

vigueur de l'Accord EEE (qui coïncidera avec l'abrogation partielle de la lex Friedrich)?

Sprecher – Porte-parole: Bundi

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

zum Vorstoss 92.3165 vom 9. Juni 1992

Siehe Stellungnahme zu Vorstoss 92.3175 hiernach

Rapport écrit du Conseil fédéral

concernant l'intervention 92.3165 du 9 juin 1992

Voir rapport sur l'intervention 92.3175 ci-après

90.3175

Dringliche Interpellation Steffen Anwendung der Lex Friedrich im Kanton Graubünden Interpellation urgente Steffen Application de la lex Friedrich dans les Grisons

Wortlaut der Interpellation vom 2. Juni 1992

Der Kanton Graubünden hat sich auf dem Rechtsweg für eine Einhaltung der Bestimmungen der Lex Friedrich eingesetzt. Als erste Urteile gegen italienisch beherrschte Immobiliengesellschaften im Oberengadin ergingen, wurde im Jahre 1991 der italienische Staat bei der Schweiz vorstellig und behauptete, die Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland verletze den italienisch-schweizerischen Niederlassungs- und Konsularvertrag von 1868.

Nun hat der Bundesrat der Bündner Regierung nahegelegt, die hängigen Verfahren durch Vergleiche zu erledigen und von der Vollstreckung der Zivilurteile des Bundesgerichts gegenüber drei ausländisch beherrschten Immobiliengesellschaften abzusehen.

Ich ersuche den Bundesrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welche Teile des Niederlassungs- und Konsularvertrages von 1868 stützt der italienische Staat seine Intervention?
2. Warum liess es der Bundesrat nicht auf ein Schiedsgerichtsverfahren ankommen?
3. Wie rechtfertigt der Bundesrat sein staatsrechtlich bedenkliches Vorgehen?
4. Wie beurteilt der Bundesrat die Wirksamkeit der Lex Friedrich unter diesen Umständen?

Texte de l'interpellation du 2 juin 1992

Par la voie judiciaire, le canton des Grisons s'est engagé en faveur du respect des dispositions de la lex Friedrich. C'est en 1991, lorsque les premiers jugements eurent été prononcés contre des sociétés immobilières en Haute-Engadine contrôlées par l'Italie, que ce pays est intervenu auprès de la Suisse en déclarant que la législation concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger était contraire à la Convention d'établissement et consulaire signée en 1868 par la Suisse et l'Italie.

Or, à présent, le Conseil fédéral a recommandé au gouvernement grison de régler les procédures pendantes à l'amiable et de renoncer à exécuter les jugements civils que le Tribunal fédéral avait prononcés contre trois sociétés immobilières contrôlées par l'étranger.

Je prie donc le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Sur quelles parties de la Convention d'établissement et consulaire de 1868 l'Etat italien fonde-t-il son intervention?
2. Pourquoi le Conseil fédéral n'a-t-il pas voulu que l'affaire soit soumise à un tribunal arbitral?
3. Comment le Conseil fédéral justifie-t-il son attitude discutable sous l'angle des principes régissant un Etat de droit?
4. Dans ces conditions, que pense le Conseil fédéral de l'efficacité de la lex Friedrich?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bischof, Keller Rudolf, Ruf, Stalder (4)

Schriftliche Begründung

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

zu den Vorstössen 92.3165 und 92.3175

vom 9. Juni 1992

Der Bundesrat hat am 20. Mai 1992 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates einen ausführlichen Bericht über dieses Thema erstattet. Dieser Bericht ist erhältlich bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung. Der Bundesrat erachtet es deshalb als nicht notwendig, den ganzen Sachverhalt zu wiederholen, und beschränkt sich darauf, kurz auf die einzelnen Fragen der Interpellanten zu antworten.

1. (92.3165); 1–3. (92.3175): Der Bundesrat erkennt die Bedeutung des Prinzips der Gewaltentrennung nicht. Die schweizerische Rechtsordnung basiert jedoch auch auf einem anderen, mindestens gleichwertigen Prinzip, nämlich demjenigen der Einhaltung von internationalen Verpflichtungen. So sind wir an ein Niederlassungsabkommen mit Italien gebunden, welches die Gleichbehandlung zwischen Ausländern und Staatsbürgern vorsieht (vgl. im besonderen Art. 1 und 3 Abs. 2). Nun enthält aber die Lex Friedrich eine auf der Staatsangehörigkeit gründende Diskriminierung, indem die Auslandschweizer gegenüber den Ausländern begünstigt werden. Dem Bundesrat ist dieser Widerspruch wohl bekannt, hat er doch seine diesbezüglichen Bedenken dem Parlament bereits 1965 mitgeteilt (Revision der Lex von Moos).

Bei der Abwägung zwischen den legitimen Forderungen eines befreundeten Staates und dem Wortlaut des Bundesgesetzes hatte der Bundesrat in Wahrnehmung seiner ausserpolitischen Kompetenz die Aufgabe, für die etwa 50 hängigen Fälle im Kanton Graubünden eine Lösung zu finden, die unserer Gesetzgebung so weit wie möglich entspricht, gleichzeitig aber geeignet ist, ein drohendes internationales Schiedsverfahren zu vermeiden. Der Ausgang eines solchen Verfahrens wäre sehr wahrscheinlich negativ gewesen und hätte ohne Zweifel unvorhersehbare Auswirkungen auf die Anwendung der Lex Friedrich mit sich gebracht. Zudem hätte das beträchtliche Risiko bestanden, dass die Schweiz zur Zahlung von Schadenersatz verurteilt worden wäre.

Es trifft zu, dass das Bundesgericht in drei Fällen die Auflösung von Immobiliengesellschaften verfügt hat. Es schien jedoch dem Bundesrat, dass keine objektiven Gründe vorlagen, um die aufgelösten Gesellschaften schlechter zu behandeln als jene, gegen die das Untersuchungs- bzw. Liquidationsverfahren zufälligerweise weniger weit fortgeschritten war.

2. (92.3165); 4. (92.3175): Zunächst muss betont werden, dass der Bundesrat seit dem Beginn dieser Angelegenheit nie die Absicht hatte, die Lex Friedrich de facto zu ändern. Für den Bundesrat ging es vielmehr darum, eine gewisse Anzahl Umgehungsgeschäfte, die alle vor mehr als 18 Jahren abgeschlossen wurden, in Übereinstimmung mit der Lex Friedrich zu bringen. Die in Absprache mit dem Kanton Graubünden gefundene Lösung (Erwerb von Namenaktien, die lediglich Anrecht auf eine einzige Wohnung mit beschränkter Grundfläche geben, Hinterlegung der Namenaktien, Anrechnung des Er-

werbs an das kantonale Kontingent, Bewilligung durch die betroffenen Gemeinden) entspricht dem Geist des Gesetzes. Schliesslich ist vorgesehen, dass die widerrechtlich gegründeten Gesellschaften dem Kanton Graubünden eine Entschädigung für die entstandenen Auslagen entrichten und die laufenden Verfahren unter Kostenfolge zu Lasten der Betroffenen zurückgezogen werden. Im Verlauf der diplomatischen Gespräche mit Italien war nie davon die Rede, die Anwendung der Lex Friedrich für Staatsbürger jenes Staates auszusetzen. Vielmehr hat Italien durch sein Einverständnis zu den verschiedenen Vergleichsvorschlägen zu erkennen gegeben, dass es die Anwendbarkeit der Lex Friedrich auf seine Bürger weiterhin akzeptiert.

3. (92.3165): Der Bundesrat betrachtet diese Angelegenheit als erledigt und stellt mit Befriedigung fest, dass seit Beginn der auf der Grundlage des Vergleichsvorschlages des Bundesrates geführten Verhandlungen zwischen den ausländischen Käufern und den Bündner Behörden keinerlei Retorsionsmassnahmen gegenüber Schweizer Bürgern getroffen wurden, die eine Liegenschaft in Italien erwerben wollten, wie dies früher der Fall war. Der Bundesrat ist sich allerdings bewusst, dass diese Angelegenheit in gewissen Kreisen Verwirrung ausgelöst hat. Er hat daher die Bundesverwaltung angewiesen, die Kantone über die besonderen Umstände zu informieren, aufgrund derer er seine Entscheidung traf.

4. (92.3165): Die fragliche Angelegenheit berührt das Strafrecht nicht, da es sich um privatrechtliche Klagen der kantonalen Behörden auf Auflösung der Gesellschaften handelte.

Wie bereits ausgeführt, wird die Lex Friedrich auch in Zukunft Anwendung finden. Sofern der Vertrag über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes in Kraft tritt, wird das Gesetz einige Änderungen erfahren müssen.

5. (92.3165): Schliesslich möchte der Bundesrat in Erinnerung rufen, dass er 1991 den Grundsatzentscheid gefällt hat, ein Zusatzprogramm für das Bodenrecht im städtischen Bereich auszuarbeiten. Diese Projekte, die insbesondere das Vorkaufsrecht der Mieter und der öffentlichen Hand betreffen, sollten vor Ende Herbst 1992 in die Vernehmlassung geschickt werden können. Andere Massnahmen wie die Abschöpfung des Mehrwertes beim Grundstückhandel oder Zuordnungspläne für Gebäude sollten bis zum Sommer 1993 ausgearbeitet sein. Darüber hinaus wird der Bundesrat auf diese Frage in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Motion der sozialdemokratischen Fraktion vom 19. März 1992 bezüglich der Liberalisierung der Lex Friedrich im einzelnen zurückkommen.

*Rapport écrit du Conseil fédéral
concernant les interventions 92.3165 et 92.3175
du 9 juin 1992*

Le Conseil fédéral a adressé en date du 20 mai 1992 un rapport complet sur cette affaire à la Commission de gestion du Conseil national. Ce rapport peut être obtenu auprès de la Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale. Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire de rappeler l'ensemble des faits et se borne à répondre brièvement aux diverses questions posées par les interpellants.

1. (92.3165); 1-3. (92.3175): Le Conseil fédéral ne méconnaît pas le principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, l'ordre juridique suisse repose également sur un autre principe, d'une importance au moins égale, celui du respect des obligations internationales. A cet égard, nous sommes liés avec l'Italie par un traité d'établissement instituant l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux (cf. en particulier articles 1 et 3, alinéa 2). Or, la Lex Friedrich opère une discrimination fondée sur la nationalité, en faveur des Suisses de l'étranger. Ce conflit est bien connu du Conseil fédéral, qui avait mis en garde le Parlement en 1965 déjà (révision de la Lex von Moos). Pris entre les revendications légitimes d'un Etat ami et le texte de la loi nationale, le Conseil fédéral avait pour tâche, dans l'exercice des compétences qui sont les siennes en matière de politique étrangère, de trouver pour les quelque 50 cas en suspens dans le canton des Grisons une solution qui tienne compte dans toute la mesure du possible de notre législation, tout en étant propre à écarter la menace d'une procédure internationale. L'issue de celle-ci aurait été très vraisemblablement

négative et aurait sans doute eu des conséquences incalculables pour l'applicabilité de la Lex Friedrich par la suite. En outre, le risque aurait été grand que la Suisse fût condamnée à verser des dommages-intérêts.

Dans trois cas certes la dissolution des sociétés avait été prononcée par le Tribunal fédéral. Il a toutefois paru au Conseil fédéral qu'il n'y avait aucune raison objective de traiter les sociétés dissoutes plus mal que celles contre lesquelles les procédures d'enquête et de dissolution engagées se trouvaient, par l'effet du hasard, à un stade moins avancé.

2. (92.3165); 4. (92.3175): Il y a d'abord lieu de relever que l'intention du Conseil fédéral, dès le début de cette affaire, n'a pas été d'abroger de fait la Lex Friedrich. Pour le Conseil fédéral, il s'est agi bien davantage de mettre en harmonie avec la Lex Friedrich un certain nombre d'opérations de contournement, qui toutes remontaient à plus de 18 ans. La solution adoptée d'entente avec le canton des Grisons (acquisition d'actions nominatives ne donnant droit qu'à un seul logement de surface limitée, dépôt des actions nominatives, imputation de l'acquisition au contingent cantonal, assentiment des communes concernées) respecte l'esprit de la loi. Enfin, la transaction prévoit le versement au canton des Grisons par les sociétés illégalement constituées d'une indemnité pour les dépenses encourues, ainsi que le retrait aux frais des intéressés des procédures engagées. Il n'a jamais été question, au cours des négociations diplomatiques avec l'Italie, de suspendre l'application de la Lex Friedrich en faveur des ressortissants de cet Etat. Bien plus, en donnant son appui aux différentes propositions de transaction, l'Italie a accepté que pour ses citoyens également la Lex Friedrich demeure en vigueur.

3. (92.3165): Le Conseil fédéral considère l'affaire comme liquidée et constate avec satisfaction que, depuis que les acquéreurs étrangers sont entrés en tractations avec les autorités grisonnes pour trouver une solution dans le sens proposé par le Conseil fédéral, aucune mesure de représailles n'a été prise à l'encontre de ressortissants suisses désireux d'acquiescer à l'immobilier en Italie, comme cela avait été le cas précédemment. Cela dit, le Conseil fédéral est bien conscient que cette affaire a pu jeter un trouble dans certains milieux. C'est pourquoi il a ordonné à ses services d'informer les cantons des circonstances très particulières dans lesquelles il a pris sa décision.

4. (92.3165): L'affaire en question ne revêt aucun caractère pénal, puisqu'il s'agissait d'actions civiles en dissolution des sociétés introduites par l'autorité cantonale.

Comme nous l'avons dit plus haut, la Lex Friedrich continue à être applicable. Elle devra subir des modifications dans le cadre de l'Accord portant création de l'Espace économique européen, s'il entre en vigueur.

5. (92.3165): Le Conseil fédéral tient enfin à rappeler qu'il a décidé en 1991 du principe d'un programme complémentaire en matière de droit foncier dans le secteur urbain. Des projets concernant notamment le droit de préemption en faveur des locataires et des collectivités publiques devraient pouvoir être mis en consultation d'ici la fin de l'automne 1992. D'autres mesures telles que le prélèvement de plus-values ou les plans d'affectation des bâtiments devront être élaborées d'ici l'été 1993. Pour les surplus, le Conseil fédéral reviendra en détail sur la question dans sa réponse écrite à la motion du 19 mars 1992 (Conseil national) du groupe socialiste relative à la libéralisation de la Lex Friedrich.

Bundi: Die sozialdemokratische Fraktion ist von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigt und beantragt Diskussion.

Steffen: Herr Bundesrat Delamuraz, ich danke Ihnen für die Antwort, welche meiner Meinung nach sehr «rechtsprofessoral» ist; man spürt, dass sich der Bundesrat in einer Zwickmühle befindet. Ich bin von der Antwort des Bundesrates nur teilweise befriedigt und beantrage ebenfalls Diskussion.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag auf Diskussion
Dagegen

offensichtliche Mehrheit
Minderheit

Bundi: Ich anerkenne, dass die Beantwortung dieser Fragen für den Bundesrat nicht ganz einfach war. Aber ich verstehe nicht, dass Herr Delamuraz in dieser Materie Red und Antwort stehen soll, da diese Materie doch in erster Linie das Justizdepartement betrifft.

Die Fragen 1 und 2 sind gar nicht befriedigend beantwortet worden. Es ist einmalig, dass der Bundesrat indirekt ein Gesetz ausser Kraft setzt, dass er Bundesgerichtsurteile missachtet. Meines Erachtens ist das eine staatsrechtlich bedenkliche Erscheinung. Wenn dieses Beispiel Schule machen sollte, geraten wir in den Zerfall unserer Demokratie. Die Verwischung der Kompetenzen der Gewalten ist dann naheliegend, und die Folge ist eine grosse Unsicherheit auf zwei Ebenen:

Einerseits ergibt sich daraus eine Unsicherheit im Volk; denn der einfache Bürger fragt sich, wer denn dieses Gesetz überhaupt noch einhalten soll. Sollen Gesetze nur von den kleinen Leuten eingehalten werden müssen, und sollen die Grossen, Reichen und Einflussreichen davonkommen? Diese ganze Affäre hat auch mit einer gewissen Vertrauenskrise zwischen Bürger und Staat zu tun.

Andererseits ist eine Unsicherheit bei den Vollzugsorganen in bezug auf die Rechtsanwendung geschaffen worden. Wenn die Anwendung der Lex Friedrich vier Szenarien offen lässt, zeigt sich darin fast eine Art chaotisches Durcheinander.

Nun zum Vertrag mit Italien von 1868, der ja immer wieder ins Spiel gebracht wird. Es ist interessant, dass von den Klägern, die vor Bundesgericht gingen, dieser Vertrag nicht angerufen wurde. Das Bundesgericht befasste sich denn auch nicht materiell mit dieser völkerrechtlichen Seite des Falles. Die Gesellschaften stützten sich aufgrund eines von ihnen angebehrten Gutachtens eines Schweizer Professors erst in ihren letzten Beschwerdeschriften auf den Staatsvertrag; es ist klar, dass es sich in diesem Fall um ein Parteigutachten handelte. Daraufhin stützten sich die Vertreter der Gesellschaften auf dieses Gutachten ab und gelangten an die italienische Regierung. Höchste Regierungsstellen haben dann sofort bei den schweizerischen Behörden interveniert und auch Druck ausgeübt.

In diesem Zusammenhang ist interessant, was in einer Sendung des Radios della Svizzera italiana Anfang April dieses Jahres gesagt und auch in einer Tessiner Zeitung unwidersprochen wiederholt wurde, nämlich dass einer der Eigentümer dieser Gesellschaften im Engadin der italienische Ausssenminister sei. Wenn dies tatsächlich zutrifft, dann ist es um so bedenklicher, dass man einem solchen Druck nachgegeben hat. Denn das erinnert uns an gewisse Methoden, die uns von anderen Staaten her bekannt sind, mit denen wir in der Schweiz jedoch bis jetzt nichts zu tun hatten.

Was folgte darauf? Im Frühjahr 1991 erfolgten die sogenannten ersten Retorsionsmassnahmen gegenüber der Schweiz und im Herbst 1991 die zweiten. Hierauf haben Vertreter des Bundes und des Kantons Graubünden gemeinsam diplomatische Verhandlungen aufgenommen mit dem Ziel, das Strafmass für die Betroffenen herabzusetzen und es für sie akzeptabel zu machen.

Wie steht es tatsächlich mit dem Niederlassungs- und Konsularvertrag vom 22. Juli 1868? Er kam in einer Zeit relativ grosser Migrationen zustande, als die Leute in einen anderen Staat zogen und sich dort dauernd niederliessen. Als Folge der im Vertrag gegenseitig zugesicherten Niederlassungsfreiheit verpflichteten sich die beiden Vertragsstaaten, die Angehörigen des anderen Staates nicht schlechterzustellen als die eigenen Staatsbürger. Dass das so ist, zeigt bereits der Titel dieses Vertragswerkes, und auch die Artikel 1 und 2 sprechen ausdrücklich von Niedergelassenen und Aufenthaltenden respektive von «wohnhaft» oder «niedergelassen». Der Staatsvertrag hat also keineswegs die Gleichbehandlung der beidseitigen Staatsangehörigen unabhängig von der Niederlassung verankert.

Mit dieser Auffassung stehe ich nicht allein da. Das Bundesgericht hat zu dieser Frage kurz Stellung genommen und hat dabei auf die Praxis hingewiesen, dass für die Anwendung der Gleichbehandlungsklausel von Ausländern und Inländern in diesen Verträgen die Niederlassungsbewilligung des Ausländers erforderlich ist.

Im übrigen wusste das Bundesgericht auch um ein Gutachten der Justizabteilung aus dem Jahre 1971. Damals führte die Ju-

stizabteilung im Hinblick auf die Rechtmässigkeit von Niederlassungsverträgen aus, dass sich solche nach konstanter schweizerischer Praxis nur auf Ausländer bezögen, die im Besitze einer Niederlassungsbewilligung seien.

Es ist im übrigen auch interessant, in den Akten der Verhandlungen des Parlaments nachzublättern; Sie würden feststellen, dass bedeutende Staatsrechtler damals, als die Lex von Moos und die Lex Furgler in unseren Kammern zur Diskussion standen, diese Ansicht geteilt haben, insbesondere der damalige Ständerat Zellweger, aber auch der ehemalige Nationalrat Muheim. Ihrer Auffassung pflichteten beide Kammern grossmehrheitlich bei. Sie kamen zur Auffassung, dass die Gleichbehandlungsklauseln nur anwendbar sind auf Ausländer, die in der Schweiz domiziliert sind.

Von der schweizerischen Regierung hätte man folgendes erwarten müssen: dass sie erstens diese Auffassung und dieses Rechtsverständnis vertreten und sich nicht einfach der Meinung eines privaten Parteigutachtens angeschlossen hätte; dass sie zweitens energisch und entschieden Demarchen unternommen hätte bei der Androhung italienischer Retorsionsmassnahmen und selbst aktiv geworden wäre, als Italien zu völkerrechtswidrigen Massnahmen gegen die Schweiz griff; dass sie drittens die Aufnahme von Verhandlungen entschieden abgelehnt hätte; dass sie viertens es auf einen Spruch eines internationalen Schiedsgerichtes hätte ankommen lassen. Es ist absolut nicht gesagt, dass wir dort keine Chancen gehabt hätten, damit durchzukommen. Aber selbst wenn dort die Angelegenheit einen negativen Ausgang gehabt hätte, wäre für uns ein Richterspruch besser zu ertragen gewesen, als wenn uns von unserer Exekutive gesagt wird, wie es gehen muss, nämlich unter mindestens teilweiser Aufhebung eines Gesetzes durch den Bundesrat und unter Missachtung von Bundesgerichtsurteilen.

Dass man sich in Verhandlungen überhaupt einliess, ist meines Erachtens eines demokratischen Staates unwürdig. Damit macht man sich erpressbar. Das ist nicht schweizerische Art!

Präsident: Herr Bundi, Sie haben schon 11 Minuten gesprochen. Ihre Redezeit beträgt 10 Minuten!

Bundi: Ich habe gemeint, als Antragsteller habe man mehr als 10 Minuten zur Verfügung.

Ich darf aber trotzdem zum Schluss die Meinung eines bedeutenden Mannes zitieren, nämlich des ehemaligen Direktors des Eidgenössischen Bundesamtes für Justiz, Paul Zweifel, der folgendes gesagt hat: «Die Verfassung, Artikel 102 Ziffer 5, verpflichtet den Bundesrat, die Urteile des Bundesgerichts zu vollziehen, selbstverständlich so, wie sie lauten, ohne sich materiell damit auseinanderzusetzen. Diesem Auftrag ist der Bundesrat in den öffentlich kritisierten Bündner Fällen nicht nachgekommen. Nicht nur hat er die betreffenden Urteile des Bundesgerichtes nicht vollzogen, er hat überdies den klaren Willen des Gesetzgebers missachtet. Dazu war er auch aufgrund seiner aussenpolitischen Kompetenzen nicht befugt.» Diesem Zitat habe ich nichts mehr beizufügen.

Steffen: Die Ausgangslage dieses Geschäfts, das wir jetzt behandeln, ist uns seit dem 1. April dieses Jahres bekannt und ist wohlverstanden kein Aprilscherz. Der Bundesrat forderte damals die Bündner Regierung auf, die vom Bundesgericht bewilligte Liquidation von italienischen Immobilienfirmen nicht zu vollstrecken, obwohl diese unter Umgehung der Lex Friedrich im Oberengadin Grundstücke erworben hatten. Der Bündner Regierung wurde ein Vergleichsmodell vorgeschlagen, auf welches man sich im Rahmen von diplomatischen Verhandlungen mit Italien geeinigt hatte. Nachdem der Kanton Graubünden mit Unterstützung des Bundesamtes für Justiz – wohlverstanden, wir haben hier eine Auseinandersetzung zwischen der Justiz und der Aussenpolitik – diese Verhandlungen geführt hatte, kam diese Kehrtwendung des Bundesrates für die Bündner Behörden – darüber hinaus auch für uns Politiker und für die Öffentlichkeit – völlig unerwartet und hatte eine Flut von kritischen Artikeln zur Folge, die sich mit politischen und rechtlichen Aspekten befassten.

Dass die dringlichen Interpellationen fällig wurden, war vorausehebbar.

Angedrohte und angeordnete Retorsionsmassnahmen des italienischen Staates gegenüber Schweizern in Italien haben den Bundesrat ganz offensichtlich dazu bewogen, klein beizugeben und einer staatsrechtlich fragwürdigen Lösung den Vorzug zu geben.

Weshalb brachte man es in den Verhandlungen nicht fertig, die Angelegenheit bis nach der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 hinauszuzögern? Ein dannaumaliges allfälliges Ja hätte den Scherbenhaufen verkleinert, da mittelfristig eine Aufhebung der Lex Friedrich Teil des EWR-Vertrages ist. Ein Nein des Volkes hätte Gelegenheit geboten, Verträge mit Italien zu kündigen und neu auszuhandeln.

Wichtigste Frage in meinem Katalog ist die Frage 4 nach der Wirksamkeit der Lex Friedrich – nicht nur gegenüber Italienern, sondern auch gegenüber Einwohnern anderer Staaten des EG/Efta-Raumes –: Die Reaktionen im grossdeutschen Blätterwald lassen durchblicken, dass man sich in Bonn nicht mit einer Extrawurst für Italien abfinden wird. Wann erwachen Oesterreich und Frankreich? Wir wissen es nicht.

Abschliessend noch einige Gedanken zur Frage, was uns nach Abschluss des EWR-Vertrages erwarten könnte.

Die Schweiz würde in einer ersten Frage nicht nur die rund sechzig Gesetze an die EG-Rechtsnorm anpassen, sie hätte den gesamten Acquis communautaire von über 10 000 Seiten tel quel zu übernehmen. Liegt da nicht eine Masse Zündstoff im weiten Rechtsbereich, die den Bundesrat überfordern dürfte und ihn zu ähnlichen Kompromisslösungen wie der vorliegenden im Einzelfall verführen könnte? Als Nichtjurist bin ich persönlich – mit mir bestimmt auch viele Schweizer – sehr beunruhigt ob der Tatsache, dass wegen der immensen Regeldichte bald nur noch Juristen verstehen, was im Rechtsbereich seine Gültigkeit hat.

Die durch den Bündner Vergleich entstandene Rechtsunsicherheit wurde am 16. April dieses Jahres in der «NZZ» treffend kommentiert. Ich zitiere: «Der Vorgang ist in den Augen des Normalbürgers erschütternd. So komplex die Umstände und die Beweggründe des Bundesrates im einzelnen sein mögen: die Tatsache, dass die politische Exekutive in den klaren und mehrfach bestätigten rechtlichen Befund des obersten Gerichts beziehungsweise in dessen Vollzug eingreift, ist gegeben und auch mit Hinweisen auf zuvor lange nicht angerufene internationale Abkommen nicht wegzupolieren.»

Der Bundesrat ist in einer wenig komfortablen Lage, geriet er doch in einen Interessenkonflikt zwischen nationaler Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht. Er hat sich für letzteres, für das Völkerrecht, entschieden und so den Volkszorn heraufbeschworen, was wohl noch Auswirkungen auf bevorstehende Anpassungen an internationales Recht haben dürfte.

Weder Hansjürg: Seinerzeit entdeckten Spekulanten aus dem Ausland die Schweiz als Dorado für Immobilienhändler und Bodenspekulation. Sie gründeten darauf Gesellschaften zum Zweck der Gesetzesumgehung. In der Folge profitierten diese Händler von ungeheuren Bodenwertsteigerungen und Bodenmehrwerten, die eigentlich der Allgemeinheit, das heisst der Gemeinschaft der Schweizer Steuerzahler, gehören sollten. Doch die Riesensummen durften nicht nur die ausländischen, sondern auch die Schweizer Immobilienhändler einstreichen und abschöpfen. Die Unruhe im Volk war gross, und Politiker und Parteien kamen unter Druck und waren zum Handeln gezwungen. Der Bundesrat hat in der Folge die Lex Friedrich geschaffen, worauf die allerschlimmsten Auswüchse eingedämmt und teilweise verhindert werden konnten.

Nun hat der Bundesrat – offensichtlich auf Druck des Auslandes respektive wegen des unaufhaltsamen Marsches nach Brüssel – weiche Knie bekommen und einer kantonalen Behörde empfohlen, eine vom Gesetz abweichende Lösung zu treffen. Das ist wahrhaftig starker Tobak! Auch wenn der Bundesrat jetzt mit allen möglichen Wendungen und Verrenkungen seinen Standpunkt zu rechtfertigen versucht, verstehen wir ihn nicht und sind von seiner Antwort enttäuscht.

Wie – so fragen wir uns von der LdU/ EVP-Fraktion – will der Bundesrat in der Öffentlichkeit einen solchen Kniefall vor

dem Ausland schmackhaft machen? Und wie will er die Ueberdehnung des Gesetzes rechtfertigen? Was in der Interpellationsantwort steht, genügt jedenfalls nicht.

Unsere Fraktion ist überzeugt, dass auf dem vom Bundesrat eingeschlagenen Weg viele Stolpersteine liegen und dass auf die Nase fällt, wer leichtfertig mit unseren Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen umspringt.

Herr Bundesrat, nur eine hundertachtziggrädige Kehrtwendung kann auf den Pfad der demokratischen und gesetzlichen Tugend zurückführen. Wir laden Sie ein, sich auf dem Absatz umzudrehen.

M. Cotti: J'approuve la décision du Conseil fédéral dans le cas de la lex Friedrich/Grisons. Il était temps de mettre fin à une situation insoutenable à l'égard de nos voisins italiens. La solution adoptée par le Conseil fédéral est praticable et juste. Une seule remarque, elle est arrivée trop tard. En effet, j'avais présenté une interpellation le 3 octobre 1990 déjà, date à laquelle j'envisageais une solution basée sur une amnistie, sur des normes transitoires relatives aux délais de péremption de l'action en liquidation ou sur une «sanatio» comme celle qui avait été pratiquée par le gouvernement en 1977. Le Conseil fédéral a donc mis fin à une situation intolérable pour différentes raisons.

La première, la dissolution et la confiscation des avoirs de la société découlent d'une interprétation extensive de la loi civile. Ni la lex von Moos de 1961, ni la lex Furgler de 1975, ni la lex Friedrich de 1983 ne s'y réfèrent expressis verbis. D'ailleurs, au terme de la lex von Moos en vigueur lors des achats en question dans le canton des Grisons, l'achat par le biais d'une société anonyme suisse était admis. Avec tout le respect pour le principe de la séparation des pouvoirs, il faut bien dire que cette mesure est contraire aux principes fondamentaux du droit pénal et qu'en tout cas elle n'est aucunement en rapport avec le peu de gravité de cette infraction de droit administratif. Deuxièmement, la confiscation en pareil cas est injuste et injustifiée. Les vendeurs, les médiateurs, les autres auteurs de l'infraction, couverts par la prescription, sont à l'abri de toute peine, ce qui revient à dire que les Suisses qui ont commis en 1974 la même infraction que les citoyens italiens se trouvent dans une situation d'immunité tandis que les Italiens paient et paient lourdement.

E Lei, collega Bundi, e Lei, collega Steffen, voi vi meravigliate che il Governo italiano reagisca e adotti delle contromisure. Non Le nascondo, collega Bundi, che io sono un po' a disagio nel prendere atto di questa situazione. Non abbiamo sicuramente da andare fieri per delle misure che creano delle differenze di questo tipo.

Avevo addirittura – all'occasione della presentazione di un postulato a questo riguardo – definito questo postulato in difesa della reputazione della Svizzera all'estero perché avevo intuito, quali sarebbero state le reazioni che si stavano scatenando in Italia e che rischiavano di compromettere gravemente le relazioni fra i due Paesi.

Troisièmement, si nous nous trouvons dans cette situation, c'est aussi parce qu'en 1983 nous avons adopté la lex Friedrich qui n'avait aucune base constitutionnelle. J'avais soulevé ce problème au Parlement. J'avais cité le juge fédéral Patry, conseiller du gouvernement en la matière, qui soutenait la loi mais qui s'interrogeait à propos de sa constitutionnalité. Il s'était exprimé avec de sérieux doutes. J'avais même cité une déclaration de M. Furgler, conseiller fédéral, en 1970, soit 13 ans avant le débat sur la loi en cause, où il admettait que la législation en question ne respecte pas les accords avec les autres Etats. Il affirmait: «Schon die heutige Regelung lässt sich schwer mit der staatsvertraglichen Verpflichtung zur Gleichbehandlung vereinbaren» et plus loin: «Streng rechtlich eine Verletzung der Verträge wäre schon heute vorhanden».

Par la suite, on a adopté deux lois, sans plus penser à la déclaration de M. Furgler. Heureusement, le Conseil fédéral reconnaît aujourd'hui que c'était une erreur.

Je ferai une dernière considération, en allemand, car je cite un journal suisse allemand:

Wenn man die Anweisungen des Bundesrates an die bündnerische Regierung als «Selbstverhöhung des Rechtsstaates»

bezeichnet, wie sollte man die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlamentes anlässlich der Verhandlungen für die Annahme der Lex Friedrich hinsichtlich Verfassungsmässigkeit und Völkerrechtlichkeit beschreiben?

Je pense, Monsieur le Conseiller fédéral, que le moment est venu, après ces considérations et d'autres qui sont contenues dans des actes parlementaires que vous avez sous les yeux, d'examiner à fond ce problème et de se décider à abolir cette loi.

Baumberger: Ich teile – im Unterschied zu etlichen Vorrednern, jedoch in Übereinstimmung mit Herrn Kollege Cotti – die Auffassung des Bundesrates, dass es bei den entstandenen Problemen im Zusammenhang mit der Anwendung der Lex Friedrich weniger um ein staatsrechtlich bedenkliches Vorgehen des Bundesrates geht als darum, dass das Parlament seinerzeit die expliziten Hinweise auf diese Staatsverträge nicht zur Kenntnis genommen hat. Ich möchte jetzt nicht wiederholen, was Sie schon gehört haben, und kann mich kurz fassen. Mir scheint jedenfalls, der Schwarze Peter in dieser Sache liege zumindest auch beim Parlament.

Was mich indessen an der Antwort des Bundesrates stört und was ich für unzutreffend halte, das sind die Ausführungen zur Frage 5 der dringlichen Interpellation der SP, nämlich die Frage nach den Ersatzmassnahmen für die Zeit nach der – jedenfalls teilweisen – Aufhebung der Lex Friedrich im Zusammenhang mit dem allfälligen Inkrafttreten des EWR-Vertrages. Es liegt meines Erachtens auf der Hand, dass die Hinweise des Bundesrates auf vorgeschlagene Vorkaufsrechte der Mieter, auf das Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand und dergleichen nicht dazu beitragen, die nach wie vor legitimen Interessen, die in der Lex Friedrich begründet sind – nämlich Landschaftsschutz, Schutz der Interessen der dortigen Bewohner an finanziell tragbaren Wohnmöglichkeiten –, zu schützen. Diesen Anliegen ist vielmehr im Rahmen einer ordentlichen Gesetzgebung über Raumplanung und Bauvorschriften Rechnung zu tragen.

Es ist bekannt, dass viele Gemeinden – darunter bedeutende Kurorte wie Engelberg und Pontresina, aber auch Gemeinden im Tessin oder im Berner Oberland – Lösungen gefunden haben, nämlich auf dem Wege von Zweit- beziehungsweise Erstwohnungsanteilen.

Die Erkenntnis, dass es Lösungen, korrekte Lösungen gibt, zeigt, dass die Lex Friedrich sowohl beim Inkrafttreten des EWR-Vertrages als auch im umgekehrten Falle aufzuheben ist. Warum das? Es ist offensichtlich verfehlt, eine – ich sage das aus eigener anwaltlicher Erfahrung – recht aufwendige Bürokratie weiter beizubehalten, welche – wie das Beispiel gezeigt hat, über das wir diskutieren – zu zweifelhaften Folgen führt, obwohl wir zielkonforme Resultate haben können auf einem Wege, bei welchem wir nicht mit internationalen Verträgen in Konflikt kommen und bei welchem wir auch keine Angst vor Retorsionsmassnahmen haben müssen.

Im Hinblick auf die rechtzeitige Bereitstellung dieses Instrumentariums durch die Kantone und die Gemeinden, die primär angesprochen sind, bin ich der Meinung, dass wir rechtzeitig – das heisst hier und heute – das Signal geben müssen, dass die Lex Friedrich aufzuheben ist, und zwar in jedem Fall auf den Zeitpunkt, der sich aus dem EWR-Vertrag ergäbe – auch dann, wenn wir nicht beitreten sollten.

Engler: Es gibt bei der Betrachtung verschiedene Gesichtspunkte. Ich gestehe zu – um nicht missverstanden zu werden –, dass die Lex Friedrich an Bedeutung verloren hat, und ich verstehe auch, dass man mit Blick auf die aussenpolitische Situation etwas gegen Retorsionsmassnahmen tun will. Das gehört zu unserer Diplomatie.

Aber es gibt natürlich noch andere Gesichtspunkte, Gesichtspunkte innenpolitischer Art: der Gewaltentrennung, der rechtsgleichen Behandlung, der Rechtsstaatlichkeit. Da habe ich natürlich schon den Eindruck, dass man sich in die Ecke treiben liess, dass man die eigene Position als derart schwach bewertet hat, dass man den äusseren Druck stärker verspürte, als man ihn effektiv verspüren müsste. Es stellt sich juristisch allen Ernstes die Frage, ob eine Kollision vorliegt.

1965, Herr Bundesrat – Herr Bundi hat darauf hingewiesen –, haben National- und Ständerat auf Intervention des Nationalrates Muheim und des Ständerates Zellweger, die das einlässlich studiert hatten, erklärt, dieser Konsularvertrag, dieser Niederlassungsvertrag, gelte nur für Ausländer, die in der Schweiz wohnten. Wenn man das so interpretiert, wie dies das Parlament getan hat, entfällt jegliche Kollision, und wir hätten uns vor einem Schiedsgericht nicht zu fürchten. Wieso haben Sie derart Angst vor diesem Schiedsgericht? Diese Fragen müssen Sie sich doch gefallen lassen!

Auch der gewählte Weg ist für mich der falsche. Wenn Sie schon Angst haben, dass Sie unterliegen könnten, wieso unternehmen Sie nicht den geringen Fussmarsch von Ihrem Sitz hier ins Parlament?

Wieso agieren Sie auf einer schmalen juristischen Basis, auf einer Auslegung von Artikel 8? Dieser Artikel 8 der Bewilligungsverordnung ist nicht vorgesehen für Mieteraktiengesellschaften. Er hat einen ganz anderen Sinn.

Sie akzeptieren den politischen Willen nicht. Sie mischen sich in hängige Verfahren ein und scheuen den Weg ins Parlament, obwohl eine Gesetzesänderung ohnehin notwendig ist und die Lex Friedrich an Bedeutung verloren hat. Das führt doch im Volk zu grossem Unbehagen.

Ich möchte Sie bitten, uns zu diesen Punkten – über Ihre Antwort, die Sie gegeben haben, hinaus – Antwort zu erteilen.

Und ich möchte Sie auch bitten, uns möglichst rasch Vorschläge zu unterbreiten, was der Bundesrat wirklich zu tun gedenkt, welche Varianten er sieht. Wurde beispielsweise das dänische Lösungsmodell studiert? Ist es auf die Schweiz übertragbar?

Ich möchte Sie bitten, darauf zu antworten.

Schmid Peter: Die Kernfrage, die im Zusammenhang mit der dringlichen Interpellation zu beantworten ist, heisst: «Unter welchen Umständen rechtfertigt es sich, bestehendes Recht nicht um jeden Preis rigoros zu handhaben?»

Diese Frage diskutieren wir ja in dieser Session nicht zum ersten Mal. Im Grunde stand dieses Problem schon bei der Behandlung der F/A-18-Initiative zur Diskussion. Der Unterschied liegt nur darin, dass es bei der letzteren um Verfassungsbestimmungen geht, beim vorliegenden Fall um Gesetzesrecht.

Nun kann man sich auf den Standpunkt stellen, Gesetzesrecht biegen sei die lässlichere Sünde als Verfassungsbestimmungen strapazieren. Ich würde dies nicht so verallgemeinern sagen.

Wo wir nun allenfalls einlenken sollten und wo nicht, hängt davon ab, was letztlich bei Beachtung oder Kompromittierung bestehenden Rechts auf dem Spiele steht. Dem Ansinnen einer F/A-18-Beschaffung stehen 500 000 Unterschriften entgegen. Dies hat nun die Mehrheit beider Räte dazu veranlasst, einen Entscheid aufzuschieben, für den die Legislative eigentlich zuständig wäre. Dies in der Einsicht, dass eine restriktive Handhabung des Rechts, für die formaljuristisch argumentiert wird, nicht über die Meinung des Souveräns gestellt werden kann, für dessen Wohl schliesslich die Gesetze da sind.

Wenn das Volk entschieden hat, können wir dann eben auf der Basis dieses Entscheids wieder mit unserer Legiferierung fortfahren, allenfalls auch die nötigen Gesetzesrevisionen an die Hand nehmen.

Wie steht es nun mit der Lex Friedrich, bei welcher der Bundesrat der Regierung des Kantons Graubünden empfiehlt, mit einigen vom Gesetz erfassten natürlichen oder juristischen Personen pfleglich umzugehen, um nicht den Unmut der italienischen Regierung auf sich zu ziehen und gewisse Nachteile für Schweizer Bürger in Italien zu gewärtigen? Nach Aussagen des Bundesrates steht folgendes auf dem Spiel:

1. Schweizern, die in Italien Grundstücke erwerben wollen, würde im Gegenzug die Beurkundung verweigert.
2. Die italienische Regierung würde unnötig gereizt, und man müsste gewärtigen, dass in Steuerangelegenheiten die Schweiz auf eine schwarze Liste gesetzt würde, weil sie Steuerprivilegien gewähre.
3. Die versteckte Besserstellung von Auslandschweizern gegenüber Ausländern beim Grundstückerwerb könnte international gerichtliche Nachspiele haben.

Wir finden diese Einwände, die zu der zweifelhaften Empfehlung des Bundesrates an die Bündner Regierung führten, nicht gewichtig genug, um den Vollzug der Lex Friedrich aufzuweichen oder gar zu sistieren.

Wenn wir den Grundstückerwerb für Ausländer in unserem Land mit gutem Recht begrenzen, dann sehe ich nicht ein, weshalb dann auch Italien nicht dasselbe Recht haben sollte, ähnliche Bestimmungen für das eigene Land zu erlassen. Und die Steuerprivilegien, die wir hier in der Schweiz den mehr oder weniger suspekten ausländischen Firmen gewähren, sind nicht in Ordnung, auch wenn wir davon profitieren.

Die Frage der Besserstellung von Auslandschweizern steht da nicht zur Diskussion, denn schliesslich handelt es sich bei den Personen, die man hier nachsichtig behandeln will, um Leute, die wesentlich und vorsätzlich durch Umgehung von Gesetzen Geschäfte gemacht haben.

Das wäre ja noch schöner, ausgerechnet solche Machenschaften unter dem Stichwort «höhere Interessen» abzusegnen. Hier handelt es sich um Partikularinteressen, und zwar beidseits der Grenze, die der Bundesrat stützt, und dies können wir auf keinen Fall gutheissen.

Vollmer: Die Fragen der sozialdemokratischen Fraktion hat Herr Bundi hier glasklar nochmal ausgebreitet und auch auf die Probleme hingewiesen. Aber die Debatte, die jetzt darüber stattfindet, wirft noch zusätzliche neue Grundsatzfragen auf, die nicht so im Raum stehengelassen werden können. Herr Engler hat sehr gut und sehr klar darauf hingewiesen, dass hier der Bundesrat gegen Treu und Glauben handelt, wenn er dieses Parlament, das diese Gesetze so beschlossen hat, derart umgeht.

Wir respektieren selbstverständlich auch die staatsvertraglichen Abmachungen der Schweiz. Diese sind zu respektieren. Es geht hier nicht darum, dass wir hier einen Entscheid auf die eine oder andere Seite fällen, sondern es geht darum, wie wir in diesem Interessenkonflikt handeln und welche Rolle das Parlament in diesem Interessenkonflikt zu spielen hat.

Herr Bundesrat, Sie wissen ganz genau – und die ganzen Debatten bereits im Vorfeld zum Abkommen über den EWR haben es gezeigt – dass im Bereiche der Lex Friedrich ohnehin gesetzgeberische Anpassungen nötig sind: Wir stehen am Vorabend dieser Anpassungen, auch der Lex Friedrich, im Zusammenhang mit dem EWR unter dem Titel Eurolex. Es wäre nichts als billig gewesen, hier dieses Verfahren miteinzubeziehen und in diesem Verfahren – das ist der springende Punkt – dem Parlament, wie das der Bundesrat verschiedentlich in seiner Botschaft vorgeschlagen hat, entsprechende Ersatzmassnahmen zu unterbreiten. Es gibt eine ganze Zahl von Ersatzmassnahmen – der Bundesrat hat selber in seiner Botschaft darauf hingewiesen –, die ohne weiteres ergriffen werden könnten und die keineswegs in Widerspruch geraten würden mit diesen staatsvertraglichen Abmachungen mit Italien.

Es ist ja so, dass bereits auf den 1. Januar 1993 ein ganz wesentlicher Teil der bisherigen Lex Friedrich fällt, im Bereiche der Parahotellerie und in anderen Bereichen. Wir erwarten vom Bundesrat, wenn er jetzt so keck vorangeht und meint, er müsse diese staatsvertraglichen Verpflichtungen in die erste Priorität setzen, dass er gleichzeitig vorangeht und uns bereits heute, im Zusammenhang mit diesem Vorgehen, Ersatzmassnahmen vorschlägt.

Wir kommen nicht darum herum festzustellen, dass hier eine sehr fragwürdige Rechtsgüterabwägung vorgenommen wird. Wenn in diesem Saal von einzelnen Rednern damit argumentiert wird, dass es darum gehen müsse, Schweizer Bürger, die in Italien heute Grundstücke erwerben wollen, vor allfälligen Retorsionsmassnahmen zu schützen, dann müsste man dieses Interesse dem gesetzgeberischen Willen gegenüberstellen, der auch ein schweizerisches Interesse zum Ausdruck gebracht hat: Er wollte verhindern, dass durch den zunehmenden Grundstücksverkauf an Ausländer sowohl eigentumsmäßig unerwünschte Entwicklungen Platz greifen als auch raumplanerische, regionalpolitische Entwicklungen eingeleitet werden, die wir nicht dulden können. Gegen diese wollen und können wir uns auch nationalstaatlich wehren, trotz diesem Abkommen mit Italien.

Hier bin ich sehr enttäuscht. Gerade Sie, Herr Bundesrat Delamuraz, geben gegenüber der Bevölkerung ein falsches Signal im Hinblick auf die Debatte über den EWR, nämlich dass wir uns offenbar in unserer eigenen Gesetzgebung dem Druck ausländischer Interessen beugen müssen. Es wäre Ihnen gut angestanden, in diesem Interessenkonflikt hier die schweizerischen Interessen gleichwertig zu gewichten und Ersatzmassnahmen vorzuschlagen, sei das im raumplanerischen Bereich oder in anderen Bereichen, die Sie selber in Ihrer Verwaltung ausgearbeitet haben. Dann könnten wir ohne weiteres die staatsvertraglichen Verpflichtungen mit Italien erfüllen. Ich wäre schon sehr froh, wenn Sie sich dazu noch äussern könnten.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Après les paiements directs, voici l'heure des jugements directs, et à mon tour je me soumetts, au nom du Conseil fédéral et représentant ici le Département des affaires étrangères, au feu roulant des questions complémentaires que ces deux interpellations ont déclenchées.

Tout d'abord, je regrette un peu que, par les exigences du calendrier parlementaire, le débat s'engage devant le Conseil national sur cette question alors qu'une documentation plus complète que les réponses données par le Conseil fédéral à ces deux interpellations a été remise à votre Commission de gestion, en date du 20 mai, document que je brandis de ma main droite – la plus sûre en l'occurrence – et qui, dans un texte de 11 pages, se prononce, à la demande de la Commission de gestion, sur un certain nombre d'aspects qui ont été traités dans le cadre des interpellations et du débat complémentaire qui a lieu. Je ne saurais qu'inviter les membres du Conseil national à se procurer ce texte, qui n'a été distribué qu'à votre Commission de gestion mais qui est naturellement disponible pour l'ensemble des parlementaires, et à le lire. Ils y trouveront certainement réponse à un certain nombre de questions qui ont été posées.

Il n'empêche qu'en attendant de méditer sur ce texte et en attendant que la Commission de gestion lui donne peut-être une autre forme que celle du simple enregistrement – je veux dire par là qu'elle déclenche, le cas échéant, un débat dans votre conseil sur ce thème – je voudrais reconnaître avec vous, très tranquillement, que le Conseil fédéral ne méconnaît pas le moins du monde le principe de la séparation des pouvoirs, ni les règles démocratiques de cet Etat de droit. Mais l'ordre juridique suisse repose également sur un autre principe que celui de la séparation des pouvoirs et il m'est décidément difficile de vouloir déclasser cet autre principe afin d'assurer une priorité absolue – dont on se demanderait quelle est la légitimité – au principe de la séparation des pouvoirs, ce second principe est bel et bien celui du respect des obligations internationales. A cet égard, nous sommes liés avec l'Italie par un traité d'établissement instituant l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux – deux des articles de cette convention le stipulent notamment – alors que la lex Friedrich, elle, établit une discrimination fondée sur la nationalité. En effet, contrairement aux dispositions de cette convention bilatérale entre l'Italie et la Suisse, la lex Friedrich traite les Suisses domiciliés en Italie mieux que les Italiens domiciliés en Italie, mieux que les autres étrangers domiciliés en Italie, s'agissant de l'exercice de leurs pouvoirs et notamment de leurs pouvoirs immobiliers, ici en Suisse. Et c'est un vieil antagonisme. Ceux d'entre vous qui ont un âge presque canonique pour avoir encore en tête les débats que le Conseil national a eus en 1965 – nous étions peu nombreux de cette cuvée – à propos de la révision de la lex von Moos, se rappellent clairement qu'à ce moment-là déjà le représentant distingué du Conseil fédéral – ils le sont tous mais il l'était particulièrement – avait signalé au Conseil national le risque d'un conflit entre l'application d'une loi imparfaite sur ce point et les engagements internationaux contractés par la Suisse, pas seulement à l'égard de l'Italie, mais d'autres pays voisins et amis. On s'est accommodé de l'existence de cette source de conflit en espérant qu'ils ne se déclencherait pas. En effet, il ne s'est pas déclenché pendant de longues années, mais il a tout de même fini par éclater dans cette malheureuse affaire Sud Provizel et, à ce moment-là, le Conseil fédéral de-

vait bel et bien agir. Il n'a pas pu, ce qui aurait été, en termes corrects et absolument limpides, prendre le temps d'une discussion et d'une préparation parlementaires qui vous invitieraient à adapter notre droit à nos obligations et à mettre un terme ainsi à l'anomalie déjà signalée il y a près de trente ans par le Conseil fédéral, car les délais couraient et nous étions en procédure d'urgence.

Monsieur Engler, je peux attester qu'en tout cas votre serviteur n'a pas peur de venir devant le Conseil national. Je suis avec vous depuis 8 heures ce matin, presque sans arrêt, et je l'étais toute la matinée d'hier; vous voyez que je vous aime et que je viens volontiers devant vous! Mais la manière de pouvoir engager une véritable procédure de transformation législative à l'époque, avec les délais de la révision pour apporter toute la clarté voulue par une modification du droit intérieur, se heurtait aux impératifs d'urgence face auxquels nous étions placés et qui ne permettaient en aucun cas une telle démarche. Le Conseil fédéral avait bel et bien pour tâche, dans l'exercice de ses compétences en matière de politique étrangère, de trouver pour les quelque 50 cas en suspens dans le canton des Grisons une solution qui tienne compte, dans toute la mesure possible – et cette mesure était large – de notre législation, tout en étant propre à écarter la menace d'une procédure internationale.

Je constate, Messieurs Bundi et Steffen, que vous minimisez les risques d'une telle procédure et que vous seriez allés, avec aplomb, courage et détermination, affronter ces tribunaux internationaux et ces cours internationales avec la force que nous avons et avec une loi qui, manifestement, déroge au droit international et aux engagements internationaux pris en toute démocratie et en toute connaissance de cause par votre Parlement. Les choses se seraient effectivement passées autrement et, en tout cas, la Suisse n'aurait pas échappé au versement de dommages-intérêts assez considérables si nous avions eu le front de vouloir entreprendre de telles démarches, alors que nous sommes parvenus, non seulement à nous soustraire à ces effets dommageables, mais aussi, sans léser véritablement le tissu profond de la lex Friedrich, à trouver une solution. Je vous l'accorde, cette dernière n'a pas pour elle la pureté absolue, la transparence du cristal, et n'a pas sans doute non plus pour elle d'être d'une limpidité totalement défendable. Mais entre les risques inéluctables et les avalanches que nous aurions déclenchées, à notre détriment national, et la solution de minimes inconvénients qui a finalement été choisie, l'évaluation et la pesée des intérêts ne faisaient pas de doute.

A ce sujet, je fais remarquer à MM. Bundi et Steffen qu'ils me paraissent se tromper, en tout cas sur un point de droit, à savoir que cette convention d'établissement et consulaire entre la Suisse et l'Italie, vieille convention plus que centenaire, ne s'appliquerait pas aux étrangers domiciliés à l'étranger. Cette vue des choses est erronée. La convention s'applique aux biens des étrangers indépendamment du domicile de ceux-ci et cette situation, cette interprétation, cette portée de la convention bilatérale avec l'Italie, a été reconnue en Suisse en 1956 déjà, lors du litige relatif à l'application aux ressortissants suisses des impôts extraordinaires sur le patrimoine décrétés par l'Italie.

Sans doute avez-vous raison de dire que les opposants ne se sont pas référés à cette convention. Ils avaient quelques bonnes raisons de passer comme chat sur braise et de ne pas attirer trop l'attention. Ils ont été habiles, mais il n'empêche que le gouvernement italien, en requérant l'ouverture de négociations formelles, a clairement allégué que le traitement réservé à ses ressortissants, à la suite du jugement rendu par le Tribunal fédéral dans l'affaire Sud Provizel, constituait de la part de la Suisse une violation de ce traité, qu'un tribunal arbitral n'aurait pas manqué de constater. Je ne fais donc pas de la science-fiction ni ne vous lis les romans d'un mauvais auteur de la série B, mais je vous expose très tranquillement les réalités et les conséquences que nous aurions eu à subir dans notre démarche.

Je me permets d'évoquer ensuite, aussi dans l'appréciation des intérêts qu'a dû faire le Conseil fédéral, l'aspect humain de ce dossier. Les ressortissants italiens qui, il y a vingt ans, se sont rendus acquéreurs d'appartements de vacances, par le

truchement d'une société anonyme, sont bien connus des commerçants et des artisans de la région qui ont largement trouvé leur compte dans ces opérations. Pourrait-on honnêtement, raisonnablement, moralement, après tant d'années, envisager de s'approprier leurs logements sans la moindre compensation? Tel était bel et bien l'enjeu de la question, au moment où le Tribunal fédéral n'avait rendu que trois arrêts sur une cinquantaine qui étaient pendants. Et aurait-il été conforme à l'équité de traiter plus mal, parce que les hasards de la procédure avaient traité ces trois malheureux plus tôt que les 47 et quelques qui avaient bénéficié, pour une fois, des lenteurs de ces messieurs de Lausanne? Certainement pas. Là encore, l'équité y trouvait son compte.

Il n'est pas évident que le Conseil fédéral ait pris cette décision, je le répète, de gaieté de cœur. Toutefois, elle s'imposait en l'espèce et j'ai signalé pour quelles raisons la solution de la procédure de révision en catastrophe du droit intérieur, que d'aucuns appelaient de leurs vœux, n'était simplement, concrètement et pratiquement pas applicable.

Je me tourne maintenant vers l'avenir et j'exprime ici l'opinion du Conseil fédéral, et non celle du Département fédéral des affaires étrangères qui serait en conflit ouvert avec le Département fédéral de justice et police et qui aurait justifié ainsi, pour participer à un débat partiellement de juristes, l'envoi du malheureux universitaire que je suis et qui n'est pas juriste. Le Conseil fédéral, qui n'a pas pris sa décision de gaieté de cœur, n'a nullement l'intention, dans l'immédiat, de remettre en cause l'application de la lex Friedrich. Celle-ci existe. Elle connaîtra vraisemblablement, si le Parlement va dans le sens de l'Espace économique européen, selon le message de ratification et les messages complémentaires 1 et 2 Eurolex qui lui sont soumis maintenant, des modifications à valoir, le cas échéant, déjà dès le 1er janvier 1993, si le Traité sur l'Espace économique européen, parce que vous d'abord et le peuple suisse ensuite l'aurez voulu, entre en vigueur à cette date-là. En effet, dans une première étape, on exemptera du régime de l'autorisation les ressortissants de l'Espace économique européen, qui habitent et qui travaillent en Suisse ou qui travaillent en Suisse, lorsqu'ils acquièrent un immeuble pour leurs propres besoins, ainsi que les personnes exerçant une activité indépendante et les entreprises lorsqu'elles acquièrent un immeuble pour l'exercice de leurs activités.

Dans une seconde étape, soit à l'issue de la période transitoire de cinq ans que la Suisse, seule de son espèce, a obtenue dans le cadre des négociations de l'Espace économique européen, les ressortissants de l'EEE pourront également acquérir des biens-fonds en Suisse pour faire le commerce d'immeubles ou pour effectuer des placements de capitaux dans ce secteur. Les ressortissants de l'Espace économique européen qui ne sont pas domiciliés en Suisse demeurent cependant assujettis à autorisation pour l'acquisition de leur logement de vacances selon la lex Friedrich, tant et aussi longtemps que la période transitoire n'est pas épuisée – elle dure cinq ans – période pendant laquelle le système actuel d'autorisation et de contingentement selon la lex Friedrich est intégralement maintenu. En d'autres termes, le noyau dur de la loi demeure. Le commerce et l'acquisition d'immeubles à des fins de placement de capitaux restent exclus jusqu'à la fin de l'année 1997. A ce moment-là, il vous appartiendra souverainement d'examiner d'éventuelles modifications de la lex Friedrich, d'éventuels transferts de ses dispositions pour rendre notre droit national compatible avec les obligations finales de l'Espace économique européen. Mais cela est de la musique d'avenir. Ce n'est pas le Conseil fédéral, rassurez-vous, qui pourra de sa seule autorité prendre quelque décision que ce soit dans cette direction; ce sera vous et vous seuls qui aurez à décider si oui ou non il faut procéder à ces adaptations.

Voilà la perspective à moyen et long terme qui peut se poser dans le cas où l'Espace économique européen trouverait grâce devant vous et ensuite devant le peuple et les cantons. Si, au contraire, l'Espace économique européen n'était pas accepté, alors – mais il n'y a pas d'urgence, décidément – le Conseil fédéral pourrait vous saisir ou vous pourriez vous-mêmes vous saisir d'un amendement à la loi intérieure afin de la rendre compatible non plus avec l'EEE, qui resterait pour la

Suisse une option théorique, mais avec les accords bilatéraux, multilatéraux pour autant que ceux-ci survivent à une opération Espace économique européen où nous serions les seuls en Europe occidentale à n'être pas partie pleine et entière au traité. Mais cela est une autre histoire et relèvera, le moment venu, de votre compétence. En attendant, j'aimerais dire et répéter que la pratique de l'application du noyau dur de la lex Friedrich demeure jusqu'à l'échéance du délai transitoire fin 1997 et que l'affaire Sud Provizel ne saurait dès lors être invoquée comme précédent.

En ce qui concerne le modèle danois – je ne parle pas de la votation des Danois sur Maastricht mais du modèle danois concernant la situation de l'acquisition immobilière des étrangers au Danemark, que nous allons sans doute étudier plus avant – j'attire votre attention, Monsieur Engler, sur une différence fondamentale entre le droit danois qui va nous inspirer et la lex Friedrich dont nous nous réclamons. Le modèle danois est fondé sur une base absolument non discriminatoire. Pour les étrangers et pour les Danois, c'est la même règle qui s'applique, alors que c'est précisément là que – si vous me permettez d'utiliser une expression de la campagne vaudoise – «la chatte a mal aux pieds», avec la lex Friedrich, qui, elle, est fondamentalement discriminatoire.

Nous le disons au Parlement depuis 1965, et ce que nous aurions souhaité qu'il n'arrivât point s'est quand même produit. Si, pour plus de sagesse, nous avions à vous proposer une fois l'application du modèle danois, sachez bien que c'est un modèle non discriminatoire qui, par son esprit et son fondement, ne ressemble en rien à la lex Friedrich.

J'ai mis ainsi les points sur les i et même sur les y.

Bundi: Ich möchte nur drei kurze Bemerkungen machen:

1. Der Interpretation des Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und Italien, wie Sie soeben von Herrn Bundesrat Delamuraz vorgenommen worden ist, können wir keinesfalls zustimmen.
2. Ich habe mit einiger Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass Herr Bundesrat Delamuraz aber auch der Auffassung ist, dass diese ganze Angelegenheit noch mit der Geschäftsprüfungskommission näher erörtert werden soll. Ich bin der Geschäftsprüfungskommission und deren Präsidenten dankbar, wenn sie sich dieser Materie noch einmal vertieft annehmen.
3. Vom Bundesrat erwarten wir, wenn er es wirklich ernst meint mit den Ersatzmassnahmen, welche im Hinblick auf die erste Etappe der Aufhebung der Lex Friedrich und auf den 1. Januar 1993 bereitliegen sollen, dass er diese Ersatzmassnahmen nicht auf die Kantone und Gemeinden abschiebt, sondern dass der Bund sie selber vornimmt, mit entsprechenden Vorschlägen für Änderungen und allenfalls neuen Gesetzesentwürfen.

90.045

Militärversicherung. Bundesgesetz Assurance militaire. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 488 hiavor – Voir page 488 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 2. Juni 1992
Décision du Conseil des Etats du 2 juin 1992

Art. 1 Abs. 1 Bst. c, g

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 1 let. c, g

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Seiler Rolf, Berichterstatter: Es wäre schön, wenn der Vorsitzende bereinigte Papiere hätte, dann wären auch unsere Beratungen einfacher durchzuführen!

Nach der Beratung dieses Geschäftes haben wir dem Ständerat die Vorlage mit 48 Differenzen zurückgegeben. Der Ständerat hat sich in 38 Fällen uns angeschlossen, und es verbleiben 10 Differenzen. Ich werde sie kurz kommentieren.

Die ersten zwei Differenzen betreffen Artikel 1 Absatz 1 in bezug auf die versicherten Personen. Ihr Rat hat beschlossen, den Buchstaben c zu streichen; der Ständerat will aber am Buchstaben c festhalten, d. h., es sollen auch Bundesbedienstete, die zu einer Truppe oder Zivilschutzorganisation abkommandiert werden, der Militärversicherung unterstellt werden. Die Kommission beantragt Ihnen mit 10 zu 4 Stimmen, dem Ständerat zu folgen.

Die zweite Differenz zu Artikel 1 Absatz 1 betrifft Buchstabe g. Bei Buchstabe g haben wir gemäss Entwurf Bundesrat beschlossen, dass der Bundesrat hier die Kompetenz hat, allenfalls durch Verordnung festzulegen, wer der Militärversicherung unterstellt ist. Der Ständerat hat diese Kompetenzdelegation gestrichen. Er möchte die Delegation auf die eigentlichen Vollzugsprobleme und Vollzugsvorschriften beschränken und die versicherten Personen in Artikel 1, das heisst im Gesetz, abschliessend nennen.

Ein Problem bleibt hier bestehen, und ich habe den Auftrag, im Namen der Kommission eine Erklärung abzugeben. Es betrifft die Militärversicherung der Leute, die an Veranstaltungen von Jugend + Sport teilnehmen. Es ist vorgesehen, das bisherige Mindestalter von 14 Jahren für die Teilnehmer von solchen Veranstaltungen allenfalls auf 10 Jahre zu senken. Da stellt sich die Frage, ob es immer noch angebracht ist, dass die Teilnehmer an solchen Veranstaltungen der Militärversicherung unterstellt sind.

Die Kommission hat sich orientieren lassen, dass zu prüfen sein wird – sofern dieses Alter tatsächlich auf 10 Jahre gesenkt wird –, ob diese Teilnehmer von Jugend + Sport weiterhin der Militärversicherung unterstellt werden sollen. Sollte diese Prüfung ergeben, dass man auf diese Unterstellung verzichtet, würden wir vom Bundesrat für die Aenderung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g Ziffer 6 eine neue Vorlage erhalten, in dem Sinne, dass Ziffer 6 gestrichen würde. Für heute wollen wir in der Kommission uns mit 11 zu 0 Stimmen dem Ständerat anschliessen.

Das sind die Differenzen bei Artikel 1.

M. Pidoux, rapporteur: Je ne reviendrai pas sur le nombre des divergences antérieures. Actuellement, nous sommes au bout; il n'y en a quasiment plus après la navette et les propositions de votre commission.

Je ferai toutefois une remarque qui concerne une décision de la Commission de rédaction. Cette dernière a décidé de biffer, dans la version française, les termes «par les influences subies ou par des influences dues» aux articles 4, 5, 17 et 82. Il ne s'agit que d'une modalité de rédaction et non pas d'un aspect de fond.

Le Conseil des Etats s'est rallié à la grande divergence que nous avons créée qui concernait les gardes-frontière qui ne seront plus soumis à l'obligation d'assurance. Sur les autres points, nous nous sommes ralliés et je ne vais pas commencer à vous donner des détails inutiles.

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Allenspach, Sandoz)

Festhalten

Art. 1a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Dringliche Interpellation Steffen Anwendung der Lex Friedrich im Kanton Graubünden

Interpellation urgente Steffen Application de la lex Friedrich dans les Grisons

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.3175
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1083-1090
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 253

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.