

Urteilkopf

147 II 281

21. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Bundesamt für Justiz BJ gegen A. AG und Grundbuchinspektorat Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_589/2020 vom 22. März 2021

Regeste (de):

Art. 1, Art. 2 Abs. 2 lit. a und Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 lit. a BewG; Art. 3 BewV; fehlende Rechtsgrundlage für den bewilligungsfreien Erwerb eines Grundstücks, welches mit Personalwohnungen überbaut werden soll, durch eine Person im Ausland; Begriff des Betriebsstättengrundstücks.

Zweck des BewG (E. 4.1 und 4.2); als Betriebsstättengrundstücke gelten nur Grundstücke, welche direkt der wirtschaftlichen Tätigkeit eines entsprechenden Unternehmens oder freien Berufes dienen; in diesem Zusammenhang ist der bewilligungsfreie Erwerb von Wohnungen nur unter einem Miterwerbstatbestand möglich (E. 4.3); Wohnraum als Teil einer Hotel- oder Apparthotelbetriebsstätte (E. 4.4); die Zulässigkeit des bewilligungsfreien Erwerbs von Betriebsstättengrundstücken durch Personen im Ausland als reine Kapitalanlage führt nicht zu einer Ausdehnung desselben auf Wohnbauten (E. 4.5-4.7); die Betriebsnotwendigkeit der Wohnungen stellt unter diesen Vorzeichen kein Kriterium dar (E. 4.8).

Regeste (fr):

Art. 1, art. 2 al. 2 let. a et al. 3, art. 9 al. 1 let. a LFAIE; art. 3 OAIE; aucune disposition légale ne permet à une personne à l'étranger d'acquérir sans autorisation un immeuble sur lequel doivent être construits des logements; notion d'immeuble servant d'établissement stable.

But de la LFAIE (consid. 4.1 et 4.2); ne peuvent être considérés comme immeubles servant d'établissement stable que ceux qui servent directement à l'activité économique d'une entreprise ou sont directement nécessaires pour exercer une profession libérale; dans ce contexte, l'acquisition non soumise à autorisation de logements n'est possible que dans le cas d'une acquisition simultanée (consid. 4.3); logement faisant partie d'un hôtel ou d'un appart'hôtel (consid. 4.4); la possibilité pour une personne à l'étranger d'acquérir sans autorisation un immeuble servant d'établissement stable au titre de pur placement de capitaux ne saurait être élargie aux logements (consid. 4.5-4.7); le caractère nécessaire à l'exploitation des logements ne constitue, dans cette hypothèse, pas un critère (consid. 4.8).

Regesto (it):

Art. 1, art. 2 cpv. 2 lett. a e cpv. 3, art. 9 cpv. 1 lett. a LAFE; art. 3 OAFE; mancanza di una base legale che permetta, a una persona all'estero, di acquistare senza autorizzazione un fondo sul quale devono essere costruiti degli alloggi per il personale; nozione di fondo che serve come stabilimento d'impresa.

Scopo della LAFE (consid. 4.1 e 4.2); sono considerati fondi che servono come stabilimenti d'impresa soltanto quelli che sono direttamente necessari all'attività economica dell'impresa o della libera professione in questione; in questo contesto, l'acquisto di abitazioni senza autorizzazione è possibile soltanto se ha luogo contemporaneamente (consid. 4.3); abitazioni appartenenti a un albergo o a un apparthotel (consid. 4.4); la possibilità, per una persona all'estero, di acquistare senza autorizzazione fondi che servono come stabilimenti d'impresa a titolo di mero investimento di capitali non può essere estesa alle abitazioni (consid. 4.5-4.7); il fatto che le abitazioni siano necessarie per l'attività non costituisce, in questo caso, un criterio (consid. 4.8).

BGE 147 II 281 S. 282

A. Die A. AG mit Sitz in U. ist Eigentümerin der Parzelle Nr. x in der Gemeinde V., für welche eine (rechtskräftige) Baubewilligung für ein Wohn- und Geschäftshaus vorliegt. (...) Am 14. November 2017 schloss die A. AG mit der B. AG einen langfristigen Mietvertrag (über 30 Jahre fest und unkündbar) für sämtliche im geplanten Neubau zu erstellenden Personalwohnungen ab. Letztere sollen dem Hotelpersonal des Hotels B., in V., als Unterkunft dienen.

B. Die A. AG beabsichtigt, diejenigen Stockwerkeinheiten, welche Ladenlokale und die genannten Personalwohnungen umfassen, als Stockwerkeigentum an einen Investor im Ausland zu verkaufen. Auf Gesuch hin hielt das Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden (Grundbuchinspektorat) mit Verfügung vom 24. August 2018 unter anderem fest, die für den Bau von

Personalwohnungen vorgesehenen Stockwerkeigentümer-Grundstücke und das Stammgrundstück Nr. x könnten als Teil einer Betriebsstätte im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) gelten und der Erwerb dieser Grundstücke durch Personen im Ausland sei bewilligungsfrei. Ferner wurde die Auflage angeordnet, die Nutzung der genannten Grundstücke als betriebsnotwendige Personalwohnungen dauernd zu gewährleisten (wobei allfällige Nutzungsänderungen der Bewilligungsbehörde zur Prüfung zu unterbreiten seien), sowie das zuständige Grundbuchamt angewiesen, eine entsprechende Anmerkung im Grundbuch vorzunehmen. Die Anfechtung dieser Verfügung durch das Bundesamt für Justiz blieb gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 3. Juni 2020 erfolglos.

C. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 9. Juli 2020 an das Bundesgericht beantragt das Bundesamt für Justiz (Beschwerdeführer) die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils. Es sei festzustellen, dass der Erwerb durch Personen im Ausland der auf dem Stammgrundstück Nr. x in der Gemeinde V. geplanten Stockwerkeinheiten, welche als Personalwohnungen genutzt werden sollen, der Bewilligungspflicht unterstehe. (...) Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, hebt das vorinstanzliche Urteil auf und stellt fest, dass der Erwerb der auf dem Stammgrundstück Nr. x in der Gemeinde V. geplanten Stockwerkeinheiten, welche als Personalwohnungen genutzt werden sollen, durch eine Person im Ausland der Bewilligungspflicht gemäss BewG untersteht. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob ein Erwerb der für das Hotelpersonal geplanten (als Stockwerkeigentum ausgestalteten) Personalwohnungen durch eine Person im Ausland der Bewilligungspflicht gemäss BewG untersteht. Dies wäre dann nicht der Fall, wenn diese Personalwohnungen als Teil der Hotelbetriebsstätte der B. AG gelten. Unbestritten ist dagegen, dass die im Neubau ebenfalls vorgesehenen Ladenlokale mit Lager- und Nebenräumen als Betriebsstätten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG von der entsprechenden Bewilligungspflicht ausgenommen sind.

BGE 147 II 281 S. 284

(...)

4.

4.1 Vorliegend kommt es auf das Verständnis von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG an. Dabei ist dem Gesetzeszweck und dem Willen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen. Ausserdem ist die genannte Bestimmung nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 1 lit. a BewG sowie Art. 3 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV; SR 211.412.411).

4.2 Das BewG bezweckt gemäss seinem Art. 1, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern und dementsprechend den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu beschränken (vgl. Urteile 2C_947/2018 vom 10. August 2020 E. 3.5.2; 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 4 und 6.2). Laut Botschaft zum BewG stellt dieser Zweck den einzigen Gesetzeszweck dar

und soll sicherstellen, dass der Boden in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt, während der Umfang des Grundeigentums in der Hand von Personen im Ausland auf einem tragbaren Mass stabilisiert werden soll (Botschaft vom 16. September 1981 zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative "gegen den Ausverkauf der Heimat", BBl 1981 III 585 ff., 617, 619).

4.3 Unter den Wortlaut (von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG) "[...] das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder [...] dient" können deshalb praxisgemäss nur Grundstücke subsumiert werden, welche direkt der wirtschaftlichen Tätigkeit eines entsprechenden Unternehmens bzw. freien Berufes dienen (Urteile 2A.103/2003 vom 8. Juli 2003 E. 3.1; 2A.428/1999 vom 28. Januar 2000 E. 3d). Die wirtschaftliche Tätigkeit muss in der Liegenschaft stattfinden (Urteil 2A.428/1999 vom 28. Januar 2000 E. 3d). Der (bewilligungsfreie) Erwerb von Wohnungen durch eine Person im Ausland ist in diesem Zusammenhang nur möglich, wenn ein Miterwerbstatbestand im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BewG vorliegt, spricht beim Erwerb einer Betriebsstätte im vorgenannten Sinne gleichzeitig durch Wohnanteilsvorschriften vorgeschriebene Wohnungen oder dafür reservierte Flächen miterworben werden (Urteile 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.1; 2A.103/2003 vom 8. Juli 2003 E. 2). Praxisgemäss ebenfalls als Miterwerb zugelassen wird der Erwerb von Wohnungen, welche für den Betrieb des Unternehmens bzw. die Ausübung der wirtschaftlichen Aktivität notwendig sind oder

BGE 147 II 281 S. 285

von denen derjenige Teil der Liegenschaft, welcher die Betriebsstätte beherbergt, praktisch nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand abgetrennt werden könnte ("logements qui sont nécessaires à l'exploitation de l'entreprise et de ceux dont la séparation de l'immeuble abritant l'entreprise pour en faire un immeuble distinct serait pratiquement impossible ou constituerait une exigence disproportionnée"; Urteile 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.1; 2A.103/2003 vom 8. Juli 2003 E. 2). Davon abgesehen ist, sofern eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage besteht, nur der Erwerb von Grundstücken, welche im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. a BewG dem sozialen Wohnungsbau dienen, durch eine Person im Ausland möglich, wobei diesbezüglich eine (kantonale) Bewilligung erforderlich ist.

4.4 Weitere Konturen werden dem Betriebsstättenbegriff durch Art. 3 BewV verliehen, wonach die Verwendung eines Grundstücks für die Erstellung oder gewerbsmässige Vermietung von Wohnraum, der nicht zu einem Hotel oder Apparthotel gehört, keine Betriebsstätte im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG begründet. Wenn somit die Liegenschaft gewöhnlichen Wohnzwecken dient und nicht ein gewisser Hotelservice sichergestellt ist (vgl. Art. 10 lit. c BewG), gilt sie nicht als Teil der Hotel- oder Apparthotelbetriebsstätte.

4.5 Zwar wurde durch die Gesetzesänderung vom 30. April 1997, welche Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG eingeführt hat, der Erwerb von schweizerischen Betriebsstättengrundstücken durch Personen im Ausland erleichtert. So ist ein entsprechender Erwerb als reine Kapitalanlage zulässig, und zwar - entgegen dem Beschwerdeführer - auch dann, wenn das Betriebsstättengrundstück an einen Dritten vermietet oder verpachtet wird bzw. als Betriebsstätte eines Dritten dient (Botschaft vom 26. März 1997 über besondere konjunkturpolitische Massnahmen zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung privater Investitionen im Energiebereich [Investitionsprogramm] sowie zur Erleichterung ausländischer Investitionen [Botschaft 1997], BBl 1997 II 1221 ff., 1262; AS 1997 2085 ff.; Urteil 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.1). Ziel der Gesetzesrevision war jedoch die Förderung ausländischer Investitionen in die Schaffung von Produktions- und Dienstleistungsbetrieben und nicht in die Errichtung von Wohnbauten (Botschaft 1997, BBl 1997 II 1245; Urteile 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.1; 2A.428/1999 vom 28. Januar 2000 E. 3d). Auch in der jüngeren Vergangenheit ist die Notwendigkeit der Beibehaltung von

BGE 147 II 281 S. 286

Restriktionen gegenüber ausländischen Investitionen in Wohnbauten betont und sind entsprechende Lockerungen (zum wiederholten Mal) abgelehnt worden (vgl. Zusatzbotschaft vom 13. November 2013 zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [Verzicht auf die Aufhebung], BBl 2013 9069 ff., 9073 f.). Dem ist Rechnung zu tragen.

4.6 Die Gesetzesänderung von 1997 hat nicht zu einer Aufweichung des Betriebsstättenbegriffs geführt (Urteil 2A.428/1999 vom 28. Januar 2000 E. 3d). Letzterer ist in diesem Sinne nach wie vor restriktiv zu verstehen (Urteil 2C_639/2019 vom 10. Juli 2020 E. 7.1.3). Wohnbauten bzw. Grundstücke, welche Wohnzwecken dienen, stellen keine Betriebsstätte im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG dar. Der Erwerb von schweizerischen Wohnliegenschaften als Kapitalanlage durch Personen im Ausland ist deshalb, von der Ausnahme des Miterwerbstatbestands abgesehen (vgl. E. 4.3 oben), gemäss BewG nicht bewilligungsfrei möglich. Diesbezüglich fehlt eine entsprechende Rechtsgrundlage.

4.7 Vorliegend ist kein Miterwerbstatbestand gegeben. Vielmehr geht es um den isolierten Erwerb einer Liegenschaft im Stockwerkeigentum, welche in Bezug auf den streitbetroffenen Teil Wohnzwecken dient. Auch Personalwohnungen dienen Wohnzwecken und stellen wie dargelegt keine Betriebsstätte dar. Das Bundesgericht verkennt zwar nicht, dass - wie auch vorinstanzlich sachverhaltsmässig festgestellt (vgl. nicht publ. E. 3.4) - das Hotelpersonal grundsätzlich auf die Zurverfügungstellung von Personalwohnungen angewiesen ist und auf dem betroffenen, lokalen Mietmarkt schwer Wohnraum zu finden ist bzw. dass der betroffene Hotelbetrieb ohne das Angebot von Personalwohnungen möglicherweise Schwierigkeiten hat, das nötige Personal rekrutieren zu können. Das ändert aber nichts daran, dass gemäss BewG der betroffene Grundstückteil mangels Rechtsgrundlage nicht bewilligungsfrei durch eine Person im Ausland erworben werden kann.

4.8 Bei diesem Resultat erübrigt es sich, zu prüfen, ob die Personalwohnungen "betriebsnotwendig" sind. Die Betriebsnotwendigkeit würde nur im Falle eines Miterwerbstatbestands, welcher vorliegend nicht gegeben ist, eine Rolle spielen.