

VERTRAULICH

Bundesamt für Justiz
Sektion Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland

26. September 1990

LEX F. UND EWR / STAND DER DINGEUebersicht

1. Mit der Kontrolle des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland bezweckt die Lex F. die Ueberfremdungsabwehr, wirkt aber gleichzeitig raumordnerisch und beruhigend auf den Immobilienmarkt. Die Gesetzgebung geniesst bekanntlich grosse Unterstützung im Volk.

2. Im Rahmen des EWR müsste die Schweiz so weit wie möglich EG-Normen übernehmen. Diese untersagen diskriminierende Vorschriften aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohn- oder Anlageorts. Die Schweiz hat ein Bedürfnis nach einer permanenten Ausnahme für den "harten Kern" der Lex F. angemeldet. Danach sollen blosse Kapitalanlagen in Immobilien vom Ausland aus weiterhin verwehrt bleiben.

3. Indessen kann nicht ausgeschlossen werden, dass unbefristete Sonderregelungen in einem EWR-Vertrag unzulässig sein werden. Es sind daher - mit zeitlicher Dringlichkeit - nicht diskriminierende Ersatzmassnahmen zu prüfen, welche sich bei einem Wegfall der Lex F. aufdrängten. Als Alternativen fallen eine Stärkung der raumplanerischen und anderer bodenpolitischer Massnahmen in Betracht.

4. Um ein entsprechendes Instrumentarium zu schaffen, wäre eine längere Uebergangsperiode nötig. Zusätzlich müsste eine Schutzklausel im EWR-Vertrag geprüft werden, die es erlaubte, bei grossen auf den schweizerischen Immobilienmarkt destabilisierend wirkenden ausländischen Kapitalströmen und bei einem erheblichen Missverhältnis zwischen inländischem Grundeigentum und dem von Gebietsfremden die Notbremse zu ziehen.

1. Ausgangslage

1.1 Vergleich des schweizerischen Rechts mit den EG-Normen

Per Ende März 1990 hatte das Bundesamt für Justiz die schweizerische Uebernahme des "Acquis communautaire" bezüglich Lex F. zu beurteilen und allfällige Anträge auf Sonderlösungen zu stellen (Beilagen 1 und 2).

Die Abklärungen ergaben, dass die vorbehaltlose Uebernahme des "Acquis" die fast vollständige Aufhebung der Lex F. für EWR-Ausländer zur Folge hätte. Eine vorläufige Ausnahme bestünde einzig für den Erwerb von Zweitwohnungen (Ferienwohnungen) durch im Ausland wohnhafte Personen. Der Zugang zum unbeweglichen Vermögen ist Voraussetzung für die Ausübung des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Diskriminierende Vorschriften aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Wohn- oder Anlageorts sind untersagt.

Da die völlige Oeffnung des schweizerischen Bodenmarktes heute kaum machbar erscheint, fiel die Würdigung wie folgt aus: Anpassung der Lex F. an die EG-Normen so weit wie möglich, Sonderregelungen für bestimmte Immobiliengeschäfte. Grundsätzlich sollten Immobilienerwerbe durch hier ansässige Personen (vor allem Wohnungen) und zu Betriebszwecken (vom In- und Ausland aus) von einschränkenden Auflagen befreit werden, währenddem blosse Kapitalanlagen in Grundstücken, besonders vom Ausland aus, weiterhin ausgeschlossen blieben.

Wir beantragten deshalb *permanente Ausnahmeregelungen* für 1. freie Kapitalanlagen in Grundstücken durch Private und Unternehmen, 2. gewerbsmässige Immobiliengeschäfte, 3. den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken und 4. von Ferienwohnungen und Zeltplätzen durch Beherbergungsunternehmen (die Ausnahmebegehren betreffen konkrete Richtlinien der EG bzw. des "Acquis").

Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass schon heute über 630'000 in der Schweiz niedergelassene EWR-Ausländer Freizügigkeit auf dem Immobiliensektor besitzen und rund 90 Prozent der jährlichen Erwerbsbewilligungen an EWR-Ausländer gehen.

1.2 Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates

Diese Position wurde in die Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates vom 18. Juni 1990 aufgenommen. Danach sind *Ausnahmeregelungen für die Fortführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Immobilien, der nicht direkt mit einer Niederlassung und einer beruflichen Tätigkeit eines Ausländers in der Schweiz verbunden ist, anzustreben* (S. 18 des Antrags an den Bundesrat vom 6. Juni 1990).

1.3 Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 27. Juni 1990 sollen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen integrationspolitischen Szenarien durch besondere Studien abgeklärt werden (Projektleiter Prof. H. Hauser von der Hochschule St. Gallen). Wir haben beantragt, den Bodenbereich bzw. die Freizügigkeit des Immobilienerwerbs in diese Abklärungen einzubeziehen. *Es dürfte mit Blick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag wichtig sein, klare Aussagen über die Auswirkungen im Bodenbereich machen zu können.*

2. Arbeitsgruppe Lex F.

2.1 Auftrag

Das Bundesamt für Justiz hat am 3. August 1990 eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Herrn stv. Direktor Krauskopf eingesetzt. Sie soll zum einen die Fragen prüfen, welche sich nach fünfjähriger Anwendung der Lex F. aus inländischer Sicht ergeben, und zum andern die schweizerischen Verhandlungsdelegationen in re^eEWR begleiten. Sie wird zu gegebener Zeit Massnahmen vorschlagen (Auftrag und Organisation s. Beilage 3).

2.2 Diskussionspapier hinsichtlich Ausnahmebegehren

Die Arbeitsgruppe hat sich bisher praktisch ausschliesslich mit Fragen im Zusammenhang mit dem EWR beschäftigt und ein Papier zur Begründung der erwähnten Ausnahmebegehren ausgearbeitet (Beilage 4).

Die Diskussionen zeigten, dass es nicht einfach ist, einen überzeugenden Argumenten-Katalog für eine permanente Ausnahmenregelung aufzustellen. Die Statistik weist nur den bewilligungspflichtigen Erwerb aus, weshalb über das gesamte heutige Immobilienvermögen in ausländischer Hand keine genauen Angaben gemacht werden können. Immerhin lässt sich feststellen, dass heute von einer Bodenüberfremdung in der Schweiz nicht gesprochen werden kann. Selbst im Bereich der Ferienwohnungen haben sich die Fronten beruhigt. Kommt hinzu, dass das blosse Motiv der Ueberfremdungsabwehr - wie der Zweckartikel der Lex F. lautet - dem EWR-Grundgedanken (Freizügigkeit, Diskriminierungsverbot) widerspricht. Im weitern stellen sich auch Fragen des Gegenrechts, zumal Schweizer im Ausland in erheblichem Ausmass Immobilieninvestitionen tätigen.

Zusätzliche Ueberlegungen gehen deshalb in folgender Richtung:

- die Bodenknappheit und das (hausgemachte) durchwegs hohe Preisniveau, was - bei einem Wegfall der Lex F. - einen zusätzlichen freien und vermutlich erheblichen Kapitalzustrom in schweizerische Immobilien kaum verträgt; die Schweiz dürfte auch künftig für ausländische Immobilienanlagen attraktiv bleiben, die sich bei völliger Freizügigkeit vor allem auf rentable Anlagen in städtischen Agglomerationen (Geschäfts- und Wohnhäuser, Freizeitparks, Parkhäuser usw.) konzentrierten;
- die im europäischen Vergleich weitaus tiefste Wohneigentumsquote und die noch ständig zunehmende Verlagerung des Grundbesitzes auf juristische Personen; *der Boden soll in erster Linie als Lebensgrundlage der hier dauerhaft anwesenden Personen (Schweizern und Ausländern!) zur Verfügung stehen;*
- die politische Ausgangslage: Das Schweizer Volk reagiert sensibel auf Bodenfragen; gerade die Lex F. wird heute als wirksames Instrument beurteilt!

2.3. Alternativen zur Lex F.

Die Arbeitsgruppe hat sich bereits auch mit Alternativen zur Lex F. befasst. Denn aufgrund der bisherigen EG-Haltung kann nicht ausgeschlossen werden, dass permanente Ausnahmeregelungen nicht erreicht werden können. Dies bedeutete - Zustandekommen und schweizerische Zustimmung zum EWR-Vertrag vorausgesetzt -, dass die Lex F. zumindest mittelfristig für EWR-Angehörige entfallen würde.

Raumplanung

Die Lex F. wirkt - obgleich ohne raumplanerische Zielsetzung - raumordnerisch, indem sie die mögliche Nachfrage einschränkt und damit den Siedlungsdruck vermindert. Sie hat wesentlich mitgeholfen, die zeitweise überbordende, von Ausländern mitverursachte Entwicklung im Zweitwohnungsbereich zu entschärfen.

Andererseits wäre die Raumplanung heute nicht in der Lage, einen zusätzlichen ausländischen Druck bei einem Wegfall der Lex F. aufzufangen. Zwar wären die gesetzlichen Grundlagen weitgehend vorhanden, die Vollzugsdefizite sind jedoch notorisch. Zudem wirkt die Raumplanung langfristig und kann Preissteigerungen und Bodenspekulation grundsätzlich nicht aufhalten; sie hat Marktzutritt und Marktteilnehmer nicht im Griff. *Ergänzende Massnahmen wären daher erforderlich* (z.B. Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte, Besteuerung von gehortetem Land u.a.m.).

Bodenpolitische Massnahmen im Siedlungsbereich

Bodenpolitische Massnahmen sind denkbar zur Beruhigung des Bodenmarktes (z.B. Sperrfrist für Weiterveräusserung von Grundstücken, Pfandbelastungsgrenze und Amortisationspflicht), zur Förderung des selbstgenutzten Eigentums (z.B. Selbstbewirtschafteterprinzip, Vorkaufsrecht des Mieters, Erwerbsbeschränkungen für juristische Personen), zur Schonung der Ressource Boden (vor allem raumplanerische Mittel, z.B. Erstwohnungsanteilplan) und zur Förderung der Transparenz am Bodenmarkt (z.B. Bodenstatistik im Sinne der Motion Ruffy, Veröffentlichung der Eigentumsübertragungen).

Die interdepartementale Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung des Bodenrechts" prüft z.Zt. mögliche Massnahmen als Anschluss-

programm nach Ablauf der dringlichen Bodenrechtsbeschlüsse. Bei Wegfall der Lex F. im Rahmen des EWR-Vertrages könnte sich eine zusätzliche Dringlichkeit solcher Massnahmen ergeben.

Fazit

Heute stehen keine ausreichenden raumplanerischen und bodenpolitischen Vorkehren zur Verfügung, um den Boden gegen übermässige Kapitalzuflüsse - wie sie bei einem Wegfall der Lex F. möglich wären - zu schützen. Dies gilt auch für den Agrarbereich, solange weiterhin freie Kapitalanlagen zulässig sind. Zusätzliche, nicht diskriminierende Massnahmen in diesen Bereichen im Sinne von Alternativen zur Lex F. sind aber sehr wohl denkbar. Sie sollten möglichst rasch eingehend geprüft werden.

3. Stand der EWR-Verhandlungen

Die Fragen des Immobilienerwerbs bzw. ein erheblicher Teil des relevanten "Acquis" betreffen gleich zwei Verhandlungsgruppen: die Gruppe II, die sich mit dem Kapitalverkehr und der Niederlassung von juristischen Personen befasst, und die Gruppe III, welche den Personenverkehr prüft. Der Koordinierung der schweizerischen Position in den beiden Gruppen ist grösstes Gewicht beizumessen.

Alle EFTA-Staaten haben Probleme im Immobilienbereich; Expertengruppen sind EFTA-intern daran, die Verhandlungspositionen zu erarbeiten. Sollten unbefristete Sonderregelungen im EWR-Vertrag tatsächlich ausgeschlossen werden, wären zumindest längere Uebergangsfristen vorzusehen, um nicht diskriminierende Ersatzmassnahmen im oben erwähnten Sinne ergreifen zu können. Zu prüfen wäre auch eine Schutzklausel im EWR-Vertrag, die es erlaubte, bei grossen auf den schweizerischen Immobilienmarkt destabilisierend wirkenden ausländischen Kapitalströmen und bei einem erheblichen Missverhältnis zwischen inländischem Grundeigentum und dem von Gebietsfremden die Notbremse zu ziehen.

(Von der Arbeitsgruppe Lex F. am 26.9.1990 behandelt)

(REVLEX11/VM)



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia
Uffizi federal da la giustia

Bern, 27. September 1990

22.CH.1696/VM/RIC

Top. 28.1

sol me h ch

Geht an:

- Herrn Staatssekretär F. Blankart, BAWI/EVD
- Herrn Botschafter J. Kellenberger, Integrationsbüro EDA/EVD
- Herrn Botschafter M. Krafft, EDA-DV
- Herrn Botschafter M. Baldi, BAWI/EVD
- Herrn Direktor K. Hug, BIGA/EVD
- Herrn Vizedirektor O. Jacot-Guillarmod, BJ/EJPD
- Herrn Vizedirektor D. Grossen, BIGA/EVD
- Herrn G.-A. Colombo, Integrationsbüro EDA/EVD
- Herrn M.-A. Salamin, Integrationsbüro EDA/EVD

In der Beilage übermitteln wir Ihnen zu Ihrer Information einen Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Lex F. an Herrn Bundespräsident Koller i.S. Lex F. und EWR.

Im Bericht werden besonders Alternativmassnahmen bei einem allfälligen Wegfall der Lex F. angesprochen. Die Prüfung von Ersatzmassnahmen kann selbstverständlich nur in Zusammenhang mit der allgemeinen Weiterentwicklung des schweizerischen Bodenrechts erfolgen. Zur Zeit befassen sich mehrere Arbeitsgruppen mit diesen Fragen, indessen darf kaum mit raschen Resultaten gerechnet werden.

Mit freundlichen Grüssen

Sektion Erwerb von Grundstücken
 durch Personen im Ausland
 i.A.

[Handwritten signature]

P. von Moos

Beilage: Zwischenbericht (ohne im Bericht genannte Beilagen)