

07.052

**Botschaft
zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb
von Grundstücken durch Personen im Ausland**

vom 4. Juli 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. Juli 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, die sogenannte Lex Koller, soll aufgehoben werden. Dieses Gesetz erscheint in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig. Die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens, zu deren Bekämpfung die Gesetzgebung geschaffen worden ist, ist höchstens punktuell. Eine starke ausländische Nachfrage besteht lediglich noch nach Ferienwohnungen, und davon sind auch nur einige wenige Fremdenverkehrsorte betroffen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist deshalb im Laufe der Zeit stark eingeschränkt worden. Schon seit einiger Zeit können Personen im Ausland auch dann betrieblich genutzte Grundstücke bewilligungsfrei erwerben, wenn sie selber kein Gewerbe darauf betreiben. Der Bewilligungspflicht unterliegt heute grundsätzlich nur noch der Erwerb von Ferienwohnungen und von Wohneigentum, das nicht selber genutzt wird.

Der Ferienwohnungsbau hat in gewissen Gebieten ein hohes Ausmass erreicht. Er ist durch eine geringe Nutzungsintensität der nicht regelmässig vermieteten Ferienwohnungen und einen hohen Infrastrukturaufwand, welcher auf die Belegung während kurzen Spitzenzeiten ausgerichtet werden muss, gekennzeichnet. Ob die Ferienwohnungen sich in schweizerischen oder in ausländischen Händen befinden, spielt dabei keine Rolle. Zur Lösung dieses Problems sind deshalb raumplanerische Massnahmen weit besser geeignet als eine Sonderbehandlung von Personen im Ausland. Darum wird gleichzeitig mit der vorliegenden Botschaft dem Parlament auch eine Botschaft mit einem Entwurf zu einer entsprechenden Änderung des Raumplanungsgesetzes unterbreitet.

Nach einer Aufhebung des Gesetzes könnten Personen im Ausland im Rahmen der Rechtsordnung Grundstücke uneingeschränkt auch als blosse Kapitalanlage erwerben. Die Aufhebung könnte deshalb aus gesamtschweizerischer Sicht volkswirtschaftliche Impulse auslösen. Ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau könnten Arbeitsplätze schaffen oder erhalten und das an verschiedenen Orten knappe Angebot an Mietwohnungen vergrössern.

Damit die vorgeschlagenen raumplanerischen Massnahmen in den Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden und wirksam greifen können, soll die Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland erst drei Jahre nach Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes erfolgen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Erlasse vor dem geltenden Bundesgesetz von 1983

Der Grundstückerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg so stark, dass er durch einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss vom 23. März 1961¹ (sog. Lex von Moos) – mit Wirkung ab 1. April 1961 – einer Bewilligungspflicht unterstellt wurde. Zuständig für die Erteilung der Bewilligungen waren die Kantone. Dem Bund kam keine qualifizierte Aufsicht zu. Dieser Bundesbeschluss wurde, unter gleichzeitiger Verschärfung einzelner Bestimmungen, zweimal um je fünf Jahre verlängert.²

Schwerwiegende Störungen der internationalen Währungsverhältnisse zwangen den Bundesrat, mit einem notrechtlichen Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1972 (sog. Lex Celio) u.a. auch die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken grundsätzlich zu verbieten.³ Ausgenommen von diesem Verbot blieb namentlich der Grundstückerwerb zum Betrieb eines Gewerbes. Zudem konnten in Härtefällen Ausnahmegewilligungen für den Erwerb von Ferienwohnungen erteilt werden. Nachdem sich die Währungslage stabilisiert hatte, wurde der währungspolitisch motivierte Bundesratsbeschluss auf den 31. Januar 1974 aufgehoben.

Im Laufe des Jahres 1971 nahm die Zahl der Bewilligungen stark zu, obwohl die Lex von Moos im Zusammenhang mit den Verlängerungsbeschlüssen verschärft worden war. Der Bundesrat beauftragte deshalb das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, eine umfassende Revision vorzubereiten. Das Parlament stimmte dem Entwurf des Bundesrats am 21. März 1973⁴ zu. Er brachte im Wesentlichen eine strengere Erfassung der Umgehungsgeschäfte, eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Appart-hotels (d.h. Ferienwohnungen, die dem Hotelbetreiber für eine bestimmte Zeit zur hotelmässigen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt werden müssen) und eine Verstärkung der Bundesaufsicht in Form eines Beschwerderechts der Bundesverwaltung auch gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen. Der revidierte Bundesbeschluss (sog. Lex Furgler) wurde auf den 1. Februar 1974 in Kraft gesetzt und zweimal um fünf bzw. zwei Jahre verlängert.⁵

¹ Bundesbeschluss vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (AS 1961 203; BBl 1960 II 1261)

² AS 1965 1239, 1970 1199; BBl 1964 II 1249, 1969 II 1385

³ Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1972 betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken (AS 1972 1062; vgl. dazu auch BBl 1972 II 380)

⁴ AS 1974 83; BBl 1972 II 1241

⁵ AS 1977 1689, 1982 1914; BBl 1977 I 45, 1982 I 1069

1.2 Das geltende Bundesgesetz von 1983

1.2.1 Zweck und Grundzüge des Gesetzes

Am 16. Dezember 1983 beschloss das Parlament, den mehrmals verlängerten Bundesbeschluss von 1961 in ein unbefristet geltendes Bundesgesetz (sog. Lex Friedrich) überzuführen. Dieses trat am 1. Januar 1985 in Kraft.⁶

Zweck des Gesetzes ist die Beschränkung des Grundstückerwerbs in der Schweiz durch Personen im Ausland, um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern. Eckpunkte waren:

- freier Erwerb von Grundeigentum für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, ausgenommen in der Nähe wichtiger militärischer Anlagen;
- Bewilligungspflicht für den Erwerb von Hauptwohnungen durch in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer;
- Bewilligungs- und Kontingentierungssystem für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels;
- Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken, die der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens des Erwerbers dienen (sogenannte Betriebsstätte-Grundstücke);
- Verbot der blossen Kapitalanlage in Grundstücken (ausgenommen Personalvorsorge, Versicherungen, sozialer Wohnungsbau, Anteile an Immobilienanlagefonds mit regelmässigem Markt).

Zuständig für die Erteilung einer Bewilligung ist eine Behörde des Kantons, in dem das Grundstück liegt. Die Bewilligung kann nur aus Gründen erteilt werden, die das Gesetz und gegebenenfalls das kantonale Recht vorsehen.

1.2.2 Der Erwerb von Ferienwohnungen

Nach der Lex Friedrich müssen alle Bewilligungen für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels an das kantonale Kontingent angerechnet werden. Von einem Kanton nicht gebrauchte Einheiten können auf das folgende Jahr übertragen werden. Im Anhang 1 zur Verordnung vom 1. Oktober 1984⁷ setzte der Bundesrat für die Jahre 1985 und 1986 je ein gesamtschweizerisches Kontingent von 2000 Einheiten fest. Für 1987 und 1988⁸ wurden je 1800 Einheiten, für 1989 und 1990⁹ je 1600 Einheiten und für 1991 und 1992¹⁰ je 1420 Einheiten vorgesehen, um Artikel 11 des Gesetzes Rechnung zu tragen, der eine schrittweise Herabsetzung der Kontingente verlangte. Für die Jahre 1993 bis 2002 verzichtete der Bundesrat angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage in der Schweiz, die insbesondere auch die Bauwirtschaft stark betraf, auf eine weitere Herabsetzung der Höchstzahl. 1996 ergänzte der Bundesrat auf Wunsch der grossen Fremdenverkehrskantone Artikel 9

⁶ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; BewG (SR **211.412.41**; AS **1984** 1148; BBl **1981** III 585)

⁷ Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; BewV (SR **211.412.411**; AS **1984** 1164)

⁸ AS **1986** 1566

⁹ AS **1988** 1998

¹⁰ AS **1990** 1880

der Verordnung insoweit, als die von einem Kanton bis Ende Oktober des folgenden Jahres nicht gebrauchten Kontingentseinheiten auf diejenigen Kantone übertragen werden können, die bis zu diesem Zeitpunkt ihr laufendes Jahreskontingent bereits ausgeschöpft haben.¹¹ Durch diese Massnahme konnte dem grossen Nachfragedruck nach Ferienwohnungen in den Kantonen Wallis, Tessin und Waadt weitgehend entgegengekommen werden, ohne dass die jährliche gesamtschweizerische Zahl der Kontingentseinheiten überschritten wird.

1.2.3 Die Gesetzesänderung von 1997

Am 30. April 1997 beschloss das Parlament im Rahmen des sogenannten Investitionsprogramms über konjunkturpolitische Massnahmen¹², mit einer begrenzten Änderung der Lex Friedrich ausländischen Investoren die Schaffung neuer Produktions- und Dienstleistungsbetriebe und den Erwerb von entsprechend genutzten Grundstücken zu ermöglichen. Diese Änderung (sog. Lex Koller) trat am 1. Oktober 1997 in Kraft.¹³ 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 Grundstücke auch als reine Kapitalanlage erwerben und einem Dritten für eine Geschäftstätigkeit vermieten oder verpachten (Art. 2 Abs. 2 Bst. a). Ebenfalls von der Bewilligungspflicht befreit wurde der Erwerb einer Hauptwohnung, d.h. einer von einem Ausländer oder einer Ausländerin selbst genutzten Wohnung an seinem oder ihrem schweizerischen Wohnsitz (Art. 2 Abs. 2 Bst. b). Zugleich wurden die Bestimmungen über die militärische Sicherheit aufgehoben.

1.2.4 Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten von 1999 und der Änderung des EFTA-Übereinkommens von 2001

Die Lex Koller wurde am 8. Oktober 1999¹⁴ an das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999¹⁵ mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) und ihren Mitgliedstaaten sowie am 14. Dezember 2001¹⁶ an die Änderung vom 21. Juni 2001¹⁷ des EFTA-Übereinkommens angepasst. Diese Anpassungen sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Dadurch sind Staatsangehörige der EG- und EFTA-Mitgliedstaaten, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, für jeglichen Grundstückserwerb (Art. 5 Abs. 1 Bst. a) und EG- und EFTA-Grenzgänger für den Erwerb einer Zweitwohnung in der

¹¹ AS 1996 2117

¹² BBl 1997 II 1221, insbes. 1244 und 1262

¹³ AS 1997 2086

¹⁴ AS 2002 701; BBl 1999 6128

¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681; AS 2002 1527 1529; BBl 1999 6128)

¹⁶ AS 2002 685; BBl 2001 4963

¹⁷ Änderung vom 21. Juni 2001 des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31; AS 2003 2684 2685; BBl 2001 4963)

Region des Arbeitsortes (Art. 7 Bst. j) von der Bewilligungspflicht befreit worden. Darüber hinaus waren keine Anpassungen erforderlich, insbesondere auch nicht im Bereich der Ferienwohnungen.

1.2.5 Die Gesetzesänderungen von 2002 und 2004

Am 22. März 2002 beschloss das Parlament in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative erstmals eine Lockerung im Bereich der Ferienwohnungen, ohne aber dabei das Bewilligungs- und Kontingentierungssystem in Frage zu stellen.¹⁸ Diese Änderung trat am 1. September 2002 in Kraft. Übertragungen von Ferienwohnungen von Ausländern an Ausländer sind seither zwar immer noch bewilligungspflichtig, aber nicht mehr der Kontingentierung unterstellt, sofern dem Veräusserer für den Erwerb der Ferienwohnung schon eine Bewilligung erteilt wurde (Art. 9 Abs. 4 Bst. a). Ebenfalls nicht mehr kontingentierungspflichtig sind die sogenannten Härtefälle (Art. 8 Abs. 3). Somit werden Kontingentseinheiten für Veräusserungen von Ferienwohnungen von Schweizern an Ausländer frei. Das hat indessen nur für die Kantone Waadt und Wallis praktische Auswirkungen, da heute nur diese Kantone ihr jährliches Kontingent inklusive Zusatzkontingent (Art. 9 Abs. 3 ff. der Verordnung) vollumfänglich ausschöpfen. Gleichzeitig wurde die in Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes dem Bundesrat auferlegte Pflicht zur schrittweisen Herabsetzung der gesamtschweizerischen Höchstzahl der jährlichen Bewilligungskontingente für Ferienwohnungen aufgehoben und stattdessen eine oberste Limite von 1500 Einheiten festgelegt, in deren Rahmen der Bundesrat die kantonalen Kontingente bestimmt. Er setzte hierauf im Anhang 1 zur Verordnung die jährliche gesamtschweizerische Höchstzahl auf 1400 Einheiten fest¹⁹, was faktisch gegenüber der bisherigen Höchstzahl von 1420 Einheiten eine geringe Erhöhung bedeutete, weil die Veräusserungen unter Ausländern und die Härtefälle nicht mehr an das Kontingent anzurechnen sind. Zurzeit beträgt diese Höchstzahl wiederum 1420, weil ein Kanton nachträglich in seinem Einführungsgesetz zur Lex Koller den Bewilligungsgrund «Ferienwohnungen» eingeführt und der Bundesrat ihm hierauf 20 Kontingentseinheiten zugeteilt hat.²⁰

Eine letzte Lockerung der Lex Koller beschloss das Parlament am 8. Oktober 2004.²¹ Als Hauptpunkt wurde der Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 Bst. e). Zudem wurden Erwerber, die bereits Mit- oder Gesamteigentum an einem Grundstück haben, für den Erwerb weiterer Anteile an diesem von der Bewilligungspflicht befreit. Ferner unterliegen eingesetzte Erben mit schutzwürdigen Beziehungen zum geerbten Grundstück nicht mehr der Veräusserungspflicht (Art. 7 Bst. c und Art. 8 Abs. 2).

¹⁸ AS 2002 2467; BBI 2002 1052 und 2670

¹⁹ AS 2002 2469

²⁰ AS 2006 93

²¹ AS 2005 1337; BBI 2003 4357

1.2.6 Die geltende Regelung im Überblick

Die Bewilligungspflicht knüpft grundsätzlich an drei Voraussetzungen an, die kumulativ erfüllt sein müssen:

- beim Erwerber muss es sich um eine Person im Ausland im Sinne des Gesetzes handeln (subjektive Bewilligungspflicht, Art. 5);
- beim Gegenstand des Rechtsgeschäfts muss es sich um ein bewilligungspflichtiges Grundstück handeln (objektive Bewilligungspflicht nach dem Nutzungszweck des Grundstücks, Art. 2 Abs. 2, Art. 7 Bst. j);
- das erworbene Recht muss als Erwerb eines Grundstücks im Sinne des Gesetzes gelten (objektive Bewilligungspflicht nach der Art des Rechts, Art. 4).

Auch wenn diese drei Voraussetzungen erfüllt sind, bestehen noch Ausnahmen von der Bewilligungspflicht (Art. 7).

Als Personen im Ausland gelten:

- Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und abis);
- Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz, die nicht Staatsangehörige eines EG- oder EFTA-Mitgliedstaates sind und kein Niederlassungsrecht haben (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und abis);
- Gesellschaften mit Sitz im Ausland (Art. 5 Abs. 1 Bst. b);
- Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, die von Personen im Ausland beherrscht werden (Art. 5 Abs. 1 Bst. c; eine Beherrschung wird vermutet, wenn Personen im Ausland mehr als ein Drittel des Gesellschaftskapitals besitzen oder über mehr als ein Drittel des Stimmrechts verfügen, Art. 6 Abs. 2 Bst. a und b).

Ohne Bewilligung können erworben werden:

- Grundstücke, die für einen wirtschaftlichen Zweck genutzt werden, die sogenannten Betriebsstätte-Grundstücke, wobei es keine Rolle spielt, ob das Grundstück dem Unternehmen des Erwerbers dient oder einem Dritten für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit vermietet oder verpachtet wird (Art. 2 Abs. 2 Bst. a);
- eine Wohnung oder ein Einfamilienhaus durch eine wohnsitzberechtigte natürliche Person als Hauptwohnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b);
- eine Zweitwohnung durch einen EG- oder EFTA-Grenzgänger in der Region seines Arbeitsorts (Art. 7 Bst. j).

Als Grundstückerwerb gilt u.a. auch:

- der Erwerb eines Baurechts, eines Wohnrechts oder der Nutzniessung an einem Grundstück (Art. 4 Abs. 1 Bst. a);
- die Beteiligung an einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. b);

- der Erwerb von Anteilen an einer juristischen Person, deren tatsächlicher Zweck der Erwerb von Grundstücken ist, ausgenommen dann, wenn diese Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. e).

Generell von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind u.a.:

- gesetzliche Erben (Art. 7 Bst. a);
- Verwandte des Veräusserers in auf- und absteigender Linie sowie dessen Ehegatte, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner (Art. 7 Bst. b);
- Erwerber, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, ausser beim Stockwerkeigentum (Art. 7 Bst. c);
- ausländische Staaten und internationale Organisationen, die ein Grundstück für ihre Vertretungen erwerben (Art. 7 Bst. h).

Bewilligungsgründe sieht das Gesetz für Banken und Versicherungsgesellschaften, zur Personalvorsorge und zu gemeinnützigen Zwecken, für eingesetzte Erben und Vermächtnisnehmer sowie im Härtefall bei Ferienwohnungen vor (Art. 8). Das kantonale Recht kann Bewilligungsgründe für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels, Zweitwohnungen sowie Mietwohnungen mit niedrigem Mietzins (sozialer Wohnungsbau) vorsehen (Art. 9 Abs. 1 und 2).

1.3 Statistik

Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird seit der Einführung der Bewilligungspflicht im Jahr 1961 statistisch erfasst. Über das Immobilienvermögen, das bis zu diesem Zeitpunkt in ausländische Hände gelangt war, bestehen dagegen keine genaueren Angaben.²² Seit der Gesetzesrevision von 1997, mit welcher der Erwerb von Betriebsstätte-Grundstücken und Hauptwohnungen von der Bewilligungspflicht befreit wurden, wird nur noch eine Statistik über die Ferienwohnungserwerbe geführt, weil die Anzahl der gestützt auf die übrigen Bewilligungsgründe erteilten Bewilligungen äusserst gering und vernachlässigbar ist. Somit gibt es heute keine gesicherten Zahlen über den effektiven Anteil ausländischen Grundbesitzes am gesamten Grundeigentum in der Schweiz.

Aus der nachstehenden Tabelle 1 ist die jährliche Gesamtzahl der zwischen 1985 und 1995 erteilten Bewilligungen bzw. der erteilten Bewilligungen für Ferienwohnungserwerbe sowie der Ferienwohnungskontingente und deren Ausschöpfung seit 1985 ersichtlich. Festzuhalten ist, dass die Übertragungen von Ferienwohnungen unter Ausländerinnen und Ausländern seit 2002 nicht mehr kontingentspflichtig sind. Im langjährigen Durchschnitt wurden die Kontingente zu etwa 75 Prozent ausgeschöpft. Seitdem die Kantone ein Zusatzkontingent beziehen können (siehe Ziff. 1.2.2), ist der Ausschöpfungsgrad allerdings beträchtlich angestiegen.

²² BBl 1960 II 1263

Tabelle 1

Jahr	Bewilligungen insgesamt	davon Ferienwohnungen	Kontingente für Ferienwohnungen	Ausschöpfung der Kontingente ²³
1985	1224	697	2000	1344
1986	1568	914	2000	1060
1987	1353	766	1800	914
1988	1367	752	1800	672
1989	1334	672	1600	415
1990	1139	564	1600	915
1991	1113	608	1420	953
1992	1833	1202	1420	961
1993	2040	1246	1420	970
1994	1836	898	1420	964
1995	1801	894	1420	1199
1996		1262	1420	1317
1997		1441	1420	1301
1998		1602	1420	1365
1999		1519	1420	1360
2000		1691	1420	1336
2001		1341	1420	1326
2002		1824	1400	1228
2003		1677	1400	1315
2004		1874	1400	1357
2005		1845	1400	1393

Erfasst werden auch die Handänderungen und die Rückerwerbe durch Schweizerinnen und Schweizer. Diese Statistiken geben im Unterschied zur Bewilligungsstatistik Aufschluss über die tatsächlich ausgeübten Erwerbsgeschäfte und über den effektiven Nettozuwachs. Im langjährigen Durchschnitt führen etwa 85 Prozent aller Bewilligungen zu einem Grundbucheintrag und somit zur Ausführung des bewilligten Erwerbs. Beide Statistiken sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Im Gegensatz zu den erteilten Bewilligungen, die von der zuständigen Bundesbehörde zu überprüfen und statistisch zu erfassen sind, müssen die ausgeübten Bewilligungen und Rückerwerbe durch Personen mit Schweizer Bürgerrecht von den Grundbuchämtern der zuständigen Bundesbehörde bloss gemeldet werden. Diese Meldungen unterbleiben aber zum Teil. Eine umfassende jährliche Statistik publiziert das Bundesamt für Justiz in der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement herausgegebenen Monatszeitschrift «Die Volkswirtschaft».²⁴

²³ Die Ausschöpfung der Kontingente stimmt in einem bestimmten Jahr mit den erteilten Bewilligungen nicht unbedingt überein. Die Zahl der erteilten Bewilligungen kann insgesamt etwas höher als das Jahreskontingent liegen, weil erstens die Kontingentseinheiten, die in einem Jahr nicht gebraucht werden, auf das folgende Jahr übertragbar sind, und zweitens in früheren Jahren erteilte sogenannte Grundsatzbewilligungen – Zusicherungen von Bewilligungen an Schweizer Verkäufer – auch später noch über einen bestimmten Zeitraum ausgeschöpft werden können. Zudem können zahlreichen ausländischen Erwerbern erteilte Bewilligungen die gleiche Wohnung betreffen und somit nur ein einziges Kontingent belasten (sogenanntes «Time-sharing»-Modell).

²⁴ Weitere statistische Angaben und Tabellen sind im BBI 1960 II 1263, 1981 III 585 und 1994 II 509 sowie im Bericht der in Ziff. 1.4 erwähnten Expertenkommission zu finden.

Aus der Tabelle 2 geht hervor, dass die vier grossen Fremdenverkehrskantone Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis von 1985 bis 2005 rund drei Viertel der jährlich gesamtschweizerisch zur Verfügung stehenden Kontingenteinheiten für Ferienwohnungsbewilligungen (siehe Tab. 1) erhalten und diese meistens auch ausgeschöpft haben. Mit deutlichem Abstand folgt der Kanton Bern. In den übrigen Kantonen, die jedes Jahr ein kleines Kontingent erhielten, wurden nur wenige Bewilligungen erteilt. Sie werden in der Tabelle nicht aufgeführt.

Tabelle 2

Jahr	Bern		Graubünden		Tessin		Waadt		Wallis ²⁵	
	Kontingent	ausgeschöpft	Kontingent	ausgeschöpft	Kontingent ²⁶	ausgeschöpft	Kontingent ²⁶	ausgeschöpft	Kontingent ²⁶	ausgeschöpft
1985	160	11	360	360	235	229	200	200	475	475
1986	160	30	360	207	235	131	200	142	475	475
1987	145	87	330	162	220	35	190	146	435	435
1988	145	2	330	262	220	187	190	177	435	12
1989	130	13	300	94	200	159	175	99	390	10
1990	130	16	300	106	200	200	175	163	390	390
1991	125	7	270	270	180	180	160	153	310	310
1992	125	20	270	270	180	180	160	136	310	310
1993	125	70	270	270	180	180	160	97	310	310
1994	125	63	270	270	180	180	160	90	310	310
1995	125	80	270	270	180+90	270	160	57	310+155	465
1996	125	111	270	270	180+90	270	160	151	310+155	465
1997	125	98	270	270	180+90	257	160	160	310+155	465
1998	125	116	270	270	180+90	259	160	160	310+155	455
1999	125	98	270	270	180+90	224	160+80	240	310+155	465
2000	125	125	270	270	180+90	225	160+80	202	310+155	465
2001	125	119	270	270	180	180	160+80	221	310+155	465
2002	130	89	270	270	180	180	160	160	310+155	465
2003	130	114	270	270	180	180	160+80	235	310+155	465
2004	130	130	270	270	180	180	160+80	240	310+155	465
2005	130	130	270	270	180+63	236	160+56	216	310+108	418

1.4 Anstösse für eine Aufhebung des Gesetzes

Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 wurden eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht²⁷, welche die Abschaffung oder zumindest eine Lockerung der Lex Friedrich forderten. Begründet wurden diese Vorstösse insbesondere mit der rezessiven Wirtschaftslage. In seiner Stellungnahme vom August 1993 schlug der Bundesrat ein zweistufiges Vorgehen vor. In einem ersten Schritt sollte das Gesetz erheblich gelockert werden. In einem zweiten Schritt sollte eine

²⁵ Das Einführungsgesetz des Kantons Wallis zur Lex Friedrich wurde 1987 vom Volk abgelehnt, weshalb dort 1988 und 1989 keine neuen Bewilligungen für Ferienwohnungserwerbe mehr erteilt werden konnten, sondern nur noch solche gestützt auf früher erteilte Zusicherungen.

²⁶ Seit der Verordnungsänderung von 1996 können Kantone auch Zusatzkontingente erhalten (mit Rückwirkung auf die Kontingente 1995, in der Tabelle 2 mit der Angabe von zwei Kontingenzahlen ersichtlich).

²⁷ siehe hierzu BBl 1994 II 518

Expertenkommission prüfen, ob das Gesetz vollständig aufgehoben werden könne und welche Folgen damit verbunden wären.

Im November 1993 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission²⁸ mit entsprechendem Auftrag ein. In ihrem Bericht vom April 1995²⁹ kam die Kommission zum Schluss, die Aufhebung des Gesetzes sei zweckmässig, sollte aber von flankierenden raumplanerischen oder steuerrechtlichen Massnahmen begleitet werden, um negative Auswirkungen namentlich im Ferienwohnungsbau aufzufangen. Die Gefahr einer Überfremdung des einheimischen Bodens, zu deren Bekämpfung die Gesetzgebung geschaffen wurde, sei nur eine punktuelle. Obwohl genaue Angaben zum Bestand ausländischen Grundeigentums in der Schweiz fehlten, zeige die vom Bund geführte Statistik, dass von 1967 bis 1993 nur gerade 0,05 Prozent der Landesfläche oder 0,8 Prozent der ausgeschiedenen Bauzonenfläche tatsächlich an Ausländer verkauft worden seien. In welchem Umfang das insgesamt geringe Ausmass an Bodenbesitz von Personen im Ausland auf die gesetzlichen Erwerbsbeschränkungen zurückzuführen sei, könne nicht genau gemessen werden. Gewisse Tourismusorte hätten gestützt auf diese Gesetzgebung Ausländer vom Ferienwohnungserwerb abhalten können. Nicht nachweisbar sei dabei allerdings der Anteil jener Ausländer, die deswegen in andere Gebiete ausgewichen seien. Ob die gesetzlichen Bestimmungen gesamtschweizerisch gesehen einen namhaften Beitrag zur Reduktion solcher Erwerbe geleistet hätten, erscheine jedoch zweifelhaft. Bei einer Aufhebung des Gesetzes dürfte es beim Erwerb von kommerziell genutzten Grundstücken und Anlageobjekten wegen vergleichsweise hohen Preisen und nicht übermässigen Renditen kaum zu einer grossen Steigerung der ausländischen Nachfrage kommen. Von einer Überfremdungsgefahr könne unter diesen Umständen nicht gesprochen werden.

Eine vom Bundesrat in einem ersten Schritt vorgeschlagene Gesetzesänderung³⁰ fand in der Vernehmlassung und in den Räten grosse Zustimmung³¹, wurde aber in einer Referendumsabstimmung am 25. Juni 1995 mit 53,6 Prozent Nein-Stimmen verworfen. Die Vorlage strebte eine kontrollierte Öffnung des Immobilienmarktes unter Beibehaltung des sogenannten harten Kerns der Lex Friedrich an, nämlich der Bewilligungspflicht für den Grundstückerwerb zum Zweck der blossen Kapitalanlage und des gewerbmässigen Immobilienhandels sowie des Bewilligungs- und Kontingentierungssystems für den Erwerb von Ferienwohnungen. Die Analyse der Abstimmung ergab, dass die Ablehnung hauptsächlich auf die vorgesehenen Lockerungen im Bereich der Ferienwohnungen zurückzuführen war. Dagegen war die Öffnung für Investitionen von Personen im Ausland in wirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht umstritten.

Nach dem Scheitern dieser Teilrevision wurden die Vorschläge der Expertenkommission nicht weiter verfolgt. Dafür wurde die Lex Friedrich bzw. Lex Koller in Etappen gelockert (siehe Ziff. 1.2.3–5).

Am 5. Dezember 2002 reichte die Freisinnig-Demokratische Fraktion eine Motion ein, die den Bundesrat verpflichten wollte, dem Parlament eine Vorlage zur Aufhebung der Lex Koller zu unterbreiten. Dieser erklärte sich bereit, die Motion entgegen-

28 Expertenkommission für die Prüfung der Folgen einer Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

29 kann beim Bundesamt für Justiz bezogen werden

30 BBl 1994 II 509

31 BBl 1994 III 1837

genzunehmen. Da der Nationalrat die Motion nicht innert der gesetzlichen Frist behandelte, wurde sie am 17. Dezember 2004 abgeschrieben.

In der Botschaft vom 28. Mai 2003³² zu einer weiteren Teilrevision der Lex Koller bekundete der Bundesrat die Absicht, in einem nächsten Schritt die Aufhebung des Gesetzes zur Diskussion zu stellen. In der parlamentarischen Beratung der Teilrevision wurde dieses Ziel breit unterstützt.

1.5 Gründe für eine Aufhebung des Gesetzes und mögliche Folgen

1.5.1 Gründe im Allgemeinen

Eine der verschiedenen Lockerungen der Lex Koller hat dazu geführt, dass betrieblich genutzte Grundstücke von Ausländern frei erworben werden können. Damit unterliegt grundsätzlich nur noch der Erwerb von Wohnimmobilien und Anteilen an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland der Bewilligungspflicht. Ausgenommen davon sind Hauptwohnungen, die Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls bewilligungsfrei erwerben können.

Für den Erwerb von Ferienwohnungen, der im Zentrum des öffentlichen Interesses und der politischen Diskussion steht, können Bewilligungen im Rahmen der kantonalen Kontingente erteilt werden. Mit Ausnahme des Kantons Wallis haben die Kantone indessen ihre Kontingente nie ausgeschöpft. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Personen, die noch der Bewilligungspflicht unterliegen, verkleinert hat, seitdem Staatsangehörige der EG- und EFTA-Mitgliedstaaten mit Wohnsitz in der Schweiz jegliche Art von Grundstücken frei erwerben können. Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass der Anwendungsbereich der Lex Koller im Laufe der Zeit stark eingeschränkt worden ist. Grundsätzlich ist nur noch der Erwerb von nicht selbst genutztem Wohneigentum (Mietwohnungen) und der Erwerb von Ferienwohnungen ausserhalb der vom Kanton bestimmten Fremdenverkehrsorte untersagt.

Der Zweck der Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland besteht in der Überfremdungsabwehr. Dem Gesetzgeber ging es darum, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einheimischem und ausländischem Grundbesitz zu sichern. Gleichzeitig wurden auch bodenrechtliche, raumplanerische, natur- und landschaftsschützerische sowie währungspolitische Ziele verfolgt. Diese Ziele können heute mit dem Instrumentarium des Wirtschafts- und Steuerrechts, der Raumplanung und des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes sachgerechter erreicht werden. Im Übrigen hat eine Expertenkommission in ihrem Bericht von 1995 dargelegt, dass keine echte Überfremdungsgefahr besteht (vgl. Ziff. 1.4). Der relativ grosse administrative Aufwand in Bund und Kantonen beim Vollzug dieses Gesetzes ist deshalb unter dieser Rücksicht kaum mehr zu rechtfertigen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Wirtschaftsstandort Schweiz ein vitales Interesse daran hat, für international tätige Unternehmen an Attraktivität zu gewinnen. Mit der Gesetzesaufhebung kann ein weiterer Beitrag zur Liberalisierung der schweizerischen Wirtschaftsordnung geleistet werden, und die Schweiz kann sich auf diese Weise als dynamischer, weltoffener und zukunftssträchtiger Wirtschafts-

³² BBl 2003 4357

standort positionieren. Mit der Lex Koller vergleichbare Regelungen finden sich in den europäischen Staaten höchstens punktuell (vgl. Ziff. 5).

1.5.2 Erwünschte Investitionen in den Wohnungsbau

Probleme im schweizerischen Bau-, Immobilien- und Baunebengewerbe sind in einem nicht zu unterschätzenden Ausmass auf Restriktionen zurückzuführen, welche die Lex Koller Personen im Ausland auferlegt. Sie verunmöglicht zu einem grossen Teil ausländische Investitionen in diese Wirtschaftszweige. Die EG- und EFTA-Mitgliedstaaten kennen keine solchen Beschränkungen.³³ Nach einer Aufhebung des Gesetzes könnten natürliche und juristische Personen im Ausland Wohnbauland und Wohnliegenschaften (Ein- und Mehrfamilienhäuser, Stockwerkeinheiten) auch uneingeschränkt als blosses Kapitalanlage erwerben. Ausländische Direktinvestitionen in den Wohnungsbau könnten aus gesamtschweizerischer Sicht wichtige volkswirtschaftliche Impulse auslösen, indem sie insbesondere Arbeitsplätze schaffen oder erhalten und zusätzliches Steuersubstrat generieren. Es wäre damit zu rechnen, dass auch ausserhalb der Fremdenverkehrsorte ausländisches Kapital in den Wohnungsbau investiert wird. Damit verbunden wäre in der Folge voraussichtlich eine Steigerung der Nachfrage nach Bauland (möglicherweise verbunden mit einem gewissen Anstieg des Preisniveaus), andererseits aber auch eine Vergrösserung des an vielen Orten knappen Angebots an Miet- und Eigentumswohnungen, was sich allenfalls preissenkend auswirken könnte. Allerdings lassen sich zurzeit weder über das Ausmass noch über die Auswirkungen einer solchen zusätzlichen Investitionstätigkeit, die sich vor allem in den Städten und städtischen Agglomerationen entfalten dürfte, gesicherte Aussagen machen. Ob eine grosse Steigerung der ausländischen Investitionen erfolgt, ist wegen den vergleichsweise geringen Renditen offen.

1.5.3 Folgen beim Ferienwohnungsbau und flankierende raumplanerische Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller

Nach einer Aufhebung der Lex Koller können natürliche und juristische Personen im Ausland Zweit- und Ferienwohnungen in der ganzen Schweiz, namentlich auch in bisher gesperrten Tourismusorten und in Städten, frei erwerben. Der Ferienwohnungsbau hat indessen in gewissen Tourismusgebieten bereits ein hohes Ausmass erreicht. Er ist durch eine geringe Nutzungsintensität, v.a. von Ferienwohnungen, welche nicht regelmässig vermietet werden, und einen hohen Infrastrukturaufwand, welcher auf die Belegung während kurzen Spitzenzeiten ausgerichtet werden muss gekennzeichnet.

Diese negativen Begleiterscheinungen des Ferienwohnungsbaus treten allerdings unabhängig davon auf, ob sich die Ferienwohnungen in schweizerischen oder in ausländischen Händen befinden. Aus diesem Grunde sind raumplanerische Massnahmen zur Lösung dieses Problems weit besser geeignet als eine Sonderbehandlung von Personen im Ausland. Der Bundesrat hat darum schon mehrmals betont, dass die Aufhebung der Lex Koller von raumplanerischen Ersatzmassnahmen

³³ Ausnahmen für den Ferienwohnungsbau s. Ziff. 5

begleitet sein muss.³⁴ Er unterbreitet deshalb zusammen mit der vorliegenden Botschaft auch eine Botschaft mit Entwurf zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes³⁵ betreffend flankierende raumplanerische Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller. Da beide Vorlagen in engem Zusammenhang zueinander stehen, sind sie im Parlament miteinander zu behandeln und ist gleichzeitig über sie Beschluss zu fassen.

Damit die Ersatzmassnahmen im Raumplanungsrecht in den Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden und wirksam greifen können, soll die Aufhebung der Lex Koller erst drei Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Anpassungen im Raumplanungsrecht erfolgen. Die Bundesverwaltung plant, eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der zuständigen Bundesämter und der besonders betroffenen Kantone einzusetzen, um Empfehlungen für die Umsetzung der flankierenden raumplanerischen Massnahmen auszuarbeiten und die Koordination sicherzustellen.

1.5.4 Grundstückerwerb durch ausländische Staaten und internationale Organisationen

Für ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts, die ein Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck (z.B. für eine diplomatische oder konsularische Vertretung) erwerben wollen, sieht die Lex Koller eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht vor. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten stellt mittels Verfügung fest, ob der Erwerbzweck anerkannt und die Fläche nicht grösser ist, als es der Verwendungszweck erfordert (Art. 7 Bst. h und Art. 16 Abs. 2 BewG). Damit kann einerseits der Erwerb solcher Grundstücke kontrolliert werden, da für diese nach internationalem Recht besondere Bestimmungen bestehen. Andererseits verschafft dieses Verfahren der Schweiz nötigenfalls ein politisches Instrument, um auf Reziprozität zu bestehen, wenn sie im Ausland für ihre öffentlichen Zwecke ein Grundstück erwerben will.

Aus diesen Gründen scheint es zweckmässig, für Grundstückerwerbe durch ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts auch nach der Aufhebung der Lex Koller eine gewisse Kontrolle aufrecht zu erhalten. Das Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz)³⁶, das vom Parlament am 22. Juni 2007 beschlossen worden ist, enthält in seinem 3. Kapitel Bestimmungen über ein Genehmigungsverfahren für solche Grundstückerwerbe. Dieses Verfahren entspricht jenem nach der Lex Koller und wird es ersetzen.

1.6 Vernehmlassungsverfahren

Die Aufhebung der Lex Koller ist im Vernehmlassungsverfahren von allen Kantonen und von den meisten anderen Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst worden. Abgelehnt wird die Aufhebung nur von den Schweizer Demokraten, der Eidgenössisch-Demokratischen Union, der Helvetia Nostra und einer

³⁴ AB 1999 N 481; BBl 2002 2672, 2003 4365

³⁵ SR 700

³⁶ BBl 2007 4541

Privatperson. Abgelehnt wird sie zwar auch von der Grünen Partei der Schweiz und mehreren Umweltschutzorganisationen, allerdings nur, weil ihnen die flankierenden raumplanerischen Massnahmen bei einer Aufhebung der Lex Koller, die im gleichzeitig durchgeführten Vernehmlassungsverfahren zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes vorgeschlagenen worden sind, zu wenig griffig erscheinen, um die sich abzeichnenden negativen Auswirkungen einer Aufhebung der Lex Koller zu verhindern.

Hinsichtlich dieser Massnahmen sind die Befürworter der Aufhebung der Lex Koller sehr geteilter Meinung. Näheres hierzu ist der in Ziffer 1.5.3 erwähnten Botschaft über die flankierenden raumplanerischen Massnahmen zu entnehmen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Einziges Artikel

Das Bundesgesetz soll ersatzlos aufgehoben werden. Somit werden Personen im Ausland für jeglichen Grundstückserwerb in der Schweiz den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt.

Übergangsbestimmungen

Abs. 1

Bewilligungspflichtige Rechtsgeschäfte, die beim Inkrafttreten der Gesetzesaufhebung noch nicht vollzogen und noch nicht rechtskräftig entschieden worden sind, sollen von Gesetzes wegen wirksam werden. Dies gilt auch für diejenigen Fälle, in welchen dem Erwerber keine Bewilligung hätte erteilt werden können (z.B. wegen Kontingentsmangel für den Erwerb einer Ferienwohnung). Die vorgeschlagene Lösung hat gegenüber der Lösung, wonach hängige Verfahren gemäss bisherigem Recht zu entscheiden sind, den Vorteil der Einfachheit. Nach der Aufhebung der Lex Koller sind keine Rechtsgeschäfte mehr nach Bestimmungen zu beurteilen, die grundsätzlich nicht mehr gelten. Insbesondere müssen die in den Fremdenverkehrskantonen hängigen Gesuche für den Erwerb einer Ferienwohnung, die aus Zeitgründen oder Kontingentsmangel nicht mehr haben bewilligt werden können, nicht noch nachträglich bewilligt werden, sondern können als gegenstandslos abgeschrieben werden. Dadurch werden allerdings auch Umgehungsgeschäfte wirksam (wenn die Parteien z.B. vereinbart haben, das Rechtsgeschäft erst dann beim Grundbuchamt anzumelden, wenn der ausländische Erwerber nicht mehr als Person im Ausland gilt oder wenn das Gesetz aufgehoben wird). Wirksam werden auch diejenigen Rechtsgeschäfte, die von den kantonalen Behörden als gesetzeswidrig beurteilt worden sind, falls gegen die entsprechende Verfügung Beschwerde geführt wird und diese nicht mehr vor der Aufhebung des Gesetzes rechtskräftig entschieden ist. Die Gesetzesaufhebung wird somit eine Vorwirkung entfalten. In den dargelegten Fällen können aber die Vertragsparteien nach der Gesetzesaufhebung ohne weiteres einen neuen Vertrag abschliessen, so dass die Person im Ausland das fragliche Grundstück dennoch erwerben kann. Kommt hinzu, dass es auch von den geplanten raumplanerischen Ersatzmassnahmen (siehe Ziff. 1.5.3) abhängen wird, ob ein solcher Grundstückserwerb, insbesondere der Erwerb einer Ferienwohnung, nach Inkrafttreten der

Aufhebung des Gesetzes ins Grundbuch eingetragen werden kann. Die Vorteile der vorgeschlagenen Lösung überwiegen deshalb die Nachteile deutlich.

Abs. 2

Mit der Aufhebung der Lex Koller fallen grundsätzlich alle Auflagen, die an eine Bewilligung oder Verfügung auf Feststellung der Nichtbewilligungspflicht geknüpft worden sind, von Gesetzes wegen dahin. Dadurch kann ein ausländischer Eigentümer auch über ein mit Bewilligung und Auflagen erworbenes Grundstück wie ein Schweizer Eigentümer frei verfügen. Die Löschung im Grundbuch angemerkter Auflagen haben die Grundbuchämter von Amtes wegen vorzunehmen, jedoch nicht mit einer Lösungsaktion auf einen bestimmten Zeitpunkt hin, sondern jeweils im Zusammenhang mit einem anderen grundbuchlichen Vorgang. Ausgenommen von diesem Grundsatz bleiben die Auflagen betreffend Apparthotels (siehe Abs. 3).

Abs. 3

Auflagen, die an Bewilligungen für den Erwerb von Wohneinheiten in einem Apparhotel geknüpft worden sind, sollen noch zehn Jahre lang über das Inkrafttreten der Gesetzesaufhebung hinaus Geltung haben. Während dieser Zeit müssen die mit einer solchen Auflage belasteten Eigentümer ihre Wohneinheit weiterhin dem Hotelbetreiber zur hotelmässigen Bewirtschaftung zur Verfügung stellen und mit ihm einen entsprechenden Vertrag abschliessen. Andererseits muss auch der Eigentümer des Betriebsteils bzw. der Hotelbetreiber die verfügte Auflage, einen Hotelbetrieb aufrechtzuerhalten, noch während zehn Jahren einhalten. Bei Streitigkeiten zwischen einem Hotelbetreiber und einem Eigentümer einer Wohneinheit soll mangels der bisher zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde der Zivilrichter die Auflagen durchsetzen und den Parteien die notwendigen und für beide Seiten vertretbaren Vertragsbestimmungen auferlegen. Mit der befristeten Weitergeltung dieser Auflagen soll dem Hotelbetreiber genügend Zeit eingeräumt werden, um nötigenfalls mit den Eigentümern der Wohneinheiten auf privatrechtlicher Basis neue Benutzungsverträge abzuschliessen oder eine anderweitige Lösung zu finden, damit ihm auch längerfristig genügend Zimmer für den Hotelbetrieb zur Verfügung stehen. Aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen ist diese Frist angemessen, um die getätigten Investitionen abschreiben zu können oder neue Betriebsmodelle anzustreben, zumal die meisten Apparthotels vor mehr als 20 Jahren erstellt worden sind. So gesehen wird ein Apparhotelbetreiber dereinst kaum geltend machen können, er sei von der Gesetzesänderung überrascht worden. Nach Ablauf der Übergangsfrist von zehn Jahren haben die Grundbuchämter die im Grundbuch angemerkten Auflagen von Amtes wegen zu löschen. Vor Ablauf der Frist können die Auflagen gelöscht werden, wenn sich ein Eigentümer eines Hotelbetriebsgrundstücks und die Mehrheit der Eigentümer der zum Hotel gehörenden Wohneinheiten, die damit belastet sind, über die Aufhebung einigen und dies dem Grundbuchamt beantragen. Der Lösungsantrag soll für sämtliche Wohneinheiten des Apparthotels gelten, somit auch für diejenigen, deren Eigentümer der Aufhebung nicht zugestimmt haben oder dazu nicht angefragt worden sind. Damit soll einerseits der Hotelbetreiber bzw. Eigentümer des Hotelbetriebsgrundstücks nicht eine Minderheit von Wohnungseigentümern auswählen können, die ihm ihre Wohneinheiten weiterhin zur Verfügung stellen müssen. Andererseits soll auch nicht eine Minderheit der Wohnungseigentümer oder sogar nur ein einzelner, aus welchem Grunde auch immer, die Aufhebung der Auflagen verhindern können.

Es stellt sich die Frage, ob Auflagen, die an Bewilligungen für den Erwerb von sozialen Wohnungen, d.h. Wohnungen mit niedrigem Mietzins im Vergleich zu gleichwertigen Wohnungen am selben Ort, geknüpft worden sind (Art. 9 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes, Art. 6 Abs. 2 Bst. d und Abs. 5 der Lex Furgler³⁷), ebenfalls für eine gewisse Zeit weiter gelten sollen. Die Mietzinse bzw. deren Erhöhung unterliegen gemäss diesen Auflagen der Kontrolle des Kantons. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes im Jahr 1985 ist gesamtschweizerisch im Durchschnitt aber nicht einmal eine Bewilligung pro Jahr erteilt worden. Zwischen 1971 und 1984 wurden rund zehn Bewilligungen pro Jahr erteilt. Kommt hinzu, dass sich die Mieter heute bei einer ungerechtfertigten Mietzinserhöhung auf die Bestimmungen des Obligationenrechts³⁸ über den Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen (Art. 269 ff.) berufen können, so dass auf eine Weitergeltung der Auflagen ohne Schaden verzichtet werden kann.

Inkrafttreten

Die Aufhebung der Lex Koller soll erst drei Jahre nach Inkrafttreten der Ersatzmassnahmen im Raumplanungsrecht erfolgen. Dadurch bleibt den Kantonen und Gemeinden genügend Zeit zur Umsetzung dieser Massnahmen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1.1 Auswirkungen auf den Bund

Die aus der Vorlage resultierenden personellen und finanziellen Auswirkungen für den Bund sind gesamthaft gesehen unbedeutend. Zurzeit beschäftigen sich fünf Angestellte mit rund 250 Stellenprozenten mit der Kontrolle der jährlich etwa 2500 kantonalen Verfügungen, der Statistik über Ferienwohnungen, der Beratung kantonalen Behörden und den Gesetzgebungsarbeiten. Entsprechend können Personal und Lohnkosten in diesem Umfang eingespart werden.

Das Bundesgericht wird in geringem Masse entlastet. Es musste in den letzten zehn Jahren im Jahresdurchschnitt drei Beschwerden zur Lex Koller beurteilen.

3.1.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die kantonalen Bewilligungsbehörden sind sehr unterschiedlich organisiert. In den kleinen Kantonen, die den Bewilligungsgrund der Ferienwohnung nicht kennen, werden die wenigen Bewilligungsgesuche von einer Verwaltungseinheit zusätzlich zu deren Hauptaufgaben erledigt, weshalb dort die personellen Einsparungen nur einen Bruchteil einer Stelleneinheit ausmachen werden. In grösseren Kantonen hingegen, die auch den Bewilligungsgrund der Ferienwohnung kennen, beschäftigen sich mehrere Angestellte mit den zahlreichen Gesuchen. In den Kantonen Neuenburg und Waadt ist eine Kommission zuständig.

³⁷ AS 1974 83

³⁸ SR 220

Die finanziellen Einsparungen in einem Kanton werden allerdings nicht ohne weiteres dem Umfang der Personaleinsparungen entsprechen. Gerade in grossen Fremdenverkehrskantonen, die hunderte von Ferienwohnungsbewilligungen erteilen, die im Einzelfall keinen grossen Aufwand verursachen, decken die Bewilligungsgebühren einen Grossteil der Personalkosten.

Ausser in den Kantonen Tessin und Waadt werden die kantonalen Beschwerdeinstanzen nur geringfügig entlastet. Nur in diesen Kantonen mussten in letzter Zeit mehrere Fälle pro Jahr beurteilt werden.

Aufwand wird die Umsetzung der flankierenden raumplanerischen Massnahmen erfordern. Die Bundesverwaltung wird die unmittelbar betroffenen Kantone in der Übergangsphase mit einer Arbeitsgruppe begleiten (siehe Ziff. 1.5.3). Diesbezügliche Kontakte haben bereits stattgefunden.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Wie unter den Ziffern 1.5.1 und 1.5.2 ausgeführt, ermöglicht die Aufhebung der Lex Koller ausländische Investitionen in den gesamten Wohnimmobilienbereich. Grundsätzlich können sich daraus positive Impulse für die Bauwirtschaft ergeben. In welchem Ausmass jedoch ausländische Investitionen erfolgen werden und welche Konsequenzen sich für die Bauwirtschaft und das Preisgefüge auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt ergeben, dürfte vor allem durch den Konjunkturverlauf bestimmt sein und ist daher schwierig abzuschätzen. Zudem ist zwischen Neubauinvestitionen im Ferienwohnungsbereich, Anlagen in neue Mietwohnungen und Kauf von bestehenden Mietwohnungen zu differenzieren.

Den Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen von allfälligen verstärkten ausländischen Investitionen in Ferienwohnungen (Anstieg der Boden- und Liegenschaftspreise, Verdrängung der lokalen Nachfrage) wird so weit als möglich mit den flankierenden raumplanerischen Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller Rechnung getragen.

Dass kapitalkräftige ausländische Investoren in grösserem Ausmass als Ersteller neuer Mietwohnungen oder Promotoren von Eigentumsobjekten auf den Plan treten werden, ist nicht zu erwarten. Der schweizerische Mietwohnungsmarkt ist vergleichsweise klein und infolge der unterschiedlichen kantonalen Baugesetzgebungen nicht leicht zu durchdringen. Ferner dürften sich ausländische Investoren eher auf Geschäfts- als auf Wohnliegenschaften fokussieren, da der Anteil der Mietwohnungen am Wohnungsbestand im Ausland überall kleiner ist als in der Schweiz, so dass Investitionen in Wohnliegenschaften weniger verbreitet sind. Trotzdem ist es möglich, dass an sehr guten Standorten auch ausländische Investoren auftreten werden, was beim betreffenden Bauland eine gewisse preistreibende Wirkung zur Folge haben könnte. Die durch ausländische Investoren hervorgerufene Ausdehnung des Angebots würde hingegen zu tendenziell sinkenden Mietzinsen führen.

Nach der Aufhebung der Lex Koller können ausländische Investoren bestehende Mietliegenschaften erwerben. Dies ist zum Beispiel in jüngerer Zeit in Deutschland erfolgt und hat an einzelnen Orten zu unerwünschten Mietzinserhöhungen geführt. Allerdings ist in der Schweiz das für eine Übernahme in Frage kommende Marktsegment bescheiden. Rund 57 Prozent der Mietwohnungen sind in kleinteiligem Besitz von Privatpersonen, und weitere gut elf Prozent gehören Wohnbaugenossen-

schaften oder der öffentlichen Hand. An zentralen Standorten dürfte sich aber die Konkurrenz um den Erwerb attraktiver Liegenschaften verschärfen, da sich die Vorlieben und Beurteilungskriterien ausländischer Investoren kaum von jenen der einheimischen unterscheiden. Dies könnte allenfalls an den genannten Lagen zu leicht steigenden Preisen und erhöhten Mieten führen. Das Potenzial für Mietzins-erhöhungen ist jedoch beschränkt. Bei starker Erhöhung kämen für die Mietenden schnell alternative Wohnangebote ins Spiel. Vor allem der Eigenheimbereich stellt ein wichtiges Substitut dar. Erhöhen sich die Mieten stärker als die Preise von Eigentumsobjekten, so steigt die Nachfrage nach Einfamilienhäusern und an zentralen Lagen, insbesondere diejenige nach Eigentumswohnungen, an.

3.3 Weitere Auswirkungen

3.3.1 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Mit der Aufhebung der Lex Koller fällt eine Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern weg, was sich positiv auf die schweizerische Aussenpolitik auswirken wird.

3.3.2 Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft

Hierzu verweisen wir auf die Botschaft und den Entwurf zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (siehe Ziff. 1.5.3).

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt.³⁹

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Mit den am 8. Oktober 1999 vorgenommenen Anpassungen der Lex Koller an das Abkommen zwischen der Schweiz einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (siehe Ziff. 1.2.4) ist die vereinbarte Liberalisierung hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts bereits erfüllt worden. Mit der Aufhebung der Lex Koller entfällt die Sonderbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern und ausländisch beherrschten Gesellschaften im Bereich des Grundstückerwerbs, was der Regelung in der Europäischen Union entspricht. Die in Dänemark und im Tirol bestehenden Beschränkungen für den Erwerb von Ferienwohnungen gelten auch für eigene Staatsangehörige und sind somit gegenüber Personen im Ausland nicht diskriminierend.

In einigen Regionen Italiens verlangen die Behörden von Fall zu Fall vom schweizerischen Erwerber eines Grundstücks den Nachweis, dass italienische Staatsangehörige ein entsprechendes Grundstück in der Schweiz ebenfalls erwerben können

³⁹ BBl 2004 1194

