

Parlamentarische Initiative Sperrfrist zur Weiterveräusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 13. März 1989

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{ter} Absatz 3 und 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Am 4. Oktober 1988 hat Nationalrat Moritz Leuenberger mit einer parlamentarischen Initiative angeregt, dass in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses aller nicht landwirtschaftlich genutzte Boden einer Preiskontrolle zu unterstellen sei. Die Preise sollten auf dem Verkehrswert gemäss letzter kantonaler Steuerveranlagung vor dem 1. Oktober 1988 eingefroren werden. Die kantonalen Unterschiede in der Veranlagung seien mit entsprechenden Koeffizienten auszugleichen.

Unsere Kommission ist beauftragt worden, diese parlamentarische Initiative vorzubereiten. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass eine solche Form des Eingriffs zu weit gehen würde. Deshalb lehnt die Kommissionsmehrheit die parlamentarische Initiative Leuenberger Moritz ab.

Die Kommission hält jedoch fest, dass schnelles Handeln und rasch wirkende Lösungen notwendig sind, um eine möglichst weitgehende Stabilisierung der Bodenpreise herbeizuführen. Sie unterbreitet deshalb eine eigene parlamentarische Initiative zur Revision der Artikel 218 ff. des Obligationenrechts. Durch Einführung einer Sperrfrist von fünf Jahren zur Weiterveräusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken soll die Bodenspekulation eingedämmt werden. Eine Veräusserung vor Ablauf der Sperrfrist kann namentlich zum Zweck der Erbteilung, oder wenn das Grundstück zum Eigengebrauch erworben und dabei kein Gewinn erzielt wird, bewilligt werden. Diese Massnahme soll bis 1996 befristet werden.

Eine Kommissionsminderheit hält die von Nationalrat Leuenberger vorgeschlagene Möglichkeit einer Preiskontrolle ebenfalls für prüfenswert und beantragt deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Anträge

Die Kommission beantragt:

1. Der Initiative der Kommission Folge zu geben und den Bundesbeschlussesentwurf zur Änderung des Obligationenrechts anzunehmen.
2. Die Kommissionsmehrheit beantragt:
der parlamentarischen Initiative Leuenberger Moritz keine Folge zu geben.
Die Kommissionsminderheit beantragt:
der parlamentarischen Initiative Leuenberger Moritz Folge zu geben.

Beilagen

- 1 Entwurf zur Änderung des Obligationenrechts
- 2 Erläuterungen der Kommission
- 3 Text und Begründung der Initiative Leuenberger Moritz

13. März 1989

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Bühler

Bundesbeschluss über eine Sperrfrist zur Weiterveräusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 64 der Bundesverfassung,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 13. März
1989¹⁾ und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 30. März 1911³⁾ betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) wird wie folgt geändert:

Art. 218 Marginalie

C. Veräusserung
von Grund-
stücken
I. Sperrfrist
1. Landwirtschaft-
liche Grund-
stücke

Art. 218a^{bis} (neu)

2. Nichtland-
wirtschaftliche
Grundstücke

¹ Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke dürfen während einer Frist von fünf Jahren, vom Eigentümerwerb an gerechnet, weder als Ganzes noch in Stücken veräussert werden.

² Als Veräusserung gilt ein Vertrag auf Übertragung des Grundeigentums sowie jedes andere Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich eine Eigentumsübertragung bezweckt.

³ Die Sperrfrist beginnt nicht neu zu laufen, wenn das Eigentum am Grundstück durch Erbgang oder durch Begründung einer Gütergemeinschaft oder deren Auflösung erworben wird.

¹⁾ BBl 1989 I 1366

²⁾ BBl 1989

³⁾ SR 220

Art. 218^{bis}

3. Ausnahmen ¹ Die kantonalen Behörden können aus wichtigen Gründen eine Veräußerung vor Ablauf der Sperrfrist gestatten.

² Als wichtiger Grund für die vorzeitige Veräußerung gelten namentlich:

a. für landwirtschaftliche Grundstücke die erbrechtliche Auseinandersetzung, die Abrundung landwirtschaftlicher Betriebe und die Verhinderung einer Zwangsverwertung;

b. für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke der Erwerb zum Eigengebrauch, sofern dabei kein Gewinn erzielt wird, und die Erbteilung.

³ Als Gewinn gilt die Differenz zwischen dem Ankaufspreis einschliesslich Nebenkosten, zuzüglich den tatsächlichen Aufwendungen für notwendige oder nützliche Erneuerungs- und Umbauarbeiten, und dem Veräußerungspreis.

Art. 218^{ter}

4. Folgen Geschäfte, die diesen Vorschriften zuwiderlaufen oder deren Umgehung bezwecken, sind nichtig und geben kein Recht auf Eintragung in das Grundbuch.

Art. 218^{quater}

5. Rechtsschutz Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über die Anwendung der Sperrfrist und über die Bewilligung einer vorzeitigen Veräußerung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am Tage der Verabschiedung in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 1996.

Erläuterungen der Kommission

1 Ausgangslage

11 Initiative Leuenberger Moritz

Die parlamentarische Initiative Leuenberger Moritz vom 4. Oktober 1988 wurde aufgrund der Entwicklung der Bodenpreise eingereicht.

Von 1980 bis 1986 stiegen die Bodenpreise stärker als die allgemeine Lebenssteuerung. Ab 1985 gab es eine eigentliche Bodenpreisexplosion. Der Bodenmarkt wird dadurch für immer weniger Einzelpersonen zugänglich. Parallel zu dieser Bodenpreisentwicklung stiegen auch die Mieten überdurchschnittlich an.

Auf verschiedene diesbezügliche Vorstösse teilte der Bundesrat mit, dass der explosionsartigen Entwicklung der Bodenpreise – und damit auch der Liegenschaftspreise – nicht im Rahmen der bundesrätlichen Verordnungskompetenz raschmöglichst Einhalt geboten werden kann. Der Bundesrat kann lediglich Wege zur Entlastung von Bodenmärkten vorschlagen. Eine solche Entlastung wird zum Beispiel mit dem Gesetzesentwurf zum bäuerlichen Bodenrecht für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt angestrebt.

12 Arbeit der Kommission¹⁾

Die Kommission wurde vom Büro in der Wintersession 1988 mit der Vorbera- tung der parlamentarischen Initiative Leuenberger beauftragt. Sie hörte an ihrer ersten Sitzung den Initianten an. Der Leiter des eidgenössischen Grundbucham- tes, Herr Manuel Müller, nahm an allen Sitzungen mit beratender Stimme teil.

An zwei weiteren Sitzungen beriet die Kommission die Initiative sowie mögliche Lösungsvorschläge und ihre rechtliche Verwirklichung. Sie unterbreitet Ihnen mit diesem Bericht eine parlamentarische Initiative betreffend eine Ände- rung des Obligationenrechts für die Einführung einer Sperrfrist zur Weiterver- äusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken.

2 Geltendes Recht und Entstehungsgeschichte

Gemäss Artikel 218 ff. des Obligationenrechts besteht für die Veräusserung von landwirtschaftlichen Grundstücken während einer Frist von zehn Jahren, vom Eigentumserwerb an gerechnet, eine Sperre. Diese Sperrfrist für landwirtschaft- liche Grundstücke geht auf die im Artikel 218 des Obligationenrechts von 1911 enthaltene Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone zurück, mit den

¹⁾ Mitglieder der Kommission: *Bühler*, Ammann, Bäumlin Richard, Bundi, Burckhardt, Diener, Früh, Günter, Hess Peter, Houmard, Kohler, Luder, Nussbaumer, Ott, Ruck- stuhl, Ruffy, Savary-Freiburg, Scheidegger, Tschuppert, Widrig, Zwingli (21)

Mitteln einer Sperrfrist die Güterschlächtereie zu bekämpfen. Nach Abwertung des Schweizer Frankens beschloss der Bundesrat am 16. Oktober 1936 für landwirtschaftliche Grundstücke eine generelle bundesrechtliche Sperrfrist von sechs Jahren, die später durch die Artikel 218, 218^{bis} und 218^{ter} des Obligationenrechtes in der Fassung von Artikel 95 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen abgelöst worden ist. Das Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes endlich brachte im wesentlichen eine Verlängerung der Sperrfrist auf zehn Jahre.

Mit seiner Botschaft vom 9. April 1963 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung der Vorschriften des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechtes betreffend das Baurecht und den Grundstückverkehr beantragte sodann der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für Bauland. Nach Ansicht des Bundesrates spielte diese Massnahme für eine wirkungsvolle antispekulative Bodenreservepolitik eine wichtige Rolle.

Nachdem der Nationalrat ursprünglich den Antrag des Bundesrates unterstützte, schloss er sich in der Differenzbereinigung dem ablehnenden Ständerat an, so dass das heutige Recht nach wie vor keine Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke enthält.

3 Kritik und Vorschläge des Initianten

Parlamentarische Initiative Leuenberger Moritz vom 4. Oktober 1988

Der Initiant möchte in der Form eines dringlichen Bundesbeschlusses allen nicht landwirtschaftlich genutzten Boden einer Preiskontrolle unterstellen. Dabei wären die Preise auf dem Verkehrswert gemäss letzter kantonalen Steuerveranlagung vor dem 1. Oktober 1988 einzufrieren.

Der Initiant betont, dass bezüglich der Entwicklung der Bodenpreise etwas geschehen muss. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Mietzinsentwicklung den Bodenpreisen folgt.

4 Erwägungen und Vorschläge der Kommission

Die parlamentarische Initiative Leuenberger Moritz hat aufgezeigt, dass schnelles Handeln und rasch wirkende Lösungen in diesem Bereich nötig sind. Sie hat in der Kommission zu einer fruchtbaren Diskussion über die Möglichkeiten einer Stabilisierung der Bodenpreise geführt.

41 Parlamentarische Initiative Leuenberger Moritz

Die Initiative Leuenberger Moritz hat zwei Komponenten: Verhinderung der kurzfristigen Spekulation und der weitergehenden Bodenpreissteigerung. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagene Form des Eingriffs zu weit gehen würde. Ferner befürchtet sie auch, dass in der Öffentlich-

keit dagegen grosser Widerstand erwachsen würde. Eine weniger weit gehende, dafür aber rasch realisierbare Lösung erscheint zweckmässiger.

Aus diesen Gründen hat die Kommissionsmehrheit beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Leuenberger Moritz keine Folge zu geben.

Eine Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass die von Nationalrat Leuenberger vorgeschlagene Möglichkeit einer Preiskontrolle weiter verfolgt werden soll, und beantragt deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

42 Kritik an der heutigen Situation

Nachdem gemäss den Artikeln 218 ff. des Obligationenrechts landwirtschaftliche Grundstücke während einer Frist von zehn Jahren weder als Ganzes noch in Stücken veräussert werden dürfen, hat sich die Spekulation ganz besonders auf nichtlandwirtschaftliche Grundstücke hin verlagert.

Von 1980 bis 1985 stiegen die Bodenpreise stärker als die allgemeine Teuerung. Ab 1985 gab es eine eigentliche Bodenpreisexplosion. Der Bodenmarkt wird dadurch für immer weniger Einzelpersonen zugänglich.

Von der unheilvollen Entwicklung der Bodenpreise werden nicht nur Bauwillige betroffen, sondern auch das grosse Volk der Mieter, immer mehr solche aus dem Mittelstand. Hohe Bodenpreise treiben die Mietzinse in Neubauten, aber auch das allgemeine Mietzinsniveau in die Höhe. Ein grosser Teil unserer Bevölkerung wird deshalb schon heute in weniger günstige Wohnlagen abgedrängt.

43 Lösungsvorschlag der Kommission

Es wird allgemein anerkannt, dass sich die Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke bewährt hat. Sie ist in veränderter Form in den Entwurf zu einem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BBl 1988 III 953 ff.) übernommen worden (vgl. Entwurf Art. 24, 55 und 77).

Die Kommission ist einstimmig der Meinung, dass durch die Einführung einer Sperrfrist auch für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke eine ähnliche Wirkung erzielt werden kann und eine Beruhigung der Preisentwicklung und eine Bekämpfung der kurzfristigen Bodenspekulation erwartet werden darf.

Eine Wirkung durch die Einführung einer fünfjährigen Sperrfrist verspricht sich die Kommission in erster Linie für die kurzfristig operierenden Spekulanten, welche das gekaufte Land nach einer kurzen Besitzesdauer gewinnbringend zu verkaufen trachten. Die vielen Beispiele der Praxis zeigen nämlich, dass es vorwiegend kurzfristige Transaktionen sind, welche allgemeines öffentliches Aufsehen erregen und Abwehrmassnahmen rufen.

5 Besonderer Teil

51 Systematische Einordnung

Die Artikel 218–218^{quater} Obligationenrecht enthalten die Bestimmungen über die Sperrfrist für die Weiterveräusserung von landwirtschaftlichen Grundstücken. Es liegt daher nahe, die Bestimmungen über eine Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke systematisch am selben Ort einzureihen. Dabei werden die Bestimmungen über die Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke materiell nicht verändert. Eine andere Lösung wäre, die Bestimmungen über die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke völlig unabhängig von denjenigen für die landwirtschaftlichen Grundstücke auszugestalten und in einen besonderen Erlass zu kleiden. Damit würden systematisch an verschiedenen Stellen inhaltlich weitgehend übereinstimmende oder sehr ähnliche Normen geschaffen. Solches gilt es zu vermeiden. Die erste Lösung verdient daher den Vorzug.

Es bietet sich einzig die Schwierigkeit, wie der neue Artikel, der den Grundsatz der Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke enthält, numeriert werden soll. Der Artikel wird mit 218a^{bis} bezeichnet; einen vergleichbaren Fall gibt es nicht. Die Numerierung der übrigen Artikel bleibt unverändert.

52 Erläuterungen der einzelnen Artikel

Artikel 218 Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke

Hier wird einzig der Randtitel geändert; dieser sagt nunmehr aus, dass diese Bestimmung die Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke betrifft. Im übrigen bleibt die Bestimmung unverändert.

Artikel 218a^{bis} (neu) Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

In *Absatz 1* wird der Grundsatz festgehalten, dass für die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke eine Sperrfrist von fünf Jahren für die Weiterveräusserung gilt. Als nichtlandwirtschaftliche Grundstücke gelten sowohl Bauland wie auch bereits überbaute nichtlandwirtschaftliche Grundstücke. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt als Bauland das Land, das sofort überbaut werden darf, das heisst für welches ohne weiteres eine Baubewilligung erhältlich ist (BGE 93 I 603). Damit wird der Geltungsbereich der Sperrfrist für die landwirtschaftlichen Grundstücke mit demjenigen der Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke abgestimmt: handelt es sich um «Nicht-Bauland» so gilt die landwirtschaftliche Sperrfrist, handelt es sich um Bauland, so gilt die Sperrfrist nach dieser neu vorgeschlagenen Bestimmung. Aus diesem Grund kann auch nicht – obwohl letztlich wünschenswert – auf die Zonenordnung abgestellt werden. Dieser Nachteil wiegt indessen nicht schwer, weil die Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke gemäss Entwurf zu einem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Entwurf Art. 98 Ziff. 2, BBl 1988 III 1136) aufgehoben werden und der vorgeschlagenen Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke bloss vorübergehender Charakter zukommen soll (vgl. hinten Ziff. 5.4).

Die Sperrfrist beginnt vom Erwerb (Art. 656 ZGB) an zu laufen. Sie wird auf fünf Jahre festgesetzt. Eine Frist von zehn Jahren, wie sie für die landwirt-

schaftlichen Grundstücke gilt, wäre unzweifelhaft zu lang. Eine sehr kurze Frist dagegen würde das angestrebte Ziel verfehlen. Wenn die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke als Massnahme gegen die Bodenspekulation greifen soll, so muss deren Dauer auf einige Jahre festgesetzt werden. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 9. April 1963 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung der Vorschriften des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechts betreffend das Baurecht und den Grundstücksverkehr (BBl 1963 I 969 ff.) eine Sperrfrist für Bauland von drei Jahren vorgeschlagen. In Anbetracht, dass nunmehr die Ausnahmen, das heisst die Bewilligungsgründe für eine vorzeitige Veräusserung in Richtung Eigennutzung erweitert werden und dass die Sperrfrist sowohl für Bauland als auch für bereits überbaute nichtlandwirtschaftliche Grundstücke gilt, rechtfertigt es sich, die Frist auf fünf Jahre anzusetzen.

Absatz 2 umschreibt den Begriff der Veräusserung; die Umschreibung lehnt sich dabei an diejenige der Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke an: Als Veräusserung gilt jedes Rechtsgeschäft auf freiwillige Übertragung von Grundeigentum wie Verkauf, Schenkung, Tausch, freiwillige Versteigerung, Zuwendung an den Erbeil, Erteilung (BGE 95 II 426 ff.). Voraussetzung dafür ist, dass es sich um ein Rechtsgeschäft handelt und dass die Übertragung dem freien Willen des Veräusserers entspricht; Zwangsvollstreckung und Enteignung, einschliesslich Verkauf unter Androhung der Enteignung fallen also nicht unter die Sperrfrist.

Im weiteren soll aber auch jedes Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich eine Eigentumsübertragung bezweckt, als Veräusserung gelten. Damit wird die Praxis zur landwirtschaftlichen Sperrfrist verallgemeinert, welche die Einräumung eines selbständigen und dauernden Baurechts als Veräusserung bezeichnet hat (vgl. Reinhold Hotz, Bäuerliches Grundeigentum, ZSR 1979, Heft 2, Par. 5 Ziff. 1). Darunter fällt insbesondere auch die Veräusserung eines beherrschenden Anteils an einer Immobiliengesellschaft. Es wird darauf verzichtet, nichtlandwirtschaftliche Grundstücke, die sich in vormundschaftlicher Verwaltung befinden, von der Sperrfrist auszunehmen, wie dies für landwirtschaftliche Grundstücke gilt. Eine solche Ausnahme liesse sich heute kaum mehr schlüssig begründen.

Unabhängig davon, ob die Veräusserung bzw. der Erwerb eines Grundstücks innerhalb der Sperrfrist einer Bewilligung bedarf oder nicht, beginnt in allen Fällen nach Absatz 2 für den Erwerber stets eine neue Sperrfrist zu laufen.

Anders verhält es sich bei der Regelung nach *Absatz 3*. Beim Erwerb durch Erbgang (es handelt sich hier sowenig wie bei der Enteignung und der Zwangsvollstreckung um ein Rechtsgeschäft) bedarf es ebenfalls keiner Bewilligung. Für den Erwerber beginnt aber – anders als in Absatz 2 – keine neue Sperrfrist zu laufen. Dieser tritt in die Rechtsstellung des Veräusserers ein; die Sperrfrist dauert für den Erwerber noch so lange, wie sie für den Veräusserer gegolten hätte, wenn er Eigentümer geblieben wäre. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der Gesamtnachfolge (Art. 560 ZGB). Gemäss neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung bedarf übrigens auch bei landwirtschaftlichen Grundstücken der Erwerb durch die Erben im Erbgang keiner Bewilligung, auch wenn das Grundstück dem Erblasser weniger als zehn Jahre gehört hat (BGE 110 II 209 = Pra. 73

Nr. 242). Die Bestimmungen des neuen ehelichen Güterrechts, insbesondere Artikel 665 Absatz 3 ZGB gebieten es, dass auch der ausserbuchliche Erwerb eines Grundstücks durch Begründung oder Auflösung einer Gütergemeinschaft gleich wie der Erwerb im Erbgang behandelt wird. Dort wie hier gilt die Sperrfrist nicht, und der Erwerber tritt in die Stellung seines Rechtsvorgängers ein.

Artikel 218^{bis} Ausnahmen

Absatz 1 hält für die landwirtschaftliche wie für die nichtlandwirtschaftliche Sperrfrist den Grundsatz fest, dass die kantonalen Behörden aus wichtigen Gründen eine Veräusserung vor Ablauf der Sperrfrist gestatten können. Für die landwirtschaftliche Sperrfrist gilt dieser Grundsatz schon heute. Was als wichtige Gründe zu gelten hat, wird in Absatz 2 für die landwirtschaftliche und für die nichtlandwirtschaftliche Sperrfrist umschrieben. In der Behördenorganisation bleiben die Kantone wie bisher frei. Gegen den Entscheid der letztinstanzlichen Behörde ist wie bisher bei der landwirtschaftlichen Sperrfrist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig (Art. 218^{quater}).

Absatz 2 Buchstabe a entspricht der namentlichen Aufzählung der wichtigen Gründe für die Ausnahmen von der landwirtschaftlichen Sperrfrist im geltenden Recht.

Absatz 2 Buchstabe b nennt wichtige Gründe, die je für sich eine vorzeitige Veräusserung eines nichtlandwirtschaftlichen Grundstücks erlauben. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, sie gibt jedoch den anwendenden Behörden die Richtung an, in welcher dieser unbestimmte Rechtsbegriff zu konkretisieren ist.

Zunächst soll, wie bei der Sperrfrist für landwirtschaftliche Grundstücke, die Erbteilung einen wichtigen Grund darstellen. Mit der Sperrfrist soll die kurzfristige gewinnbringende Weiterveräusserung von Grundstücken unterbunden werden. Wird nun ein Grundstück ohne Gewinn an einen Eigennutzer veräussert, so ist das Geschäft im Hinblick auf die Bekämpfung der Spekulation unbedenklich und rechtfertigt eine vorzeitige Veräusserung. Die beiden Voraussetzungen (Erwerb zum Eigengebrauch, kein Gewinn) müssen kumulativ erfüllt sein. Würde einzig darauf abgestellt, dass der Erwerb zum Eigengebrauch erfolgt, so könnte das angestrebte Ziel nicht erreicht werden. Nichts stünde bei jener Voraussetzung entgegen, dass der Veräusserer das Grundstück mit grossem Gewinn veräussern könnte.

Andererseits darf aber auch die Voraussetzung, dass das Grundstück an einen Eigennutzer zu übertragen ist, nicht fallen gelassen werden. Mit der Beschränkung der Ausnahmen auf den Erwerb zum Eigengebrauch werden zusätzlich die Nachfrage nach Grundstücken und damit die Bodenpreise gedämpft. Der Erwerb zur Kapitalanlage wird dadurch nicht generell unterbunden; der Erwerb ist ohne weiteres zulässig, wenn der Veräusserer das Grundstück mehr als fünf Jahre zu Eigentum besessen hat.

Der Eigengebrauch an nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken entspricht dem Begriff der Selbstbewirtschaftung an landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken (vgl. Art. 621 Abs. 2 ZGB; Art. 11 Abs. 2 BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes; Art. 15 Abs. 1 BG über die landwirtschaftliche Pacht). Der Begriff des Eigengebrauchs deckt sich zudem weitgehend mit dem-

jenigen des Eigenbedarfs im Mietrecht (Art. 267c Bst. c OR). Indessen darf der Begriff nicht zu eng ausgelegt werden: Beim Erwerb zum Zwecke der Führung einer ständigen Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations-, Handwerks- oder eines andern nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, braucht der Erwerber nicht notwendigerweise mit der Person, die den Betrieb führt, rechtlich identisch zu sein, es genügt eine wirtschaftliche Identität der beiden Personen. Als weitere wichtige Gründe, welche die Bewilligung einer vorzeitigen Veräusserung gestatten, können beispielsweise die Veräusserung an den Ehegatten oder einen Nachkommen, an den Miteigentümer des Grundstücks, die Übertragung im Rahmen einer Fusion, einer Grenzbereinigung oder Baulandumlegung, und das Einbringen in eine Gesellschaft oder Genossenschaft gelten.

Der zentralen Bedeutung entsprechend, die dem Ausnahmegrund von Buchstabe b zukommt, ist es angezeigt, auch den Gewinn zu umschreiben (Abs. 3). Der Gewinn besteht zunächst in der Differenz zwischen dem Veräusserungspreis und dem seinerzeitigen Ankaufspreis. Auf die hypothekarische Belastung kommt es dabei nicht an. Diese Umschreibung entspricht derjenigen beim Gewinnanspruch im bäuerlichen Erbrecht (Art. 619^{bis} ZGB; Art. 32 Entwurf BG über das bäuerliche Bodenrecht). Zum Ankaufspreis werden zunächst die mit dem Ankauf verbundenen Nebenkosten wie Notariats- und Grundbuchgebühren und Handänderungsabgaben hinzugerechnet. Zum Ankaufspreis können ferner die Kosten für werterhaltende und wertvermehrnde Aufwendungen gezählt werden. Dabei bestehen keine Einschränkungen für die werterhaltenden d. h. die notwendigen Aufwendungen. Der Begriff der notwendigen Unterhalts-, Wiederherstellungs- und Erneuerungsarbeiten stammt aus dem Sachenrecht und ist in Artikel 647c ZGB umschrieben. Beschränkt wird dagegen die Abzugsmöglichkeit für bestimmte wertvermehrnde Aufwendungen. Solche können nach der Sachenrechtsordnung nützlich sein (Art. 647d ZGB) oder allenfalls bloss der Verschönerung und der Bequemlichkeit dienen (Art. 647e ZGB); letztere werden als «luxuriöse» bauliche Massnahmen bezeichnet. Abzugsberechtigt sollen nur die nützlichen Aufwendungen sein. Als nützliche Erneuerungs- und Umbauarbeiten gelten solche, die eine Wertsteigerung oder Verbesserung der Wirtschaftlichkeit oder Gebrauchsfähigkeit der Sache bezwecken (Art. 647d Abs. 1 ZGB). Darunter fallen beispielsweise die verbesserte Isolation eines Gebäudes und weitere energiesparende Einrichtungen, Einbau eines Personen- oder Warenlifts in einem Mehrfamilien- oder Gewerbehaus, Installation der Anschlüsse für Telefonrundspruch und Kabelfernsehen. Nicht abgezogen werden dürfen dagegen Aufwendungen für Umbauten und Einrichtungen, die lediglich der Verschönerung des Grundstücks oder der Bequemlichkeit im Gebrauch dienen, wie Cheminéés, Aufstellen eines Gartengrills, Anbringen einer kunstvollen schmiedeisenen Gartenpforte. Bestehen Zweifel darüber, ob es sich um eine nützliche oder luxuriöse Aufwendung handelt, so ist auf die konkreten Umstände im Einzelfall abzustellen. Die Öffnung und Schliessung eines Garagentors durch Fernsteuerung stellt bei einer problemlosen Zufahrt eine luxuriöse Einrichtung dar, sie kann aber aus Gründen der Verkehrssicherheit oder bei besonderen topographischen Verhältnissen (steile Zufahrt) eine nützliche Einrichtung sein (vgl. dazu Meier-Hayoz, Das Sachenrecht, fünfte Auflage, Bern 1981, Noten 1-4 zu Art. 647e ZGB und dort angeführte weitere Beispiele).

Es versteht sich von selbst, dass die Kosten für notwendige und nützliche Erneuerungs- und Umbauarbeiten nur soweit zum Ankaufspreis hinzugerechnet werden dürfen, als damit kein verdeckter Grundstücksgewinn erzielt wird. Das heisst, das Ausmass der Arbeiten muss den tatsächlich vorgenommenen Arbeiten entsprechen, und die Preisansätze dafür müssen im Rahmen der ortsüblichen oder in der Region üblichen Konkurrenzpreise liegen. In diesen Preisansätzen ist der übliche Unternehmergewinn eingeschlossen. Ist der Veräusserer selber als Unternehmer auf dem Grundstück tätig geworden, so kann er den damit erzielten Unternehmergewinn dem Ankaufspreis zurechnen. Gleiches gilt für beteiligte Architekten, Generalunternehmer und Ingenieure. Die Sperrfrist wird damit keine nachteiligen Auswirkungen auf das Baugewerbe haben.

Es stellt sich die Frage, wie die Kosten auszuscheiden sind, wenn ein Unternehmer ein unüberbautes Grundstück erwirbt, es überbaut und die einzelnen Wohnungen oder Geschäftsräume innerhalb der Sperrfrist weiterveräussern möchte. Die Kosten sind hier zunächst gesondert nach Landerwerbskosten und den Erstellungskosten für Gebäude, Erschliessungsanlagen und Umgebungsgestaltung auszuscheiden. Für die Festsetzung des Veräusserungspreises sind die Landerwerbskosten nach den Stockwerkswertquoten (Art. 712^e Abs. 1 ZGB) zu verteilen, wobei hier kein Gewinn aufgerechnet werden darf. Die Aufteilung der Landerwerbskosten nach Stockwerkswertquoten ergibt sich aus der Ordnung des Stockwerkeigentums im ZGB; sie ist nichts anderes als eine besonders ausgestaltete Miteigentumsordnung (Tuor/Schnyder, ZGB, 10. Auflage 1986, S. 649/650). Die Erstellungskosten können nach Stockwerkswertquoten oder nach einem andern Schlüssel (z. B. nach umbautem Rauminhalt und individueller Ausgestaltung der Stockwerkseinheiten) aufgeteilt werden.

Laufende Kosten wie Kapitalzinse und wiederkehrende öffentliche Abgaben (Liegenschaftssteuern, Benützungsgebühren) können nicht zum Ankaufspreis hinzugerechnet werden; es handelt sich hier weder um Kaufsnebenkosten noch um Kosten für werterhaltende oder wertvermehrnde Aufwendungen. Die Aufrechnung solcher Kosten wäre zum vornherein in jenen Fällen ungerechtfertigt, in denen der Eigentümer das Grundstück entweder selber genutzt hat oder es Dritten gegen Entgelt zum Gebrauch überlassen hat.

Artikel 218^{ter} Folgen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Wortlaut des ersten Satzes des geltenden Artikels. Sie gilt nun aber auch für die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke. Der zweite Satz des geltenden Artikels wird nicht in die neue Ordnung übernommen. Er regelt das Vorgehen, wenn Ungewissheit darüber besteht, ob ein Grundstück als landwirtschaftlich oder als nichtlandwirtschaftlich zu gelten hat. Nach den heutigen allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens kann zu diesem Zweck eine Feststellungsverfügung erwirkt werden. Eine zusätzliche gesetzliche Bestimmung erübrigt sich deshalb.

Artikel 218^{quater} Rechtsschutz

Diese Bestimmung bleibt materiell unverändert; sie gilt nun auch für die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke. Sie wird indessen dahingehend präzisiert, dass nicht bloss ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über die

Bewilligung der vorzeitigen Veräusserung, sondern auch ein Feststellungsentcheid darüber, ob die Sperrfrist für landwirtschaftliche oder diejenige für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke anwendbar ist, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden kann.

53 Schlussbestimmungen

Es erübrigt sich, besondere Einföhrungsbestimmungen zu erlassen. Gemäss Artikel 52 Absatz 1 Schlusstitel zum ZGB müssen die Kantone die zuständigen Behörden bezeichnen. Haben sie das beim Inkrafttreten der Massnahme noch nicht getan, so kann die Massnahme trotzdem ohne weiteres angewendet werden. Wird ein Veräusserungsgeschäft beim Grundbuchamt zur Eintragung angemeldet, das der Sperrfrist unterliegt und für das keine Bewilligung zur Abkürzung der Sperrfrist vorliegt, so weist der Grundbuchverwalter die Anmeldung ohne weiteres ab (Art. 24 Abs. 1 Grundbuchverordnung; SR 211.432.1); das Geschäft ist nichtig und gibt keinen Anspruch auf Eintragung in das Grundbuch (Art. 218^{ter} OR). Massgeblich ist dabei das Datum der Anmeldung beim Grundbuch (Art. 948 Abs. 1 und 967 Abs. 1 ZGB), nicht das Datum des Vertragsabschlusses. Jede Eigentumsübertragung, die nach Inkrafttreten der Massnahme beim Grundbuchamt angemeldet wird, muss damit hinsichtlich der Bestimmungen über die Sperrfrist geprüft werden.

54 Zeitliche Befristung der Massnahme, Dringlichkeit

Die Massnahme soll zeitlich befristet werden. Nach Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) sind befristete Erlasse, die rechtssetzende Normen enthalten, in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden. Nichts steht dagegen, dass damit ein bereits bestehendes Gesetz ergänzt wird. Die Massnahme soll zunächst bis 31. Dezember 1996 gelten. Während dieser Zeit können Erfahrungen gesammelt werden; ob sich die Sperrfrist bewährt. Sind die Erfahrungen positiv, so kann die Massnahme später verlängert werden. Befriedigt die Massnahme nicht oder wird sie in der Zwischenzeit durch eine bessere Massnahme abgelöst, so fällt sie mit Ablauf der Frist ohne weiteres dahin. Ein ähnliches Vorgehen ist auch beim Grundstückerwerb durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) und bei den Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (SR 221.213.1) gewählt worden.

Der Erlass soll nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden und mit dem Tag, an dem er beschlossen wird, in Kraft treten. In Anbetracht des Umstandes, dass sich die Bodenpreise in den letzten Monaten in einem bisher nie erreichten Ausmass erhöht haben und sich die Erhöhung der Bodenpreise noch beschleunigt, ist die sofortige Inkraftsetzung des Erlasses am Platz. Würde mit der Inkraftsetzung zugewartet, so wäre damit zu rechnen, dass in der Zeit zwischen Erlass und Inkrafttreten viele spekulative Geschäfte getätigt würden, welche die Bodenpreise noch mehr in die Höhe schnellen liessen.

6 Weitere Möglichkeiten

Die Kommission erwog unter anderem die Einführung von Höchstpreisen für landwirtschaftliche Grundstücke. Sie gelangte jedoch zur Überzeugung, dass die parlamentarische Initiative in diesem Bereich gemäss Artikel 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes ausgeschlossen ist, da der Bundesrat am 19. Oktober 1988 den eidgenössischen Räten seine Botschaft über ein Bundesgesetz zum Bäuerlichen Bodenrecht vorlegte, und ein Antrag betreffend Höchstpreise für landwirtschaftliche Grundstücke zu diesem Erlassesentwurf eingebracht werden kann.

Die Notwendigkeit, die vorgeschlagene Massnahme rasch zu realisieren, hat im übrigen die Kommission dazu bewogen, von einer Prüfung weiterer Möglichkeiten abzusehen, die zu einer Stabilisierung der Bodenpreise führen könnten.

7 Auswirkungen der Revisionsvorschläge

Da die Ausführung des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses vorab den Kantonen obliegt, entstehen dadurch für den Bund weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Für die Kantone und Gemeinden hat die vorgeschlagene Massnahme allenfalls eine geringe Mehrbelastung zur Folge. Während sich der Aufwand der Grundbuchführung kaum vergrössern dürfte, müssten mit der Prüfung der Ausnahmefälle spezielle Behörden betraut werden. Die Kantone sind also zur Schaffung einer Behörde, welche über Ausnahmefälle zu entscheiden hätte, beziehungsweise zur Übertragung der entsprechenden Aufgaben an bestehende Behörden verpflichtet.

8 Verfassungsmässigkeit

Der Bund ist aufgrund von Artikel 64 der Bundesverfassung zur Gesetzgebung in allen Gebieten des Zivilrechtes befugt. Der Bund ist somit zuständig, eine fünfjährige Sperrfrist zur Weiterveräusserung von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken einzuführen und zu regeln, denn die Sperrfrist ist ein Institut des materiellen Zivilrechtes, nicht des Gewerbepolizeirechtes, noch des Polizeirechtes überhaupt.

Die Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke widerspricht weder der Handels- und Gewerbefreiheit noch der Eigentumsgarantie. Auch die Vertragsfreiheit steht ihr nicht entgegen. Die Kommission stützt sich dabei vorab auf ein diesbezügliches Gutachten von Professor Hans Huber, welches dieser im Jahre 1963 im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes erstellte.

Die Verfassungsmässigkeit einer solchen Sperrfrist wurde in der Folge schon verschiedentlich bestätigt (vgl. Botschaften des Bundesrates in BBl 1960 II 1261, 1963 I 1006, 1964 II 1261).

Text und Begründung der parlamentarischen Initiative Leuenberger Moritz

Parlamentarische Initiative. Stopp der Bodenspekulation (88.236)

Nationalrat Leuenberger Moritz hat am 4. Oktober 1988 die folgende Initiative eingereicht:

Gestützt auf Artikel 21^{bis} GVG beantrage ich auf dem Weg einer parlamentarischen Einzelinitiative in Form der allgemeinen Anregung:

Gestützt auf Artikel 22^{ter} Absatz 2 BV sei in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses aller nicht landwirtschaftlich genutzte Boden einer Preiskontrolle zu unterstellen. Die Preise sollen auf dem Verkehrswert gemäss letzter kantonalen Steuerveranlagung vor dem 1. Oktober 1988 eingefroren werden. Die kantonalen Unterschiede in der Veranlagung seien mit entsprechenden Koeffizienten auszugleichen.

Der Initiator begründete in der Kommissionssitzung vom 16. Januar 1989 seine Initiative mündlich wie folgt:

Zu meiner Initiative hat mich – und hinter mir steht natürlich der Schweizerische Mieterverband – in allererster Linie die gewaltige Explosion der Bodenpreise in den letzten Jahren und Monaten bewegt. Es ist wohl unumstritten, dass die Bodenpreise eine ungesunde Entwicklung durchmachen. Während der Abstimmungskampagne um die Stadt-Land-Initiative haben denn auch alle Gegner der Initiative anerkannt, dass bezüglich der Entwicklung der Bodenpreise etwas geschehen muss.

Folge dieser Entwicklung ist in erster Linie ein erschwelter Zugang zu Eigentum. Die Schweiz hat den geringsten prozentualen Anteil an Wohneigentum aller Länder Europas. Grundeigentum bleibt immer weniger Leuten vorbehalten. Eine weitere Folge ist die Mietzinsentwicklung, die – wenn auch durch die Missbrauchsgesetzgebung etwas retardiert – den Bodenpreisen folgt. Dies betrifft nicht nur Wohnungen, sondern auch Geschäftsräumlichkeiten.

Die öffentliche Hand profitiert einerseits von den Handänderungssteuern, andererseits hat sie immer grössere Beiträge an subventionierte soziale Einrichtungen zu leisten, die die Wohnverhältnisse von Randgruppen sicherstellen (z. B. Altersbeihilfe). Die Steuerzahler zahlen also mit an die zu hohen Mieten.

Für die Ursache der Bodenpreisexplosion gibt es diverse Theorien. Als Gründe sind die Suche nach einer sicheren Kapitalanlage in Boden, die 2. Säule sowie sozio-kulturelle Entwicklungen (höhere Lebenserwartung, junge Leute wollen früh eine eigene Wohnung, etc.) zu nennen. Die Hauptursache ist aber sicher, dass der Boden nicht vermehrbar ist.

Lösungsvorschläge liegen von allen politischen Richtungen des Parlaments vor (Hauseigentümerverband, neues Mietrecht, Raumplanung). Sie sind aber alle vorläufig noch nicht in Rechtskraft und haben keine beschwichtigende Funktion auf diesen Trend. Mein Vorschlag, die Bodenpreise einzufrieren, wäre für die Zwischenzeit gedacht, das heisst bis umfassende Massnahmen ihre Wirkung entfalten. Wir müssen sofort etwas machen.

Ich bin der Meinung, dass die Idee einer Einfrierung nicht systemfremd ist. Seinerzeit wurde bei den Konjunkturbeschlüssen in genau der gleichen

Weise vorgegangen. Gewisse Aktivitäten wurden verboten, und die Preissteigerung wurde massiv gedämpft, bis der Druck auf die Konjunktur weg war.

Die Initiative wird die gewünschte Wirkung zeigen und in erster Linie die bösertige Spekulation bekämpfen. Der Preisstopp wird verhindern, dass Liegenschaften nur zum Zweck des raschen Wiederverkaufs gekauft werden.

Der Anteil des Bodenpreises an der Wohnungsmiete ist heute meist viel zu hoch. Wenn er gesenkt werden kann, wird sich das sicher nicht negativ auf die Bautätigkeit auswirken.

Wer auf lange Sicht hinaus Boden behalten kann und will, ist kein schlechter Eigentümer. Es kommt, auch wenn der Anfangspreis vielleicht zu hoch war, auf die Dauer den Mietern zugute.

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

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.221
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.05.1989
Date	
Data	
Seite	1366-1381
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 038

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.