Urteilskopf

117 II 443

82. Urteil der II. Zivilabteilung vom 30. Mai 1991 i.S. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement gegen R. und Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Bundesbeschluss über eine Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen von Grundstücken vom 6. Oktober 1989 (BBSG; SR 211.437.1).

Art. 4 Abs. 1 lit. b; Bewilligung für die vorzeitige Veräusserung von Grundstücken.

Die Veräusserung eines Grundstücks vor Ablauf der fünfjährigen Sperrfrist kann nur bewilligt werden, wenn dieses während mindestens zwei Jahren dem Veräusserer oder seiner Familie als Wohnung gedient hat. Eine blosse Nutzung als unmittelbarer Besitzer, z.B. als Mieter der Wohnung, erfüllt die Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung nicht.

Regeste (fr):
Arrêté fédéral concernant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière, du 6 octobre 1989 (AFIR; RS 211.437.1).

Art. 4 al. 1er let. b; autorisation d'aliéner avant l'expiration du délai d'interdiction.

L'autorisation d'aliéner un immeuble avant l'expiration du délai d'interdiction de cinq ans ne peut être accordée que lorsque l'immeuble a, pendant deux ans au moins, servi de logement à l'aliénateur ou à sa famille. La simple jouissance comme possesseur direct, par exemple en tant que locataire de l'appartement, ne constitue pas une circonstance justifiant l'octroi d'une telle autorisation.

Regesto (it):
Decreto federale concernente un divieto temporaneo di alienazione di fondi non agricoli e la pubblicazione dei trasferimenti di proprietà fondiaria del 6 ottobre 1989 (DFDA; RS 211.437.1).

Art. 4 cpv. 1 lett. b; autorizzazione di alienazione anticipata.

L'autorizzazione di alienare un fondo prima della scadenza del termine di divieto di cinque anni può unicamente venir concessa, qualora questo sia servito all'alienante o alla sua famiglia come abitazione per almeno due anni. Un mero godimento del fondo quale possessore diretto, per esempio in qualità di conduttore, non costituisce una circostanza che giustifica il rilascio di tale autorizzazione.

Sachverhalt ab Seite 444

BGE 117 II 443 S. 444

A.- J. R. erwarb durch öffentlich beurkundeten Kaufvertrag vom 12. Mai 1989 ein Einfamilienhaus (Wohnhaus und Hofraum) zu Eigentum, in welchem er seit dem 6. Juni 1984 als Mieter gewohnt hatte. Der Kaufpreis für die Liegenschaft betrug Fr. 250'000.–.

B.- Am 9. Juli 1990 ersuchte J. R. den Bezirksrat, die vorzeitige Veräusserung seiner Liegenschaft gestützt auf Art. 4 Abs. 1 lit. b des Bundesbeschlusses über eine Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen von Grundstücken vom 6. Oktober 1989 (BBSG; SR 211.437.1) zu bewilligen. Der Bezirksrat wies das Gesuch mit Beschluss vom 18. Juli 1990 ab. Eine dagegen gerichtete Beschwerde von J. R. hiess die Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich am 21. November 1990 gut; sie hob den Beschluss des Bezirksrates auf und erteilte dem Gesuchsteller die Bewilligung zur vorzeitigen Veräusserung seiner Liegenschaft.

C.- Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erhebt beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, den Beschluss der Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich aufzuheben und festzustellen, dass J. R. keine Bewilligung zur vorzeitigen Veräusserung seines Grundstücks gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG erteilt werden könne.

Der Beschwerdegegner und die Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Nach Art. 6 Abs. 3 BBSG ist gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Diese Voraussetzung ist hier erfüllt, da die Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich als letzte kantonale Instanz gestützt auf öffentliches Recht über ein Feststellungsbegehren geurteilt hat (Art. 97 Abs. 1 OG). b) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 103 lit. b OG das in der Sache zuständige Departement legitimiert. Im vorliegenden Fall ist dies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.

2. Gemäss Art. 1 Abs. 1 BBSG dürfen nichtlandwirtschaftliche Grundstücke nach ihrem Erwerb während fünf Jahren weder als Ganzes noch in Teilen veräussert werden. Die kantonale Behörde bewilligt eine Veräusserung vor Ablauf der Sperrfrist, wenn das Grundstück während mindestens zwei Jahren dem Veräusserer oder seiner Familie als Wohnung oder dem Veräusserer oder seinem Unternehmen überwiegend als Betriebsstätte gedient hat (Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG).
Der Bezirksrat hielt dafür, dass die Bewilligung im Sinne der angeführten Bestimmung nur erteilt werden könne, wenn der Veräusserer während mindestens zwei Jahren Eigentümer des genutzten Objekts gewesen sei. Demgegenüber gelangte die Rekurskommission zum Schluss, dass sowohl der Wortlaut als auch die Systematik des BBSG eine wirtschaftliche Betrachtungsweise verlangen; bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG dürfe es daher nicht auf das formale Kriterium des Eigentums ankommen; es genüge vielmehr, wenn der Veräusserer seine Liegenschaft während zwei Jahren als unmittelbarer Besitzer genutzt habe. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement rügt, die Auffassung der Rekurskommission verletze Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG. Die Zeit, während der ein Veräusserer eine Liegenschaft als Mieter bewohnt habe, dürfe nach dem Sinn dieser Bestimmung nicht angerechnet werden.

3. Der Rekurskommission ist beizupflichten, dass dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG nicht zu entnehmen ist, ob der Veräusserer die angestrebte Bewilligung zur vorzeitigen Veräusserung nur erhalte, wenn er die Liegenschaft während mindestens zwei Jahren als Eigentümer bewohnt hat, oder ob es genüge, dass er blosser Mieter sei. Wird aber diese Ausnahmebestimmung im Lichte der vom BBSG und von den übrigen bodenrechtlichen Beschlüssen getroffenen Ordnung betrachtet und auch der damit verfolgte Zweck berücksichtigt, so kann es, in Übereinstimmung mit dem Bezirksrat, nicht zweifelhaft sein, dass nur die Nutzung als Eigentümer den Anforderungen dieser Bestimmung zu genügen vermag. Nach dem in Art. 1 Abs. 1 BBSG aufgestellten Grundsatz dürfen nichtlandwirtschaftliche Grundstücke nach ihrem Erwerb während fünf Jahren weder als Ganzes noch in Teilen veräussert werden. Als Veräusserung gilt gemäss Art. 1 Abs. 2 ein Vertrag auf Übertragung des Eigentums sowie jedes andere Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem solchen Vertrag gleichkommt. Nach Art. 1 Abs. 3 gilt als Erwerb die Eigentumsübertragung im Grundbuch sowie jede andere rechtliche oder tatsächliche Verfügung über eine Sache, die wirtschaftlich einer Eigentumsübertragung gleichkommt. Die Sperrfrist beginnt bei aussergrundbuchlichem Erwerb mit dem Zeitpunkt, in dem das Eigentum tatsächlich erworben wurde, und in den übrigen Fällen am Tag der Eintragung in das Grundbuch zu laufen, wobei mit jedem Eigentumserwerb, von einigen Ausnahmen abgesehen, eine neue Sperrfrist beginnt; als Zeitpunkt der Veräusserung gilt das Datum des Vertragsabschlusses (Art. 3 BBSG). Der BBSG knüpft demnach stets an das Eigentum an, das notwendige Grundlage dieses Bundesbeschlusses bildet und auch für die Berechnung der Sperrfrist entscheidend ist. Die Argumentation im angefochtenen Entscheid, der Sperrfristbeschluss sei nicht nach dem formalen Kriterium des Eigentums, sondern unter einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise anzuwenden, geht demzufolge an der Sache vorbei. Es wäre vielmehr sinn- und zweckwidrig und würde der Systematik des BBSG widersprechen, wenn ausgerechnet bei der Anwendung der Bestimmung von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG, welche ausnahmsweise eine Veräusserung vor Ablauf der Sperrfrist zulässt, auf das Erfordernis des Eigentums verzichtet würde. Auch die Entstehungsgeschichte des BBSG führt zu keinem andern Ergebnis. In der Botschaft des Bundesrates über bodenrechtliche

Sofortmassnahmen im Siedlungsbereich vom 16. August 1989 wird darauf hingewiesen, dass als Ausnahmen von der Sperrfrist solche Tatbestände in Betracht fallen, bei denen eine Spekulationsabsicht weitgehend ausgeschlossen werden kann. Das ist u.a. der Fall, wenn ein Eigennutzer sein Grundstück weiterveräussert (BBl 1989 III S. 198). Dieser Auffassung des Bundesrates ist in den parlamentarischen Beratungen nicht widersprochen worden; es ist sogar die Notwendigkeit einer Eigennutzung bei einer vorzeitigen Veräusserung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG ausdrücklich betont worden (Amtl.Bull. NR 1989, S. 1344: Votum von Nationalrat Leuba, und S. 1346: Votum von Bundesrat Koller). Die Materialien, denen besonderes Gewicht zukommt, wenn es sich wie hier um ein neues Gesetz handelt (BGE 112 Ib 470 E. 3b mit Hinweisen), lassen den Sinn der fraglichen Bestimmung demnach klar erkennen, so dass auf sie abgestellt werden darf (BGE 115 II 99 E. b mit Hinweisen). Der Gesetzgeber erachtete die Eigennutzung somit als selbstverständliche Voraussetzung einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG. Nur wenn die Eigennutzung des Veräusserers verlangt wird, steht diese Bestimmung auch im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 lit. c des Bundesbeschlusses über eine Pfandbelastungsgrenze für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke (SR 211.437.3), der ebenfalls zum Massnahmenpaket des Bundes vom 6. Oktober 1989 gehört, das die kurzfristige Dämpfung der Nachfrage nach Boden bezweckte (BBl 1989 III S. 184). Danach ist die vorgeschriebene Belastungsgrenze für Pfandrechte nicht zu beachten, wenn das Grundstück dem Eigentümer oder seiner Familie ganz oder zu einem wesentlichen Teil als dauernder Aufenthalt oder als ständige Betriebsstätte dient. Auch wenn in dieser Bestimmung die Eigennutzung für die Zukunft verlangt wird, während nach Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG derjenige eine Ausnahmebewilligung erhält, der das Grundstück in der Vergangenheit in Eigennutzung bewohnt hat, so zeigt sich doch, dass Eigennutzung als Voraussetzung einer Ausnahmebewilligung nicht nur der Systematik des BBSG, sondern auch andern bodenrechtlichen Beschlüssen entspricht. Die Wirksamkeit der eingeführten Sperrfrist für eine Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke, die grundsätzlich jeden Eigentumserwerb treffen soll (Art. 3

Abs. 3 BBSG), würde erheblich eingeschränkt, wenn im Rahmen von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG die Fremdnutzung der Eigennutzung ganz oder teilweise gleichgestellt würde. Der Zweck des Sperrfristbeschlusses, die Anzahl unliebsamer

kurzfristiger Grundstückkäufe und -verkäufe stark zu vermindern (BBl 1989 III S. 186) und die Nachfrage nach Boden zu dämpfen, würde dadurch teilweise vereitelt; denn es wäre sehr wohl möglich, dass auf dem Wege über die Fremdnutzung spekulative Absichten verwirklicht werden könnten, insbesondere in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. e BBSG. Im übrigen wäre eine Gleichstellung der Eigennutzung mit der Fremdnutzung als Mieter auch nicht mit dem Grundsatz vereinbar, dass Ausnahmebestimmungen restriktiv auszulegen sind (BGE 111 III 2 E. 2). In der Literatur findet sich ebenfalls nicht der geringste Hinweis darauf, dass bei Anwendung von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG dem Veräusserer auch die Zeit, während der er das Grundstück als Mieter nutzte, anzurechnen sei. Es wird vielmehr einhellig die Auffassung vertreten, Eigennutzung sei unerlässliche Bedingung für die zeitliche Anrechnung (SCHÖBI FELIX, Erläuterungen zur Sperrfrist, Bern 1990, S. 104 ff.; PETER/NAEF, Bodenrechtliche Sofortmassnahmen im Siedlungsbereich, Zürich 1990, N. 47 S. 26; BISANG, Welches sind die Bewilligungsgründe für eine vorzeitige Veräusserung? in: Dringliches Bodenrecht, Handbuch zu den befristeten Bodenrechtsbeschlüssen, Zürich 1990, S. 63). Ebenso erwähnt die Wegleitung des Eidgenössischen Grundbuchamtes vom Juni 1990 (3. Aufl., S. 15) die Eigennutzung des Veräusserers als massgebliche Voraussetzung für die Erteilung der Ausnahmebewilligung.

4. Wie dargelegt, ergibt sich aus Sinn, Zweck und Systematik der getroffenen Ordnung eindeutig, dass die Veräusserung eines Grundstücks vor Ablauf der fünfjährigen Sperrfrist gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG nur bewilligt werden kann, sofern dieses während mindestens zwei Jahren seinem Eigentümer oder dessen Familie als Wohnung gedient hat. Eine Fremdnutzung des Grundstücks, beispielsweise als Mieter der Wohnung, vermag hingegen dem Begriff der für die Erteilung der Bewilligung verlangten Eigennutzung nicht zu genügen. Im vorliegenden Fall bewohnte der Beschwerdegegner die fragliche Liegenschaft vom 6. Juni 1984 bis zum 12. Mai 1989 als Mieter und anschliessend als Eigentümer. Da ihm die Zeit, in der er das Haus als Mieter bewohnte, nicht angerechnet werden darf, erfüllte er die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 1 lit. b BBSG für die Bewilligung der vorzeitigen Veräusserung des Grundstücks weder im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch bei Erlass des angefochtenen Beschlusses, d.h. am 21. November 1990. Die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird daher gutgeheissen, der Beschluss der Rekurskommission für Grunderwerb des Kantons Zürich aufgehoben und das Gesuch des Beschwerdegegners um Bewilligung zur vorzeitigen Veräusserung seines Grundstücks abgewiesen.