit dieser – als zugrundeliegendes Rechtsgeschäft – nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe e (und implizite a) auch gleichzeitig nichtig wird. Hält sich der Ersteigerer an die Verpflichtungen, wird die Bewilligung aber verweigert, so bewirkt die Verweigerung nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c die Nichtigkeit und die Aufhebung des Zuschlags durch die Steigerungsbehörde hat nur noch deklaratorischen Charakter. Insoweit entspricht die Regelung bei der Zwangsversteigerung mithin derjenigen beim Grundbuch- bzw. Handelsregister eintrag nach Artikel 15. Ebenso gilt das bereits dort Gesagte für den Rechtscharakter der Verweisung des Ersteigerers an die Bewilligungsbehörde. Der Unterschied liegt darin, dass beim Zuschlag an Zwangsversteigerungen keine Phase der Unwirksamkeit im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, Ingress, existiert. Der Zuschlag bleibt vielmehr bis zu seiner Aufhebung oder der Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung rechtswirksam und mithin der Ersteigerer Eigentümer.

Artikel 17

Das Verfahren vor der kantonalen Beschwerdeinstanz nach Artikel 17 entspricht mit redaktionellen Änderungen jenem nach den Artikeln 12 und 17 BewB. *Buchstabe c* erkennt der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, das Beschwerderecht gegen Entscheide zugunsten des Erwerbers zu und entspricht in diesem Sinne einer Forderung der Volksinitiative (vorne Ziff. 122). Wem das Beschwer-

derecht innerhalb der Gemeinde zukommt – Gemeinderat oder Gemeindeversammlung – bestimmt sich nach dem Gemeinderecht. In der Beschwerdelegitimation der Gemeinde ist mithin ein weiterer Ausfluss der gesteigerten Selbstverantwortung zu sehen, die bereits Artikel 10 Absatz 3 auf die kommunale Ebene zu übertragen einlädt.

Artikel 18

Die *Absätze 1 und 2* fassen die Zuständigkeiten aus den Artikeln 9 Absatz 2 und 13 BewB zusammen. Zusätzlich berücksichtigt *Absatz 1 Buchstabe a* die Verfügungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in Kompetenzkonflikten zwischen kantonalen Behörden nach Artikel 12 Absatz 3. Unter den Verfügungen des Bundesamtes für Justiz nach *Absatz 1 Buchstabe c* sind jene auf Auskunft und Edition nach Artikel 19 Absätze 2 und 5 zu verstehen. *Absatz 3* stellt sicher, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ohne Rücksicht darauf zulässig ist, ob der Streit auf einem bundesrechtlichen oder durch kantonales Recht geregelten Bewilligungsgrund beruht. Die Klarstellung rechtfertigt sich, weil die Abgrenzung zwischen selbständigem kantonalem Recht und generell-abstrakten Rechtsnormen, die ein Kanton gestützt auf entsprechende Rechtsetzungsbefugnisse zum Vollzug von Bundesrecht erlässt, zum einen nicht unproblematisch ist und zum andern gravierende verfahrensrechtliche Konsequenzen zeitigt: Rügen gegen die Anwendung selbständigen kantonalen Rechts sind mit der staatsrechtlichen Beschwerde anzubringen, jene gegen die Anwendung unselbständiger Ausführungsvorschriften durch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (BGE 105 Ib 105). Nach Massgabe von Artikel 18 Absatz 3 überprüft nun das Bundesgericht die Anwendung des kantonalen Rechts im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wobei es die Überprüfung im Verfahrensbereich auf Willkür beschränkt, im materiellen Bereich jedoch volle Rechtskontrolle ausübt.

Artikel 19

Artikel 19 vereint die grundlegenden Vorschriften über die Beweiserhebung, die bisher auf die Artikel 15 Absätze 1 und 2, 16 und 17 Absatz 1 BewV verstreut waren. Im Zusammenhang mit *Absatz 4* versteht sich von selbst, dass die Strafverfolgung nach Artikel 27 vorbehalten bleibt.

Artikel 20

Absatz 1 entspricht Artikel 18 BewB, *Absatz 2* Artikel 14 BewB und *Absatz 3* – im Sinne einer Grundsatznorm – den Artikeln 19 BewB und 24 BewV. Die Einzelheiten zur Führung einer aussagekräftigen Statistik werden in der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung detailliert ausgearbeitet.

Artikel 21

Im geltenden Recht (Art. 24 und 25 BewB) wurden das Erschleichen einer Bewilligung und die Missachtung von Auflagen nur strafrechtlich geahndet. Artikel 21 *Absatz 1* sieht in Ergänzung dazu nun auch den formellen Widerruf der Bewilligung vor. Es versteht sich von selbst, dass der Widerruf auch im Falle einer Zweckänderung des Grundstücks erfolgt; denn damit hält der Erwerber

eine Auflage nicht ein, die nach Artikel 11 Absatz 2 an die ursprüngliche Bewilligung geknüpft wurde, um den damals geltend gemachten Verwendungszweck zu sichern. *Absatz 2* entspricht Artikel 31 BewB, der insbesondere Artikel 13 des geltenden Bundesgesetzes vom 26. März 1961 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20) anvisierte. Im neuen Ausländergesetz (BBl 1981 II 568) finden sich entsprechende Vorschriften in den Artikeln 47 ff.

Artikel 22

Artikel 22 entspricht, mit materiellen Verbesserungen, Artikel 20 BewB. *Absatz 1* wurde durch zwei die Nichtigkeit verursachende Umgehungstatbestände und eine sich aus der Erfassung des Erwerbs an Zwangsversteigerungen ergebende Ergänzung erweitert. *Buchstabe a* visiert die offenkundigen Umgehungen unter völliger Negierung der Bewilligungspflicht an, *Buchstabe b* in notwendiger Ergänzung dazu, aber auch um beispielsweise Doppelspurigkeiten bei der Eintragung im Grundbuch zu verhindern, die etwas weniger schwerwiegenden Fälle. Beiden gemeinsamer Anknüpfungspunkt ist der «Vollzug des Rechtsgeschäfts», der nicht nur im Grundbucheintrag bestehen kann, sondern auch die einfache Übergabe z. B. von Aktien abdeckt. *Buchstabe c* fasst Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a und b BewB zusammen. *Buchstabe d* entspricht dem bisherigen Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c BewB. *Buchstabe e* schliesslich trägt Artikel 16 Absatz 3 Rechnung, wonach die Steigerungsbehörde einen Zuschlag wieder aufheben kann, wenn der Ersteigerer die geforderten Sicherstellungen nicht leistet oder trotz Aufforderung kein Bewilligungsverfahren einleitet. Die *Buchstaben d und e* mussten jedoch eingeschränkt werden. Die Verfügungen der dort erwähnten Behörden bewirken die Nichtigkeit des einem Grundstückerwerb zugrundeliegenden Rechtsgeschäftes nur dann, wenn sie nicht schon vorgängig gestützt auf Buchstabe c eintritt. Dies ist der Fall, wenn die Bewilligungsbehörde einem Erwerber die Bewilligung verweigert, den der Grundbuchverwalter, der Handelsregisterführer oder die Steigerungsbehörde gestützt auf Absatz 2 der Artikel 15 bzw. 16 an die Bewilligungsbehörde verwiesen haben. Im übrigen kann für das Verhältnis zwischen Artikel 22 und den Artikeln 15 und 16 auf die dortigen Aussagen verwiesen werden.

Wiederholung verdient indes hier die wesentliche Neuerung, die Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e in diesem Zusammenhang bringt, nämlich dass ein Rechtsgeschäft, das nach Artikel 22 nichtig war, nicht geheilt werden kann. Damit darf die Bewilligung für den Erwerb eines Grundstücks nicht erteilt werden, wenn der Erwerber dasselbe Grundstück bereits aufgrund eines nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben a–c nichtigen Rechtsgeschäftes erworben hatte.

Absatz 2 ist identisch mit Artikel 20 Absatz 2 BewB.

Absatz 3 greift im wesentlichen auf Artikel 20 Absatz 3 BewB zurück. Die Klagfrist für die Rückforderung erbrachter Leistungen wird in *Buchstabe b* indes erheblich ausgedehnt: neu gelten zehn statt fünf Jahre seit ihrer Erbringung. Vor allem aber wird die gerade bei Umgehungsgeschäften in der Regel unvorhersehbare, oft mehrjährige Dauer der Strafuntersuchungen in die Fristberechnung einbezogen. Konnte es bisher vorkommen, dass die zivilrechtlichen Ansprüche bis zum Abschluss eines Strafverfahrens verjährt waren, so läuft die

Klagefrist – im Rahmen der zehnjährigen absoluten Frist – nun noch ein Jahr über das Strafverfahren hinaus. *Buchstabe c* stellt die logische Konsequenz aus Absatz 2 dar und schlägt gleichzeitig die Brücke zu Artikel 23, der die Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes im einzelnen regelt.

Artikel 23

Artikel 23 entspricht in übersichtlicherer Gliederung bei drei Änderungen Artikel 22 BewB. Die erste Änderung findet sich in *Absatz 1*, welcher der zuständigen Bundesbehörde im Nachgang zur beschwerdeberechtigten kantonalen Behörde ein subsidiäres Klagerecht zuerkennt. Dieser Vorschlag war schon im Vorentwurf der Studienkommission enthalten und fand im Vernehmlassungsverfahren drei Befürworter; fünf von den insgesamt acht Adressaten, die sich dazu äusserten, lehnten ihn ab.¹⁾ Eine Untersuchung des «Groupe de recherche sur l'application des lois» der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf (GRAL) bestätigte jedoch die Vermutung, wonach Klagen auf Wiederherstellung des ursprünglichen Rechtszustandes nach Artikel 22 BewB in den Kantonen – mit Ausnahme des Tessins – nur ausgesprochen selten vorkommen. Im Kanton Tessin sind nach dessen Angaben seit 1974 insgesamt 30 Klagen erhoben worden; in 17 weiteren Fällen sei darauf verzichtet worden, nachdem die Grundstücke in schweizerisches Eigentum übergegangen waren. Von den übrigen Kantonen machten nach Auskunft des GRAL mehr als die Hälfte keinen Gebrauch von Artikel 22 BewB und mehr als zwei Klagen wurden überhaupt nur in vier Kantonen erhoben. Dazu kommt nach den Erhebungen des GRAL, dass der ursprüngliche Zustand in der Praxis häufig nicht beseitigt, sondern lediglich und anstelle dieser Massnahme dem Erwerber eine «Busse» auferlegt wurde. Zur Förderung einer korrekten und einheitlichen Rechtsanwendung hält der Bundesrat deshalb am subsidiären Beschwerderecht der Bundesverwaltung fest.

Die zweite Änderung bringt in *Absatz 1 a. E.* den Vorbehalt der Klage nach Artikel 57 Absatz 3 ZGB, wonach das Vermögen einer juristischen Person, die wegen Verfolgung widerrechtlicher oder unsittlicher Zwecke aufgelöst wird, an das Gemeinwesen fällt (unveröffentlichter BGE vom 15. Mai 1981 i. S. F.).

Die dritte Änderung schliesslich stellt *Absatz 4 Buchstabe a* dar. Er wird durch Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e bedingt, weil diese die bisher nach Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c BewB mögliche nachträgliche Einholung der Bewilligung nicht mehr zulassen.

Artikel 24–29

Die Strafbestimmungen im engeren Sinne des vorliegenden Gesetzesentwurfs (Art. 24–29) entsprechen in der Systematik und den erfassten Tatbeständen den Artikeln 23–28 BewB.

In *Artikel 24 Absatz 1* wurden mit Blick auf Artikel 7 Absatz 2 neu die Erben miteinbezogen, die der Bewilligungspflicht unterstehen. Im übrigen deckt Artikel 24 Absatz 1 selbstredend auch weiterhin den Erwerb an öffentlichen Verstei-

¹⁾ Zusammenstellung der Vernehmlassungen, S. 372 ff.; zustimmend: ZH, SO, und die SP; ablehnend: LU, UR, SG, GR und der Anwaltsverband.

gerungen ab, indem jener gegebenenfalls mit der Eintragung ins Grundbuch vor der Erteilung der Bewilligung unter Absatz 1 fiele. *Absatz 2* unterstellt neu das gewerbsmässige Umgehen der Bewilligungspflicht einer verschärften Strafandrohung von mindestens sechs Monaten Gefängnis.

In der Darstellung und der Terminologie passen sich die Strafbestimmungen neu der gebräuchlichen Strafrechtstechnik an. Insbesondere wurden die Strafrahmen konkretisiert und dabei gleichzeitig die Höchstbussen merklich angehoben. Gegenüber der in der Praxis ausgefallenen Durchschnittsbusse von etwa 6500 Franken, die gestützt auf 82 Dossiers des Bundesamtes für Justiz errechnet wurde, entsprechen die neuen Bussenrahmen von 50 000–100 000 Franken besser den bei Immobilientransaktionen gewöhnlich auf dem Spiel stehenden Summen. Lediglich *Artikel 26 Absatz 3* bringt neu eine differenzierte Strafabschwächung, die den normalen Lebensumständen Rechnung trägt: wer eine Auflage nicht einhält, die nachträglich widerrufen wird, oder eine Auflage erst nachträglich einhält, wird weniger hoch gebüsst als der Täter, der eine rechtsgültige Auflage vorsätzlich und auf Dauer missachtet. Der Strafrahmen dürfte indes immer noch hoch genug sein, um den potentiellen Täter auf den von *Artikel 11 Absatz 4* gewiesenen rechten Weg zur Aufhebung offenbar nicht oder nicht mehr angemessener Auflagen zu führen. Diesen Gedanken führt *Absatz 4* konsequent zu Ende, indem das Strafurteil erst nach dem Abschluss des Verfahrens auf Widerruf einer Auflage ergehen darf. Andernfalls stände es im Belieben einer Bewilligungsbehörde, durch Erstrecken oder Kürzen der Dauer ihres Verfahrens zu bestimmen, ob der Täter nach Absatz 1 wegen eines Vergehens mit Gefängnis oder nach Absatz 3 wegen einer Übertretung nur mit einer Busse bestraft wird.

Artikel 30

Artikel 30 entspricht Artikel 29 BewB, dessen Wortlaut seinerseits den Artikeln 6 und 7 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0) entstammt. Es kann deshalb hier mit einem blossen Verweis sein Bewenden haben.

Artikel 31

Artikel 31 entspricht Artikel 30 BewB mit der zusätzlichen Kompetenz des Bundesanwalts, sich jederzeit Auskunft über den Stand eines in einem Kanton hängigen Strafverfahrens zu verschaffen. Dieser Vorschlag, der schon im Vorentwurf der Studienkommission figurierte, stiess im Vernehmlassungsverfahren überwiegend auf Zustimmung.¹⁾ Er dürfte zum einen wenigstens mittelbar eine einheitliche Rechtsanwendung fördern und zum andern dafür sorgen, dass die beschwerdeberechtigte Bundesbehörde früher als heute Kenntnis von bevorstehenden kantonalen Strafentscheiden erhält, gegen die – nötigenfalls – innerhalb von zehn Tagen Beschwerde an die nächste kantonale Strafinstanz geführt werden muss.

¹⁾ Zusammenstellung der Vernehmlassungen, S. 393.

Artikel 32

Absatz 1 bildet die Rechtsgrundlage zum Erlass der Vollziehungsverordnungen von Bund und Kantonen. Nachdem die geltende Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss nicht mehr systemkonform ist, wird der Bundesrat die Verordnung zum Bundesgesetz neu erarbeiten, sobald die parlamentarischen Beratungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs konkrete Schlüsse auf die definitive Ausgestaltung des Gesetzes zulassen. Da der wesentliche Rechtsstoff im Gesetz konzentriert wurde, kann sich die Vollziehungsverordnung auf die Regelung technischer Einzelheiten beschränken. Im Bereich der bestehenden kantonalen Vollziehungsverordnungen dürften sich kaum Änderungen aufdrängen, da der vorliegende Gesetzesentwurf am Bewilligungsverfahren und der Behördenorganisation – mit Ausnahme der Einführung verwaltungsunabhängiger Beschwerdeinstanzen nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c – nichts ändert.

Absatz 2 ist die Rechtsgrundlage für den Erlass der ergänzenden gesetzlichen Bestimmungen nach Artikel 8 durch die Kantone. Mit Rücksicht auf die Dauer des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auch in den Kantonen können die gesetzlichen Bestimmungen vorläufig auf dem Verordnungsweg ergehen. Solche Verordnungen sind in ihrer Geltungsdauer bis spätestens Ende 1985 befristet. Verfügt ein Kanton in jenem Zeitpunkt noch nicht über ergänzende Bestimmungen in Gesetzesform, so gelten in diesem Kanton ausschliesslich die bundeseinheitlichen Bewilligungsgründe des Artikels 7.

Nach *Absatz 3, erster Halbsatz*, unterliegen kantonale Vollziehungsverordnungen, wie schon nach Artikel 34 Absatz 2 BewB, und ergänzende gesetzliche Bestimmungen – auch in Verordnungsform – der Genehmigung des Bundesrates, womit die Rechtmässigkeit der kantonalen Erlasse sichergestellt werden soll. Die Mitteilungspflicht nach *Absatz 3, zweiter Halbsatz*, ermöglicht in erster Linie einen Überblick über die Gesamtsituation in den Kantonen, dient aber auch der Ausübung des Beschwerderechts der zuständigen Bundesbehörde.

Artikel 33

Absatz 1 hebt den geltenden Bundesbeschluss auf. Die dazugehörenden beiden bundesrätlichen Verordnungen werden auf Verordnungsstufe aufgehoben. *Absatz 2* ergänzt aus systematischen Gründen das Bundesgesetz vom 23. Juni 1950 über den Schutz militärischer Anlagen, indem dort auf das vorliegende Gesetz verwiesen wird.

Artikel 34

Artikel 34 enthält die intertemporale Übergangsvorschrift. Sie entspricht inhaltlich der verwaltungsrechtlichen Übung und schliesst eine Nachwirkung des geltenden Rechts über den 31. Dezember 1982 hinaus grundsätzlich aus. Eine Ausnahme hievon gilt nur für jene individuellen Erwerbsbewilligungen, die nach dem 1. Januar 1983 erteilt werden, jedoch auf Grundsatzbewilligungen beruhen, die seit 1972 rechtskräftig erteilt worden sind. Da solche Grundsatzbewilligungen nach geltendem Recht nur in den gesperrten Orten erteilbar sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BewVF) und die daraus resultierende Anzahl Individualbewilligungen mithin unter die Kontingentierung fallen, kann diese Nachwirkung in das neue Recht in den gesperrten Orten keinen «Bewilligungs-Ausverkauf» auslö-

sen. In den heute noch nicht gesperrten Orten, die mit oder kurz nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts unter die Bewilligungssperre nach Artikel 9 Absatz 2 fallen würden, sind indes steigende Bewilligungszahlen infolge der sogenannten Panikkäufe zu erwarten. Um diese vor jeder Verschärfung der Vorschriften über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland zu beobachtende Erscheinung zu verhindern, kann der Bundesrat den betroffenen Fremdenverkehrsarten nur anempfehlen, sich zumindest vorübergehend der freiwilligen Bewilligungssperre nach geltendem Recht zu unterstellen. Damit wird die Grundsatzbewilligung, die der Kanton nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c BewVF erteilen *kann*, der Individualbewilligung nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a vorgeschoben, die bei Vorliegen der Voraussetzungen erteilt werden *muss*. Dies gestattet, eine unerwünschte Zunahme der Bewilligungen im Hinblick auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des verschärften Gesetzes wirksam zu verhindern.

Artikel 35

Nach Artikel 35 tritt das Gesetz unter dem Vorbehalt, dass kein Referendum dagegen zustandekommt, am 1. Januar 1983 in Kraft und löst damit den Bundesbeschluss ab, dessen Geltungsdauer am 31. Dezember 1982 ausläuft.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den Bund hat die Gesetzesvorlage keine unmittelbaren finanziellen oder personellen Auswirkungen. Sie ist nicht haushaltrelevant und deshalb nicht im Finanzplan aufgeführt. Die Kantone werden im Rahmen der Gesetzgebung über die kantonalen Bewilligungsgründe nach Artikel 8 vorübergehend eine gewisse Mehrbelastung zu verkraften haben, die sich indes in bescheidenen Grenzen halten dürfte.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Revision des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist in den Richtlinien der Regierungspolitik für 1979 bis 1983 als Vorhaben der ersten Priorität aufgeführt.

5 Verfassungsmässigkeit

Der geltende Bundesbeschluss vom 23. März 1961 in der Fassung vom 21. März 1973 stützt sich in der Hauptsache auf Artikel 64 der Bundesverfassung. Zur Begründung kann auf die Erörterungen in der bundesrätlichen Botschaft vom 15. November 1960 (BBl 1960 II 1273) verwiesen werden. Nach intensiver Auseinandersetzung mit Lehre und Praxis gelangte der Bundesrat im Einklang mit Prof. Max Imboden sel. dort – kurz zusammengefasst – zu folgendem Schluss:

Aus dieser nicht leicht auf einen Nenner zu bringenden Lehre und Praxis ergibt sich für die vorliegende Genehmigungspflicht zunächst, dass diese nach ihrem Zwecke öffentliches Recht darstellt; eine öffentlich-rechtliche Beschränkung der Vertragsfreiheit für Veräusserer und Erwerber von Boden, für den Veräusserer überdies eine Eigentumsbeschränkung, d. h. eine Beschränkung in der Ausübung seines Eigentums, für den Erwerber eine Beschränkung seiner Eigentums- und damit seiner Rechtsfähigkeit. Solches die private Rechtsfähigkeit veränderndes öffentliches Recht hängt mit einer klassischen Materie der Privatrechtsordnung doch wohl eng genug zusammen, damit ihm der Charakter von – formellem – Zivilrecht im Sinne von Artikel 64, Absatz 2 BV, zugebilligt werden darf, auch wenn es als temporäres Recht ausserhalb des Zivilgesetzbuches figuriert; systematisch gehört es dorthin, ... (BBl 1960 II 1276)

Das Parlament schloss sich bei kritischen Minderheitsstimmen¹⁾ der Argumentation des Bundesrates an, wonach die Privatrechtskompetenz des Bundes also auch die Einführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland umfasst. Ungeachtet verschiedener kritischer Stimmen aus der Lehre²⁾, die zwischen 1960 und 1966 aufkamen, danach aber – mit einer Ausnahme³⁾ – rasch abklagen, hielt das Parlament auch 1970 und 1972/73 an dieser Auffassung fest. Sie wurde 1970 lediglich noch von Nationalrat Masoni⁴⁾ und 1972/73, als der Bundesbeschluss von 1961 seine heutige Form erhielt, gar nicht mehr bestritten.

Neu erwachte die Diskussion bei der Vorbereitung dieser Revision, mit der die Überführung des bisher befristeten Bundesbeschlusses in unbefristet geltendes Recht verbunden ist. Von Bedeutung waren dabei drei Neuerungen, die der Vorentwurf der Studienkommission in die Bewilligungspflicht einbrachte: eine Kontingentierung auf Bundesebene, die in das (pflichtgemässe) Ermessen der Behörde gestellte Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen und die unmittelbare Befugnis der Gemeinden, strengere als die gesetzlichen Bewilligungsbeschränkungen einzuführen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf verzichtet auf Bundeskontingente und erhält dem ausländischen Erwerber den Rechtsanspruch auf die Bewilligung, sofern alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt und keine Verweigerungsgründe gegeben sind. Beibehalten wird indes die – unserem staatsrechtlichen Aufbau besser angepasste – Befugnis zu lokalen Bewilligungsbeschränkungen, die, wie noch zu zeigen sein wird, verfassungskonform sind. Der Bundesrat sieht in der Folge keinen Anlass, Artikel 64 BV als Basis des Gesetzesentwurfs grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Er benützt indessen die Gelegenheit, eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage anzurufen.

Dem Bund steht die stillschweigende Kompetenz zur Führung der auswärtigen Beziehungen und Angelegenheiten zu. Die nach Artikel 3 BV bestehende Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone spielt in diesem Bereiche nicht, ob-

¹⁾ Amtl. Bull. N 1960 733 (Votum Ming); S 1960 35 (Votum Bolla) und 42 (Votum Pérréard).

²⁾ BBl 1972 II 1267, Fussnote 1).

³⁾ Fritz Gygi, Zur Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Zivilrechts; ZSR 1976 I 348 ff.

⁴⁾ Amtl. Bull. N 1970 76 und 86.

wohl den Kantonen je nach Sachgebiet eine konkurrierende oder sogar parallele Zuständigkeit neben derjenigen des Bundes verbleiben kann. Die Kompetenz zur Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten vermag auch die Verteidigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und ethnischen Eigenständigkeit, mithin Massnahmen zur Abwehr der Überfremdung abzustützen.

Teil dieser allgemeinen Kompetenz, die sich anhand zahlreicher Verfassungsbestimmungen, namentlich der Artikel 8–11, 85 Ziffern 5 und 6 sowie 102 Ziffern 8 und 9, verifizieren lässt, ist nach herrschender Lehre die unter Vorbehalt von Artikel 9 ausschliessliche Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen. In seiner Botschaft vom 19. März 1973 betreffend das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (BB1 1973 I 895) hat der Bundesrat diese Auslegung bekräftigt. Danach könnte der Bund gestützt auf Artikel 8 BV mit ausländischen Staaten Verträge über den Erwerb schweizerischen Grundeigentums durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz in deren Hoheitsgebiet abschliessen. Alsdann fragt sich, ob der Bund nicht gestützt auf die gleiche Verfassungsgrundlage das Problem stattdessen autonom, d. h. durch landesrechtliche Gesetzgebung lösen kann. Diese Frage ist unter Hinweis auf die Botschaften¹⁾ des Bundesrates zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1891 betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter, zum erwähnten Bundesgesetz vom 19. März 1973 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und zum Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zu bejahen, und zwar mit dem Vorbehalt, dass die so begründete Kompetenz auf den Erlass von Normen mit grenzüberschreitendem Inhalt beschränkt ist; Normen von rein landesinterner Bedeutung liessen sich darauf nicht abstützen.

Mit der Bewilligungspflicht für den Erwerb schweizerischen Grundeigentums durch Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland regelt der Bund zwar keine Beziehungen zur Staatenwelt, sondern zu Personen, die Grundeigentum erwerben wollen. Die Kompetenz zur Wahrung der auswärtigen Angelegenheiten deckt jedoch nicht nur Massnahmen, deren Adressaten Staaten sind, sondern auch Massnahmen, die sich an die Individuen richten, da die Kompetenz zur Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten auch Massnahmen zur Behauptung der Unabhängigkeit umfasst. Diese kann nicht nur durch Staaten, sondern auch durch Individuen in Bedrängnis gebracht werden. Hiezu kann auf die Nationalitätsvorschriften in einer Reihe von Erlassen²⁾ hingewiesen werden, die der Abwehr von Einflussmöglichkeiten von Personen im Ausland dienen.

Entscheidend bleibt im vorliegenden Fall, dass die zu setzenden Normen nicht rein landesrechtliche, sondern grenzüberschreitende Bedeutung haben. Bei den

¹⁾ BB1 1887 III 120, 1973 I 895, 1976 II 488

²⁾ – Art. 40 Abs. 2–4 des Bundesgesetzes vom 22. Dez. 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (SR 721.80),
– Art. 5 Abs. 3 des Atomgesetzes vom 23. Dez. 1959 (SR 732.0),
– Art. 3 Abs. 3 des Bundesbeschlusses vom 6. Okt. 1978 zum Atomgesetz (SR 732.01),
– Art. 4 des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Okt. 1963 (SR 746.1),
– Art. 20 ff. des Seeschiffahrtsgesetzes vom 23. Sept. 1953 (SR 747.30),
– Art. 51 ff. des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dez. 1948 (SR 748.0).

Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für den Erwerb schweizerischen Grundeigentums durch Personen im Ausland erweist sich dies am Umstand, dass die Bewilligung grundsätzlich am ausländischen Wohnsitz oder Sitz anknüpft. Mithin ist die Kompetenz des Bundes zur Regelung des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland gegeben.

Die zu diesen Zweck eingeführte Bewilligungspflicht hat sich als verfassungskonformes Instrument erwiesen: sie verletzt als solche weder das Gleichbehandlungsgebot des Artikels 4 BV, noch die Eigentumsgarantie nach Artikel 22^{ter} Absatz 1, noch die Handels- und Gewerbefreiheit nach Artikel 31 Absatz 1 und ist überdies verhältnismässig.

Auch die Verschärfungsmassnahmen, die *Artikel 10* des Gesetzesentwurfs den Kantonen und gegebenenfalls Gemeinden anbietet, bewegen sich in diesem Rahmen. Die Herabsetzung des massgebenden Anteils des ausländischen Grundeigentums und die Kontingentierung nach *Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a und b* stellen differenziertere Ausgestaltungsformen der Bewilligungspflicht und damit eine konsequentere Verwirklichung der Zielsetzung «Abwehr der Überfremdung des einheimischen Grundeigentums» dar.

Die lokale Herabsetzung des ausländischen Grundeigentumsanteils ist verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie der örtlich definierten Bekämpfung der Überfremdung dienen soll. Das Kontingentsystem hält sodann vor Artikel 4 BV stand. Es führt keine Ungleichbehandlungen ein, die nicht auf ernsthafte sachliche Gründe zurückzuführen wären. Dass es sich im Extremfall als Erwerbsverbot äussert, ist notwendige Folge der konsequenten Zielverwirklichung. Auch die Eigentumsgarantie wird nicht in unzulässiger Weise verletzt, da weder die Bestandes- noch die Institutsgarantie dem Kontingentsystem entgegenstehen. Desgleichen bedeutet das Kontingentsystem keine Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, da es nicht wirtschaftspolitischen Zwecken, sondern der Abwehr der Überfremdung des Bodens dient. Die allfälligen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit sind unter diesen Umständen hinzunehmen. Schliesslich ist die Verhältnismässigkeit offensichtlich gegeben.

Auch die Einführung eines Vorkaufsrechts nach *Absatz 1 Buchstabe c* zugunsten bewilligungsfreier Erwerber, das in erster Linie der ortsansässigen Bevölkerung zugutekommen dürfte, besteht vor der Verfassung. Zunächst wird das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Artikel 4 BV nicht verletzt. Das Vorkaufsrecht belastet ausschliesslich Erwerber, die der Bewilligungspflicht unterliegen. Die Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen, die zum Vorkaufsrecht führen, dürfen jedenfalls im Hinblick auf den Sachverhalt, den es zu regeln gilt, als rechtserheblich angesehen werden: Wenn das Gesetz die Überfremdung des Grundeigentums durch Personen im Ausland verhindern soll, so muss dabei die Gruppe der bewilligungsbedürftigen Personen im Ausland von den übrigen Rechtssubjekten abgegrenzt werden. Eine solche Unterscheidung darf aber auch «im Einklang mit den beherrschenden Prinzipien der Rechtsordnung» rechtserheblich sein (BGE 100 Ia 328). Ausserdem bedarf an dieser Stelle Erwähnung, dass kantonales Recht von Kanton zu Kanton unterschiedlich sein oder gehandhabt werden kann, ohne dass Artikel 4 BV verletzt würde (BGE 97 I 122). So darf also das Vorkaufsrecht in einen Kanton eingeführt werden, im anderen ungeregelt bleiben.

Das Vorkaufsrecht wahrt auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Ausgehend vom Gesetzeszweck ist das Vorkaufsrecht zwar ein nicht unabdingbares, einzig denkbares, sicher aber vertretbares und nicht unnötig hartes Mittel. Auch der Verkehrswert entspricht dem Gesetzeszweck, da er von den Einflüssen sachfremder Spekulation gereinigt ist. Für die Handels- und Gewerbefreiheit bedeutet das Vorkaufsrecht eine Beschränkung, deren notwendige gesetzliche Grundlage jedoch in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c liegt, und die auf zulässigem öffentlichen Interesse beruht, indem damit nicht die Absicht verfolgt wird, wirtschaftspolitische Massnahmen zu realisieren.

Schliesslich verletzt das Vorkaufsrecht auch die Eigentumsgarantie nicht. Soweit sie Bestandesgarantie ist, bewirkt es eine Beschränkung, die indes zulässig ist, weil Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c hierzu die gesetzliche Grundlage liefert, die Verhältnismässigkeit, wie bereits festgestellt, gewahrt ist und das Interesse an der Abwehr der Bodenüberfremdung zweifelsohne ein öffentliches im Sinne von Artikel 22^{ter} Absatz 2 BV darstellt. Soweit die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie das Privateigentum als Grundwert der schweizerischen Rechtsordnung schützt, wird sie vom Vorkaufsrecht nicht berührt, da es weder die Nutzung von Grundstücken beschränkt noch die Veräusserung generell untersagt.

Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d, der eine Beschränkung auf den Erwerb von Bau- oder Wohnrechten oder der Nutzniessung – statt Eigentum – an Grundstücken vorsieht, hält das Gebot der Gleichbehandlung ein; es gilt sinngemäss das hierzu beim Vorkaufsrecht Gesagte. Desgleichen wird die Verhältnismässigkeit gewahrt: Soll die Ausbreitung ausländischen Grundeigentums eingedämmt werden, so ist die Beschränkung des Erwerbs auf bestimmte beschränkte dingliche Rechte wohl nicht unabdingbares, einzig denkbares, sicher aber vertretbares und nicht unnötig hartes Mittel dazu. Der Aufwand, den es verursacht, ist nicht grösser als bei der Übertragung des Eigentums überhaupt, und auch die Eigenschaft liegt auf der Hand: Baurecht, Wohnrecht und Nutzniessung sind auf die eine oder die andere Art zeitlich beschränkt (Baurecht: Art. 779e ZGB, Wohnrecht: Art. 776 Abs. 2 ZGB; Nutzniessung: Art. 749 ZGB), so dass der Boden «in schweizerischer Hand» bleibt.

Im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit sind die Eingriffsvoraussetzungen wie beim Vorkaufsrecht erfüllt. Beide Bestimmungen belasten den freien Grundstückshandel wohl verschiedenartig, unterbinden ihn jedoch in keinem Falle grundsätzlich.

Auch die Eigentumsgarantie wird nicht verletzt. Der Eingriff in die Bestandesgarantie liegt in der Beschränkung auf gewisse Verfügungsrechte, im Verbot, bewilligungsbedürftigen Ausländern volles Eigentum zu verschaffen. Die Eingriffsvoraussetzungen sind nicht weniger erfüllt als beim Vorkaufsrecht. Auch hier wird die Verfügungsfreiheit wohl verschiedenartig belastet, in keinem Falle aber grundsätzlich unterbunden. Die Institutsgarantie besteht zu einem wesentlichen Teil darin, die freie Zugänglichkeit des Eigentums zu sichern (BGE 105 Ia 141). Auf Inländer bezogen, würde Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d die Institutsgarantie deshalb verletzen. Es ist jedoch vertretbar, sie – soweit sie den Zugang zum Grundeigentum gewährleistet – Personen im Ausland nicht in gleicher Weise wie Inländern zugestehen: Auf dem Bodenmarkt herrscht angesichts des knappen Angebots ohnehin ein unerbittlicher Wettbewerb unter den

Nachfragern. Dazu kommt, dass der Nachfragedruck kaufwilliger Ausländer auf dem Bodenmarkt an die immer gehegte und für den Bestand der Eigentumsverfassung bedeutsame Hoffnung der Inländer vermindert, im eigenen Land eigenen Boden besitzen zu können. Ausländer bloss zum Erwerb beschränkter dinglicher Rechte zuzulassen, kann unter diesem Gesichtspunkt staatspolitischer Notwendigkeit entsprechen. Die Institutsgarantie kann nicht den Sinn haben, solcherart begründete Ungleichbehandlungen zu untersagen.

6 Internationales Recht

Wie bereits in der bundesrätlichen Botschaft vom 15. November 1960 (BBl 1960 II 1270) dargetan, verpflichtet das Völkergewohnheitsrecht einen Staat nicht, in seiner Rechtsordnung ausländische Staatsangehörige den eigenen absolut gleichzustellen. Ein Staat hat den Ausländern nur das Mindestmass der in der Völkergemeinschaft üblichen Rechte einzuräumen. Eine weitergehende Gleichstellung fordert hingegen das Völkervertragsrecht. Für die Ausgestaltung der Bewilligungspflicht sind diesbezüglich der OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs und insbesondere die zahlreichen Staatsverträge zu beachten, in denen die Schweiz Bürgern des ausländischen Vertragsstaates Gleichbehandlung auch mit Bezug auf das Eigentum zugesichert hat.

Am 12. Dezember 1961 haben die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der auch die Schweiz angehört (SR 0.970.4; AS 1961 870), durch Beschluss des Rates den *Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs* in seiner heutigen Fassung geschaffen. Er bezeichnet in einem Annex unter anderem die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen in Betriebsstätten als zu liberalisierende Operationen. Der vorliegende Gesetzesentwurf kommt dieser Pflicht nach, indem Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a einen entsprechenden Bewilligungsgrund vorsieht, der bundeseinheitlich gilt und von den Kantonen nicht eingeschränkt werden kann. Zur Zulassung weiterer grenzüberschreitender Immobilientransaktionen verpflichtet der Kodex die Schweiz – dank entsprechender Vorbehalte – nicht. Auch die Verweigerungsgründe nach Artikel 9, die gegebenenfalls Auswirkungen auf die Direktinvestitionen in Betriebsstätten haben könnten, werden durch analoge Ausnahmeregelungen des Kodex (*ordre public* und militärische Sicherheit, Verhinderung von Umgehungsgeschäften) hinreichend abgedeckt. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass der vorliegende Gesetzesentwurf den OECD-Kodex respektiert.

Das Kernproblem bezüglich der Niederlassungsverträge bildet die Ausnahme der Auslandschweizer von der Bewilligungspflicht nach Artikel 4 Buchstabe a des Gesetzesentwurfs. Sie wurde aus dem bisherigen Recht übernommen, das sie seinerseits seit der Revision des Bundesbeschlusses im Jahre 1965 kennt (AS 1965 1239). In seiner Botschaft zu dieser Revision (BBl 1965 II 1256) wie auch schon in jener vom 15. November 1960 zur Einführung der Bewilligungspflicht überhaupt (BBl 1960 II 1272) hatte der Bundesrat zwar in eindeutiger Weise die Auffassung vertreten, die Gleichstellung der Auslandschweizer mit den im Ausland domizilierten Ausländern, d. h. die Anknüpfung an den Wohnsitz und

nicht an die Staatsangehörigkeit, bilde eine absolute Bedingung, die das Völkerrecht für die Bewilligungspflicht aufstellt: eine Ausnahme der Auslandschweizer von der Bewilligungspflicht würde sie gegenüber den dort domizilierten Ausländern bevorzugen, sprich ungleich behandeln, und damit zu einer Verletzung der Gleichbehandlungsgarantie in den schweizerisch-ausländischen Niederlassungsverträgen führen. Im Gegensatz zu 1960/61¹⁾ fand er 1965²⁾ mit dieser Auffassung in der Bundesversammlung indes kein Gehör mehr. Sie folgte vielmehr Ständerat Zellweger, der im wesentlichen bestritt³⁾, dass die Gleichbehandlung gemäss eines Niederlassungsvertrages allen Bürgern des Signatarstaates ohne Rücksicht auf deren Domizil zusteht. Zudem schuf er eine auch im Nationalrat⁴⁾ angenommene Formulierung für den «Auslandschweizerartikel»⁵⁾, der die Auslandschweizer von der Bewilligungspflicht befreite, ohne das Staatsangehörigkeitsprinzip direkt anzuvisieren. Der Bundesrat stimmte dem nicht zu, widersprach aber auch nicht mehr.⁶⁾ Seither sind «Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen» (Art. 5 Bst. a BewB) von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Das Bundesgericht hätte 1973 im Fall Schubert (BGE 99 Ib 39) Gelegenheit gehabt, grundsätzlich zum Verhältnis zwischen dieser Bestimmung und der Gleichbehandlungsklausel (Art. 2) im schweizerisch-österreichischen Niederlassungsvertrag vom 7. Dezember 1875 (BS 11 722; AS 1975 1495) Stellung zu nehmen. Es verzichtete jedoch darauf, weil, wie es ausführte, dem Parlament bei Erlass von Artikel 5 Buchstabe a die Probleme um dessen Staatsvertragskonformität offenbar bewusst waren; alsdann aber habe das Bundesgericht diesen Gesichtspunkt nicht zu prüfen, sondern sei nach Artikel 113 Absatz 3 BV gehalten, den Erlass anzuwenden.

Die im Artikel 5 Buchstabe a BewB enthaltene Ungleichbehandlung hat die österreichische Regierung dazu geführt, Artikel 2 des oben erwähnten Niederlassungsvertrages solange nicht mehr anzuwenden, als die Schweiz nicht in der Lage ist, diese Bestimmung einzuhalten (Notenwechsel vom 28. April und 9. Mai 1975; AS 1975 1495).

In seiner Botschaft vom 19. November 1969 zur Verlängerung des Bundesbeschlusses vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass die Auslandschweizer «in einer völkerrechtlich noch vertretbaren Form» (BBl 1969 II 1385) von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind. Der Bundesrat hat sich allerdings seinerzeit nicht zur Frage geäußert, ob Artikel 5 Buchstabe a des Bundesbeschlusses nicht eine faktische Diskriminierung praktisch aller Ausländer zur Folge habe, da allein die Auslandschweizer und eine beschränkte Anzahl von Ausländern mit Wohnsitz im Ausland (Art. 9 Abs. 3 Bst. c ANAG) in der Schweiz niederlassungsberechtigt sind.

¹⁾ Sten Bull. N 1960 714; S 1961 24

²⁾ Amtl. Bull. S 1965 23; N 376

³⁾ Amtl. Bull. S 1965 27

⁴⁾ Amtl. Bull. N 1965 422

⁵⁾ Amtl. Bull. S 1965 125

⁶⁾ Amtl. Bull. S 1965 129 (Votum Bundesrat von Moos)

Nach *Artikel 4, Buchstabe a, erster Teil* des Entwurfs gelten als Personen im Ausland natürliche Personen, die nicht das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen. Anders als Artikel 4 Absatz 2 des geltenden Bundesbeschlusses bestimmt der Gesetzesentwurf aber nicht mehr, dass Ausländer ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz von der Bewilligungspflicht befreit werden. Dies hat zur Folge, dass die Dauer der Bewilligungspflicht je nach der Staatsangehörigkeit unterschiedlich lang andauert (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 4 Bst. a des Entwurfs). Ausserdem bedeutet Artikel 4. Buchstabe a auch weiterhin eine Besserstellung der Auslandschweizer gegenüber Ausländern mit Wohnsitz im Ausland und wirft daher gegenüber den schweizerisch-ausländischen Niederlassungsverträgen die gleichen Probleme auf wie Artikel 5 Buchstabe a des geltenden Bundesbeschlusses.

Der Bundesrat ist sich dieser Probleme bewusst. Mit Rücksicht auf die berechtigten Interessen der Auslandschweizer kommt er indes nicht auf die Lösung zurück, welche die eidgenössischen Räte 1965 beschlossen.

Tabelle 1

**Bewilligter Erwerb von Grundstücken
1961-1980**

Tabelle 2

**Effektiver Zuwachs an ausländischem Grundeigentum
seit 1966**

Jahr	Anzahl Bewilligungen		Fläche in ha	Preis in Mio. Fr.		Anzahl Handänderungen		Fläche in ha	Preis in Mio. Fr.		Jahr
	Im ganzen	Stockwerk- eigentum		Im ganzen	Stockwerk- eigentum	Im ganzen	Stockwerk- eigentum		Im ganzen	Stockwerk- eigentum	
1961	1 026	—	241	117	—	Keine Statistik					
1962	1 680	—	479	198	—						
1963	1 283	—	272	161	—						
1964	1 099	—	222	130	—						
1965	1 274	—	349	168	—						
1966	1 450	—	308	293	—	404	—	-13	33	—	1966
1967	1 495	498	202	217	54	688	376	37	62	38	1967
1968	2 349	1 094	265	366	126	1 397	806	143	122	80	1968
1969	2 963	1 431	303	567	168	2 712	1 319	271	430	150	1969
1970	3 448	1 890	296	568	243	2 745	1 776	237	360	217	1970
1971	4 849	3 123	331	755	410	3 259	2 313	122	413	284	1971
1972	3 033	2 050	281	673	313	2 267	1 751	65	364	256	1972
1973	1 593	1 295	216	351	174	493	519	-34	93	72	1973
1974	3 147	2 466	212	759	412	2 171	2 010	62	335	286	1974
1975	2 887	1 938	254	1 013	345	1 542	1 246	53	416	207	1975
1976	3 600	2 511	201	912	468	2 438	1 914	76	501	328	1976
1977	4 173	2 736	201	1 183	549	2 385	1 818	83	439	313	1977
1978	4 611	3 135	208	1 300	611	3 551	2 681	93	772	495	1978
1979	5 906	4 139	206	1 581	990	3 743	2 820	66	790	567	1979
1980	5 812	4 213	242	1 676	1 035	4 582	3 438	114	1 137	808	1980
Schweiz	57 678	32 519	5 289	12 988	5 898	34 417	24 787	1 375	6 267	4 101	Schweiz
GR, TI, VD, VS	46 683	29 163	2 797	7 983	4 969	30 182	22 860	1 010	4 760	3 692	GR, TI, VD, VS

Tabelle 3

**Handänderungen gestützt auf
Bevolligungen**

Jahr	Anzahl Handänderungen		Fläche in ha	Preis in Mio. Fr.		Anzahl Handänderungen		Fläche in ha	Preis in Mio. Fr.		Anzahl Handänderungen		Fläche in ha	Preis in Mio. Fr.		Jahr
	Im ganzen	Stockwerk- eigentum		Im gan- zen	Stock- werk- eigen- tum	Im ganzen	Stockwerk- eigentum		Im gan- zen	Stock- werk- eigen- tum	Im ganzen	Stockwerk- eigentum		Im gan- zen	Stock- werk- eigen- tum	
1966	733	—	223	204	—	186	—	63	32	—	143	—	173	139	—	1966
1967	981	413	94	102	41	188	5	46	29	—	105	32	11	11	3	1967
1968	1 637	849	180	175	84	133	6	26	42	—	107	37	11	11	4	1968
1969	3 041	1 407	389	510	161	170	24	101	56	4	159	64	17	24	7	1969
1970	3 184	1 921	332	439	234	231	60	62	39	7	208	85	33	40	10	1970
1971	3 637	2 450	189	480	301	178	25	37	38	3	200	112	30	29	14	1971
1972	2 610	1 915	111	443	281	170	60	39	56	10	173	104	7	23	15	1972
1973	655	582	69	128	81	148	58	97	27	9	14	5	6	8	—	1973
1974	2 329	2 080	80	372	298	110	50	17	29	9	48	20	1	8	3	1974
1975	1 683	1 313	83	443	216	96	48	27	21	7	45	19	3	6	2	1975
1976	2 649	2 014	119	547	342	121	55	15	31	8	90	45	28	15	6	1976
1977	2 626	1 933	112	489	330	156	68	15	34	10	85	47	14	16	7	1977
1978	3 880	2 852	125	839	518	223	107	29	52	14	106	64	3	15	9	1978
1979	4 063	2 996	91	864	598	202	93	20	49	16	118	83	5	25	15	1979
1980	4 871	3 606	136	1 210	840	180	94	18	48	16	109	74	4	25	16	1980
Schweiz	38 619	26 331	2 333	7 245	4 325	2 492	753	612	583	113	1 710	791	346	395	111	Schweiz
GR, TI, VD, VS	32 637	24 090	1 309	5 127	3 873	1 116	510	165	153	75	1 339	720	134	214	106	GR, TI, VD, VS

Tabelle 4

**Handänderungen zwischen Erwerbern
in der Schweiz und Veräusserern im
Ausland**

Tabelle 5

**Handänderungen zwischen Personen
im Ausland**

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 26. Oktober 1979 eingereichten Volksinitiative «gegen den
Ausverkauf der Heimat¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1981²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 26. Oktober 1979 «gegen den Ausverkauf der Heimat»
wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 22quinquies (neu)

¹ Grundeigentum oder andere Rechte, die eine dem Grundeigentümer ähnliche
Stellung verschaffen, können grundsätzlich nur erworben werden

a. von natürlichen Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;

b. von juristischen Personen oder vermögensfähigen Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, sofern ihr Grund- und Fremdkapital zu mindestens 75 Prozent in den Händen von Personen mit Niederlassung und Wohnsitz in der Schweiz liegt.

² a. Ausgenommen von dieser Regelung ist Grundeigentum, das zur Wahrung öffentlicher oder gemeinnütziger Interessen oder als Grundlage für einen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieb benötigt wird.

b. Der Bund kann überdies zur Wahrung der Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung in Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen erteilen.

³ Die Handänderung von Grundeigentum ist zu veröffentlichen, sofern diese unter Beanspruchung der Ausnahmen gemäss Ziffer 2 zustande kommt. Es sind Einsprachemöglichkeiten zu schaffen.

⁴ Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung und überwacht den Vollzug.

Übergangsbestimmung

Die bestehenden Eigentumsverhältnisse werden durch die Neuregelung nicht betroffen.

¹⁾ BBl 1979 III 740

²⁾ BBl 1981 III 585

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

8043

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

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Artikel 20, 64 und 64^{bis} der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1981¹⁾,
beschliesst:

1. Kapitel: Zweck

Art. 1

Dieses Gesetz beschränkt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern.

2. Kapitel: Bewilligungspflicht

Art. 2 Grundsatz

¹ Personen im Ausland bedürfen für den Erwerb von Grundstücken einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde.

² Die Bewilligung wird nur aus den Gründen erteilt, die dieses Gesetz vorsieht.

³ Die Kantone können zur Wahrung ihrer unterschiedlichen Interessen die Voraussetzungen der Bewilligung regeln, soweit dieses Gesetz sie dazu ermächtigt.

Art. 3 Erwerb von Grundstücken

Als Erwerb eines Grundstückes gilt:

- a. der Erwerb des Eigentums, eines Baurechts, eines Wohnrechts oder der Nutzniessung an einem Grundstück;
- b. die Beteiligung an einer vermögensfähigen Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, zu deren Aktiven ein Grundstück in der Schweiz gehört;
- c. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an Anteilen an einem Immobilienanlagefonds, dessen Anteilscheine auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden, oder an einem ähnlichen Vermögen;

¹⁾ BBl 1981 III 585

- d. der Erwerb des Eigentums oder der Nutzniessung an einem Anteil an einer juristischen Person, deren Aktiven nach ihrem tatsächlichen Wert zu mehr als einem Drittel aus Grundstücken in der Schweiz bestehen, sofern Personen im Ausland dadurch eine beherrschende Stellung erhalten oder verstärken;
- e. die Begründung und Ausübung eines Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechts an einem Grundstück oder an Anteilen im Sinne der Buchstaben b–d;
- f. der Erwerb von anderen Rechten an Grundstücken, die es dem Erwerber gestatten, eigentumsähnliche Rechte auszuüben.

Art. 4 Personen im Ausland

Als Person im Ausland gilt:

- a. eine natürliche Person, die nicht das Recht hat, sich in der Schweiz niederzulassen, und für den Erwerb in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage, der die militärische Sicherheit gefährden kann, jede natürliche Person ausländischer Staatsangehörigkeit;
- b. eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz im Ausland hat oder von der Schweiz ins Ausland verlegt;
- c. eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit, die ihren statutarischen und tatsächlichen Sitz in der Schweiz hat und in der Personen im Ausland eine beherrschende Stellung innehaben;
- d. eine natürliche Person mit Niederlassung oder eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit mit Sitz in der Schweiz, wenn sie ein Grundstück im Auftrag und für Rechnung von Personen im Ausland erwirbt.

Art. 5 Beherrschende Stellung

¹ 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.

² Die Beherrschung einer juristischen Person durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn diese:

- a. mehr als einen Drittel des Aktien-, Stamm- oder Genossenschafts- und gegebenenfalls des Partizipationsscheinkapitals besitzen;
- b. über mehr als einen Drittel der Stimmen in der General- oder Gesellschafterversammlung verfügen;
- c. die Mehrheit des Stiftungsrates oder der Begünstigten einer Stiftung des privaten Rechts stellen;
- d. der juristischen Person rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als die Hälfte ihrer Schulden ausmachen.

³ Die Beherrschung einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft durch Personen im Ausland wird vermutet, wenn eine oder mehrere von ihnen:

- a. unbeschränkt haftende Gesellschafter sind;
- b. der Gesellschaft als Kommanditäre Mittel zur Verfügung stellen, die einen Drittel der Eigenmittel der Gesellschaft übersteigen;
- c. der Gesellschaft oder unbeschränkt haftenden Gesellschaftern rückzahlbare Mittel zur Verfügung stellen, die mehr als die Hälfte ihrer Schulden ausmachen.

Art. 6 Ausnahmen von der Bewilligungspflicht

Keiner Bewilligung bedürfen:

- a. der Ehegatte, der das Grundstück vom anderen erwirbt;
- b. Erben in auf- und absteigender Linie im Erbgang;
- c. Geschwister des Veräusserers, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben;
- d. Stockwerkeigentümer für den Tausch ihrer Stockwerke im selben Objekt;
- e. der Erwerber, der ein Grundstück als Realersatz bei einer Enteignung, Landumlegung oder Güterzusammenlegung nach dem Recht des Bundes oder des Kantons erhält;
- f. der Erwerber einer geringfügigen Fläche infolge einer Grenzbereinigung oder, bei Stockwerkeigentum, infolge einer Erhöhung der Wertquote;
- g. ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts, wenn sie ein Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck erwerben, oder andere Erwerber, wenn das staatspolitische Interesse des Bundes es gebietet; die Fläche darf nicht grösser sein, als es der Verwendungszweck erfordert.

3. Kapitel: Bewilligungs- und Verweigerungsgründe

Art. 7 Allgemeine Bewilligungsgründe

¹ Der Erwerb wird bewilligt, wenn das Grundstück dienen soll:

- a. als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes;
- b. als Kapitalanlage ausländischer und ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Versicherungseinrichtungen, sofern die allgemein anerkannten Anlagegrundsätze beachtet werden und der Wert aller Grundstücke des Erwerbers die von der Versicherungsaufsichtsbehörde als technisch notwendig erachteten Rückstellungen für das Schweizer Geschäft nicht übersteigt;
- c. zur Personalvorsorge von inländischen Betriebsstätten oder zu ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken, wenn der Erwerber von der direkten Bundessteuer befreit ist;

d. zur Deckung pfandgesicherter Forderungen ausländischer und ausländisch beherrschter, in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassener Banken in Zwangsverwertungen, mit der Auflage, das Grundstück innert zweier Jahre seit dem Erwerb wieder zu veräussern.

² Einem Erben, welcher der Bewilligung bedarf und sonst keinen Bewilligungsgrund hat, wird der Erwerb mit der Auflage bewilligt, das Grundstück innert zweier Jahre wieder zu veräussern.

³ Einem anderen Erwerber, der sonst keinen Bewilligungsgrund hat, wird der Erwerb bewilligt, soweit dieses Gesetz es für Härtefälle vorbehält; als Härtefall gilt eine nachträglich eingetretene, unvorhersehbare Notlage des Veräusserers, die er nur abwenden kann, indem er das Grundstück an eine Person im Ausland veräussert.

Art. 8 Kantonale Bewilligungsgründe

¹ Die Kantone können unter Vorbehalt der Härtefälle durch Gesetz bestimmen, dass der Erwerb bewilligt wird, wenn das Grundstück dienen soll:

- a. zum sozialen Wohnungsbau nach dem Recht des Bundes und gegebenenfalls des Kantons über die Wohnbauförderung in Orten, die unter Wohnungsnot leiden;
- b. als Hauptwohnung des Erwerbers am Ort des rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes, solange dieser andauert;
- c. als Zweitwohnung in einem Ort, zu dem der Erwerber aussergewöhnlich enge, schutzwürdige Beziehungen unterhält, solange diese andauern;
- d. als Ferienwohnung des Erwerbers in einem Ort, der nach einer Planung im Sinne des Bundesrechts über die Investitionshilfe für Berggebiete oder nach einer gleichwertigen amtlichen Planung des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland bedarf, um eine gezielte und im Verhältnis zu anderen Beherbergungsformen ausgewogene Entwicklung des Fremdenverkehrs zu fördern;
- e. als Wohneinheit zu Stockwerkeigentum in einem Apparthotel.

² Als Apparthotel gilt ein Hotel, das folgende Voraussetzungen erfüllt:

- a. Lage in einem Ort, der nach einer Planung im Sinne des Bundesrechts über die Investitionshilfe für Berggebiete oder nach einer gleichwertigen amtlichen Planung der Verbesserung des Hotelbettenangebotes bedarf;
- b. dauernder Betrieb als Hotel mit einem für den betreffenden Ort angemessenen Dienstleistungsangebot;
- c. bauliche und betriebliche Eignung für den Hotelbetrieb gestützt auf ein Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit;
- d. Eigentum eines fachkundigen Dritten an den besonderen Anlagen und Einrichtungen für den Hotelbetrieb;
- e. hotelmässige Bewirtschaftung im Umfang von mindestens 650/1000 der auf die Wohneinheiten entfallenden Wertquoten.

³ Die Kantone bestimmen die Orte, die der Förderung des Fremdenverkehrs oder der Verbesserung des Hotelbettenangebotes bedürfen.

Art. 9 Verweigerungsgründe

¹ Die Bewilligung für den Erwerb wird ungeachtet eines Bewilligungsgrundes verweigert, wenn:

- a. das Grundstück in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage liegt und der Erwerb die militärische Sicherheit gefährden kann;
- b. die Fläche grösser ist, als es der Verwendungszweck erfordert;
- c. der Erwerber einer Haupt-, Zweit- oder Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel nicht eine natürliche Person ist und das Grundstück nicht auf den eigenen Namen erwirbt;
- d. dem Erwerber einer Zweit- oder Ferienwohnung, seinem Ehegatten oder seinen Kindern unter 20 Jahren bereits eine andere Zweit- oder Ferienwohnung in der Schweiz gehört;
- e. der Erwerber nicht rechtzeitig um die Bewilligung nachgesucht hat.

² Die Bewilligung für den Erwerb einer Ferienwohnung wird unter Vorbehalt der Härtefälle ausserdem verweigert, wenn der Umfang des ausländischen Grundeigentums an Haupt-, Zweit- und Ferienwohnungen sich nicht feststellen lässt oder unter Einrechnung des bewilligten, aber noch nicht vollzogenen Erwerbs einen der folgenden Anteile übersteigt:

- a. fünf Prozent der Fläche oder zehn Prozent des Steuerwertes des Grundeigentums in der Bauzone des betreffenden Ortes;
- b. nach der Zahl der Wohnungen 20 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes im betreffenden Ort;
- c. in einem Objekt mit mehreren Wohnungen 65 Prozent der auf das Objekt entfallenden Anlagekosten oder, bei Stockwerkeigentum, der Wertquoten.

³ Die mit einer Bewilligung erreichten Anteile sind in der Begründung der Bewilligung anzugeben.

Art. 10 Weitergehende kantonale Beschränkungen

¹ Die Kantone können den Erwerb von Ferienwohnungen weiter einschränken, indem sie:

- a. unter Vorbehalt der Härtefälle die massgeblichen Anteile des ausländischen Grundeigentums herabsetzen oder eine Bewilligungssperre einführen;
- b. die Bewilligungen im Rahmen dieser Anteile kontingentieren;
- c. zugunsten von Personen, die keiner Bewilligung bedürfen, ein Vorkaufsrecht zum Verkehrswert einführen;
- d. den Erwerb auf das Baurecht, Wohnrecht oder die Nutzniessung beschränken.

² Die Kantone können auch den Erwerb von Wohneinheiten in Aparthotels

einschränken, indem sie ihn auf einen bestimmten Anteil der auf die Wohneinheiten entfallenden Wertquoten herabsetzen.

³ Sie können die Gemeinden zur Herabsetzung der massgeblichen Anteile und, für den Erwerb von Ferienwohnungen, zur Einführung einer Bewilligungssperre ermächtigen.

Art. 11 Bedingungen und Auflagen

¹ Die Bewilligung wird unter Bedingungen und Auflagen erteilt, die sicherstellen, dass das Grundstück zu dem Zweck verwendet wird, den der Erwerber geltend macht.

² Der Bundesrat regelt die Mindestbedingungen und -auflagen, soweit dieses Gesetz sie nicht regelt.

³ Auflagen sind im Grundbuch anzumerken.

⁴ Sie können auf Antrag des Erwerbers aus zwingenden Gründen widerrufen werden.

⁵ Wird die Bewilligungspflicht verneint, weil Personen im Ausland keine beherrschende Stellung innehaben, so ist diese Feststellung an die Auflage zu knüpfen, dass der Erwerber vor jeder Änderung der Verhältnisse, welche die Bewilligungspflicht begründen könnte, erneut um die Feststellung nachzusuchen hat.

4. Kapitel: Behörden und Verfahren

Art. 12 Kantonale Behörden

¹ Jeder Kanton bezeichnet:

- a. eine oder mehrere erstinstanzliche Bewilligungsbehörden;
- b. eine beschwerdeberechtigte Behörde, die auch den Widerruf einer Bewilligung oder die Einleitung eines Strafverfahrens verlangen und auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes klagen kann;
- c. eine von der Verwaltung unabhängige Beschwerdeinstanz.

² Zuständig ist die Behörde am Ort des Grundstücks, beim Erwerb von Anteilen an juristischen Personen oder der Beteiligung an einer vermögensfähigen Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit die Behörde am Ort der schweizerischen Hauptniederlassung.

³ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement entscheidet in Kompetenzkonflikten zwischen den Behörden verschiedener Kantone.

Art. 13 Bundesbehörden

Zuständige Bundesbehörden sind:

- a. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und, soweit dieses Gesetz es bestimmt, das Bundesamt für Justiz;

- b. das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten für die Feststellung, ob der Erwerber ein ausländischer Staat oder eine Organisation des Völkerrechts ist und das Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck erwirbt oder, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizei- und dem Volkswirtschaftsdepartement, ob es sich um einen Erwerb handelt, für den der Erwerber aus Gründen des staatspolitischen Interesses des Bundes keiner Bewilligung bedarf;
- c. das Eidgenössische Militärdepartement für die Feststellung, ob der Erwerb eines Grundstücks in der Nähe einer wichtigen militärischen Anlage die militärische Sicherheit gefährden kann; trifft dies zu, so verweigert es die Bewilligung.

Art. 14 Bewilligungsverfahren

¹ Der Erwerber hat spätestens nach dem Abschluss des Rechtsgeschäftes oder, mangels dessen, nach dem Erwerb um die Bewilligung nachzusuchen.

² Die Bewilligungsbehörde entscheidet über die Bewilligungspflicht, die Bewilligung und den Widerruf einer Bewilligung oder Auflage.

³ Sie eröffnet ihre Verfügung mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung den Parteien.

⁴ Verneint sie die Bewilligungspflicht, erteilt sie die Bewilligung oder widerruft sie eine Auflage, so eröffnet sie die Verfügung ausserdem der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, und, mit den vollständigen Akten, der beschwerdeberechtigten kantonalen Behörde; den Widerruf einer Bewilligung eröffnet sie der beschwerdeberechtigten kantonalen Behörde, die auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes klagt.

⁵ Verzichtet die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde auf eine Beschwerde oder zieht sie diese zurück, so eröffnet sie die Verfügung mit den vollständigen Akten kostenlos dem Bundesamt für Justiz.

Art. 15 Grundbuch und Handelsregister

¹ Der Grundbuchverwalter weist eine Anmeldung ab, wenn Gewissheit über die Bewilligungspflicht besteht und keine rechtskräftige Bewilligung vorliegt.

² Lässt sich die Bewilligungspflicht ohne nähere Prüfung nicht ausschliessen, so setzt der Grundbuchverwalter das Verfahren aus und verpflichtet den Erwerber, innerhalb von 30 Tagen um die Bewilligung oder die Feststellung nachzusuchen, dass er keiner Bewilligung bedarf.

³ Kommt der Erwerber dieser Verpflichtung nicht fristgerecht nach oder wird die Bewilligung rechtskräftig verweigert, so weist der Grundbuchverwalter die Anmeldung ab.

⁴ Der Handelsregisterführer verfährt wie der Grundbuchverwalter; er verweist jedoch eine juristische Person oder vermögensfähige Gesellschaft ohne juristi-

sche Persönlichkeit, die ihren Sitz von der Schweiz in das Ausland verlegt, vor der Löschung in jedem Falle an die Bewilligungsbehörde.

⁵ Die abweisende Verfügung des Grundbuchverwalters und des Handelsregisterführers unterliegt der Beschwerde an die nach diesem Gesetz zuständige kantonale Beschwerdeinstanz; diese Beschwerde tritt an die Stelle der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde für das Grundbuch oder Handelsregister.

Art. 16 Zwangsversteigerung

¹ Ersteigert jemand ein Grundstück in einer Zwangsversteigerung, so hat er der Steigerungsbehörde nach dem Zuschlag schriftlich zu erklären, ob er eine Person im Ausland ist, namentlich ob er im Auftrag und auf Rechnung einer Person im Ausland handelt; er ist darauf und auf die Bewilligungspflicht von Personen im Ausland für den Erwerb von Grundstücken in den Steigerungsbedingungen aufmerksam zu machen.

² Besteht Gewissheit über die Bewilligungspflicht und liegt noch keine rechtskräftige Bewilligung vor, oder lässt sich die Bewilligungspflicht ohne nähere Prüfung nicht ausschliessen, so verpflichtet die Steigerungsbehörde den Erwerber unter Mitteilung an den Grundbuchverwalter, innerhalb von zehn Tagen:

- a. um die Bewilligung oder die Feststellung nachzusuchen, dass der Erwerber keiner Bewilligung bedarf;
- b. den Kaufpreis sicherzustellen und für die Dauer der Sicherstellung einen jährlichen Zins von 5 Prozent zu zahlen;
- c. die Kosten einer erneuten Versteigerung sicherzustellen.

³ Kommt der Erwerber diesen Verpflichtungen nicht fristgerecht nach oder wird die Bewilligung rechtskräftig verweigert, so hebt die Steigerungsbehörde unter Mitteilung an den Grundbuchverwalter den Zuschlag auf und ordnet eine neue Versteigerung an.

⁴ Die aufhebende Verfügung der Steigerungsbehörde unterliegt der Beschwerde an die nach diesem Gesetz zuständige kantonale Beschwerdeinstanz; diese Beschwerde tritt an die Stelle der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs.

⁵ Wird bei der erneuten Versteigerung ein geringerer Erlös erzielt, so haftet der erste Ersteigerer für den Ausfall und allen weiteren Schaden.

Art. 17 Beschwerde an die kantonale Beschwerdeinstanz

¹ Die kantonale Beschwerdeinstanz entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen der kantonalen Behörden.

² Das Beschwerderecht steht zu:

- a. dem Erwerber, dem Veräusserer und anderen Personen, die ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung haben;

- b. gegen Verfügungen zugunsten dieser Personen: der beschwerdeberechtigten kantonalen Behörde oder, wenn diese auf die Beschwerde verzichtet oder sie zurückzieht, dem Bundesamt für Justiz;
- c. gegen eine Bewilligung, gegen die Feststellung, dass der Erwerber keiner Bewilligung bedarf, und gegen den Widerruf einer Auflage: der Gemeinde, in der das Grundstück liegt.

³ Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage und berechnet sich nach den Artikeln 20–24 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren¹⁾; sie beginnt zu laufen:

- a. für die beschwerdeberechtigten Personen mit der Eröffnung der Verfügung;
- b. für die beschwerdeberechtigten Behörden mit der Eröffnung der Verfügung samt den vollständigen Akten;
- c. für die Gemeinde mit der Eröffnung der Bewilligung, der Feststellung, dass der Erwerber keiner Bewilligung bedarf, oder des Widerrufs einer Auflage.

⁴ Die Beschwerden der Behörden haben aufschiebende Wirkung.

⁵ Die kantonale Beschwerdeinstanz eröffnet ihren Entscheid mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung den beschwerdeberechtigten Personen, der Gemeinde und, kostenlos, dem Bundesamt für Justiz.

Art. 18 Beschwerde an Bundesbehörden

¹ Eidgenössische Beschwerdeinstanzen sind:

- a. das Bundesgericht für Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide kantonalen Beschwerdeinstanzen und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements;
- b. der Bundesrat für Beschwerden gegen Verfügungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Militärdepartements;
- c. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement für Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes für Justiz.

² Die zur Beschwerde an die kantonale Beschwerdeinstanz berechtigten Parteien und Behörden sind auch zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht berechtigt.

³ Der Beschwerdeführer kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch die Verletzung kantonalen Rechts rügen, das sich auf dieses Gesetz stützt.

Art. 19 Beweiserhebung

¹ Die Bewilligungsbehörde und die kantonale Beschwerdeinstanz stellen den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Sie stellen nur auf Vorbringen ab, die sie ge-

¹⁾ SR 172.021

prüft und über die sie nötigenfalls Beweis erhoben haben; allgemeine Erklärungen, die lediglich Voraussetzungen der Bewilligungspflicht bestreiten oder Voraussetzungen der Bewilligung behaupten, erbringen in keinem Fall Beweis.

² Die Bewilligungsbehörde, die kantonale Beschwerdeinstanz, das Bundesgericht 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.

³ Auskunftspflichtig ist, wer von Amtes wegen, berufsmässig, vertraglich, als Organ einer juristischen Person oder Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit oder eines Anlagefonds durch Finanzierung oder auf andere Weise an der Vorbereitung, dem Abschluss oder dem Vollzug eines Rechtsgeschäftes über den Erwerb mitwirkt; er hat auf Verlangen auch Einsicht in die Geschäftsbücher, Korrespondenzen oder Belege zu gewähren und sie herauszugeben.

⁴ Die Behörde kann zu Ungunsten des Erwerbers entscheiden, wenn ein Auskunftspflichtiger die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigert.

⁵ Die Behörden können vorsorgliche Massnahmen anordnen, um einen rechtlichen oder tatsächlichen Zustand unverändert zu erhalten.

Art. 20 Rechts- und Amtshilfe

¹ Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Bundes und der Kantone leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

² Behörden und Beamte, die in ihrer amtlichen Eigenschaft Widerhandlungen wahrnehmen oder Kenntnis davon erhalten, sind verpflichtet, sie sofort der zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörde, der beschwerdeberechtigten kantonalen Behörde oder dem Bundesamt für Justiz anzuzeigen.

³ Die zuständigen Behörden liefern dem Bundesamt für Justiz die zur Führung und Veröffentlichung einer Statistik über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland notwendigen Angaben; das Bundesamt für Justiz erteilt den zuständigen Behörden Auskunft über Tatsachen, die für die Bewilligungspflicht oder die Bewilligung von Bedeutung sind.

5. Kapitel: Sanktionen

1. Abschnitt: Verwaltungsrecht

Art. 21 Widerruf der Bewilligung

¹ Die Bewilligung wird von Amtes wegen widerrufen, wenn der Erwerber sie durch unrichtige Angaben erschlichen hat oder eine Auflage trotz Mahnung nicht einhält.

² Sanktionen nach dem Ausländerrecht bleiben vorbehalten.

2. Abschnitt: Zivilrecht

Art. 22 Unwirksamkeit und Nichtigkeit

¹ Rechtsgeschäfte über einen Erwerb, für den der Erwerber einer Bewilligung bedarf, bleiben ohne rechtskräftige Bewilligung unwirksam und werden nichtig, wenn:

- a. der Erwerber das Rechtsgeschäft vollzieht, ohne um die Bewilligung nach-zusuchen;
- b. der Erwerber um die Bewilligung nachsucht, das Rechtsgeschäft jedoch vollzieht, bevor die rechtskräftige Bewilligung vorliegt;
- c. die Bewilligungsbehörde die Bewilligung rechtskräftig verweigert oder wi-derrufen hat;
- d. der Grundbuchverwalter oder Handelsregisterführer die Anmeldung ab-weist, ohne dass die Bewilligungsbehörde die Bewilligung vorgängig ver-weigert hat;
- e. die Steigerungsbehörde den Zuschlag aufhebt, ohne dass die Bewilligungs-behörde die Bewilligung vorgängig verweigert hat.

² Unwirksamkeit und Nichtigkeit sind von Amtes wegen zu beachten.

³ Sie haben zur Folge, dass:

- a. versprochene Leistungen nicht gefordert werden dürfen;
- b. erbrachte Leistungen innerhalb eines Jahres zurückgefordert werden kön-nen, seit der Kläger Kenntnis von seinem Rückforderungsanspruch hat, oder innerhalb eines Jahres seit Abschluss eines Strafverfahrens, spätestens aber innerhalb von zehn Jahren seit den Leistungen;
- c. von Amtes wegen auf Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes geklagt wird.

Art. 23 Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes

¹ Die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde oder, wenn diese nicht handelt, das Bundesamt für Justiz, klagen gegen die Parteien beim Richter am Ort der gelegenen Sache auf Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes, wenn ein Grundstück aufgrund eines mangels Bewilligung nichtigen Rechtsgeschäftes er-worben wurde; vorbehalten bleibt Artikel 57 Absatz 3 des Zivilgesetzbuchs¹⁾.

² Erweist sich die Wiederherstellung des ursprünglichen Rechtszustandes als un-möglich oder untunlich, so ordnet der Richter die öffentliche Versteigerung nach den Vorschriften über die Zwangsversteigerung von Grundstücken an. Der Erwerber kann nur seine Gestehungskosten beanspruchen; ein Mehrerlös fällt dem Kanton zu.

³ Die Klage ist innerhalb eines Jahres seit Kenntnis der Nichtigkeit zu erheben, spätestens aber innerhalb von fünf Jahren seit dem Erwerb oder, bei strafbaren Handlungen, bis zur Verjährung der Strafverfolgung.

¹⁾ SR 210

⁴ Das Klagerecht entfällt, wenn:

- a. die Parteien den ursprünglichen Rechtszustand wieder hergestellt haben;
- b. ein gutgläubiger Dritter das Grundstück erworben hat;
- c. ein anderer Dritter, der keiner Bewilligung bedarf, das Grundstück erworben hat.

⁵ Für den Schutz gutgläubig erworbener dinglicher Rechte und die Ersatzpflicht gilt Artikel 975 Absatz 2 des Zivilgesetzbuchs¹⁾.

3. Abschnitt: Strafrecht

Art. 24 Umgehung der Bewilligungspflicht

¹ Wer vorsätzlich ein mangels Bewilligung nichtiges Rechtsgeschäft vollzieht oder als Erbe, der für den Erwerb der Bewilligung bedarf, nicht fristgerecht um diese nachsucht, wird mit Gefängnis oder mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

² Handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter sechs Monaten.

³ Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 50 000 Franken.

⁴ Stellt der Täter den ursprünglichen Rechtszustand wieder her, so kann der Richter die Strafe mildern.

Art. 25 Unrichtige Angaben

¹ Wer vorsätzlich einer zuständigen Behörde über Tatsachen, die für die Bewilligungspflicht oder für die Bewilligung von Bedeutung sind, unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder einen Irrtum der Behörde arglistig benutzt, wird mit Gefängnis oder Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

² Wer fahrlässig unrichtige oder unvollständige Angaben macht, wird mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft.

Art. 26 Missachtung von Auflagen

¹ Wer vorsätzlich eine Auflage missachtet, wird mit Gefängnis oder Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

² Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 50 000 Franken.

³ Wird die Auflage nachträglich widerrufen oder kommt der Täter nachträglich der Auflage nach, so ist die Strafe Busse bis zu 20 000 Franken.

⁴ Bis zur rechtskräftigen Erledigung eines Verfahrens auf Widerruf der Auflage darf der Strafrichter nicht urteilen.

¹⁾ SR 210

Art. 27 Verweigerung von Auskunft und Edition

Wer sich weigert, der Auskunfts- und Editionsspflicht nachzukommen, die ihm die zuständige Behörde unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels auferlegt, wird mit Haft oder Busse bis zu 50 000 Franken bestraft. Er bleibt straflos, wenn er sich auf ein Berufsgeheimnis nach Artikel 321 des Strafgesetzbuchs¹⁾ berufen kann.

Art. 28 Verjährung

¹ Die Strafverfolgung verjährt:

- a. in zwei Jahren für die Verweigerung von Auskunft und Edition;
- b. in fünf Jahren für andere Übertretungen;
- c. in zehn Jahren für Vergehen.

² Die Strafe für eine Übertretung verjährt in fünf Jahren.

Art. 29 Einziehung unrechtmässiger Vermögensvorteile

¹ Wer durch eine Widerhandlung einen unrechtmässigen Vorteil erlangt, der nicht auf Klage beseitigt wird, ist bis zur Verjährung der Strafverfolgung ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person zu verpflichten, einen entsprechenden Betrag an den Kanton zu zahlen.

² Geschenke und andere Zuwendungen verfallen nach Artikel 59 des Strafgesetzbuchs¹⁾.

Art. 30 Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb

Für Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb gelten die Artikel 6 und 7 des Verwaltungsstrafrechts²⁾ sinngemäss.

Art. 31 Strafverfolgung

¹ Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

² Jede Einleitung eines Strafverfahrens, alle Einstellungsbeschlüsse, Strafbescheide und Strafurteile sind ohne Verzug und unentgeltlich dem Bundesanwalt mitzuteilen; dieser kann jederzeit Auskunft über den Stand eines hängigen Strafverfahrens verlangen.

¹⁾ SR 311.0

²⁾ SR 313.0

6. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 32 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Bundesrat und die Kantone erlassen die notwendigen Ausführungsbestimmungen, deren Erlass ihnen dieses Gesetz vorbehält.

² Die Kantone können ergänzende gesetzliche Bestimmungen, zu deren Erlass sie dieses Gesetz ermächtigt, vorläufig durch Verordnung erlassen; diese Verordnungen bleiben bis zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1985 in Kraft.

³ Die kantonalen Bestimmungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates; Bestimmungen, welche die Gemeinden kraft kantonalen Ermächtigung erlassen, sind dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis zu bringen.

Art. 33 Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

¹ Der Bundesbeschluss vom 23. März 1961¹⁾ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird aufgehoben.

² Das Bundesgesetz vom 23. Juni 1950²⁾ über den Schutz militärischer Anlagen wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs 1^{bis} (neu)

^{1bis} Die Bewilligungspflicht und das Verfahren für den Erwerb von Grundstücken in der Nähe militärischer Anlagen bestimmen sich nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Art. 34 Übergangsbestimmung

Dieses Gesetz und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen finden auf Bewilligungen Anwendung, die nach dem 31. Dezember 1982 erteilt werden, soweit sie nicht auf rechtskräftigen Grundsatzbewilligungen nach dem früheren Recht³⁾ beruhen.

Art. 35 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am 1. Januar 1983 in Kraft.

¹⁾ AS 1961 203, 1965 1239, 1970 1199, 1974 83, 1977 1689

²⁾ SR 510.518

³⁾ AS 1972 1062, 1974 109, 1976 2389, 1979 806, 1980 1875

Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» vom 16. September 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.11.1981
Date	
Data	
Seite	585-664
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 493

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.