

**Parlamentarische Initiative  
Sperrfrist zur Weiterveräußerung von  
nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken  
(Kommission des Nationalrates vom 13. März 1989)**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 31. Mai 1989

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zu Bericht und Antrag der Kommission des Nationalrates vom 13. März 1989, die eine Revision der Bestimmungen des Obligationenrechts über die Veräußerung von Grundstücken (Art. 218–218<sup>quater</sup>) verlangen (BBl 1989 I 1366).

**1 Ausgangslage**

Herr Nationalrat Moritz Leuenberger hat am 4. Oktober 1988 eine parlamentarische Initiative eingereicht, die den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses vorsieht. Dieser soll alle nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke einer Preiskontrolle unterstellen, wobei die Preise auf dem Verkehrswert nach der letzten kantonalen Steuerveranlagung vor dem 1. Oktober 1988 eingefroren werden sollten. Die kantonalen Unterschiede in der Veranlagung wären mit entsprechenden Koeffizienten auszugleichen.

Die vorberatende Kommission des Nationalrates lehnte die parlamentarische Initiative Leuenberger ab, weil sie einen zu starken Eingriff darstelle.

Die Kommission will jedoch eine möglichst weitgehende Stabilisierung der Bodenpreise erreichen, und zwar durch schnelles Handeln und rasch wirkende Lösungen. Zu diesem Zweck schlägt die Kommissionsmehrheit in Form einer eigenen parlamentarischen Initiative einen dringlichen Bundesbeschluss vor, der eine Revision der Artikel 218 ff. des Obligationenrechts beinhaltet. Hauptgegenstand der Revision ist die Einführung einer fünfjährigen Sperrfrist zur Weiterveräußerung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke. Die Neuregelung soll bis 1996 befristet sein.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, der parlamentarischen Initiative Leuenberger Folge zu geben, weil auch die Möglichkeit einer Preiskontrolle prüfenswert sei.

## **2 Stellungnahme des Bundesrates**

### **21 Im allgemeinen**

#### **211 Notwendigkeit sofortigen Einschreitens des Gesetzgebers**

In den letzten zehn Jahren sind die Bodenpreise bekanntlich stärker gestiegen als die allgemeine Teuerung. Ab 1985 ist eine wahre Bodenpreisexplosion zu verzeichnen. Sie hat einerseits den Zugang einzelner Personen zum Eigentum von Liegenschaften, insbesondere von Wohn- oder Geschäftsräumen, erheblich erschwert oder gar verunmöglicht und andererseits eine überdurchschnittliche Steigerung der Mietzinse bewirkt.

Mit dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 19. Oktober 1988 (BBl 1988 III 953 ff.) haben wir Ihnen ein Gesetz unterbreitet, das der Entlastung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts dienen soll.

Wir teilen jedoch die Meinung der vorberatenden Kommission des Nationalrates, dass zur Bekämpfung dieser Entwicklung weitere und rasch wirkende Massnahmen auch für den nichtlandwirtschaftlichen Sektor dringend notwendig sind. Aus diesem Grund haben wir am 24. Mai 1989 beschlossen, Ihnen demnächst ein Paket von Sofortmassnahmen zu unterbreiten, die der Verwirklichung dieses Zwecks dienen sollen. Zu diesem Paket gehört als wichtiger Bestandteil der Entwurf zu einem Bundesbeschluss, der für die Weiterveräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke eine Sperrfrist vorsieht.

#### **212 Grundsätzliche Zustimmung zu einer Sperrfrist-Lösung**

Es ergibt sich aus den früheren Bemerkungen, dass die Einführung einer Sperrfrist für die Weiterveräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke unsere grundsätzliche Zustimmung findet. Für eine solche Lösung sprechen denn auch gute Gründe.

Zum einen wird eine solche Massnahme sicher zu einer wirkungsvollen antispekulativen Bodenpolitik und zu einer Stabilisierung der Bodenpreise beitragen. Dies umso mehr, als das zehnjährige Veräusserungsverbot für landwirtschaftliche Grundstücke zu einer Verlagerung der Spekulation auf nichtlandwirtschaftliche Grundstücke geführt hat. Neben einer Beruhigung der Preisentwicklung und einer Bekämpfung der kurzfristigen Bodenspekulation – vor allem diese hat in der Öffentlichkeit Aufsehen erregt und nach Abwehrmassnahmen gerufen – ist eine indirekte mässigende Auswirkung auf die Entwicklung der Mietzinse zu erwarten.

Zum zweiten lehnt sich die Sperrfrist-Lösung ans Bestehende an. Für die Veräusserung landwirtschaftlicher Grundstücke besteht nämlich gemäss Obligationenrecht (Art. 218 ff.) bereits eine Sperrfrist, die seit 1951 zehn Jahre beträgt. Diese Regelung hat sich im grossen und ganzen bewährt. Der erwähnte Entwurf zu einem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht hat nur deshalb auf die Sperrfrist verzichtet, weil er den Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes grundsätzlich einem Selbstbewirtschafter vorbehalten. Dies bewirkt, dass

der Entwurf den Artikel 218 revidiert und die Artikel 218<sup>bis</sup>–218<sup>quinquies</sup> des Obligationenrechts aufhebt.

## **213 Ablehnung der parlamentarischen Initiative Leuenberger**

Die parlamentarische Initiative Leuenberger will hauptsächlich verhindern, dass Liegenschaften nur zum Zweck des raschen Wiederverkaufs erworben werden. Dieses Ziel lässt sich aber auch mit einer weniger weit gehenden und systemkonformeren Massnahme, der Einführung einer Sperrfrist für die Weiterveräusserung, verwirklichen.

Es kommt hinzu, dass dringend notwendige gesetzliche Bestimmungen nur dann rasch verabschiedet werden und in Kraft treten können, wenn sie sich in beiden Eidgenössischen Räten und im Volk auf einen breiten politischen Konsens stützen können. Diese Voraussetzung wäre bei der Initiative Leuenberger, die einen stärkeren Eingriff in die Marktwirtschaft darstellt, kaum erfüllt.

Unsere grundsätzliche Zustimmung zu einer Sperrfrist-Lösung bedeutet gleichzeitig, dass wir die parlamentarische Initiative Leuenberger als unverhältnismässig ablehnen.

## **22 Zum Entwurf der Kommission**

### **221 In zeitlicher Hinsicht**

Die Bejahung der Notwendigkeit von Sofortmassnahmen zur Bekämpfung der Bodenspekulation bedeutet nicht, dass wir den Wunsch teilen, dass die parlamentarische Initiative der Kommission des Nationalrates in der nächsten Sommersession behandelt wird. Vielmehr sind wir der Auffassung, dass die Initiative zusammen mit dem erwähnten Massnahmenpaket beraten werden sollte, das wir Ihnen für die Herbstsession dieses Jahres unterbreiten werden. Für dieses Vorgehen sprechen vor allem zwei Überlegungen.

Zum einen wird der Bundesrat über die beabsichtigten Massnahmen ein Vernehmlassungsverfahren durchführen. Bei einer so wichtigen und umstrittenen Materie scheint es uns nämlich geboten, vor der Verabschiedung des Entwurfs die Stellungnahme der Interessenverbände einzuholen, selbst wenn ihnen dafür eine höchst knappe Frist eingeräumt werden kann. Die damit verbundene, geringe zeitliche Verschiebung ist in Kauf zu nehmen, wenn man einen konsensfähigen Entwurf ausarbeiten will, und könnte übrigens von einem Zeitgewinn bei der parlamentarischen Beratung wettgemacht werden.

Zum zweiten bezweifeln wir – anders als die vorberatende Kommission des Nationalrates –, dass eine Sperrfrist für die Weiterveräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke verfassungsmässig ist. Aus diesem Grund haben wir Herrn Professor Jean-François Aubert, Neuenburg, beauftragt, in einem Rechtsgutachten, abzuklären, ob die Einführung einer solchen Massnahme von der Bundesverfassung abgedeckt sei. Von der Beantwortung dieser Frage hängt insbesondere ab, ob der allgemeinverbindliche, dringliche Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum untersteht oder innert Jahresfrist seit der Annahme

Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden muss (Art. 89<sup>bis</sup> BV). Es schiene uns deshalb unangebracht, wenn die parlamentarische Initiative vor dem Vorliegen dieses Gutachtens behandelt würde.

## **222 In materieller Hinsicht**

Unsere grundsätzliche Zustimmung zu einer Sperrfrist-Lösung bedeutet nicht, dass wir der Initiative in jeder Hinsicht und ohne Vorbehalt zustimmen können. Sie weist nach unserer Auffassung systematische, redaktionelle, aber auch materielle Mängel auf, die behoben werden können und sollten. In der Folge wird auf die wichtigsten eingegangen.

### **222.1 Systematische Einordnung**

Die Initiative der Kommission des Nationalrates ist in die Form eines dringlichen Bundesbeschlusses gekleidet, der im Teil I eine Revision des Obligationenrechts (Art. 218–218<sup>quater</sup>) vorsieht und im Teil II die Allgemeinverbindlichkeits-, Dringlichkeits-, Referendums- und Befristungsklauseln enthält.

Dass die Sperrfrist-Regelung für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke im Obligationenrecht Platz finden soll, wird von der Kommission damit begründet, dass das geltende Obligationenrecht die Sperrfrist-Regelung für landwirtschaftliche Grundstücke enthält. Es solle vermieden werden, dass inhaltlich weitgehend übereinstimmende oder sehr ähnliche Normen sich systematisch an verschiedenen Stellen befinden.

Diese Begründung vermag aber nicht zu überzeugen. Zum einen sind befristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden (Art. 6 Abs. 1 GVG). Dieser Grundsatz wird aber praktisch durchbrochen, wenn ein befristeter Bundesbeschluss nur für eine zum voraus bestimmte Zeit ein auf Dauer angelegtes Bundesgesetz ändert.

Zum zweiten hebt unser Entwurf zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Art. 98) die Artikel 218<sup>bis</sup>–218<sup>quinquies</sup> des Obligationenrechts auf und revidiert Artikel 218 des Obligationenrechts in dem Sinne, dass für die Veräusserung landwirtschaftlicher Grundstücke bloss auf das neue Bundesgesetz verwiesen wird. Bei Zustandekommen dieses Gesetzes würden somit im Obligationenrecht nur die Bestimmungen über die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke bleiben; ähnliche Fragen wären somit auch in diesem Fall an verschiedenen Orten geregelt.

All diese Bedenken würden noch an Bedeutung gewinnen, wenn die Sperrfrist-Lösung als verfassungswidrig qualifiziert werden müsste.

### **222.2 Artikel 218<sup>bis</sup> OR**

Die parlamentarische Initiative der nationalrätlichen Kommission sieht in Artikel 218<sup>bis</sup> Absatz 1 vor, dass die kantonalen Behörden aus wichtigem Grund

eine Veräusserung vor Ablauf der Sperrfrist gestatten können. Die Fälle, in denen ein wichtiger Grund vorliegt, sind in *Absatz 2* nicht abschliessend aufgezählt. *Buchstabe a* bezieht sich auf die landwirtschaftlichen Grundstücke und erwähnt die drei Beispiele des geltenden Rechts (Art. 218<sup>bis</sup> OR): die erbrechtliche Auseinandersetzung, die Abrundung landwirtschaftlicher Betriebe und die Verhinderung einer Zwangsverwertung. *Buchstabe b* sieht bezüglich der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke zwei Beispiele vor: die Erbteilung und den Erwerb zum Eigengebrauch, sofern der Veräusserer keinen – nach *Absatz 3* definierten – Gewinn erzielt.

In materieller Hinsicht ist zur vorgeschlagenen Bestimmung folgendes zu bemerken:

1. Zweck der Regelung ist die Bekämpfung spekulativer Bodenpreise. Die Erfahrungen zeigen, dass dieses Anliegen ein gesamtschweizerisches ist: Selbst die höchst seltenen Gebiete, die von einer eigentlichen Bodenpreisexplosion verschont geblieben sind, müssen damit rechnen, dass sie in den nächsten Jahren dieselben Schwierigkeiten haben werden.

Aus diesem Grund wäre zu prüfen, ob Veräusserungen während der Sperrfrist nur in wenigen Ausnahmefällen zulässig sein sollen und ob die Ausnahmen in der ganzen Schweiz einheitlich geregelt und möglichst einheitlich ausgelegt werden sollen. Bejahendenfalls wären die Ausnahmen vom Veräusserungsverbot abschliessend zu regeln, denn nur so könnten Unsicherheiten und eine unerwünschte Zersplitterung bei der Rechtsanwendung vermieden werden. Fraglich ist deshalb die Zuständigkeit der kantonalen Behörden, auch in anderen als den ausdrücklich verankerten Fällen das Vorliegen eines «wichtigen Grundes» zu bejahen, der eine Veräusserung während der Sperrfrist gestatten würde.

Aus den gleichen Überlegungen sollte auf der andern Seite verhindert werden, dass die kantonalen Behörden eine Veräusserung während der Sperrfrist nicht gestatten, wenn die Voraussetzung dafür erfüllt ist. Die Bestimmung über die Zuständigkeit der kantonalen Behörde könnte daher vielleicht als Muss-Vorschrift ausgestaltet werden.

2. Nach der Initiative kann ein Grundstück nur dann während der Sperrfrist veräussert werden, wenn der Verkäufer keinen Gewinn erzielt und – kumulativ – wenn das Grundstück dem Eigengebrauch des Erwerbers dient.

Die Neuregelung bezweckt allein die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung und -spekulation. Man kann sich somit fragen, ob die Voraussetzung des Eigengebrauchs des Erwerbers nicht über das Ziel hinausschiesse und systemfremd sei. Selbst wenn diese Voraussetzung die Nachfrage nach Grundstücken reduziert, ist nicht ersichtlich, wie dies die Bodenpreise dämpfen kann, wenn bei der Veräusserung ohnehin kein Gewinn erzielt werden darf.

Niemand bestreitet, dass derjenige, der Grund und Boden zum Eigengebrauch erwerben möchte, gegenüber den anderen bevorzugt werden sollte. Dieses Anliegen hat jedoch mit der Bekämpfung der Bodenspekulation und -preissteigerung höchstens indirekt zu tun und könnte durch andere,

system- und zweckkonforme Massnahmen, wie etwa die Einführung eines Vorkaufsrechts des Mieters, besser verwirklicht werden.

### 3 Schlussfolgerung

Wir bejahen die Notwendigkeit, Bestimmungen zur Bekämpfung der Bodenpreissteigerung und der Bodenspekulation zu erlassen, und werden Ihnen zu diesem Zweck für die Herbstsession dieses Jahres ein Paket von Sofortmassnahmen unterbreiten. Dieses wird auch die Einführung einer Sperrfrist für die Weiterveräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke vorsehen, also die gleiche Massnahme, die von der parlamentarischen Initiative der Kommission des Nationalrates vorgeschlagen wird.

Wir beantragen Ihnen, diese Initiative in der Herbstsession zu beraten, damit unsere weiteren Vorschläge zur Bekämpfung der Bodenspekulation gleichzeitig behandelt werden können. Für dieses Vorgehen sprechen gewichtige Gründe, die die damit verbundene, geringe zeitliche Verschiebung durchaus rechtfertigen: Zum einen kann über unser Massnahmenpaket, also auch über die Sperrfrist-Regelung, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, was bei einer so wichtigen und umstrittenen Materie höchst angebracht scheint. Zum zweiten kann abgeklärt werden, ob die Sperrfrist-Lösung verfassungsmässig ist oder nicht, was die Beantwortung der Referendumsfrage (fakultatives oder obligatorisches Referendum) ermöglicht. Zum dritten können gewisse Mängel der parlamentarischen Initiative behoben werden, was notwendig scheint, damit die Neuregelung das anvisierte Ziel wirklich erreichen kann.

Wenn Sie entgegen unserem Antrag beschliessen, die parlamentarische Initiative bereits in der nächsten Sommersession zu behandeln, werden wir bei der Detailberatung auf die einzelnen Bestimmungen mündlich eingehen und Anträge dazu stellen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Mai 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Delamuraz  
Der Bundeskanzler: Buser

3252

**Parlamentarische Initiative Sperrfrist zur Weiterveräußerung von  
nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken (Kommission des Nationalrates vom 13. März  
1989) Stellungnahme des Bundesrates vom 31.Mai 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.221
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1989
Date	
Data	
Seite	736-741
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 085

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.