

03.039

**Botschaft
zu einer Änderung des Bundesgesetzes
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland**

vom 28. Mai 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit vorliegender Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2001 P 01.3145 Gleichbehandlung von Immobiliengesellschaften
(N 22.6.01, Theiler).

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

28. Mai 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, ein von Nationalrat Georges Theiler eingereichtes Postulat zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland entgegenzunehmen. Danach soll der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften gleich behandelt werden wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds. Die beantragte Änderung bildet den Hauptpunkt der vorliegenden Botschaft und des Änderungsentwurfs.

Der Entwurf strebt eine geringfügige und kontrollierte Öffnung des Wohnimmobilienmarktes an, ohne dass dadurch Sinn und Zweck des Gesetzes unterlaufen werden. Personen im Ausland können bewilligungsfrei Anteile an Immobiliengesellschaften im engeren Sinne, den so genannten Wohnimmobiliengesellschaften, erwerben, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Weiterhin untersagt bleiben soll hingegen der Erwerb von Anteilen an einer nicht börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft.

Bei dieser Gelegenheit werden sechs weitere, weniger bedeutende Lockerungen vorgeschlagen. Eingesetzte Erbinnen und Erben sollen von der Pflicht zur Veräusserung des geerbten Grundstücks innert zweier Jahre befreit werden, wenn sie besonders enge Beziehungen zu ihm nachweisen. Die Kantone sollen nach eigenen Kriterien ohne bundesrechtliche Vorgaben die Fremdenverkehrsorte bestimmen können, in denen Ausländer Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels erwerben dürfen, um damit den Fremdenverkehr zu fördern. Ferner wird die Alterslimite für ein Kind, dem der Erwerb einer Ferien- oder Zweitwohnung nicht bewilligt werden kann, weil seinen Eltern bereits eine solche gehört, von 20 auf 18 Jahre gesenkt. Erwerber, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, sollen für den Erwerb eines zusätzlichen Anteils an diesem von der Bewilligungspflicht befreit werden. Das Partizipationsscheinkapital soll nicht mehr berücksichtigt werden, wenn es festzustellen gilt, ob eine Gesellschaft durch Personen im Ausland beherrscht wird. Schliesslich werden kantonale Ausführungsbestimmungen nicht mehr der Genehmigung des Bundes unterstellt.

Eine im Dezember 2002 eingereichte Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion verlangt die Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen. Er teilt die Auffassung, dass dieses Gesetz in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig ist. Eine starke ausländische Nachfrage besteht lediglich noch nach Ferienwohnungen, und davon sind auch nur einige wenige Fremdenverkehrsorte betroffen. Der Bundesrat wird die raumplanerischen und wirtschaftlichen Folgen einer Aufhebung des Gesetzes und allfällige Ersatzmassnahmen insbesondere im Raumplanungsrecht prüfen und darüber dem Parlament umgehend eine Vorlage unterbreiten, damit die Aufhebung in der Legislaturperiode 2003–2007 erfolgen kann. Weil die Prüfung dieser Folgen eine gewisse Zeit erfordert, sind die mit der vorliegend vorgeschlagenen Teilrevision angestrebten Lockerungen aber weiterhin sinnvoll.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Vorgeschichte

Mit dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG oder Lex Friedrich, SR 211.412.41), das am 1. Januar 1985 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber der Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» einen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt und die seit dem 1. April 1961 geltenden Massnahmen gegen Grundstückerwerbe durch Personen im Ausland verschärft. Ein Hauptmotiv für die Einführung restriktiverer Massnahmen war die zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Wohnimmobilien, insbesondere nach Ferienwohnungen.

Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 wurden eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen¹ eingereicht, welche die Abschaffung oder zumindest eine Lockerung der Lex Friedrich forderten. Begründet wurden diese Vorstösse insbesondere mit der rezessiven Wirtschaftslage. Eine vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzesänderung fand in der Vernehmlassung und in den Räten grosse Zustimmung, wurde aber in einer Referendumsabstimmung am 25. Juni 1995 mit 53,6 Prozent Nein-Stimmen verworfen. Die Analyse ergab, dass die Ablehnung hauptsächlich auf die vorgesehenen Lockerungen im Bereich der Ferienwohnungen zurückzuführen, hingegen die Öffnung für Investitionen von Ausländern und Ausländerinnen in wirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht umstritten war.

Nachdem sich die Wirtschaftslage in der Schweiz weiter verschlechterte, beschloss das Parlament 1997 im Rahmen des so genannten Investitionsprogrammes über konjunkturpolitische Massnahmen², mit einer begrenzten Änderung der Lex Friedrich ausländischen Investoren die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe und den Erwerb von entsprechend genutzten Grundstücken zu ermöglichen. Seither können Personen im Ausland Grundstücke, die der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit eines Unternehmens dienen, nicht nur bewilligungsfrei erwerben, wenn sie diese für ihre eigenen Unternehmen nutzen. Vielmehr können sie solche so genannte Betriebsstätte-Grundstücke auch einem Dritten für eine Geschäftstätigkeit vermieten oder verpachten, also als reine Kapitalanlage erwerben. Ebenfalls von der Bewilligungspflicht befreit wurde der Erwerb einer Hauptwohnung, d.h. einer vom Ausländer oder von der Ausländerin selbst genutzten Wohnung an seinem oder ihrem schweizerischen Wohnsitz.

Die Lex Koller, wie das BewG seit der Änderung von 1997 auch genannt wird, wurde am 8. Oktober 1999³ an das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits (in der Folge: EG) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit sowie am 14. Dezember 2001⁴ an die Änderung vom 21. Juni 2001 des Überein-

¹ BB1 1994 II 518 ff.

² BB1 1997 II 1221

³ AS 2002 701 f.

⁴ AS 2002 685 f.

kommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) angepasst. Diese Anpassungen sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten⁵. Dadurch sind Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EG und der EFTA, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, für jeglichen Grundstückerwerb von der Bewilligungspflicht befreit worden. Zudem können EG- und EFTA-Grenzgänger und -Grenzgängerinnen bewilligungsfrei eine Zweitwohnung in der Region ihres Arbeitsorts erwerben.

Am 22. März 2002⁶ beschloss das Parlament erstmals eine Lockerung auch im Bereich der Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels, ohne aber dabei das Bewilligungs- und Kontingentierungssystem in Frage zu stellen. Wenn eine Person im Ausland eine Ferienwohnung in der Schweiz von einer anderen Person im Ausland erwirbt, muss die dafür erforderliche Bewilligung nicht mehr an das kantonale Kontingent angerechnet werden. Zudem muss der Bundesrat nicht mehr wie bis anhin alle zwei Jahre bei der Festsetzung der jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente die gesamtschweizerische Zahl dieser Kontingente schrittweise herabsetzen, sondern kann sie im Rahmen einer obersten Grenze von 1500 Einheiten unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Interessen des Landes nach seinem Ermessen bestimmen. Diese Änderung ist am 1. September 2002 in Kraft getreten.

1.2 Hauptpunkt der Änderungsvorlage

Am 22. März 2001 reichte Nationalrat Georges Theiler ein Postulat ein, wonach der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften grundsätzlich gleich zu behandeln sei wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds. Der Bundesrat erklärte sich am 5. Juni 2001 bereit, das Postulat entgegenzunehmen⁷. Der Nationalrat überwies es am 22. Juni 2001⁸. Die mit dem Postulat Theiler angestrebte Änderung des BewG bildet den Hauptpunkt dieser Vorlage.

Nach geltendem Recht unterliegt der Erwerb von Anteilen an einem Immobilienanlagefonds durch eine Person im Ausland nicht der Bewilligungspflicht, sofern dessen Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden. Dagegen ist der Erwerb eines Anteils an einer juristischen Person, deren Zweck der Erwerb von oder der Handel mit bewilligungspflichtigen Grundstücken – sprich Wohnungen – ist, den so genannten Immobiliengesellschaften im engeren Sinne oder Wohnimmobiliengesellschaften, bewilligungspflichtig, und eine Bewilligung kann grundsätzlich nicht erteilt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die Anteile auf dem Markt regelmässig gehandelt werden (BGE 115 Ib 102).

Wir schlagen vor, den Erwerb von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht des BewG zu befreien, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Diese – im Bereich der reinen Kapitalanlagen in Wohnungen erstmalige – Lockerung sollte keine grossen Auswirkungen zur Folge haben. Sie unterläuft den Sinn und Zweck des Gesetzes nicht. Ausländische Erwerber und Erwerberinnen von börsenkotierten Anteilen an

⁵ AS 2002 700 und 722

⁶ BBl 2002 2748

⁷ AB 2001 N 429, III Beilagen

⁸ AB 2001 N 938, III

Wohnimmobiliengesellschaften werden sich kaum zusammenfinden und Einfluss auf deren Geschäftsführung oder Verwaltung oder sogar auf die Grundstücke nehmen können. Weil dies aber nicht ganz auszuschliessen ist, ist auch in Erwägung gezogen worden, nur solche Anteilerwerbe von der Bewilligungspflicht zu befreien, die nicht zu einer beherrschenden Stellung in der Gesellschaft führen. Eine Überprüfung, welcher von mehreren gleichentags getätigten Anteilerwerben zu einem solchen Resultat führen würde und welche Konsequenzen dies für die anderen hätte, wäre aber nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand machbar. Zudem wäre die Rechtssicherheit stark beeinträchtigt. Auf eine solche Einschränkung soll deshalb verzichtet werden. Sollte dennoch einmal eine Person im Ausland derart viele Anteile erwerben, dass sie – allein oder zusammen mit anderen Personen im Ausland – Einfluss auf die Geschäftsführung oder Verwaltung der Gesellschaft nehmen kann, so wird diese keine neuen Wohnimmobilien mehr erwerben können, weil sie als ausländisch beherrscht gilt und somit als Person im Ausland unter die Bewilligungspflicht des BewG fällt.

Die vorgeschlagene Lockerung rechtfertigt sich auch aus einem anderen Grund. In letzter Zeit haben mehrere grosse Unternehmen ihre Immobilien in neue Gesellschaften ausgegliedert mit dem Ziel, diese an die Börse zu bringen. Wegen der Lex Koller ist indessen nach dem geltenden Recht ein Börsengang nur möglich, wenn der Anteil der Wohnungen so gering ist (gemäss Praxis nicht über 20 Prozent), dass der Erwerb von Wohnungen nicht zu einem Hauptzweck der Gesellschaft wird, sondern noch als Nebenzweck betrachtet werden kann. Andernfalls darf, wie oben dargelegt, eine Person im Ausland keinen einzigen Anteil erwerben. Äusserst schwierig und aufwändig ist die Prüfung, ob der Hauptzweck oder einer der Hauptzwecke einer Holding-Gesellschaft, die an die Börse gebracht werden soll, möglicherweise im Wohnungsbereich liegt, wenn deren zahlreiche Tochtergesellschaften ganz verschiedene Zwecke wie z.B. Generalbauunternehmung, Architektur, Beratung, Treuhand, Baufinanzierung, Erwerb und Vermietung von Einkaufszentren und eben auch den Erwerb von Wohnimmobilien haben. Zudem ist zur Zeit die inländische Nachfrage nach Investitionen in Wohnimmobiliengesellschaften nicht allzu gross. Somit sind aus volkswirtschaftlichen Gründen ausländische Investitionen in diesem Bereich erwünscht. Auch deshalb ist die geringfügige Liberalisierung im Bereich der Kapitalanlagen notwendig und nach Sinn und Zweck des BewG vertretbar.

Für den Erwerb von Anteilen an einer nicht börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft durch Personen im Ausland soll die Bewilligungspflicht auch dann bestehen bleiben, wenn er nicht zu einer ausländischen Beherrschung der Gesellschaft führt. Ansonst könnte eine solche Lockerung Gesetzesumgehungen Tür und Tor öffnen. Zu denken ist insbesondere an eine Aktiengesellschaft, die als einziges Aktivum ein Ferienchalet besitzt. Eine Person im Ausland würde Aktien einer solchen Gesellschaft wohl kaum nur als Kapitalanlage erwerben, sondern mit grosser Wahrscheinlichkeit in der Absicht, das Chalet indirekt als Miteigentum erwerben und entsprechend mitbenutzen zu können, was aber vom BewG untersagt ist. Wenn noch zusätzlich das Kriterium des regelmässigen Handels der Anteile für die Befreiung von der Bewilligungspflicht massgebend sein sollte, wie dies im Postulat Theiler vorgeschlagen wird, könnten derartige Gesetzesumgehungen zwar weitgehend ausgeschlossen werden. Weil aber keine Bestimmung festhält, wann ein regelmässiger Handel mit Anteilen an einer nicht börsenkotierten Gesellschaft gegeben ist,

müsste jeder einzelne Anteilerwerb von der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde geprüft werden, was zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen würde.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die Befreiung von der Bewilligungspflicht auf den Erwerb von Anteilen an juristischen Personen zu beschränken, die an einer Börse in der Schweiz kotiert sind.

1.3 Weitere Änderungspunkte

Der Bundesrat nimmt die Gelegenheit wahr, neben dem oben genannten Hauptpunkt noch weitere Änderungen vorzuschlagen, die politisch und wirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung sind, aber dazu beitragen können, stossende Ergebnisse zu vermeiden und administrativen Aufwand von kantonalen und Bundesbehörden zu reduzieren.

Nach geltendem Recht kann eingesetzten Erbinnen und Erben und nach konstanter Praxis auch Vermächtnisnehmern, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören, eine Bewilligung für den Erwerb eines Grundstücks erteilt werden, aber nur mit der Auflage, es innert zweier Jahre zu veräussern. Dies führt in gewissen Fällen zu einem unverhältnismässig strengen, ja sogar stossenden Ergebnis, z.B. dann, wenn die Lebenspartnerin die geerbte Wohnung nicht behalten darf, obwohl sie darin lange Zeit zusammen mit dem Erblasser gewohnt hat. Erben und Vermächtnisnehmer, die solche oder ähnlich enge, emotionale Beziehungen zum Grundstück nachweisen, sollen deshalb von der Veräusserungspflicht befreit werden können.

Die Bezeichnung der so genannten Fremdenverkehrsorte, in denen Ausländer und Ausländerinnen Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in Aparthotels erwerben können, soll ohne spezielle bundesrechtliche Vorgaben den Kantonen überlassen werden. Das neue Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete⁹, das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist und das gleichnamige Gesetz aus dem Jahre 1974 abgelöst hat, delegiert das Vollzugswesen weitgehend an die Kantone. Dem Bund fehlt seither die Grundlage, um die bundesrechtlichen Vorgaben überprüfen zu können. Die Kantone sollen deshalb neu nach eigenen Kriterien, beispielsweise nach einer kantonalen oder regionalen Tourismusförderungsplanung, bestimmen können, welche Orte des Erwerbs solcher Wohnungen durch Personen im Ausland bedürfen, um den Fremdenverkehr zu fördern. Diese Änderung rechtfertigt sich umso mehr, als die Kantone auch allein für die Verteilung ihres kantonalen Kontingents für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Aparthotels zuständig sind.

Eine ausländische Familie kann nur eine einzige Zweitwohnung, Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Aparthotel in der Schweiz erwerben, wobei Kinder unter 20 Jahren zum Kreis der Familienangehörigen zählen. Die Alterslimite soll auf 18 Jahre gesenkt und damit in Einklang mit dem Mündigkeitsalter in der Schweiz und den meisten europäischen Staaten gebracht werden.

Erwerber und Erwerberinnen, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, sollen für den Erwerb eines zusätzlichen Anteils an diesem Grundstück von

⁹ SR 901.1

der Bewilligungspflicht befreit werden. Dadurch wird die Übertragung der Eigentumsanteile auf wenige Personen oder auf einen Alleineigentümer möglich. Weiterhin unter die Bewilligungspflicht fällt hingegen der Stockwerkeigentümer, wenn er im gleichen Gebäude eine weitere Stockwerkeinheit erwirbt.

Das Partizipationsscheinkapital soll grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden müssen, wenn es festzustellen gilt, ob eine juristische Person durch Personen im Ausland beherrscht wird. Dies entspricht der heutigen Praxis der meisten kantonalen Bewilligungsbehörden. Ein Partizipant (wie übrigens auch ein Aktionär ohne Stimmrecht gemäss Art. 685f des Obligationenrechts; auch dieser wird in der Praxis bei der Feststellung, ob eine juristische Person ausländisch beherrscht ist, nicht mehr berücksichtigt) kann mangels Stimmrecht keinen Einfluss auf die Verwaltung und Führung der Gesellschaft nehmen.

Schliesslich sollen kantonale Ausführungsbestimmungen zum BewG nicht mehr der Genehmigung des Bundes bedürfen. Diese Pflicht rechtfertigte sich beim Inkrafttreten des BewG, als die Kantone gehalten waren, die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Seither handelt es sich bei den Änderungen kantonalen Rechts in den meisten Fällen um reine Formalitäten wie der Regelung der Zuständigkeiten oder in materieller Hinsicht um die Aufnahme von neuen Orten in die Liste der Fremdenverkehrsorte und um neue Bestimmungen über die Verteilung des kantonalen Kontingents für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels, somit um Bereiche, deren Regelung das BewG vollständig den Kantonen überlässt. Der Bund musste noch nie eine Genehmigung verweigern. Sollte es dennoch vorkommen, dass eine neue kantonale Bestimmung offensichtlich nicht dem Bundesrecht entspricht, kann das Bundesamt für Justiz als beschwerdeberechtigte Behörde die Bundesrechtswidrigkeit immer noch in einem konkreten Fall mittels Beschwerde gegen die kantonale Verfügung rügen. Mit der Aufhebung der Genehmigungspflicht kann bei den Kantonen und beim Bund unnötiger administrativer Aufwand vermieden werden.

1.4 Vernehmlassung

Der Bundesrat ermächtigte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 3. Juli 2002, einen Vorentwurf mit begleitendem Bericht über die in den Ziffern 1.2 und 1.3 erwähnten Punkte in die Vernehmlassung zu schicken. Der Vorentwurf und der Bericht wurden den Kantonsregierungen, dem Bundesgericht, den 13 in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, neun Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie 33 weiteren Organisationen zur Stellungnahme zugestellt. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 3. Oktober 2002. Insgesamt sind 57 Eingaben eingegangen (alle Kantone, Bundesgericht, vier politische Parteien, 24 Organisationen und zwei weitere Teilnehmer). Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben das Bundesgericht, eine der vier politischen Parteien und 7 der 24 Organisationen. Die Vorlage stösst bei den 48 Vernehmlassern, die materiell Stellung genommen haben, im Grundsatz auf ein positives Echo.

Der Vorschlag, den Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Wohnimmobilien-gesellschaften durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht zu befreien, erhält grosse Zustimmung. Lediglich drei Kantone lehnen ihn ab, unter anderem mit

der Begründung, im Gegensatz zu den Immobilienanlagefonds sei ein ausländischer Einfluss auf eine Gesellschaft möglich und deshalb eine Gleichbehandlung nicht zwingend.

Im Begleitbericht zum Vorentwurf sind Gründe aufgeführt worden, weshalb der Erwerb von nicht kotierten Anteilen weiterhin der Bewilligungspflicht unterliegen sollte, und zwar auch dann, wenn dieser nicht zu einer ausländischen Beherrschung der Gesellschaft führen würde oder wenn die Anteile anderswie als an der Börse auf dem Markt regelmässig gehandelt würden. Die meisten Vernehmlasser – der grösste Teil stillschweigend, ein kleiner Teil explizit – stimmen dem zu. Für eine weiter gehende Lockerung treten nur ein Kanton, eine Organisation und der Urheber des eingangs genannten Postulats ein.

Vier der sechs weiteren vorgeschlagenen Lockerungen wird ausnahmslos zugestimmt. Es handelt sich um diejenigen betreffend die Bezeichnung der Fremdenverkehrsorte, den Erwerb von Ferienwohnungen durch Kinder ab 18 Jahren, die Nichtberücksichtigung des Partizipationsscheinkapitals und die Aufhebung der bundesrechtlichen Genehmigungspflicht kantonaler Ausführungsbestimmungen.

Ebenfalls vollumfängliche Zustimmung erhält die vorgeschlagene Lockerung zu Gunsten der eingesetzten Erben und Vermächtnisnehmer. Drei Kantone und drei Organisationen schlagen sogar eine weiter gehende Öffnung vor. Auf die Voraussetzung der engen schutzwürdigen Beziehungen für die Befreiung von der Veräusserungspflicht sei zu verzichten. Solche Beziehungen seien nur schwer zu beweisen.

Die Lockerung zu Gunsten der Mit- und Gesamteigentümer wird von zwei Kantonen und zwei Organisationen wegen Umgehungsmöglichkeiten abgelehnt. Alle anderen Vernehmlasser stimmen dem Vorschlag zu.

Auf Grund dieser Ergebnisse sehen wir uns nicht veranlasst, im vorliegenden Entwurf von der Vernehmlassungsvorlage abzuweichen.

1.5 Aufhebung des Gesetzes

Zwei Kantone, die im Vernehmlassungsverfahren die Änderung im Hauptpunkt ablehnen, beantragen, es sei an Stelle der vorgeschlagenen Lockerungen die Aufhebung des Gesetzes zu prüfen. Zwei weitere Kantone, zwei Parteien und sechs Organisationen fordern ebenfalls eine solche Prüfung, stimmen aber im Grundsatz der Teilrevision zu.

Am 5. Dezember 2002 reichte die Freisinnig-demokratische Fraktion eine Motion ein. Der Bundesrat wird eingeladen, dem Parlament eine Vorlage zur Aufhebung der Lex Koller zu unterbreiten. Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen. Er teilt die Auffassung, dass dieses Gesetz, dessen Vollzug einen relativ grossen administrativen Aufwand in den Kantonen und im Bund verursacht, in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig ist und aufgehoben werden kann. Eine Überfremdung des einheimischen Bodens lässt sich gesamtschweizerisch gesehen nicht ausmachen. Lediglich einzelne Regionen sind von einer starken ausländischen Nachfrage nach Ferienwohnungen betroffen. Die Aufhebung der Lex Koller ist ein wichtiger Schritt zur Deregulierung und zum Abbau von wirtschaftlichen Hürden. Sie kann zudem aus gesamtschweizerischer Sicht wichtige volkswirtschaftliche Impulse geben, was gerade in der heutigen Zeit der Wachstumsschwäche erwünscht ist. Flankierend zur

Aufhebung der Lex Koller sind indessen raumplanerische Ersatzmassnahmen zu prüfen (vgl. die Stellungnahmen des Bundesrates vom 24. Febr. 1999 zur – am 22. Dez. 1999 abgeschriebenen – Motion Comby «Aufhebung der Lex Friedrich»¹⁰ und vom 21. Nov. 2001 zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats zur Parlamentarischen Initiative «Wiederverkauf von Immobilien zwischen Personen im Ausland»¹¹). In ihrem Bericht vom April 1995 zur Frage der Aufhebung des Gesetzes hielt eine Expertenkommission eine Aufhebung für machbar, stellte aber fest, dass insbesondere der Bau von Ferienwohnungen mittels gesetzlicher Vorschriften in geordnete Bahnen gelenkt werden müsse. Diese Vorschläge wurden nicht weiter verfolgt, weil selbst eine Teilrevision im Juni 1995 vom Schweizer Stimmvolk verworfen worden war (s. Ziff. 1.1 zweiter Absatz). Der Bericht enthält kein detailliertes Regelungskonzept, zeigt aber Vorschläge raumplanerischer und auch steuerrechtlicher Art auf, wie eine kontrollierte Entwicklung des Ferienwohnungsbaus sichergestellt werden könnte. Diese Vorschläge gilt es vertieft abzuklären, bevor die Lex Koller aufgehoben wird.

Das Ergebnis dieser Prüfung ist nicht innert kurzer Frist zu erwarten. Deshalb ist die hier vorgeschlagene Teilrevision weiter zu verfolgen, wie dies die Motionärin in der Begründung der Motion selber verlangt. Einer weiteren Teilrevision würde der Bundesrat aber nicht mehr zustimmen. Als nächstes Ziel sind die Umsetzung allfälliger Ersatzmassnahmen und die gleichzeitige Aufhebung der Lex Koller im Laufe der Legislaturperiode 2003–2007 anzustreben.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem vorliegenden Änderungsentwurf kann das Postulat, wonach der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften grundsätzlich gleich zu behandeln sei wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds (Postulat Theiler vom 23. März 2001¹²), abgeschrieben werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Abs. 1 Bst. e

Diese Bestimmung ist anlässlich der Gesetzesänderung vom 30. April 1997 zwar nicht in ihrem Wortlaut, wohl aber in ihrer Bedeutung geändert worden. Der Erwerb von Grundstücken, die für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit eines Unternehmens dienen, ist von der Bewilligungspflicht befreit worden (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG). Dementsprechend ist auch der Erwerb von Anteilen an Gesellschaften, die solche Grundstücke erwerben oder halten, nicht mehr bewilligungspflichtig (Aufhebung von Art. 4 Abs. 1 Bst. d BewG). Nach Buchstabe e ist nur noch der Erwerb von Anteilen an Gesellschaften bewilligungspflichtig, die den Erwerb von oder den Handel mit Wohnungen bezwecken (Wohnimmobiliengesellschaften oder Immobiliengesellschaften im engeren Sinne genannt). Eine Bewilligung kann aber

¹⁰ AB 1999 N 481, I

¹¹ BBl 2002 2672

¹² 01.3145 Gleichbehandlung von Immobiliengesellschaften.

nur Versicherungs- und Personalvorsorgeeinrichtungen und Erben erteilt werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c und Abs. 2 BewG). Das geltende Recht macht keinen Unterschied zwischen Gesellschaften mit einem kleinen Kapital und den so genannten Publikumsgesellschaften (BGE 115 Ib 102). Mit der vorgesehenen Lockerung sollen Personen im Ausland Anteile an Publikumsgesellschaften bewilligungsfrei erwerben können. Damit erstreckt sich die Bewilligungspflicht nur noch auf den Erwerb von Anteilen an einer Immobiliengesellschaft im engeren Sinne, deren Anteile nicht an einer Börse in der Schweiz kotiert sind.

Art. 6 Abs. 2 Bst. a

In Absatz 2 sind die Voraussetzungen festgelegt, bei deren Vorhandensein eine gesetzliche Vermutung für das Vorliegen einer beherrschenden Stellung durch Personen im Ausland an einer juristischen Person besteht. Nach Buchstabe a wird eine solche Stellung vermutet, wenn Personen im Ausland mehr als einen Drittel des Kapitals besitzen. Die Neuerung besteht darin, dass das Partizipationsscheinkapital grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden soll.

Art. 7 Bst. c

Nicht nur Geschwister des Veräusserers, sondern neu auch alle Erwerber, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, werden für den Erwerb eines weiteren Anteils am gleichen Grundstück von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Dies gilt aber nicht für Stockwerkeigentümer, wenn sie weitere Stockwerkeinheiten auf demselben Stammgrundstück erwerben wollen, obwohl es sich auch beim Stockwerkeigentum um eine besondere Form von Miteigentum handelt. In einigen wenigen Kantonen ist es Praxis, unter sich verwandten oder verschwägerten Ausländern und Ausländerinnen den Erwerb einer Ferienhausliegenschaft mit zwei oder drei Wohnungen ohne die Auflage zu bewilligen, dass Stockwerkeigentum begründet werden muss, wie dies grundsätzlich verfügt werden sollte. Damit Artikel 12 Buchstabe d BewG eingehalten werden kann (pro Familie nur eine Ferienwohnung), wird sich ein solcher Miteigentümer auch nicht auf die Neuerung berufen können.

Art. 8 Abs. 2 zweiter Satz

Gesetzliche Erben im Sinne des schweizerischen Rechts unterliegen für den Erwerb eines Grundstücks im Erbgang nicht der Bewilligungspflicht (Art. 7 Bst. a). Diese Ausnahme Klausel gilt nicht nur für einen Nachkommen, sondern entsprechend den Artikeln 457–460 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹³ auch für einen Erben und nach konstanter Praxis ebenfalls für einen Vermächtnisnehmer aus dem elterlichen und grosselterlichen Stamm des Erblassers, wenn er das Grundstück auf Grund einer letztwilligen Verfügung erwirbt, obwohl er an und für sich wegen des Vorhandenseins eines vorangehenden Erben von der gesetzlichen Erbfolge ausgeschlossen wäre. Eingesetzten Erben oder Vermächtnisnehmern hingegen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören, kann zwar eine Erwerbsbewilligung erteilt werden, aber nur mit der Auflage, das Grundstück innert zweier Jahre zu veräussern. Diese Veräusserungspflicht soll inskünftig für diejenigen Erben und Vermächtnisnehmer wegfallen, die enge schutzwürdige Beziehungen zum Grundstück nachweisen.

¹³ SR 210

Solche Beziehungen liegen beispielsweise vor, wenn der Erbe im Haus des Erblassers über längere Zeit mit diesem zusammen dauernd oder regelmässig an Wochenenden gewohnt, seit vielen Jahren regelmässig mit ihm zusammen die Ferien verbracht oder darin während vielen Jahren als Mieter dauernd gewohnt hat.

Art. 9 Abs. 3

Nach geltendem Recht bestimmen die Kantone die Fremdenverkehrsorte, in denen Ausländer und Ausländerinnen Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels erwerben können. Allerdings müssen dabei bundesrechtliche Vorgaben nach dem Bundesrecht über Investitionshilfe für Berggebiete erfüllt sein. Die Neuerung sieht vor, die bundesrechtlichen Vorgaben ersatzlos zu streichen und es den Kantonen grundsätzlich frei zu überlassen, diese Orte zu bestimmen. Vorausgesetzt wird nur noch, dass die Orte nach kantonalen Kriterien des Erwerbs solcher Wohnungen durch Ausländer bedürfen, um den Fremdenverkehr zu fördern.

Art. 12 Bst. d

Nach dieser Bestimmung kann eine Familie grundsätzlich nur eine einzige Zweitwohnung, Ferienwohnung oder Wohneinheit in einem Apparthotel in der Schweiz erwerben. Gemäss geltendem Recht werden Kinder unter 20 Jahren zur Familie des Erwerbers gezählt. Diese Altersgrenze wird auf 18 Jahre herabgesetzt und damit in Einklang mit dem Mündigkeitsalter in der Schweiz und in den meisten europäischen Staaten gebracht.

Art. 36 Abs. 3

Die Kantone müssen ihre Ausführungsbestimmungen nicht mehr dem Bund zur Genehmigung unterbreiten. Diese sollen nur noch dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis gebracht werden.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Gesetzesänderung bringt für die zuständigen kantonalen und Bundesbehörden eine gewisse Entlastung. Die oft schwierige und aufwändige Prüfung, ob eine börsennotierte oder vor dem Börsengang stehende Immobiliengesellschaft haupt- oder nur nebensächlich im Bereich des Wohnungserwerbs tätig ist, fällt dahin. Weil die Kantone die Fremdenverkehrsorte ohne bundesrechtliche Vorgabe bestimmen können, wird das Verfahren vereinfacht. Schliesslich entfällt mit der Aufhebung der Genehmigungspflicht der kantonalen Bestimmungen durch den Bund unnötiger administrativer Aufwand. Darüber hinaus hat die Vorlage keine finanziellen Auswirkungen.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobilien Gesellschaften durch Personen im Ausland ermöglicht ausländische Investitionen, die sich positiv auf die schweizerische Baubranche auswirken könnten.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht des Bundesrats vom 1. März 2000¹⁴ über die Legislaturplanung 1999–2003 nicht angekündigt. Der Hauptpunkt dieser Vorlage geht auf ein Postulat zurück, das vom Nationalrat am 22. Juni 2001 überwiesen wurde (siehe Ziff. 1.2, am Anfang).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Mit den am 8. Oktober 1999 vorgenommenen Anpassungen der Lex Koller an das Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über die Freizügigkeit (siehe Ziff. 1.1, Abs. 4) wurde die vereinbarte Liberalisierung hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts bereits erfüllt.

6 Verfassungsmässigkeit

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

¹⁴ BBl 2000 2276