



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 117-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.186

Eingereicht am: 07.06.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Zryd (Magglingen, SP) (Sprecher/in)
Egger (Hünibach, SP)

Weitere Unterschriften: 7

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1417/2021 vom 01. Dezember 2021
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Korrekte Anwendung der Lex Koller im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der den Umgang und die Zustände bezüglich des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland aufzeigt. Der Bericht hat insbesondere folgende Punkte zu enthalten:

1. Quantifizierung der verkauften Grundstücke an Ausländer mindestens bezüglich Grundstücksgrösse und Nettowohnflächen vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2020
2. Benennung von Gemeinden, in denen im genannten Zeitrahmen bei entsprechenden Verkäufen gegen die Limiten (Grundstückgrösse < 1000m², Nettowohnfläche < 200m²) verstossen wurde
3. Übersicht darüber, wie viele Ausländer und Ausländerinnen, die im Kanton Bern eine Wohnliegenschaft ihr Eigentum nennen, in der Schweiz über mehr als eine Wohnliegenschaft verfügen; der Persönlichkeitsschutz bleibt selbstverständlich gewährleistet
4. Beschreiben der Rolle des Kantons in der Thematik
5. Erheben von Handlungsbedarf
6. Aufzeigen von Lösungsvorschlägen

Begründung:

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) beschränkt den Grundstückserwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland. Dies sind natürliche oder juristische Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz nehmen wollen oder können. Für den Erwerb eines Grundstücks benötigen sie im Normfall einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde.

Zwar dürfen Ausländer und Ausländerinnen in gewissen Kantonen Ferienhäuser kaufen, aber nur unter sehr strengen Auflagen: Das Grundstück darf nicht grösser als 1000 Quadratmeter sein, die Nettowohnfläche des Hauses in der Regel 200 Quadratmeter nicht überschreiten. Kommt hinzu: Mehr als eine Liegenschaft zu Wohnzwecken dürfen Ausländer nicht besitzen.

Die «Lex Koller» wurde seinerzeit erlassen, um den «Ausverkauf der Heimat» zu stoppen. Wohlhabende Ausländer und Ausländerinnen sollen nicht ungehindert Immobilien und Grundstücke erwerben können. Diese Regulierung bezweckt auch, ein Ansteigen der Immobilienpreise ins Unermessliche zu verhindern. Die einheimische Bevölkerung soll sich ein Eigenheim oder die Mietkosten leisten können.

Es ist eine selbstverständliche Aufgabe des Staates, diese Regelung umzusetzen. Er darf nicht Hand bieten, um Hintertüren zu öffnen oder «Kuhhandel» durchzuwinken. Leider fällt immer wieder auf, dass im Kanton Bern in verschiedensten Gemeinden, beispielsweise unlängst in Grindelwald, gegen die Lex Koller verstossen wird. Wohlhabende Ausländer und Ausländerinnen konnten sehr einfach Grundstücke oder Villen erwerben, obschon sie nicht dazu berechtigt gewesen wären. Dies offenbar unter Mithilfe der kantonalen Behörden.

Die Zeitung Blick hat am 14. Mai 2021 in einer Titelgeschichte mehrere ganz konkrete Beispiele aufgezeigt, in denen mit Unterstützung von Berner Behörden zugunsten reicher Ausländer und Ausländerinnen die Lex Koller nicht nur geritzt, sondern massiv verletzt wurde. Im Beitrag wurde der Eindruck erweckt, dies geschehe nicht zufällig, sondern – zumindest in gewissen Orten – mit System. Das darf nicht hingenommen werden.

Wir verlangen daher von der Regierung, in einem Bericht aufzuzeigen, wie der Kanton Bern mit dem Verkauf von Grundstücken an Ausländer und Ausländerinnen umgeht und inwiefern allenfalls tatsächlich gegen die Lex Koller verstossen worden ist. Der Bericht soll Transparenz schaffen, sich zu den im Blick monierten und gegebenenfalls auch weiteren Fällen äussern, allfällige systematische Missstände aufdecken und allenfalls zweckmässige Verbesserungsvorschläge aufzeigen.

Antwort des Regierungsrates

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, die sog. Lex Koller, beschränkt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, um die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern¹. Für den Erwerb eines bewilligungspflichtigen Grundstücks bedürfen Personen im Ausland einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. Im Kanton Bern werden die Erwerbsbewilligungen durch die Regierungsratspräsidentin oder den Regierungsratspräsident erteilt.² Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind:

- Betriebsstätten (z.B. Fabrikationsgebäude, Lagerhallen und –plätze, Büros, Einkaufscenter, Verkaufsläden, Hotels, Restaurants etc.)³;
- Grundstücke, die im Eigentum einer natürlichen Person stehen und dieser als Hauptwohnung an ihrem rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz dienen⁴;
- die in den durch Art. 7 BewG umschriebenen weiteren Ausnahmefälle⁵.

Generell nicht der Bewilligungspflicht unterstellt, da sie nicht als Personen im Ausland gelten, sind Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft (EG) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) sind oder über eine gültige Niederlassungsbewilligung C verfügen.⁶

¹ Art. 1 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (BewG, SR 211.412.41; Stand am 1. März 2021).

² Art. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (EG BewG, BSG 215.126.1; Stand am 1. April 2021).

³ Art. 2 Abs. 2 Buchstabe a BewG.

⁴ Art. 2 Abs. 2 Buchstabe b BewG.

⁵ Art. 2 Abs. 2 Buchstabe c BewG.

⁶ Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a BewG.

Mithin sind bei weitem nicht alle Grundstückserwerbe durch Ausländerinnen und Ausländer der Bewilligungspflicht gemäss Lex Koller unterstellt. Vor diesem Hintergrund erscheint die von den Motionären beantragte Quantifizierung sämtlicher im Zeitraum von 2011 bis 2020 im Kanton Bern an Ausländerinnen und Ausländer verkauften Grundstücke nicht geeignet, um die «korrekte Anwendung der Lex Koller im Kanton Bern» zu beurteilen. Eine Übersicht über die im Kanton Bern in den Jahren 2011 bis 2019 gestützt auf die Lex Koller erteilten Bewilligungen, die in diesem Zusammenhang erfolgten Handänderungen (Anzahl und Fläche), der Handänderungen unter Ausländern sowie der Rückübertragung von Grundstücken an Schweizern zeigt ab dem Jahr 2015 einen deutlichen Rückgang.

	Hand- ände- rungen Anzahl	Handän- derun- gen in Fläche m ²	Handän- derungen zwischen Auslän- dern Anzahl	Handän- derungen zwischen Auslän- dern in Fläche m ²	Rück- übertra- gung an CH Anzahl	Rück- übertra- gung an CH in Fläche m ²	Netto- zu- wachs Anzahl	Netto- zu- wachs in Fläche m ²	Bewil- ligun- gen An- zahl
2011	32	8'649	8	2'525	18	8'422	6	-2'298	85
2012	40	10'559	9	2'970	19	6'326	12	1'263	93
2013	38	9'344	9	1'515	20	4'445	9	3'384	89
2014	42	9'515	13	2'686	8	2'567	21	4'262	89
2015	36	12'156	18	3'020	18	3'464	0	5'672	92
2016	24	10'406	10	2'814	9	1'468	5	6'124	57
2017	29	6'960	18	3'635	14	4'247	-3	-922	75
2018	33	7'866	17	3'591	14	2'815	2	1'460	62
2019	9	2'309	2	320	15	8'879	-8	-6'890	56

Quelle: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/grundstueckerwerb.html>

Die Kantone können unter anderem den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohnungen in Apparthotels im Rahmen des kantonalen Kontingents bewilligen.⁷ Von dieser Möglichkeit macht auch der Kanton Bern Gebrauch. Der Bundesrat bestimmt die jährlichen kantonalen Bewilligungskontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten im Rahmen einer gesamtschweizerischen Höchstzahl.⁸ Hinsichtlich der Wohnungs- bzw. Grundstückgrösse macht das Bundesrecht in der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland⁹ folgende Vorgaben:

- Die Nettofläche von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels darf 200 m² in der Regel nicht übersteigen.¹⁰
- Ausserdem darf für Ferienwohnungen, die nicht im Stockwerkeigentum stehen, die Gesamtfläche des Grundstücks 1'000 m² in der Regel nicht übersteigen.¹¹

Bereits die in diesen Verordnungsbestimmungen verwendete Formulierung «in der Regel» legt nahe, dass die Grenze von 200 m² Nettowohnfläche bzw. von 1'000 m² Grundstücksfläche nicht als starr zu verstehen sind. Entsprechend sind im Einzelfall begründete Abweichungen möglich. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 6. Februar 2019 betreffend einer Überbauung in der Gemeinde Grindelwald auf die langjährige Praxis hingewiesen, wonach beim Nachweis eines Mehrbedarfs Nettowohnflächen bis 250 m² ohne weiteres bewilligt werden, ausnahmsweise auch grössere Überschreitungen der Regel-
limite.¹² Mit den Voraussetzungen und dem Nachweis des entsprechenden Mehrbedarfs hat sich das

⁷ Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a BewG.

⁸ Art. 11 Abs. 1 BewG.

⁹ Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (BewV; SR 211.412.411; Stand am 1. März 2021).

¹⁰ Art. 10 Abs. 2 BewV.

¹¹ Art. 10 Abs. 3 BewV.

¹² Urteil des Bundesgerichts vom 6. Februar 2019, 2C_902/2017, Erwägung 2.1 mit Hinweis auf das Merkblatt des Bundesamts für Justiz «Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 1. Juli 2009». Vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichts vom 10. August 2020, 2 C_947/2018, Erwägung 3.1.

Bundegericht in einem Urteil vom 10. August 2020 eingehend auseinandergesetzt. Es hat darauf hingewiesen, dass je nach Konstellation des Einzelfalls, beispielsweise wenn der Umbau und die Nutzung einer Ferienwohnung noch bevorstehen, kein tatsächlicher Nachweis verlangt werden kann. Immerhin hätten Gesuchstellende aber plausibel zu machen, dass die Ferienwohnung tatsächlich auch dem Bedarf der (erweiterten) Familie entspricht.¹³ Zu dieser (erweiterten) Familie hat das Bundesgericht in einem früheren Entscheid neben den Ehegatten und den minderjährigen Kindern auch volljährige Kinder und deren eigene Familien, die Eltern des Erwerbers sowie Freunde und Hausangestellte gezählt.¹⁴ Bezüglich der Grundstückgrösse wird die Überschreitung der Regellimite von 1'000 m² in der Praxis dann ausnahmsweise bewilligt, wenn das zu erwerbende Grundstück einen, beispielsweise aufgrund von Naturgefahren, Hanglage oder vergleichbaren Einschränkungen nicht überbaubaren Teil enthält und es gestützt darauf unverhältnismässig erscheint, vor der Erteilung der Erwerbsbewilligung die Abparzellierung des die Regellimite übersteigenden Grundstückteils zu verlangen.

Mithin verstösst eine Überschreitung der Regellimiten von 200 m² Nettowohnfläche bzw. 1'000 m² Grundstückfläche entgegen der «Blick»-Berichterstattung vom Frühjahr 2021 und der Auffassung der Motionäre nicht von vornherein gegen die gesetzlichen Vorgaben, sondern es ist vielmehr in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Nachweis für ein die Nettowohnfläche von 200 m² übersteigenden Mehrbedarf erbracht ist bzw. ob es aufgrund der konkreten Umstände vertretbar erscheint, eine 1'000 m² übersteigende Grundstückfläche zu bewilligen. Entsprechend erscheint es wenig sinnvoll bzw. wäre dies mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, für den Zeitraum 2011 bis 2020 zu erheben, in wie vielen Fällen die zum Erwerb bewilligten Grundstücke die Regellimiten überschreiten.

Da wie ausgeführt eine begründete Überschreitung der Regellimiten nicht mit einem Verstoß gegen die Lex Koller gleichzusetzen ist, erübrigt sich die Nennung von Gemeinden in denen zwischen 2011 und 2020 gegen die Limiten «verstoßen» wurde. Hinzu kommt, dass die Erwerbsbewilligungen wie ausgeführt nicht durch die Gemeinden, sondern durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter erteilt werden.

Wie bereits ausgeführt gelten bei weitem nicht alle Ausländerinnen und Ausländer, die über Wohneigentum in der Schweiz verfügen als Personen im Ausland. Ausländerinnen und Ausländer welche nicht als Personen im Ausland im Sinne der Lex Koller gelten, unterliegen wie Schweizerinnen und Schweizer diesbezüglich keinen Beschränkungen. Bei Personen im Ausland, welche ein Bewilligungsgesuch für den Erwerb einer Ferienwohnung einreichen, überprüfen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, ob sie bereits über Grundeigentum in der Schweiz verfügen. Zudem müssen die Gesuchsteller im Sinne einer Selbstdeklaration bestätigen, dass sie bisher über kein solches Grundeigentum in der Schweiz verfügen. Sofern Gesuchstellende bereits über eine Ferienwohnung verfügen, können sie eine neue Wohnung erst erwerben, wenn sie die bisherige Wohnung veräussert haben bzw. wird die Erwerbsbewilligung gegebenenfalls unter der Auflage erteilt, dass die bisherige Wohnung innert nützlicher Frist zu veräussern ist.

Bei der Prüfung von Gesuchen für den Erwerb von Ferienwohnungen durch Personen im Ausland holt das Regierungsstatthalteramt je einen Mitbericht der Gemeinde und des Amts für Wirtschaft ein.¹⁵ Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter eröffnen ihren Entscheid der Gemeinde und zusammen mit den vollständigen Akten dem Amt für Wirtschaft des Kantons Bern.¹⁶ Sowohl die Gemeinde, in welcher das Grundstück liegt, als auch das Amt für Wirtschaft des Kantons Bern sind berechtigt, gegen die von den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern erteilten Erwerbsbewilligungen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu gelangen.¹⁷ Verzichtet das Amt für Wirtschaft auf eine Be-

¹³ Urteil des Bundesgerichts vom 10. August 2020, 2 C_947/2018, Erwägung 3.5.

¹⁴ BGE 108 1b 1ff., Erwägung 4b.

¹⁵ Art. 14 Abs. 2 EG BewG.

¹⁶ Art. 17 Abs. 2 BewG.

¹⁷ Art. 20 Abs. 2 BewG, Art. 3 EG BewG.

schwerde so eröffnet es die Bewilligung zusammen mit den vollständigen Akten dem Bundesamt für Justiz, welches seinerseits mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gelangen kann.¹⁸ Mithin werden sämtliche Gesuche um Erteilung der Erwerbsbewilligung für den Grundstückserwerb durch Personen im Ausland einschliesslich der vollständigen Akten sowohl durch die Gemeinde in welcher das Grundstück liegt, durch das Amt für Wirtschaft als kantonaler Aufsichts- und Beschwerdeinstanz als auch durch das Bundesamt für Justiz, welches in diesem Bereich die Aufsicht des Bundes wahrnimmt, geprüft.

Analog zur Bau-¹⁹ und Gastgewerbepolizei²⁰ ist es Aufgabe der Gemeinden, die Einhaltung der Vorschriften betreffend Grundstückserwerb durch Personen im Ausland zu überwachen und bei Unregelmässigkeiten die Regierungsratsstatthalterin oder den Regierungsratsstatthalter zu informieren.²¹ Ebenso ist es analog zur Baupolizei für jedermann jederzeit möglich, mit einer Anzeige an die Gemeinde zu gelangen. So beispielsweise, wenn an die Erteilung einer Erwerbsbewilligung geknüpfte Auflagen nicht (mehr) eingehalten werden. Sofern im Einzelfall Handlungsbedarf besteht, ist die Bewilligung gegebenenfalls durch die Regierungsratsstatthalterin oder den Regierungsratsstatthalter zu widerrufen.²² Handeln die betroffenen Parteien nicht von sich aus, können das Amt für Wirtschaft oder das Bundesamt für Justiz auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands oder auf Zwangsverwertung des Grundstücks klagen.²³

Die in der «Blick»-Berichterstattung im Mai 2021 erhobenen Vorwürfe betreffend angebliche Verstösse gegen die Lex Koller erweisen sich bei näherer Betrachtung nicht als stichhaltig, sei es, dass es sich bei einzelnen Erwerbern nicht um Personen im Ausland handelte und diese deshalb nicht der Bewilligungspflicht unterlagen oder dass es im konkreten Einzelfall vertretbar war, eine die Regellimiten übersteigende Nettowohn- bzw. Grundstücksfläche zu bewilligen. Sämtliche Bewilligungen wurden wie ausgeführt sowohl durch das Amt für Wirtschaft des Kantons Bern als auch das Bundesamt für Justiz überprüft und als gesetzeskonform beurteilt. Hinsichtlich der beanstandeten Vermietung einer Ferienwohnung durch einen Russen via die Plattform booking.com ist auf das Merkblatt des Bundesamts für Justiz zu verweisen, gemäss welchem Ferienwohnungen von Personen im Ausland zwar nicht ganzjährig, jedoch periodisch vermietet werden dürfen.²⁴ Dies schliesst eine zeitweilige Vermietung via Internetplattformen wie z.B. booking.com oder airbnb nicht aus, solange die Eigentümerschaft die Ferienwohnung regelmässig auch selber nutzt. Auch wenn in Einzelfällen nie ausgeschlossen werden kann, dass Behörden wesentliche Aspekte übersehen oder falsch beurteilen, kann offenkundig nicht die Rede davon sein, dass die kantonalen und kommunalen Behörden systematisch «Hintertüren öffnen» oder zu «Kuhhändeln» Hand bieten würden, um reichen Ausländerinnen und Ausländern den Erwerb von Villen zu ermöglichen.

Gestützt auf die dargelegten Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten besteht aus Sicht des Regierungsrats weder Handlungsbedarf noch drängen sich neue Lösungsvorschläge auf und er beantragt die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat

¹⁸ Art. 20 Abs. 2 BewG, Art. 3 EG BewG.

¹⁹ Art. 45ff. des Baugesetzes des Kantons Bern (BauG; BSG 721.0).

²⁰ Art. 37 des Gastgewerbegesetzes des Kantons Bern (GGG; BSG 935.11).

²¹ Art. 4 EG BewG.

²² Art. 25 BewG,

²³ Art. 27 BewG,

²⁴ Bundesamt für Justiz, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Merkblatt, Stand 12. Mai 2021, Ziffer 10 Bst. f.