

der kantonale Richter in diesen Punkten keine prozessleitenden Verfügungen des Inhalts treffen kann, dass das Kind während der Dauer des Zivilprozesses in der Schweiz bleiben darf?

Bundesrat **Friedrich**: Materiell möchte ich mich sehr kurz fassen. Ich kann mich mit dem Bericht der Kommission durchaus einverstanden erklären. Man darf, wie es hier gesagt wurde, von diesen Übereinkommen sicher keine Wunder erwarten. Sie stellen einen Anfang dar, und es wird sich zeigen müssen, wie sie in der Praxis funktionieren. Zu den einzelnen Fragen, soweit ich sie beantworten kann. Zunächst zur Frage von Herrn Jeanneret: Wir beabsichtigen, eine zentrale Behörde einzurichten. Es scheint mir ganz selbstverständlich, dass diese eng mit den kantonalen und kommunalen Behörden wird zusammenarbeiten müssen.

Was die Frage des Referendums betrifft, sind wir der Meinung, dass diese Übereinkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 89 Abs. 3 lit. c BV). Es liegt nämlich nicht eine materielle Rechtsvereinheitlichung mit Kodifikationscharakter vor, sondern nur eine internationale Verfahrensabsprache für einen sehr kleinen Ausschnitt aus dem Familienrecht. Selbst soweit Verfahrensregeln aufgestellt sind, handelt es sich eher um die Statuierung von Minimalanforderungen und nicht eigentlich um den Erlass von Einheitsrecht.

Zur Frage von Frau Blunschy: Sie haben durchaus recht. Der Bundesverwaltung erwächst eine neue Aufgabe. Dafür braucht es natürlich auch Leute. Unser erstes Bestreben wird sein, die notwendigen Leute zunächst einmal aus dem Bestand des Departementes zu beschaffen, vielleicht auf Kosten einer anderen Aufgabe, die als weniger prioritär eingestuft wird. Wenn das nicht geht, werden wir mit einem Antrag auf zusätzliches Personal kommen müssen. Im übrigen werden wir auch Erfahrungen darüber sammeln müssen, wie gross der Aufwand ist.

Zur Frage von Herrn Loetscher: Seit Frankreich (16. September 1982) hat niemand mehr ratifiziert. Italien hat an der Ausarbeitung der Abkommen aktiv mitgearbeitet, aber bisher nicht ratifiziert. Die weiteren Absichten Italiens kann ich Ihnen zurzeit nicht im Detail auseinandersetzen.

Die Antwort auf die Frage von Herrn Alder, welche Regeln obsiegen, ist im wesentlichen in der Botschaft enthalten, und zwar in der Ziffer, die Sie erwähnt haben. Mir scheint, dass in solchen Fällen das internationale Abkommen dem kantonalen Recht vorgehen muss.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1–3

Titre et préambule, art. 1–3

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 113 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

81.062

Grundstückwerb durch Ausländer und Ausverkauf der Heimat.

Bundesgesetz und Volksinitiative

Acquisition d'immeubles par des étrangers et bradage du sol national.

Loi fédérale et initiative populaire

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 16. September 1981 (BBl III, 585)

Message, projets de loi et d'arrêté du 16 septembre 1981 (FF III, 553)

Anträge siehe Seiten 154 und 156 hiernach
Propositions voir pages 155 et 156 ci-après

Rubi, Berichterstatter: Nebst den Finanzproblemen stand in den siebziger Jahren die Überfremdung im Mittelpunkt unserer Diskussionen. In bezug auf die ausländische Wohnbevölkerung trat an der politischen Front vorübergehend eine Beruhigung ein. Der in den letzten Jahren – namentlich bis 1981 – stark angestiegene Erwerb von Grundbesitz durch Ausländer hat aufgrund verschiedener Auswirkungen dazu geführt, dass diese Frage vielerorts ernsthaft diskutiert wird. Der ganze Problemkreis fand seinen Niederschlag auch in parlamentarischen Vorstössen und in einer Volksinitiative. Im Rahmen der Volkszählung 1980 wurde auch der Bestand an Zweitwohnungen in schweizerischem und ausländischem Eigentum ermittelt. Obschon die Erhebungen nur bedingt aussagekräftig sind – sie wurden auf natürliche Personen beschränkt, und grosse Fremdenverkehrsorte gaben keine diesbezügliche Meldung ab –, darf heute angenommen werden, dass der ausländische Anteil am Zweitwohnungsbestand bei rund 20 Prozent liegt.

Gesamtschweizerisch gesehen haben wir keine Veranlassung, den Ist-Zustand zu dramatisieren. Es ist aber zu beachten, dass sich das ausländische Grundeigentum auf bestimmte Regionen konzentriert und namentlich in vielen Fremdenverkehrsgemeinden ein offensichtliches Missverhältnis zwischen In- und Ausländerbesitz besteht. In Gebieten, wo ein ungestümer Bau von Zweitwohnungen stattgefunden hat, ist man heute dieser Entwicklung gegenüber skeptisch eingestellt und hofft, das Wachstum mit einer freiwilligen Ausländersperre in den Griff zu bekommen, während touristisch zurückgebliebene Regionen den Rückstand mit dem Zweitwohnungsgeschäft aufholen möchten. Mit aller Deutlichkeit muss aber darauf hingewiesen werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf kein Ortsplanungsinstrument darstellt. Die örtlichen Entwicklungsziele im Bereich des Bettenangebots müssen auf dem Wege über baupolizeiliche Vorschriften und Zonenpläne geregelt werden. Allein mit einer Verschärfung der Lex Furgler ist der vielerorts geforderten Eindämmung des Zweitwohnungsbaus nicht beizukommen, solange sich – wie dies bis vor kurzer Zeit der Fall war – auch eine starke Inlandnachfrage abzeichnet.

Es wäre unfair, bauliche Fehlentwicklung und landschaftliche Übernutzungen allein den Ausländern in die Schuhe schieben zu wollen. Die ganze Rechtsetzung in bezug auf den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland bezweckte seit 1961 vorab eine Beschränkung des ausländischen Grundbesitzes in unserem Lande. Zum besseren Verständnis sei hier kurz auf die Entwicklung der Rechtsgrundlagen hingewiesen. In den fünfziger Jahren setzte der Grundstückwerb durch Ausländer in beträchtlichem Umfang ein. Vorerst in Form von Ferien- und Zweitwohnhäusern, zumal das Stockwerkeigentum zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesetzlich verankert war. Nicht zuletzt aufgrund parlamentarischer Interventionen wurde dann der Grundstückwerb durch Personen im Ausland mit Wirkung ab 1. April 1961 durch einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss der Bewilligungspflicht unterstellt. Diese soge-

nannte Lex von Moos stellte eine föderalistische Lösung dar, indem allein die Kantone zuständig waren für Bewilligungen und Verweigerungen. Zweimal, 1966 und 1971, erfolgte die Verlängerung um jeweils fünf Jahre mit der Revision einzelner Bestimmungen, aber ohne gewichtige substantielle Änderungen. Im Vergleich zu 1961 wurde 1971 rund das Fünffache an Bewilligungen erteilt, während der Wert um rund das Sechseinhalbfache anstieg. Die Meinungen, ob sich das damalige Bewilligungssystem als brauchbare Waffe gegen den Ausverkauf der Heimat erwies, wie die Botschaft festhält, sind natürlich angesichts der unterschiedlichen Interessen nicht auf einen Nenner zu bringen. Gestützt auf den Bundesbeschluss zum Schutze der Währung vom 8. Oktober 1971 wurden zur Abwehr der sich erneut abzeichnenden Zuflüsse von Geldern aus dem Ausland verschiedene Massnahmen getroffen. Als besonders wirksam erwies sich der Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1972 betreffend das Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken. Unter diesem Notrecht, der Lex Celio, trat insbesondere 1973 eine beträchtliche Abnahme der Bewilligungen nach Anzahl, Fläche und Wert ein. Auf den 1. Februar 1974 wurde der Bundesratsbeschluss aufgehoben und vom Bundesbeschluss vom 21. März 1973, der Lex Furgler, abgelöst, der nach Verlängerungen seither in Rechtskraft steht. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an unsere Beratungen während der Junisession. Die Ausführungsbestimmungen wurden in einer Verordnung geregelt, wobei angesichts der Entwicklung Revisionen notwendig waren, im besonderen die Regelung des Erwerbs von Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsarten.

Einige Bemerkungen zur Ausgangslage:

Die Frage, ob sich ein neuer Erlass aufdrängt, beantwortet die vorberatende Kommission deutlich mit ja.

Es kann von keiner Seite bestritten werden, dass nicht auch in Zukunft gesetzgeberische Massnahmen notwendig sind. Hauptverursacher der neuen Rechtssetzung sind letztlich die Kantone und Gemeinden, die es in den letzten Jahren nicht verstanden haben, das gesunde Mass zu wahren. In diesem Zusammenhang kann hingewiesen werden auf die lange Anwendung der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsarten. Nebst der Verschärfung der Bewilligungsvoraussetzungen für den Erwerb von Ferienwohnungen ermächtigte man die Kantone gleichzeitig, Ausnahmegewilligungen zu erteilen, die dann vielerorts zur Regel wurden.

Die geltende Ordnung ist geregelt im Bundesbeschluss, in der dazugehörigen Vollziehungsverordnung, in der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in der Nähe wichtiger militärischer Anlagen und schliesslich in der oben zitierten Sonderregelung für Fremdenverkehrsarten. Infolge zahlreicher Änderungen und Ergänzungen ist die ganze Materie unübersichtlich geworden, und man darf wohl sagen, dass sich auf diesem Gebiet nur noch ausgewiesene Spezialisten zurechtfinden. Ein neuer, besser überschaubarer Erlass drängt sich auch deshalb auf.

Zudem werden wir konfrontiert mit der Volksinitiative «Gegen den Ausverkauf der Heimat», die ich gefühlsmässig nicht als chancenlos bezeichnen möchte. Diese Überlegung muss in unsere Betrachtungen miteinbezogen werden. Ein neuer, verschärfter Erlass ist notwendig, wenn wir der Null-Lösung der Nationalen Aktion eine glaubwürdige Alternative gegenüberstellen wollen. Die Abstimmungsergebnisse zur Mitenand-Initiative und zum Ausländergesetz sind ein deutlicher Hinweis dafür, dass weite Kreise unserer Bevölkerung heute empfindlich reagieren, wenn Ausländerprobleme im Raume stehen.

Zum Vorentwurf der Studienkommission:

Am 20. Dezember 1978 beauftragte das EJPD eine Studienkommission, präsiert von Herrn Bundesrichter Patry, mit den Vorarbeiten zur Totalrevision des Bundesbeschlusses. Im April 1980 konnte der Vorentwurf, der unter anderem folgende wesentliche Neuerungen aufwies, vorgelegt werden:

– bessere Erfassung der Immobiliengesellschaften,

– Einführung der Gesamtkontingentierung für Ferien- und Zweitwohnungen und Wegfall der bisherigen Unterscheidung in gesperrte und nichtgesperrte Orte,

– Unterscheidung zwischen herkömmlichen Zweitwohnungen für den Eigengebrauch und Ferienwohnungen mit Vermietungszwang,

– Begrenzung der Anzahl Zweit- und Ferienwohnungen in ausländischem Eigentum auf rund 20 Prozent des Gesamtbestandes der Zweitwohnungen,

– Ermächtigung der Gemeinden, vorübergehend weitere Einschränkungen vorzunehmen.

Zum Vernehmlassungsverfahren:

Im Vernehmlassungsverfahren gaben insgesamt 73 Adressaten eine Stellungnahme ab. Nebst Bedenken bezüglich der Verfassungsmässigkeit, auf die wir noch zurückkommen werden, wurden im wesentlichen folgende Vorschläge unterbreitet:

– strikte Ausrichtung der Zielsetzung des Gesetzes auf die Abwehr der Bodenüberfremdung,

– Übertragung von möglichst viel Eigenverantwortung auf die Kantone,

– Berücksichtigung des bereits vorhandenen Grundeigentums in einer Gemeinde,

– Ablehnung der Kontingentslösung,

– Aufnahme aller materiell bedeutsamen Entscheide ins Gesetz.

Der Bundesrat war bemüht, den Vorschlägen und Bedenken im Gesetzentwurf Rechnung zu tragen.

Zu den Neuerungen des bundesrätlichen Entwurfes gegenüber dem geltenden Recht:

Die Hauptkennlinien des bundesrätlichen Gesetzentwurfes sind:

– Der Rechtsstoff ist in einem einzigen, gestrafften, unbeschränkten Erlass zusammengefasst. Er schafft somit Klarheit für den Rechtsunterworfenen und Rechtssicherheit.

– Der Gesetzeszweck beschränkt sich weitgehend auf die Überfremdungsabwehr.

Am System der Bewilligungspflicht wird festgehalten. Sie ist nach wie vor das geeignete und flexible Instrument zur Steuerung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland und hat sich im Laufe ihrer zwanzigjährigen Praxis eingespielt.

Der Gesetzentwurf steigert die Eigenverantwortung der Kantone. Er regelt nur jene Bewilligungsgründe bundeseinheitlich, die durch das Bundesrecht bereits vorgezeichnet sind. Über den Erwerb zu Wohnzwecken aller Art bestimmen die Kantone im Rahmen des Gesetzes selber. Er stärkt auch die Stellung der Gemeinden, indem er ihnen das Beschwerderecht gegen Bewilligungen einräumt.

– Für den Erwerb von Ferienwohnungen setzt der Entwurf eine definitive Höchstgrenze. Über sie hinaus können keine Ausnahmegewilligungen mehr erteilt werden (Quotensystem).

– Der Entwurf verschärft die Bewilligungsvoraussetzungen und die Verweigerungsgründe. Insbesondere werden die Apparthotels einschränkend definiert und Gesellschaften, die Grundstücke besitzen, besser erfasst. Jegliche Bewilligung wird verweigert, wenn der Erwerber zuvor versucht hat, das Gesetz zu umgehen.

– Schliesslich verbessert der Gesetzentwurf – soweit überhaupt nötig – die verfahrensrechtlichen Bestimmungen.

Als zentrale Neuerung hat sich die Kommission für die bundesrechtliche Kontingentierung sämtlicher Bewilligungen für Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels entschieden, unter Verzicht auf zwingende örtliche und objektbezogene Höchstgrenzen. Sie rückt somit vom vorgeschlagenen Quotensystem ab. Das Quotensystem hätte den klaren Vorteil, ein quantitativ fassbares Verhältnis zwischen in- und ausländischem Grundeigentum gesetzlich festzusetzen. Im Entwurf waren als Begrenzungskriterien

Fläche, Steuerwert und Anteil am Gesamtwohnungsbestand vorgesehen. Als Nachteil einer Quotenlösung auf Ortsebene erweist sich, dass die Mehrheit der Ferienorte in einzelnen Regionen keine Ausländerverkäufe mehr tätigen könnten. Gleichzeitig bestünde die Gefahr, dass heute touristisch nicht oder wenig benutzte Orte vermehrt Zielscheibe des Zweitwohnungsbaus würden.

Das von der Kommission beschlossene Kontingentsystem hat den Vorteil, in der Anwendung und Kontrolle relativ einfach zu sein. Der Nachteil liegt darin, dass örtlich kein absoluter Grenzwert des ausländischen Anteils am Grundeigentum festgesetzt wird.

Die Kantone – und von Bundesrecht wegen auch die Gemeinden – sind zu weitergehenden Beschränkungen zuständig bis zur gänzlichen Bewilligungssperre. Damit kehrt die Kommission zum im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich abgelehnten System des Vorentwurfes zurück. Nach dem bundesrätlichen Entwurf hätten die Kantone diese Bewilligungen kontingentieren können.

Der Bundesrat bestimmt alle zwei Jahre die jährliche gesamtschweizerische Höchstzahl solcher Bewilligungen und teilt sie auf die Kantone auf. Diese Höchstzahl wird beim Inkrafttreten des Gesetzes auf höchstens zwei Drittel der im Durchschnitt der fünf letzten Jahre erteilten Bewilligungen angesetzt und soll schrittweise herabgesetzt werden. Die Bestimmung der Orte, in denen zu touristischen Zwecken Grundstücke an Ausländer verkauft werden dürfen und die innerkantonale Verteilung der Kontingente obliegen den Kantonen, die aber örtliche Bewilligungssperren zu beachten haben. Die Kantone können im Rahmen der Kontingente Bewilligungen auch für sogenannte Zweithandverkäufe, d. h. Weiterverkauf unter Ausländern, erteilen.

Den Kantonen bietet sich im Einvernehmen mit den Gemeinden die Möglichkeit, dem vorab in touristischen Kreisen so strapazierten Wort «Qualität statt Quantität» Inhalt zu geben. Sie können im Interesse unseres Tourismus, dem insbesondere für Berg- und Seegebiete wichtigen Wirtschaftszweig, Prioritäten setzen. Begünstigt werden sollten in erster Linie sanierungsbedürftige, bestehende Hotelbetriebe und Hotelneubauten, wobei die touristischen Interessen nur dann gewahrt werden, wenn die weitmöglichste touristische Nutzung gewährleistet ist. Für viele Grundeigentümer und die Bauwirtschaft war dies bis anhin kein ausschlaggebendes Kriterium. Auch für Immobilienhändler nicht!

Apparthotels werden in einem separaten Artikel definiert – mit ausdrücklicher Erwähnung von sanierungsbedürftigen konventionellen Hotelbetrieben. Als zusätzliche Voraussetzung muss der Hotelier zur Sicherung des Hotelbetriebes nebst dem Betriebsteil mindestens 33 Prozent der Wohneinheiten selbst besitzen. Das Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredite hat sich sodann auch über die Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu äussern.

Immobilien-gesellschaften werden schärfer erfasst: Bewilligungspflichtig ist jede Beteiligung an einer Gesellschaft, deren tatsächlicher Zweck im Erwerb von Grundstücken besteht. Verklausulierte, vage Umschreibungen in Statuten zum Beispiel können nicht massgebend sein. Ein neuer wichtiger Verweigerungsgrund verhindert Verkäufe, wenn staatspolitische Interessen gefährdet würden. Als Beispiele seien Schlüsselindustrien und historische Bauten erwähnt. Bewilligungen sollen nicht unbefristet gelten. Der Bundesrat regelt in der Verordnung den Verfall und setzt die obere Frist fest. Die Kantone können die notwendigen Ausführungsbestimmungen, die ergänzenden Bestimmungen, zu deren Erlass sie dieses Gesetz ermächtigt, vorläufig durch nichtreferendumspflichtige Verordnungen erlassen. Auf weitere Änderungen kann in der Detailberatung hingewiesen werden, um Wiederholungen zu vermeiden.

Zur Verfassungsmässigkeit: Die verfassungsrechtliche Abstützung des Erlasses wird wesentlich verstärkt, indem neben der Privatrechtskompetenz nach Artikel 64 der Bundesverfassung neu die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereiche der auswärtigen Angelegenheiten angeru-

fen wird. Sie umfasst neben der Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen auch die Verteidigung der wirtschaftlichen, kulturellen und ethischen Eigenständigkeit, mithin auch Massnahmen zur Abwehr der Überfremdung auf dem Wege der landesrechtlichen Gesetzgebung. Diese breitere verfassungsrechtliche Abstützung ergibt sich auch aus einem Gutachten, welches zu dieser Frage eingeholt worden ist. Aufgrund eines Kommissionsauftrages legte man uns noch eine Ergänzung dazu vor. Schliesslich pflichtete die Kommission mit 13 zu 4 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, der Auffassung des Bundesrates bei.

Zur Frage Bundesbeschluss oder Bundesgesetz: Die Kommission lehnte mit 20 zu 2 Stimmen den Antrag Cotti ab, weiterhin befristet mit Bundesbeschlüssen zu legislieren. Bei der Behandlung des wieder gestellten Minderheitsantrages werden wir uns mit dieser Frage näher befassen.

Zur Volksinitiative gegen den Ausverkauf der Heimat: Die Initiative der Nationalen Aktion wurde am 20. Oktober 1979 mit 108 210 gültigen Unterschriften deponiert. Sie weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf und ist deshalb innerhalb von vier Jahren nach der Einreichung von der Bundesversammlung zu beraten.

Die Initiative zielt im grossen und ganzen auf eine Null-Lösung ab. Für extreme Verfechter gibt es keinen Mittelweg. Es ist unschwer zu erkennen, dass in erster Linie ein vollständiger Stopp der Bewilligungen für den Erwerb von Ferien- und anderen Zweitwohnungen angestrebt wird, die heute zahlenmässig herausragen. Die Radikallösung bezieht sich auch auf die Apparthoteleinheiten, für die in der Regel vorab Ausländer Interesse bekunden. Erfahrungsgemäss sind Hotelanlagen in Berg- und Randregionen – handle es sich um Renovationen oder Neubauten – in vielen Fällen nur dann möglich, wenn sich eine Teilfinanzierung auf dem Wege des Verkaufs von Zimmereinheiten anbietet. Es wäre unkorrekt, nur aufgrund diverser Fehentwicklungen in Zukunft die Regionen und Orte zu benachteiligen, die sich mit viel Eigenverantwortung für eine massvolle Entwicklung eingesetzt haben.

Wir denken in diesem Zusammenhang vorab an Ferienorte im Berg- und Seegebiet, deren Hotellerie der Sanierung bedarf. Die Schweiz wird heute noch weltweit als klassisches Ferien- und Reiseland bezeichnet. Radikalmassnahmen, wie sie die Initiative vorsieht, können international jedenfalls nicht zur Hebung unseres touristischen Images beitragen. Die Motive, die dieser Initiative zugrunde liegen, sind nicht vereinbar mit dem Leitbild der schweizerischen Tourismuspolitik. Hauptwohnungen könnten nicht mehr erworben werden, auch nicht von Geschuestellern, die seit Jahren bei uns leben und arbeiten. Unter diesem Titel wurden bisher jährlich rund 300 Bewilligungen erteilt. Wir halten es für unschweizerisch, die Ausländer nur als Arbeitskraft zu betrachten und sie vom Kauf einer Hauptwohnung auszuschliessen. Auch Kapitalanlagen im preisgünstigen Wohnungsbau wären nicht mehr zulässig. Dieser Bewilligungsgrund wurde seinerzeit in den Bundesbeschluss aufgenommen, um der besonderen Situation im Kanton Genf Rechnung zu tragen.

Wenig sinnvoll wären die Auswirkungen der Initiative für die in der Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassenen ausländischen Versicherungsunternehmen, die heute verpflichtet sind, einen vorgeschriebenen Teil der Reserven in Immobilien anzulegen – einzig zum Schutz der Versicherten. Im Ausland, wo Schweizer Versicherer bekanntlich gut vertreten sind, würde man wohl kaum von Gegenmassnahmen absehen.

Dass die Initiative dem Bund unter dem Titel «Ausnahmebewilligungen» mehr Spielraum gewähren will, als es geltendes Recht und der Gesetzentwurf vorsehen, macht uns die Initiative nicht sympathischer. Dieser Zentralismus ist unnötig.

Diese und andere Überlegungen haben die Kommission veranlasst, dem Antrag des Bundesrates beizupflichten und die Initiative mit 18 zu 0 Stimmen, bei 4 Enthaltungen, abzulehnen. Immerhin hat die Initiative auch eine positive Seite, dann nämlich, wenn es uns gelingt, ihr als Alternativlösung

ein griffiges Gesetz gegenüberzustellen, das die unverhältnismässige Überfremdung des Bodens verhindern kann.

Die Kommission war seinerzeit einstimmig, bei einer Enthaltung, auf die Vorlage eingetreten. In der Schlussabstimmung verabschiedete sie den Gesetzentwurf mit 20 Ja bei 5 Enthaltungen. Ich ersuche den Rat, auf die Vorlage einzutreten, in der Detailberatung den Mehrheitsbeschlüssen zuzustimmen und den Rückweisungsantrag Oehen und die Initiative abzulehnen.

Abschliessend möchte ich den Herren Bundesräten Furgler und Friedrich sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Departement und besonders auch Herrn Bundesrichter Patry danken für die Unterstützung, die der Kommission und den Referenten zuteil wurde.

M. Houmard, rapporteur: Le projet de loi qui nous est soumis vise à limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes résidant à l'étranger, dans le but de prévenir l'emprise étrangère du sol suisse. Cette loi ne cherche pas à empêcher toute vente à des étrangers, ce qui serait en contradiction avec la vocation touristique de la Suisse. En revanche, elle cherche à maintenir ces ventes dans un cadre tolérable à moyen et long terme, facilitant l'intégration, évitant la transformation rapide et sans contrôle d'une région, permettant un maintien harmonieux d'une activité artisanale dans les régions de montagne.

Cette loi concerne avant tout les régions à forte vocation touristique: Tessin, Grisons, Vaud, Valais. Les régions économiques mixtes sont moins concernées car la vente d'immeubles commerciaux et industriels, définis à l'article 7 comme établissements stables, n'est pas soumise aux restrictions prévues par la loi que nous étudions. On ressent immédiatement le danger politique que représente une telle loi, s'il n'y a pas recherche de consensus. Aussi les commissaires se préoccupèrent-ils de ne pas accentuer le déséquilibre existant entre les différentes régions du pays, c'est-à-dire entre les régions à vocation industrielle, non soumises aux restrictions dès qu'il s'agit d'établissements stables, et les régions à vocation touristique, touchées de plein fouet dès que l'on parle de logement principal ou secondaire. Cet effort rejoint d'ailleurs ceux prévus par la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Soulignons également que cette loi se borne à lutter efficacement contre une trop forte emprise étrangère et qu'elle ne vise pas d'autres fins telles l'aménagement du territoire, la protection des sites, de la nature ou du patrimoine. Ces aspects-là sont réglés par d'autres lois. Il faut également savoir que 80 pour cent des logements de vacances sont en mains suisses et que c'est par la voie de la loi sur l'aménagement du territoire qu'il incombe de veiller à la sauvegarde de notre patrimoine.

La commission a voué une grande importance au fait d'accorder aux cantons une autonomie aussi grande que possible car, en définitive, ce sont les autorités cantonales et communales qui sont le mieux en mesure de déterminer si la population locale supporte ou non une certaine présence étrangère. Les exécutifs cantonaux et communaux doivent en conséquence disposer du choix de leur développement et de leur mode de vie dans les limites d'une loi fédérale.

De l'avis de la commission, cette loi doit être suffisamment restrictive pour rassurer le peuple suisse, donner au Conseil fédéral un instrument efficace pour une politique à long terme en matière de vente d'immeubles aux étrangers, maintenir un certain attrait pour le Suisse à investir en Suisse mais aussi éviter la solution nettement excessive préconisée par l'initiative populaire «contre le bradage du sol national» dont le but essentiel est d'empêcher toute acquisition de logements par des personnes à l'étranger, à l'exception des immeubles stables et des cas de rigueur.

Rappelons, si vous le voulez bien, brièvement, l'historique de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. L'arrêté fédéral du 23 mars 1961 a constitué la première intervention légale tendant à

restreindre les ventes d'immeubles à des personnes à l'étranger. Cet arrêté de caractère fédéraliste prévoyait que l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger était subordonnée à l'assentiment de l'autorité cantonale compétente.

Ces dispositions, qui faisaient suite à plusieurs interventions parlementaires, ont été prorogées en 1965 puis en 1970. En raison de graves perturbations de l'ordre monétaire international, le Conseil fédéral édicta une ordonnance interdisant le placement de fonds étrangers dans les immeubles en Suisse. Seule, l'administration fédérale restait compétente pour accorder des autorisations exceptionnelles dans les cas dits de rigueur. L'interdiction fut levée le 31 janvier 1974. Un nouvel arrêté fut promulgué en février 1974. Il a été complété par différentes ordonnances successives; il a été modifié en 1977 puis prorogé en 1978 et 1982. L'ensemble de ces arrêtés et ordonnances, communément appelé «Lex Furgler», régit aujourd'hui encore les acquisitions de biens immobiliers par des personnes domiciliées à l'étranger. Une remise à jour de cette législation s'impose donc également du point de vue formel.

Pour l'étude du dossier, la commission disposait du message du Conseil fédéral du 16 septembre 1981. Elle disposait également du rapport et du projet de M. Patry, juge fédéral, et des ordonnances en vigueur.

Lors des débats d'entrée en matière, elle a également analysé l'initiative populaire «contre le bradage du sol national» du 26 octobre 1979, déposée par l'Action nationale. La nouveauté de cette initiative est bien relative. En effet, 51 interventions parlementaires ayant trait à ce sujet ont été déposées depuis 1961. L'initiative de l'Action nationale présente un accent excessif, en ce sens qu'elle a pour but de limiter rigoureusement la propriété foncière à des personnes physiques ayant le droit de s'établir en Suisse ou à des personnes morales dont 75 pour cent du capital propre et des fonds empruntés sont détenus par des personnes établies et domiciliées en Suisse. Seuls, les biens-fonds nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique font exception à ce principe. Ne sont pas soumis, également, les biens-fonds nécessaires aux entreprises industrielles et à celles du secteur tertiaire.

L'initiative tendant à stopper complètement l'acquisition de résidences secondaires par des personnes à l'étranger n'est pas acceptable. Elle va bien au-delà de l'objectif principal qui doit consister à prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Elle ne tient nullement compte de la vocation touristique de notre pays, ni de la structure économique des cantons de montagne. La construction de résidences secondaires a permis et permettra encore le maintien d'un niveau de vie décent pour une population autochtone. Les habitants de ces régions maintiennent une certaine activité dans les vallées retirées, souvent au prix de gros efforts dont ne seraient plus capables les habitants de métropoles industrielles. Ils ont droit à notre respect et ils ne veulent pas tomber dans la catégorie des gens assistés. Un blocage radical de la vente aux étrangers n'est pas possible dans le secteur industriel, pourquoi devrait-il l'être dans les régions économiquement peu favorisées mais décidées à faire face à l'adversité. Le blocage des logements en appartements, pour lesquels les Suisses ne manifestent que peu d'intérêt, affecterait également l'hôtellerie la plus vulnérable, c'est-à-dire celle qui a de la peine à faire l'effort d'assainissement qui s'impose. Nous sommes conscients que les projets d'appartements ne sont pas toujours des exemples probants. En revanche, notre commission est d'avis que si la notion d'appartements est bien définie et que les garanties d'un bon fonctionnement sont acquises, ce mode de financement peut, en complément du soutien financier de la Société suisse de crédit hôtelier, permettre non seulement la construction de nouvelles unités mais aussi et surtout la rénovation et l'assainissement d'hôtels existants.

En outre, l'initiative empêcherait les placements de capitaux en Suisse par des institutions d'assurances étrangères aus-

sitôt que ces fonds ne seraient plus affectés à des immeubles dont l'établissement stable aurait besoin. Enfin, l'initiative est difficilement conciliable avec la possibilité largement utilisée par nos compatriotes d'acquérir de telles résidences à l'étranger, je pense ici à la France, à l'Espagne, au Portugal, etc. De l'avis de la commission, comme d'ailleurs du Conseil fédéral, une solution aussi excessivement restrictive que celle prévue par l'initiative n'est pas acceptable. La commission a d'ailleurs rejeté l'initiative populaire par 18 voix contre 0 et 4 abstentions; nous vous recommandons d'y réserver le même sort.

En vue des travaux préparatoires sur la révision totale de l'arrêté fédéral, le Département fédéral de justice et police nomma, le 20 décembre 1978, une commission d'étude de 15 membres présidée par le juge fédéral Robert Patry. En résumé, la Commission Patry, d'entente avec le Département fédéral de justice et police, assigna à la loi en préparation le but suivant: limiter les possibilités d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, dans le but de maintenir autant que possible une proportion raisonnable du sol helvétique en mains suisses; éviter les préjudices économiques et politiques résultant de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, ce but devant être atteint en prenant en considération les besoins légitimes, le développement économique des régions les moins évoluées, tout en réduisant de manière raisonnable l'accroissement de la propriété en mains étrangères.

De l'avant-projet de la Commission Patry, on retiendra les grandes lignes suivantes: amélioration du système de contingentement des logements de vacances et des résidences secondaires par une suppression de la distinction entre les lieux bloqués et non bloqués; distinction entre résidences secondaires traditionnelles et logements de vacances avec obligation de mise en location; limitation du nombre de résidences secondaires en mains étrangères (environ 20 pour cent); un régime plus rigoureux pour les sociétés immobilières; compétences octroyées aux communes d'édicter des restrictions plus sévères que celles prévues par la loi. L'avant-projet de la Commission Patry a été soumis à une vaste procédure de consultation. Les 73 réponses parvenues au Département de justice et police ont permis de dégager certaines orientations influençant ainsi le projet de loi du Conseil fédéral.

Le projet de loi est empreint de la volonté d'augmenter les responsabilités des cantons. Il abandonnait le contingentement sur le plan fédéral; il prévoyait en revanche une limitation quantitative maximale par objet et par lieu, dans le but d'empêcher une concentration de logements en mains étrangères dans un même endroit. L'idée était avant tout d'éviter la répétition de cas similaires à Celerina, où plus de la moitié des appartements sont en mains étrangères.

J'en viens aux travaux de la commission qui a visité trois régions particulières en rapport avec le développement touristique et a profité de se familiariser avec ce nouveau genre d'hôtels, appelés «apparthôtels». Elle a ensuite commencé ses travaux par l'audition de représentants des cantons les plus concernés par la loi, c'est-à-dire Grisons, Tessin, Vaud et Valais. L'entrée en matière a été décidée à l'unanimité moins une abstention. Le modèle législatif du Conseil fédéral a donné lieu à des débats animés, car il en va d'intérêts très contradictoires selon les régions du pays mais aussi selon la position du commissaire face aux problèmes économiques.

Le cadre législatif que nous étudions doit accorder une place à l'idée fédéraliste. Les conceptions économiques des différentes régions de notre pays étant très différentes, mais souvent complémentaires, il serait dangereux de laisser souffler un esprit centraliste lors des débats. Même les intérêts divergents doivent y trouver leur compte, car une Suisse uniquement industrielle, fondée sur le fameux triangle d'or, est tout aussi impensable qu'une Suisse basant son économie uniquement sur le tourisme. Ce droit à la différence doit être inséré dans la loi; n'oublions pas que si les quatre cantons à vocation touristique ont reçu ces dernières années environ 80 pour cent des autorisations

(54 000 sur 67 000) de ventes aux étrangers, en revanche la vente d'établissements stables pratiquée principalement en régions industrielles n'est pas concernée par les restrictions de cette loi.

L'entrée en matière décidée, nous avons trois options fondamentales possibles: le système des quotas, le contingentement, une solution mixte, c'est-à-dire l'amalgame du quota et du contingentement. Le système dit de «quote-part» (art. 9 du projet du Conseil fédéral) se base sur trois critères: la surface, 5 pour cent et la valeur fiscale 10 pour cent de la propriété foncière en mains étrangères dans la zone à bâtir du lieu considéré. Deuxième élément: le nombre total de logements du lieu: 20 pour cent et, troisième élément, en cas de propriété par étage, la quote-part de l'investissement ou de la valeur étrangère ne doit pas dépasser 65 pour cent. La commission est bien d'avis que le système de quotas tient compte de l'emprise étrangère. En revanche, il a le défaut de donner un droit d'acquérir et de se baser sur des barèmes facilement contestables. D'autre part, il faut envisager qu'une demande artificiellement grossie permet de bénéficier du droit d'acquisition avant que les limites prévues par la loi ne soient atteintes. Cela aurait pour conséquence d'enfler démesurément les mouvements d'achats pendant une certaine période, selon les réserves de l'endroit, et déboucherait sur un ralentissement trop prononcé dès que l'un des trois critères précités serait atteint, toute autorisation étant alors refusée.

La commission, après de longs débats, est donc revenue au système du contingent. Elle a précisé que celui-ci serait fixé tous les deux ans par le Conseil fédéral. Les arguments retenus en faveur du contingent sont les suivants: il facilite l'application de la loi à tous les niveaux, alors que le système de blocage, par les quotes-parts, la complique. Le système du contingent favorise la responsabilité propre aux cantons. Attendu que le but de la loi est de lutter contre l'emprise étrangère, tout en tenant compte des intérêts économiques, régionaux et supérieurs du pays, le contingent permet de fixer des chiffres cantonaux dans les limites d'un nombre maximum prévu pour l'ensemble du pays. D'autre part, les cantons connaissant le nombre d'autorisations peuvent établir des règles relatives à l'attribution de celles-ci en tenant compte des éléments d'appréciation propres à chaque région.

Le système du contingent permet de créer un rapport équilibré entre les unités de logement en mains suisses et en mains étrangères, et cela aussi bien au niveau national – contingent national – qu'au niveau cantonal ou régional – contingents cantonaux à disposition des exécutifs cantonaux.

En outre, les cantons ont toute latitude de faire usage des motifs d'autorisation cantonaux, par exemple pour la construction de logements à caractère social.

Pour éviter tout excès, la loi prévoit également des motifs de refus, par exemple lorsque l'immeuble sert uniquement à des placements de capitaux, ou lorsque l'étranger est déjà propriétaire d'un logement du même genre, ou lorsque la sécurité militaire serait compromise. Nous verrons d'autres exemples lors de la discussion de détail.

Les cantons ont également la possibilité d'introduire, par voie législative, des restrictions plus sévères. Ce pouvoir pourra même être délégué au niveau de la commune.

La commission a retenu le système du contingent; encore fallait-il qu'elle en fixe la limite supérieure. C'est maintenant chose faite puisque l'article 34a prévoit que le Conseil fédéral fixera le nombre maximum des autorisations, prévues pour l'ensemble du pays, à deux tiers au plus du nombre moyen des autorisations délivrées pendant les cinq dernières années précédant l'entrée en vigueur de la présente loi. Au 1^{er} janvier 1985, le plafond se situerait donc, selon toute vraisemblance, environ à 2400 autorisations.

L'article 8b prévoit que ce nombre sera réduit par étapes. Toutefois, si les intérêts économiques l'exigent impérieusement, et que des intérêts supérieurs ne s'y opposent pas, ce nombre pourra être maintenu et, selon proposition de la

majorité, progressivement augmenté, mais sans toutefois dépasser le nombre fixé pour la première période. Les dispositions du projet de loi concernant les questions de procédure correspondent, dans l'ensemble, à celles contenues dans l'arrêté fédéral actuel. Nous ne nous y attarderons donc pas.

Lors de la première séance de notre commission, certains membres ont émis le vœu d'examiner de manière plus approfondie la constitutionnalité de la loi. M. Furgler, conseiller fédéral, précisa que cette question avait déjà fait l'objet d'un tel examen. Toutefois, dans l'intérêt d'une information plus approfondie, nous avons demandé un rapport complémentaire expliquant plus en détail les réflexions qui avaient inspiré le Département fédéral de justice et police. Ce rapport nous est parvenu et n'a rien apporté de nouveau qui soit fondamental.

Le rapport arrive à la conclusion que l'article 64 de la constitution et la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures forment des bases constitutionnelles suffisantes pour édicter cette loi, ses règles de procédure et d'organisation, ainsi que pour instituer le contingentement. La commission, devant se prononcer sur l'existence d'une base constitutionnelle suffisante, s'est ralliée à l'avis du Conseil fédéral par 13 voix contre 4 et 2 abstentions.

Enfin, une proposition de régler l'acquisition d'immeubles par des personnes vivant à l'étranger par un arrêté fédéral limité dans le temps, et non par une loi fédérale, a été rejetée par 20 voix contre 2.

En conclusion, nous pouvons affirmer que le nouveau projet constitue une bonne solution, adéquate et politiquement valable. Les délibérations de la commission, étayées par le rapport Patry et la vaste consultation des partis et des cantons, ont permis d'aboutir à un résultat équilibré, et le but envisagé par la révision de cette législation est atteint. Le projet qui nous est présenté est plus clair dans sa systématique, il est dégagé de tout élément étranger au but recherché. Il renforce de manière raisonnable l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, tout en tenant compte de la conjoncture économique dans les régions de montagne. Il accorde davantage de responsabilités aux cantons dans le cas de la défense du sol face à l'emprise étrangère. Il permet de limiter efficacement les ventes excessives dans certaines communes et d'assurer, par là même, une continuité dans le degré d'occupation et le mode de vie des régions à vocation touristique.

On soulignera en outre que les caractéristiques des appartements sont précisées par la loi même; ils doivent, tant sur le plan économique qu'en matière de construction, de gestion commerciale, de services et de prestations, remplir les conditions permettant une véritable exploitation hôtelière. Les communes auront la compétence de restreindre l'acquisition de logements de vacances et de logements d'appartements, ou même de décréter le blocage des autorisations.

Le projet de loi représente donc une judicieuse alternative à l'initiative de l'Action nationale, bien trop excessive. Lors du vote final, la commission a accepté le projet de loi par 20 voix sans opposition et avec 5 abstentions.

Nous vous proposons de rejeter l'initiative populaire, d'entrer en matière et d'accepter, dans sa conception globale, le projet de loi qui vous est présenté.

Columberg: Die CVP-Fraktion lehnt die Volksinitiative der Nationalen Aktion gegen «den Ausverkauf der Heimat» einhellig ab. Diese Rosskurmethode hätte schwerwiegende Folgen für die Berg- und Randgebiete. Zudem würde sie krasse Ungleichheiten bringen, indem sie die Veräusserung ganzer Industriebetriebe an Ausländer unter der Bezeichnung «Produktions- und Dienstleistungsbetriebe» zulassen würde, während der Verkauf einer einzigen Ferienwohnung an einen ausländischen Interessenten praktisch unmöglich wäre. Mit gleicher Entschiedenheit tritt die CVP-Fraktion jedoch für eine massvolle Beschränkung der ausländischen

Verkäufe ein. Sie befürwortet die Überführung der verschiedenen Erlasse in ein unbefristetes Bundesgesetz, verbunden mit einer Verschärfung der Erwerbsmöglichkeiten. Damit wird das überarbeitete Gesetz zu einer überzeugenden Alternative zur Initiative. Aus diesen Gründen stimmt die Fraktion praktisch überall den Mehrheitsanträgen zu.

Der Verkauf von Grundeigentum an Ausländer muss zweifellos eingeschränkt werden. Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen System eines nationalen Globalkontingentes erhalten die Behörden ein griffiges und wirksames Steuerungsinstrument. Dieses ermöglicht eine rigorose Kontrolle. In Zukunft werden sämtliche Bewilligungsarten und alle Ortschaften vom Kontingent erfasst. Hier liegt der entscheidende Unterschied zur bisherigen Lösung. Die vom Bundesrat in den letzten Jahren beschlossene Kontingentierung betraf nur die sogenannten gesperrten Orte, d. h. jene Orte, wo das ausländische Grundeigentum einen erheblichen Umfang angenommen hatte. Von den insgesamt 950 Fremdenverkehrsorten waren dies lediglich 498, so dass eine effiziente Überwachung gar nicht möglich war. Nach den Anträgen der Kommissionsmehrheit würde das Anfangskontingent auf zwei Drittel der Bewilligungen, die im Durchschnitt der fünf letzten Jahre erteilt worden sind, fixiert. Wenn das Gesetz am 1. Januar 1985 in Kraft treten kann, dürfte es sich (nach den heute vorliegenden Unterlagen) um eine Höchstzahl von 2000 bis 2500 Bewilligungen handeln. Gegenüber den bisherigen Bewilligungen von bis 6000 pro Jahr wäre dies eine drastische Reduktion. Diese Höchstzahl dürfte nie mehr überschritten werden, im Gegenteil, der Bundesrat wäre verpflichtet, sie schrittweise herabzusetzen. Eine Beibehaltung oder eine vorübergehende Erhöhung dieser Höchstzahl wäre nur zulässig, wenn es die wirtschaftlichen Interessen des Landes zwingend erfordern oder es staatspolitischen Interessen nicht widerspricht. Im gesamtschweizerischen Kontingent wären auch die sogenannten Zweithandverkäufe enthalten, also der Weiterverkauf eines Grundstückes an einen Ausländer; dies obwohl dadurch keine zusätzliche Überfremdung erfolgt. Dieser «Markt unter Ausländern» dürfte in Zukunft an Bedeutung gewinnen, denn nach einer Besitzesdauer von einer Generation ist mit einer Handänderung zu rechnen. Wenn das Kontingent ständig reduziert wird und die Zweitverkäufe zunehmen, haben wir langfristig fast keinen Spielraum mehr für neue Bewilligungen.

Die CVP befürwortet den Wechsel von der quotenmässigen Begrenzung auf Gemeinde- und Regionsebene zum nationalen Gesamtkontingent. Durch dieses lokale Quotensystem wären die meisten Kurorte blockiert gewesen, so dass sich die Nachfrage von diesen touristischen Zentren zu den noch intakten Ortschaften verlagert hätte, was den Intentionen des Landschaftsschutzes und einer geordneten räumlichen Entwicklung nicht entsprochen hätte.

Neuerdings hat das Ausländerproblem wesentlich an Dramatik verloren. Durch die rezessive wirtschaftliche Entwicklung sowie durch den Wegfall der Steuervergünstigung in der Bundesrepublik Deutschland ist die Nachfrage massiv zurückgegangen. So hat sich die Zahl der Bewilligungen von 1981 auf 1982 von 5000 auf 2461 reduziert. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass die Nachfrage noch weiter abflauen wird. Vielfach hat man versucht, den Verkauf von Grundeigentum an Ausländer zu verketzern. Die Lex musste für alles herhalten, was schiefging, für die überbordende Entwicklung, für die Verunstaltung der Landschaft, für überdimensionierte und hässliche Bauten, für die enormen Preissteigerungen usw. Das ist jedoch falsch. Das Gesetz hat sich strikte auf die Abwehr der Bodenüberfremdung zu beschränken. Für alle anderen Probleme müssen zusätzliche Instrumente eingesetzt werden, beispielsweise die Nutzungspläne, die Baugesetze oder regionalpolitische Massnahmen.

In diesem Zusammenhang dürfen wir auch auf die positive Seite der ausländischen Investitionen hinweisen: In vielen Berggemeinden hat das ausländische Kapital Wesentliches zur Verbesserung der wirtschaftlichen Existenzbedingungen der Bergbevölkerung beigetragen. Die Schweizer

waren nicht bereit, ihr gutes Geld in den weniger reputierten Orten zu investieren und allenfalls zu riskieren. Da die Einheimischen aber nicht über die notwendige Kapitalkraft verfügten, waren sie auf die Hilfe der ausländischen Investoren angewiesen. Damit konnten zahlreiche Regionen touristisch erschlossen werden, und dies ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln. Dort, wo diese Entwicklung harmonisch verlief, wo beispielsweise aufgrund eines realistischen Entwicklungskonzeptes die Entwicklung gesteuert wurde und wo die lokalen und kommunalen Behörden rechtzeitig die notwendigen raumplanerischen Massnahmen ergriffen haben, konnten Fehlentwicklungen verhindert werden, so dass die Bilanz schlussendlich durchaus positiv war. Leider gab es dann und wann Auswüchse, die den Ausländerverkauf in Verruf gebracht haben. Diese Missstände müssen bekämpft werden. Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Bestimmungen, um diese Umgehungsgeschäfte zu unterbinden.

Die zur Diskussion stehenden Bestimmungen treffen nur einen kleineren Teil unseres Landes, insbesondere die Kantone Waadt, Wallis, Tessin und Graubünden. Dort wickeln sich vier Fünftel der Verkäufe ab. Sie beanspruchen jedoch nur knapp die Hälfte der Fläche. Eine Verschärfung der Bewilligungspraxis schränkt die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten gewisser Talschaften stark ein. Deshalb müssen wir Verständnis dafür haben, dass diese Bevölkerung die Einschränkungen und Ermahnungen aus dem Unterland als lästige und unangebrachte Bevormundung betrachtet. Dies ist auch begreiflich, wenn man weiss, dass ganze Industriezweige unter der Bezeichnung «Produktionsstätte» an Ausländer verkauft werden können. Andererseits sehen auch die Vertreter der Berggebiete ein, dass die Entwicklung nicht immer so weitergehen kann. Man kann nicht ständig nur bauen und zusätzliche Übernachtungskapazitäten schaffen. Diese müssen ausgelastet werden. Man muss deshalb kritisch prüfen, was langfristig für die Berg- und Randregionen von bleibendem Wert ist. Eine massvolle Einschränkung liegt deshalb auch im Interesse dieser Gebiete. Ein totaler Stopp hätte jedoch katastrophale Folgen.

Mit dem vorliegenden Entwurf haben wir einen Kompromiss gefunden, der für alle tragbar sein sollte. Die CVP-Fraktion befürwortet die Stärkung der Eigenverantwortung der Kantone. Aufgrund eines Gesetzes können sie bestimmen, welche Bewilligungsarten sie bevorzugt behandeln wollen, beispielsweise die Sanierung der traditionellen Hotels oder der Bau neuer Apparthotels. Nach unserer Auffassung muss der Begriff des Apparthotels im Bundesgesetz umschrieben werden. Hier sind strenge Anforderungen zu stellen, damit Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden können.

Umstritten ist die Stellung der Gemeinden. Sollen sie eine selbständige Kompetenz zum Erlass von Einschränkungsmassnahmen erhalten oder brauchen sie dazu eine kantonale Ermächtigung? Auf diese Problematik werden wir in der Detailberatung zurückkommen.

Der vorliegende Entwurf ist eine ausgewogene und massvolle Lösung, die auch für die betroffenen, wirtschaftlich vielfach benachteiligten Berggebiete annehmbar ist. Er enthält ein wirksames Steuerungsinstrument gegen überbordende Verkäufe an Ausländer und stellt deshalb eine überzeugende Alternative zur Initiative der Nationalen Aktion dar.

Schalcher: Der Ausverkauf unserer Heimat ist ein bedenkliches Kapitel. Seit Jahren versuchen wir, die Sache endlich in den Griff zu bekommen, und immer ist es nicht gelungen. Ich habe selbst verschiedentlich vorgestossen, so Anfang der siebziger Jahre mit einer Motion auf Verschärfung der Verkaufsbestimmungen, die in beiden Räten angenommen wurde. In der Folge haben wir gemeint, den Bundesbeschluss wirklich verschärft zu haben. Wir haben bei der damaligen Revision gesagt, wo eine Überfremdung bereits vorliege, dürften überhaupt keine Bewilligungen mehr erteilt werden. Der Bundesrat hat das dann in der Verordnung

praktisch so ausgelegt: Wo noch keine Überfremdung vorliege, könnten bis an die Grenze der Überfremdung Bewilligungen gegeben werden.

So ist der Ausverkauf unserer Heimat munter weitergegangen. Von 1961 bis 1981 wurden für 15 Milliarden Franken Grundstückverkäufe an Ausländer bewilligt, was einer Fläche von 56,5 Quadratkilometern entspricht. An der Spitze dieser wenig rühmlichen Rangliste stehen die Kantone Wallis, Waadt, Tessin und Graubünden. Auf diese vier Kantone entfallen denn auch über 80 Prozent der Bewilligungen, wie aus einer vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Statistik hervorgeht.

So war es denn kein Zufall, dass in der Kommission vor allem Vertreter aus diesen Kantonen versucht haben, eine wirksame Verschärfung zu verwässern, wobei den Vertretern aus den Kantonen Graubünden und Tessin attestiert werden muss, dass sie noch eher geneigt waren, zu einer Verschärfung Hand zu bieten, wohl weil sie inzwischen eingesehen haben, dass dieser Ausverkaufsboom ihren Kantonen nicht nur Vorteile gebracht hat. Ich muss ganz klar sagen, es muss jetzt eine wirkliche Verschärfung gelingen, die in der Praxis auch wirklich greift, ansonst wir uns vorbehalten müssen, der Initiative zuzustimmen. Ich habe in der Kommission immer wieder betont und wiederhole es hier: Dazu gehören zwei unabdingbare Minimal-Voraussetzungen: Erstens ein einheitliches Bundeskontingent mit kontinuierlicher Beschränkung der Ausländerverkäufe und zweitens bundesrechtliche Höchstgrenzen.

Das erste, das Bundeskontingent, ist in Artikel 8b der Kommissionsvorlage vorgesehen. Hingegen ist es leider nicht gelungen, auch eine bundesrechtliche Höchstgrenze durchzubringen, wie sie der Bundesrat selbst in Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzentwurfs vorsah. Das muss hier im Rat unbedingt noch gelingen, wenn nicht in der umfassenden bundesrätlichen Form – die Kollega Günter nochmals aufnimmt –, so doch mindestens in der abgeschwächten Form des Minderheitsantrages zu Artikel 9 Absatz 2, sonst behalten wir uns – wie gesagt – vor, der Initiative zuzustimmen. Das kann nicht den Kantonen überlassen werden. Ich bin weiss Gott auch für möglichste kantonale Souveränität. Wenn aber – wie hier nun jahrelang und trotz Mahnungen vordemonstriert – ein paar Kantone ihre Verantwortung für das Ganze vermissen lassen, dann kommt man eben nicht darum herum, bundesrechtliche Vorschriften aufzustellen, an die sie sich auch halten müssen. Diese Kantone sind durch ihre Handlungen selbst schuld, wenn man das tun muss. Wenn wir das nicht tun, wenn wir keine für sie verbindlichen bundesrätlichen Vorschriften aufstellen, dann will ich Ihnen – mir macht man nichts mehr vor –, sagen, wie es herauskommt: Dann geht das Treiben munter weiter. Dann entstehen weiter solch hässliche Beispiele, wie wir sie schon zur Genüge haben. Nehmen wir Montana, diese ehemals prächtige Erholungslandschaft, wo man sich heute in die Wohnblocks von Schwamendingen versetzt fühlt. Oder Savognin: Für mich war diese Talschaft, mit der alten Bebauung, immer der Inbegriff einer intakten, hehren Gebirgslandschaft. Was hat aber eine hemmungslose Spekulation mit Hilfe von Ausverkaufungen daraus gemacht? Oder das neueste Beispiel: San Bernardino. Man sehe sich diese scheusslichen Riesenkästen an, die dort entstehen – offensichtlich auch mit Ausverkaufungen. Wenn man die Heimat liebt, tut einem das weh. Man komme nicht mit der abgedroschenen Ausrede, die Fremdenindustrie erfordere den Ausverkauf der Heimat. Die Länder unseres Nachbarlandes Österreich beweisen uns, dass man mit einem praktisch fast völlig abgestoppten Ausverkauf eine blühende Fremdenindustrie haben kann, und Kollega Bernhard Müller wird am Beispiel des oberen Emmentales ausführen, wie man das durchaus auch bei uns ohne Verschacherung der Heimat erreichen kann.

Das Volk verlangt endlich auch bei uns eine durchgreifende Beschränkung der Ausverkaufungen. Wir müssen also unsere Zustimmung zum Gesetz mit aller Deutlichkeit davon abhängig machen, dass es hier im Rat gelingt, endlich eine wirksame Verschärfung der Bestimmungen gegen

den Ausverkauf der Heimat zustande zu bringen, die in der Praxis dann auch wirklich greift.

Loretan: Die freisinnig-demokratische Fraktion ist – mit dem Bundesrat und der beratenden Kommission – einstimmig für die Ablehnung der Volksinitiative der Nationalen Aktion. Sie ist des weiteren mit eindeutiger Mehrheit für Eintreten auf den Entwurf des Bundesgesetzes gemäss Kommissionsfassung, wobei sie in der Regel deren Mehrheit folgen wird.

Dies aus folgenden sechs Gründen:

1. Eine klare Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung dürfte für eine deutliche Verschärfung der Praxis für Ausländerverkäufe sein, wie sie heute gemäss dem noch geltenden Bundesbeschluss – und vor allem gemäss der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten – durch Personen im Ausland gehandhabt wird und eben gehandhabt werden kann. Zu dieser Feststellung möchte ich einige kritische Bemerkungen machen: Man – d. h. Herr und Frau Schweizer – nimmt an der wilden Überbauung in gewissen Fremdenverkehrsorten Anstoss. Man beklagt die Zerstörung von schönsten Landschaften. Man befürchtet die weitere Verstädterung unserer Berggebiete. Mit Recht tut man das, vergisst aber dabei hin und wieder, dass zu einem massgebenden Teil es auch Schweizer waren, die als Ersteller oder als Käufer von Ferienwohnungen aufgetreten sind und damit zu den da und dort unbestreitbaren Exzessen und Eingriffen in Landschaften und in gewachsene dörfliche Strukturen beigetragen haben. Es gilt, ganz nüchtern und ohne Vorwürfe an die Miteldgenossen zu verteilen, festzustellen, dass in vielen Fremdenverkehrsorten schlicht und einfach eine taugliche und griffige Ortsplanung zu spät ausgearbeitet worden ist oder – soweit sie vorhanden war – versagt hat. Bundesgesetze – wie zum Beispiel das Natur- und Heimatschutzgesetz aus dem Jahre 1966 – wurden schlicht und einfach von den Kantonen und Gemeinden nicht angewendet oder viel zu large gehandhabt. In diesem Zusammenhang nur ein Stichwort: Skipistenplanierungen. Auch wenn wir die sogenannte Volksmeinung richtig einzuschätzen glauben, dürfen wir nicht in den Fehler verfallen, einseitig auf die Fremdenverkehrskantone loszugehen und dabei zu vergessen, dass auch andersorts – im Flachland – beträchtliche Flächen an heimatlichem Boden in ausländische Hände übergegangen sind. Nur hatte dies hier nicht die teilweise schmerzlichen Eingriffe in einmalige Landschaften zur Folge, in Landschaften, an die wir eine enge emotionale Bindung haben.

Manche unserer Mitbürger reagieren das ungute Gefühl, das sie angesichts der eingetretenen Entwicklung mit Recht beschleicht, etwas zu einseitig an den Ausländern ab, die bei uns aus irgendwelchen Gründen in typisch schweizerischen Landschaften Grundeigentum erwerben konnten. Zugegeben: mich und auch uns stört es, wenn Schweizer Boden einfach so als Objekt von Kapitalanlagen für Ausländer herhalten muss.

2. Das neue Bundesgesetz ist bei klarer Zielsetzung (Kampf gegen die Bodenüberfremdung) eine taugliche Kombination von berechtigter Verschärfung und ebenso berechtigter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Bedürfnisse der Fremdenverkehrskantone. Besonders augenfällig wird diese geglückte Kombination bei dem im Entwurf der Kommission niedergelegten Herabsetzungsmechanismus, der aber eine nach oben begrenzte Ausnahmemöglichkeit eingebaut erhalten hat. Diese Ausnahmemöglichkeit soll erlauben, auf die spezifische wirtschaftliche Situation in den Fremdenverkehrskantonen Rücksicht zu nehmen, auf die Situation in den Fremdenverkehrskantonen, die ja zum Teil sehr stark, bis in feinste Verästelungen ihrer Volkswirtschaften hinein, vom Tourismus abhängen. Dem Bundesrat wird damit ein Steuerungsinstrument in die Hand gegeben, das zweifellos nicht leicht zu handhaben sein wird. Es wird von ihm ein hohes Mass an Standfestigkeit abverlangen, denn an Pressionen wird es nicht fehlen! Wenn wir hier zustimmen, so in der bestimmtesten Erwartung,

dass von dieser Ausnahmemöglichkeit sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden wird.

3. Der Gesetzentwurf in der Fassung der Kommission (mit dem Kontingentsystem) belässt den Kantonen und Gemeinden im Rahmen des enger gewordenen bundesrechtlichen Korsetts einen erheblichen Gestaltungsraum. Im Gegensatz zu dem vom Bundesrat ursprünglich vorgeschlagenen Quotensystem erhalten die Kantone die Möglichkeit, auf ihrem Hoheitsgebiet regionale und entwicklungspolitische Schwerpunkte zu setzen. Die Kantone als autonome Gebietskörperschaften – die Bundesverfassung bezeichnet sie nach wie vor als souveräne Glieder des Bundesstaates – brauchen diesen volkswirtschaftlichen und raumordnungspolitischen Spielraum. Dieser Spielraum ist von enormer staatspolitischer Bedeutung, weil wir ja keinen Dauerkrieg zwischen dem Unterland und den Gebirgs- und Touristikkantonen wollen. Auch hier muss der Föderalismus wieder besser zum Funktionieren kommen. Hier wäre es sogar ohne das Schmieröl der Subventionen möglich. Denjenigen unter Ihnen, welche den Kantonen aus zum Teil begreiflichen Gründen misstrauen, gereiche zum Troste, dass nun ja in einem Bundesgesetz eine verbindliche und präzise gesamtschweizerische Obergrenze an Bewilligungen definiert wird, dies entgegen der heutigen Ordnung, wo dies in praxi völlig dem Bundesrat überlassen ist.

4. Grund für die Zustimmung unserer Fraktion zum Bundesgesetz in der Fassung der Kommission: Den Gemeinden wird von Bundes wegen die Möglichkeit eingeräumt, von sich aus weitergehende Beschränkungen, als ihr Kanton dies getan haben wird, zu beschliessen. Mag auch dieser direkte Durchgriff des Bundesgesetzgebers auf die Gemeinden grundsätzliche föderalistische Bedenken auf den Plan rufen, so müssen diese doch vor Überlegungen und Argumenten zurücktreten, die diese Abkürzung des föderalistischen Instanzenzuges voll und ganz rechtfertigen. In den Gemeinden nämlich begann die Besinnung, und sie führte zur Gegenbewegung gegen die unbegrenzte Expansion in der touristischen Entwicklung. Ich möchte mich nicht anheischig machen, hier die Motive für diese Umkehr tiefer auszuloten. Ich stamme wohl aus einem Gebirgskanton, verrete aber hier meine zweite Heimat, den Aargau. Also bin ich Unterländer. Stichworte wie: Geistersiedlungen mit mehrheitlich heruntergelassenen Jalousien, stark gestiegene Bodenpreise und entsprechende Mietzinse für Einheimische, vorab für Junge, Gefährdung der herkömmlichen Hotellerie und damit von Arbeitsplätzen, vorab auch für Junge, mögen genügen. Immer mehr Gemeinden haben sich in den vergangenen Jahren stärker als vorgeschrieben den Einschränkungen bei den Ausländerverkäufen unterstellt. Teilweise kam es auf diesem Weg sogar zu völligen Verkaufssperren für Ausländer. Ein Kompliment an diese Gemeinden und an diese Gemeindebürgerinnen und -bürger! Wir betrachten diese den Gemeinden unbedingt zuzugestehende Kompetenz im Bundesgesetz sogar als einen der politisch zentralen Punkte dieser Gesetzesvorlage. Sie gibt dem Bürger das Vertrauen, nötigenfalls in seiner für ihn überblickbaren Gemeinschaft die Notbremse ziehen zu können, wenn «die oben» – aus welchen Gründen auch immer – eine Politik betreiben, welche ihm für seine Gemeinde eben nicht oder nicht mehr behagt. Jede Gemeinde soll – ihrer besonderen Lage entsprechend, im Rahmen des übergeordneten Rechts selbstverständlich – Massnahmen gegen die Bodenüberfremdung zusätzlich treffen können.

5. Der Gesetzentwurf vermeidet eine Roskur à la Doktor Eisenbart. Als indirekter materieller Gegenvorschlag zur Volksinitiative der Nationalen Aktion ist das Bundesgesetz in der Kommissionsfassung geeignet, dieses wenig freudigenössische, einseitig gegen die Touristikkantone gerichtete «Produkt» zu ersetzen. Die Initiative würde im Falle ihrer Annahme die Volkswirtschaften in den Fremdenverkehrskantonen strangulieren, weil ihre einseitige Struktur ja nicht von einem Tag auf den anderen geändert werden kann. Der Zusammenhalt unseres Bundesstaates

könnte in politische Strudel geraten. Man kann sich mit Fug und Recht fragen, ob er sie ohne Schaden überstehen könnte, wird doch der Bund der Eidgenossen heute schon arg durch eine immer stärker grassierende Sankt-Florians-Politik strapaziert.

6. Die Missbrauchsbekämpfung wird durch das neue Bundesgesetz wesentlich erleichtert. Es ist unbestritten, dass die bisherige Ordnung völlig unübersichtlich geworden ist. Dies ist einerseits auf die gewählte Methode der Legiferierung zurückzuführen: Bundesbeschluss mit Vollziehungsverordnung, welche die immer wieder abgeänderten, für die Praxis massgebenden Bestimmungen enthält. Andererseits ist die Unübersichtlichkeit darauf zurückzuführen, dass mit dem System der ineinandergeschachtelten Ausnahmen ausgerechnet in den «gesperrten Orten», wo niemand mehr Ausländerverkäufe erwartet, in grösstem Umfange Ausländerverkäufe in grossen Zweitwohnungssiedlungen und Apparthotelkolossen ermöglicht wurden. Mit dem Einbezug der Apparthotels in das neu umschriebene Kontingent wird ein grosser Stein des Anstosses weggeräumt. Das «Apparthotel» ist nach Auffassung der Mehrheit unserer Fraktion bundesrechtlich abschliessend zu definieren. Die hier präsentierte Lösung für die Regelung des Grundstückverkaufs an Ausländer liegt auf einer bedeutend präziseren Linie als die bisherige Ordnung. Sie ist einfacher, klarer und – was sehr ins Gewicht fällt – sie enthält zum Teil bis in die Details die entscheidenden Bestimmungen in einem auf längere Dauer angelegten Bundesgesetz und nicht mehr in einem Bundesbeschluss mit zeitlich beschränkter Wirkungsdauer; die rechtliche und politische Bedeutung der Materie ruft nach einem beständigen Gesetz.

Unsere Fraktion erachtet die von der Kommission vorgelegte Lösung – alles in allem – als ausgewogen und geglückt. Sie konnte breit abgestützt werden. Sie sollte im Rat auf keinen Fall verwässert werden. Wie schon eingangs dargelegt, ist die freisinnig-demokratische Fraktion für Eintreten auf den Entwurf der Kommission und für die klare, unmissverständliche Ablehnung der überlieferten, wenig freundeidgenössischen Initiative der Nationalen Aktion.

Müller-Scharnachtal: Die SVP-Fraktion wird klar für Eintreten stimmen, lehnt jedoch die Initiative ab. Weil der ursprünglich vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickte Entwurf das sogenannte Kontingentsystem aufwies und dieses wahrscheinlich Grund des Scheiterns dieser Vernehmlassung war, blieb dem Bundesrat gar nichts anderes übrig, als eiligst dem Parlament auf dem direkten Weg einen völlig neuen Entwurf vorzulegen, dem das sogenannte Quotensystem zugrunde lag. Das Staunen innerhalb unserer Kommission war dann aber nicht gering, als eben dieses Quotensystem heftigst bekämpft und an dessen Stelle wiederum die Kontingentslösung gesetzt wurde. Trotz diesem quasi Slalomlauf, der vor dem Start nicht oder kaum besichtigt werden konnte, haben Departement und Kommission ohne Zweifel sehr gut gearbeitet. Die Fraktion möchte dafür bestens danken. Nach Auffassung der Fraktion liegt nun ein strenger, transparenter und, den Verhältnissen entsprechend, gut vollziehbarer Entwurf vor. Allerdings wird sich die SVP-Fraktion allen Versuchen widersetzen, die darauf ausgehen, das Gesetz zu verwässern. Ohne in erster Linie an das Damoklesschwert der Volksinitiative gegen den Ausverkauf der Heimat zu denken, sind wir der Auffassung, dass verschiedene Kur- und Ferienorte das zulässige Mass an Expansion überschritten haben. Dort drängt sich eine Sperre für Verkäufe an Ausländer auf. Damit sei aber auch gleich vor einer immer wieder gehörten Illusion gewarnt; mit einer völligen Sperre wäre es in diesen mit Bausubstanz überlasteten Orten nicht getan. Mit strengeren planungs- und baurechtlichen Bestimmungen muss nämlich alles unternommen werden, damit der Tourismus schliesslich nicht von seinen eigenen Kindern gefressen wird.

Solange in vielen Kreisen unserer schweizerischen Bevölkerung immer noch die Meinung vorherrscht, dass ohne

Besitz eines Chalets in den Bergen, ohne Appartement am Meer, ohne Jacht auf den ohnehin überlasteten Schweizer Seen das Lebensglück nicht möglich sei, mutet es eigenartig an, wenn die Initianten den Ausländern dieses von den Schweizern im In- und Ausland so reichlich benützte Recht der Eigentumsbeschaffung total absprechen wollen. Trotz der zum Teil prekären Situation in verschiedenen Ferienorten, sind Holzhackermethoden nach dem Rezept der Nationalen Aktion kein taugliches Mittel. Es gilt deshalb, einen strengen Mittelweg einzuschlagen. Mit Artikel 34a – Sie finden diesen Artikel ganz am Schluss Ihrer Fahne – ist nämlich vorerst einmal absolute Gewähr geboten, dass der Bundesrat für die erste Periode von zwei Jahren die gesamtschweizerische Höchstzahl an Bewilligungen für Ferienwohnungen, für Wohneinheiten in Apparthotels sowie von allfälligen Zweitverkäufen drastisch herabsetzt. Sie können dort lesen: «Es werden dies zwei Drittel der Bewilligungen sein, die im Durchschnitt der letzten fünf Jahre erteilt worden sind.» Und da nun 1982 sicher, voraussichtlich auch die Jahre 1983 und 1984 konjunkturell schlechtere Jahre sein werden, dürfte diese Höchstzahl, die nie mehr überschritten werden darf, bei etwa 2000 liegen.

Nicht genug damit. Nach Artikel 8 Absatz 2 hat der Bundesrat diese Höchstzahl schrittweise herabzusetzen. Das ist ein verbindlicher Auftrag. Ja, die Kantone können weitergehen. Die Kantone bzw. die Gemeinden können eine völlige Sperre verfügen, wenn sie das wollen. Diese degressiv wirkenden Bestimmungen sind somit ausserordentlich streng. Die SVP-Fraktion möchte nun noch einen Schritt weitergehen. Sie unterstützt den Minderheitsantrag bei Artikel 9, wonach eine Bewilligung verweigert würde, wenn in einer Gemeinde oder einem Ort der Umfang an ausländischem Grundeigentum 20 Prozent der Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand übersteigt. Die Fraktion befindet sich da in guter Gesellschaft. Vorerst ist zu erwähnen, dass der Bundesrat selbst eine noch strengere Lösung vorschlägt. Dann unterstützen aber auch die massgeblichen Fremdenverkehrsorganisationen diese Sperre für überfremdete Orte, nämlich der Fremdenverkehrsverband, der Hotelierverein, der Wirtverband usw.

Es ist ein dringendes Gebot der Zeit, dass in unseren Bergregionen neben dem Fremdenverkehr auch nichttouristische Entwicklungsmöglichkeiten eine Chance erhalten. Diese Möglichkeiten sind vermehrt in der Berglandwirtschaft, in der Forst- und Volkswirtschaft, im Natursteingewerbe, in der Kleinindustrie, im Handwerk und Gewerbe und den Dienstleistungen zu suchen. Es handelt sich dabei um eine breite Palette von kleinen Einzelbeiträgen. Ein grosser Teil der bestehenden und künftig realisierbaren Alternativen lassen sich nicht als Vollerwerb gestalten. Berufskombinationen sollten deshalb bewusst gefördert werden.

Problemstellung und Lösungsansätze für nichttouristische Ergänzungen im Berggebiet stehen in engem Zusammenhang mit drei neuen regionalpolitischen Strategien, die Sie in der neuesten touristischen Literatur finden, nämlich die Strategie der kleinräumigen Monostrukturen, die Strategie selektiver regionaler Eigenständigkeit und dann ganz besonders die innovationsorientierte Strategie. Tourismus und nichttouristische Wirtschaftszweige müssen gemeinsam eine gedeihliche Entwicklung des Berggebietes anstreben, in welcher der Einheimische und seine langfristige Wohlfahrt im Mittelpunkt stehen. Ich hatte die Ehre, unserer Bautengruppe am Beispiel der ersten IHG-Region der Schweiz, dem oberen Emmental, das bisher Erreichte, das Versuchte vor Augen zu führen. Ich weiss aber, dass es noch allergrösster regionalpolitischer Anstrengungen bedarf, bis diese Erkenntnisse auch bis zu den Top-Kurorten der Schweiz durchgedrungen sind. Hoffnungslos ist das Unterfangen nicht. Der Weg dazu ist faszinierend, aber viel, viel schwieriger als die sukzessive Freigabe unseres kostbaren Bodens zur Überbauung und zum Verkauf an Auswärtige.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten, hingegen die NA-Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung abzulehnen.

M. Carobbio: Le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes est favorable à l'entrée en matière sur le projet de loi sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers. Cela ne signifie pas qu'il soit pleinement satisfait du texte de loi qui est issu des travaux de la commission. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question.

Quelles sont les raisons qui nous amènent à approuver le remplacement de l'arrêté actuellement en vigueur par une loi sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers? Ce ne sont évidemment pas les mêmes raisons que celles qui sont à la base de l'initiative populaire «contre le bradage du sol national», dont les promoteurs font porter aux seuls étrangers la responsabilité des dégâts provoqués par la spéculation sur les terrains et les immeubles, en particulier dans les régions touristiques, et c'est pourquoi nous considérons comme inacceptable le but visé par l'initiative de l'Action nationale.

En effet, pour nous, le problème de la vente d'immeubles à des étrangers ne constitue qu'un aspect particulier et limité d'un problème beaucoup plus vaste qui est celui de la spéculation foncière, qui sévit aussi dans notre pays et qui a de lourdes conséquences tant sur le plan économique que sur le plan social. Ce phénomène a des conséquences sur le plan économique dans la mesure où il restreint les possibilités de développement des activités productives. Il suffit de rappeler que, dans les régions touristiques en particulier, les capitaux servent plutôt à la conclusion d'opérations spéculatives qu'à des investissements productifs. Il faut aussi rappeler les conséquences fâcheuses que la montée des prix des terrains a eues sur le coût de production des biens.

Sur le plan social, ce phénomène a des conséquences défavorables dans la mesure où il contribue à accentuer le déséquilibre, sur le marché du logement, entre la construction de résidences primaires et celle de résidences secondaires, avec tous les effets négatifs, que l'on peut facilement imaginer, qu'il a sur le prix des terrains, de la construction et des loyers, mais aussi dans la mesure où ce phénomène porte atteinte à l'identité culturelle d'importantes régions du pays. Dans ce contexte, nous sommes conscients du fait que les mesures qui, pourtant, s'imposent dans ce secteur limité ne peuvent à elles seules assurer une utilisation sociale et non spéculative du sol et empêcher son bradage dans tous les cas qui n'ont aucun rapport avec les ventes aux étrangers et qui concernent aussi les opérations spéculatives effectuées par des Suisses.

Mais cela dit, c'est un fait que, en particulier dans les régions touristiques, la spéculation liée à la vente d'immeubles à des étrangers constitue un des aspects majeurs et des plus préoccupants de ce phénomène, et qui demande des mesures de restriction beaucoup plus sévères que celles que l'on a adoptées jusqu'ici et que celles que propose, pour finir, le projet issu des travaux de la commission. A l'appui de cette argumentation, je me bornerai à vous donner quelques chiffres concernant le Tessin, un des cantons qui est particulièrement concerné par cette loi. Au Tessin, le nombre des transactions immobilières a augmenté en 1981 de 12 pour cent et leur valeur totale dépasse 1116 millions. Ces transactions ont été en grande partie la réserve de chasse privilégiée des étrangers, par l'intermédiaire de spéculateurs locaux, il faut bien le dire. En effet, dans ce total, la part des Italiens a passé de 54 millions en 1975 à 173 millions en 1981, soit une augmentation de 135 pour cent, et celle des Autrichiens et des Allemands, durant la même période, de 38 millions à 184 millions, soit une augmentation de près de 500 pour cent. Les conséquences de cette augmentation sur les prix des terrains ne sont pas difficiles à imaginer. Je me bornerai à signaler qu'à Massagno, Breganzona, Gentilino, Montagnola, lieux situés aux alentours de Lugano, ville touristique par excellence, le prix du mètre carré de terrain variait entre 10 et 15 francs en 1950. Aujourd'hui, on le paie même entre 400 et 600 francs le mètre carré. Evidemment, ce n'est pas seulement la consé-

quence de la vente d'immeubles à des étrangers, mais cette dernière a certainement joué un rôle important.

Concrètement, cela se traduit au Tessin par un déséquilibre croissant entre la construction des résidences secondaires et celle des résidences primaires.

Encore quelques chiffres concernant le Tessin et qui ont valeur d'exemple. Je me réfère à une étude de l'Office cantonal de statistiques publiée le mois dernier et dont il ressort qu'au Tessin, le nombre des résidences secondaires s'élevait en 1980 à 31 404, soit une augmentation de 84 pour cent par rapport à l'année 1970. Il ne s'agit évidemment pas de résidences secondaires appartenant uniquement à des étrangers. L'étude en question indique encore que le nombre de résidences secondaires au Tessin représente 30 pour cent de toutes les habitations de ce type en Suisse.

A propos de cette situation, permettez-moi de vous faire part d'une considération qui n'est pas la mienne, mais celle d'un journaliste du quotidien officiel du Parti démocrate-chrétien tessinois, qui dit ceci:

«Una tale situazione minaccia l'esistenza e lo sviluppo stesso del nucleo, familiare, perché legato fra l'altro in misura proporzionale alla scarsità di alloggi adeguati e a prezzo abbordabile. Di stabili d'appartamento, si sa, ne vengono costruiti sempre meno, anche per la particolare situazione economica del momento, ma non solo: il numero degli alloggi venduti in condominio aumenta continuamente e non pochi palazzi, come è recentemente capitato a Muraltto, sono trasformati in case di vacanza, naturalmente più redditizie, e gli inquilini costretti ad abbandonare il comune alla ricerca di una nuova sistemazione. A nessuno certo si può e si deve negare il diritto di disporre una propria residenza secondaria, ma d'altra parte non è immaginabile che ciò avvenga a solo vantaggio di persone provenienti da via, estranee al nostro paese», e l'articolaista concludeva dicendo che s'impongono «provvedimenti rigorosi.»

Je ne puis qu'approuver de telles conclusions. Voilà pourquoi nous sommes favorables à l'entrée en matière et pourquoi nous sommes opposés aux propositions des collègues Cotti et Barchi qui nous recommandent de ne pas entrer en matière ou, subsidiairement, de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral. En effet, l'argument selon lequel ce projet de loi n'est pas conforme à la constitution fédérale, me semble cacher un autre objectif.

Voilà aussi pourquoi nous sommes favorables à des mesures plus sévères. Celles proposées à la suite des travaux de la commission ne sont pas, à notre avis, complètement satisfaisantes, et ce d'autant plus, il faut le souligner, que nous sommes confrontés avec une initiative populaire extrémiste qui, en l'absence d'un texte de loi vraiment efficace, pourrait rencontrer l'adhésion populaire et donc obtenir des résultats qui seraient encore plus fâcheux d'un point de vue général.

Pour nous, les points importants d'une telle loi doivent être: premièrement, la claire volonté de combattre, au moyen de la limitation des autorisations, l'activité spéculative liée à la vente d'immeubles à des étrangers. Le nombre d'autorisations doit être sévèrement limité et progressivement diminué ainsi que le propose le projet de loi, mais avec des dispositions encore plus sévères. J'illustrerai nos positions à ce propos lors de la discussion de détail. Deuxièmement, l'adoption de mesures permettant de limiter au maximum les possibilités d'éluder la loi. L'inclusion dans le contingent des appart'hôtels va dans ce sens. Troisièmement, la formulation de directives précises pour les cantons et les communes, cela encore une fois, dans le but d'éviter tout détournement de la loi sous la pression des milieux immobiliers locaux intéressés.

Si, d'une manière générale, ces principes sont prévus dans le projet de loi en discussion, nous devons dire que les dispositions prévues sont encore insuffisantes et représentent même un pas en arrière par rapport au projet initial du Conseil fédéral. Cela est vrai en particulier en ce qui concerne les contingents d'utilisation, aux articles 8b et 34,

et pour les motifs impératifs de refus, à l'article 9, lettre g, ou encore à l'alinéa 2, lettres a et b. Nous nous prononçons à ce propos en faveur de mesures plus sévères ainsi que la demande en général une minorité de la commission. Il est aussi évident que nous nous opposons aux diverses propositions de minorité ou de majorité visant à affaiblir encore ultérieurement le projet de loi. Notre attitude finale, je dois le dire clairement, dépendra du sort qui sera réservé à ces diverses propositions. Ceux qui s'opposent à des mesures sévères soutiennent – et on l'entendra encore dans ce débat – qu'en agissant ainsi l'on ne tient pas compte des intérêts des cantons touristiques et des régions de montagne que l'on finit par discriminer et pénaliser.

A ce propos, en conclusion, je formulerai quelques réserves quant à cette argumentation qui, en réalité, cache quelquefois ou même souvent la défense des intérêts particuliers des milieux immobiliers, voire de spéculateurs, surtout des milieux suisses.

Eu égard aux effets négatifs que la vente exagérée d'immeubles à des étrangers a sur le prix des terrains, sur le coût des logements et même sur le plan de la concurrence au tourisme et à l'hôtellerie traditionnelle, je suis d'avis qu'une grande majorité de la population des régions touristiques et des régions de montagne a tout à gagner d'une politique plus sévère. De toute manière, c'est une honte que les locataires soient obligés de quitter des logements dans les villes et dans les villages pour faire place aux appartements de vacances qui sont prévus pour la vente aux étrangers. Même les milieux touristiques ont tout à gagner d'une telle politique et, à ce propos, je voudrais citer quelques considérations du directeur de l'Office du tourisme de Lugano, lors d'une conférence sur le problème du tourisme, afin de vous démontrer que, même au Tessin, certains pensent qu'il faut prendre des mesures plus sévères, et on ne les trouve pas seulement dans les milieux de gauche. M. Foglia, le directeur, disait que l'industrie touristique est mise en difficulté par les pressions du capital qui cherche des débouchés plus rentables que l'hôtellerie. Et à propos de l'activité parahôtelière des appartements, reprenant les thèses du professeur Krippendorf sur la situation du tourisme, il dit ce qui suit, je le cite en italien:

«Lo scopo primario dell'investimento in tale settore non è lo sviluppo turistico di una regione. Si tratta di operazioni finanziarie, e pertanto il loro scopo risiede nel profitto immediato. Molta gente da noi, mi riferisco al Ticino, vive della vendita dello sfruttamento del territorio; spesso si tratta di non ticinesi. Così mentre edilizia e turismo dovrebbero andare a braccetto, invece si danneggiano. Il conflitto cresce poiché l'edilizia si orienta verso un continuo aumento quantitativo, mentre il turismo, quello vero, è interessato ad una stabilizzazione. Eccoli dunque questi aspetti negativi per il turismo, e anche per la popolazione locale dell'attività immobiliare. Alte spese dei comuni per le infrastrutture che devono essere realizzate per il massimo dell'utilizzo, bassi cespiti d'imposta, aumento dei prezzi dei terreni, aumento delle difficoltà e dei costi per le costruzioni degli indigeni.» Et encore à propos des résidences secondaires, il disait: «Per le residenze secondarie, invece, non dovrebbero essere fatte eccezioni, soprattutto in regioni dove l'offerta è superiore alla domanda, dal momento che vi sono a Lugano e dintorni più di 1000 appartamenti sfitti. Ecco perché il sottoscritto ... ha rivolto personalmente un appello al Presidente della Confederazione in occasione dell'Assemblea generale dell'ETT, chiedendogli di adoperarsi affinché la cosiddetta legge Furgler non solo venisse prorogata, ma anche resa più severa.»

Nous ne pouvons que souscrire à ces considérations et c'est pourquoi nous voterons l'entrée en matière et que nous nous battons afin que cette loi soit efficace, permettant vraiment de combattre le phénomène de la spéculation liée à la vente d'immeubles à des étrangers.

Muheim: Die sozialdemokratische Fraktion, die mich zu ihrem Sprecher bestimmt hat, hält dafür, dass eine gründli-

che Revision der Gesetzgebung über die Beschränkung des Grundstückerwerbes durch Personen im Ausland notwendig ist. Es muss nach unserer Auffassung endlich eine wirksame Bremse gegen den sogenannten Ausverkauf der Heimat geschaffen werden.

Das Problem ist nicht neu. Das Problem der gesteigerten Nachfrage aus dem Ausland nach Schweizer Grund und Boden besteht seit etwa 25 Jahren. Um die stark anwachsenden Verkäufe an Personen im Ausland auf ein normales Mass zurückzuführen, wurde im Jahre 1961 mit dem Bundesbeschluss die Bewilligungspflicht eingeführt, die das berechnete Interesse des Erwerbers zur Voraussetzung und Bedingung für den Erwerb machen wollte. Doch diese sogenannte Lex von Moos erwies sich – nach anfänglichen Erfolgen – mit den Jahren als ein wenig wirkungsvolles, ein stumpfes Instrument. Der Grund dafür lag darin, dass bei der Anwendung in gewissen Kantonen eine eigentliche Rechtsverwilderung Platz griff. Die Verkäufe an Personen im Ausland haben sich im Verlaufe der sechziger Jahre wiederum vervielfacht und die kritische Grenze zweifellos überschritten.

Aus diesem Grunde haben wir dann Anfang der siebziger Jahre eine umfassende Revision vorgenommen und mit dem revidierten Bundesbeschluss vom Jahre 1973 eine Verschärfung der bestehenden Regelung vorgenommen. Diese sogenannte Lex Furgler gilt heute noch. Sie versuchte vor allem, die Umgehungsgeschäfte besser zu erfassen und verstärkte die Bundesaufsicht über die Kantone. Mit diesen Änderungen wurde aber eine Sonderregelung für die Fremdenverkehrsorte eingeführt, die praktisch den Verkauf von Grundstücken an diesen Orten – besonders von Zweit- und Ferienwohnungen – freigab, soweit das ausländische Eigentum nicht einen erheblichen Umfang erreicht hatte. Sobald diese Grenze an einem Ort erreicht wurde, hätte eine Sperre eintreten sollen.

Aber – und ich glaube, das ist der Grund des Versagens – dieser Damm wurde durch die Verordnung des Bundesrates zugunsten der Fremdenverkehrsorte durchbrochen. Der Verkauf von Zweitwohnungen konnte trotz Sperre als Ausnahme bis zu zwei Dritteln oder drei Vierteln in einem Hause bewilligt werden; bei den Apparthotels betrug diese Ausnahmekquote sogar 100%. Die Ausnahmen wurden damit praktisch zur Regel gemacht. Die Sperre, die bei der für die Fremdenverkehrsorte sehr liberalen Regelung als Korrektiv hätte wirken sollen, wurde somit aus den Angeln gehoben. Man kann ruhig sagen: Die Verordnung hat das Gesetz ausgehöhlt; sie war schlicht und einfach gesetzwidrig. Ich habe das hier schon früher gesagt, und ich wiederhole es heute. Sie hat in das ohnehin weitmaschige Netz des Bundesbeschlusses ein grosses Loch gemacht, durch das sich die steigende Flut von Bewilligungen für Zweitwohnungen ergiessen konnte. Der Werbeslogan von Immobilienfirmen, dass jeder, der in der Schweiz ein Grundstück haben will, es auch bekommt, stimmt jedenfalls für die Fremdenverkehrsorte.

Die Lex Furgler hat also in den Fremdenverkehrsorten keine oder jedenfalls wenig Bremswirkung gehabt. Die Folge war wiederum die, dass die Verkäufe die kritische Schwelle erneut überschritten. In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wurde eine schärfere Fassung, eine stärkere Stellung des Bundes verlangt. Diese Entwicklung hat uns auch die Volksinitiative der Nationalen Aktion, die praktisch einen Stopp herbeiführen will, beschert.

Die sozialdemokratische Fraktion erwartet, dass jetzt ein griffiges Instrument zur Beschränkung des Erwerbes von Grundstücken durch Personen im Ausland geschaffen wird. Das Ziel soll nicht nur die Abwehr der Überfremdung des Bodens, d. h. eines übermässigen Anteils der Grundstücke in ausländischem Besitz, sein, sondern es geht ganz allgemein um die Wahrung der staatspolitischen, der volkswirtschaftlichen wie aber auch der sozialen und kulturellen Interessen der einheimischen Bevölkerung in unserem Land. Der kumulative und spekulativ geschaffenen Nachfrage aus dem Ausland muss entgegengewirkt werden. Wir erwarten energische Massnahmen gegen die Nachteile des

Ausverkaufs. Es ist bereits von anderen Kollegen auf die Steigerung der Boden- und der Mietpreise hingewiesen worden. Einem Einheimischen ist es an Fremdenverkehrs-orten kaum mehr möglich, selber Grund und Boden zu kaufen. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die immense Bauerei die sozialen Strukturen von Dörfern gesprengt hat. Viele Dörfer glauben, sie müssten zu Superstationen werden. Es sind schöne Landschaften durch Mammutbauten zerstört worden. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Umwelt gerade durch die ausländische Nachfrage überbeansprucht worden ist.

Es ist daher eine legitime Forderung, den Erwerb auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Die Zielsetzung darf aber nicht zu eng sein. Das möchte ich hier mit aller Deutlichkeit sagen. Es geht nicht nur darum, die Überfremdung abzuwehren, sondern es müssen vor allem die staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Nachteile verhütet werden. Selbstverständlich dürfen die wirtschaftlichen Interessen der Bevölkerung mit in Betracht gezogen werden, wenn man die Vor- und Nachteile abwägt. Ich möchte mich ferner dagegen wehren, dass sich die Massnahmen gegen die touristischen Regionen richtet. Da ich auch aus einer touristischen Region komme, habe ich volles Verständnis für diese Anliegen. Andererseits muss ich deutlich sagen, dass die Anwendung der Lex Furgler auch nicht in allen touristischen Regionen gleich war. Kollege Müller war hier am Pult. Er hat auf den Kanton Bern, vor allem das Berner Oberland, hingewiesen, wo man mit Verkäufen zurückhaltend war. Ich komme aus einer Region, der Zentralschweiz, wo ebenfalls eine Zurückhaltung festzustellen ist. Ich möchte das Ausspielen der touristischen gegen die nichttouristischen Regionen hier verurteilen. Ich möchte überhaupt die Frage stellen: Soll denn der Tourismus – oder muss er – durch Verkauf gefördert werden? Ich glaube, da haben unsere Nachbarländer, das Vorarlberg und das Tirol, den klaren Beweis geliefert. Sie verkaufen nämlich praktisch kein Terrain und haben trotzdem einen blühenden Fremdenverkehr. Es ist falsch zu meinen, der Fremdenverkehr müsse durch Verkäufe gefördert werden.

Neben den wirtschaftlichen sind aber auch die sozialen und kulturellen Interessen der einheimischen Bevölkerung zu berücksichtigen. Wir müssen auch an unsere Landschaft denken. Es geht vor allem darum, den Nachfragedruck von aussen zu verringern. Quantitativ weniger, wäre mehr für uns und würde allen besser dienen.

Die sozialdemokratische Fraktion stimmt grundsätzlich der Konzeption zu, wie sie von der Kommission entwickelt wurde. Es geht vor allem darum, die Bewilligungspflicht aufrechtzuerhalten. Wir wollen weder ein Verbot noch eine Freigabe, sondern es soll mittels der Bewilligungspflicht erreicht werden, diese Ausländerkäufe in den Griff zu bekommen und auf ein vernünftiges Mass zu beschränken. Man kann sich fragen, ob es richtig ist, dem Erwerber einen Rechtsanspruch einzuräumen. Wenn die Voraussetzungen entsprechend präzise umschrieben sind, ist das wohl zu verantworten.

Die neue Vorlage will sodann den Kantonen mehr Eigenverantwortung geben. Das tönt sehr schön, ruft aber nach einigen Fragezeichen nach den Erfahrungen, die wir in den letzten 20 Jahren gemacht haben. Das sage ich Ihnen ganz offen. So können die Kantone auf dem Gesetzgebungsweg eigene Bewilligungsgründe neben den eidgenössischen schaffen. Diese Gründe sind immerhin in der eidgenössischen Gesetzgebung genau aufgeführt. Die Kantone können andererseits bei den Beschränkungen weiter zurückstecken. Das ist in Ordnung. Und die Kantone sollen auch bei der Verteilung der Kontingente mehr Verantwortung tragen. Ich glaube, mit diesen Absicherungen ist es verantwortbar, die Kantone hier mehr einzuschalten.

Entscheidend scheint uns aber zu sein, dass bei den Zweitwohnungen – und das ist ja der grosse Brocken in diesen Verkäufen – die globale Kontingentierung Platz greift. So werden wir diese Verkäufe im Griff und in den Händen haben. Vor allem ist es entscheidend, und das möchte ich hier ganz klar aussprechen, dass nicht nur die Zweitwoh-

nungen, sondern auch die Apparthotels in das Kontingent einbezogen werden, sonst schaffen wir wieder ein Loch, genau wie in der Lex Furgler bei den Fremdenverkehrsorten ein Loch über die Ausnahmen gemacht wurde. Das muss also unbedingt einbezogen werden. Wir selber würden es begrüßen, wenn man dieses Kontingentsystem mit dem Quotensystem, das der Bundesrat vorgeschlagen hat, kombinieren würde. Wir werden diesbezüglich Antrag stellen.

Die Vorlage bringt ausserdem eine Bekämpfung der Umgehungsgeschäfte durch eine schärfere Erfassung der Immobiliengesellschaften, durch eine Verschärfung der Sanktionen und eine Verbesserung der Parteirechte des Bundes. Die sozialdemokratische Fraktion ist deshalb für Eintreten auf diese Vorlage. Sie wird sich aber gegen Verwässerungen wehren und wird im Gegenteil versuchen, noch da und dort die Maschen etwas enger zu knüpfen, um, gestützt auf die gemachten Erfahrungen, Missbräuchen vorzubeugen. Was wir erwarten und fordern, ist, dass nun endlich eine wirksame Bremse gegen den sogenannten Ausverkauf geschaffen wird. Wir wollen nicht das Kind mit dem Bade ausschütten. Wir können deshalb die Initiative der Nationalen Aktion nicht unterstützen. Sie geht allzuweit. Aber die Vorlage, die wir schaffen, muss indirekt – das ist wiederholt gesagt worden – einen wirksamen Gegenvorschlag zu dieser Initiative darstellen. Und es sollte jetzt, im dritten Anlauf, möchte ich sagen, endlich gelingen, ein Gesetz zu schaffen, das wirklich die gewünschten Wirkungen erzielen kann.

M. Bonnard: La providence nous a fait don d'un beau pays. Depuis quelques décennies, nous vivons dans un état de grande stabilité politique. Comme nous étions pauvres et démunis, nous nous sommes rendu compte que nous ne pourrions nous en sortir qu'en travaillant beaucoup. Nous l'avons fait. Nous sommes devenus riches et assez puissants sur le plan financier. Cette beauté du pays, sa stabilité politique, cette richesse exercent sur beaucoup d'étrangers un attrait absolument irrésistible. Apparemment, en dépit du paradis qu'on leur promet souvent chez eux, ces étrangers ont plus confiance dans notre monnaie que dans la leur, ils sont plus confiants dans notre libéralisme que dans leur dirigisme d'Etat. Par milliers ils ont investi leurs économies chez nous en achetant force résidences secondaires et logements de vacances. Ils s'en est suivi des excès. Vous les connaissez. Ces excès justifient une intervention. L'intervention que nous proposons l'initiative des milieux que représente ici M. Oehen et, je pense, un peu M. Schalcher est absolument inacceptable. Le Conseil fédéral l'a clairement démontré dans son message et le groupe libéral au nom duquel je parle n'a strictement rien à rajouter à cette démonstration. Il vous invite lui aussi à rejeter cette initiative, à recommander son rejet et à la soumettre au peuple sans contre-projet direct.

Nous aurions souhaité quant à nous que le Conseil fédéral fît un pas de plus. Nous aurions souhaité qu'il soumette l'initiative au peuple avant toute discussion d'un nouvel arrêté ou d'une nouvelle loi sur l'acquisition d'immeubles par les étrangers. Nous redoutions en effet que les débats parlementaires fussent empoisonnés par la menace de l'initiative. Ce que nous craignons s'est bel et bien produit; tout au long des débats, la menace de l'initiative n'a cessé d'être brandie et la majorité de la commission a eu beaucoup de peine à éviter que ne sorte de ses travaux un projet excessif. Il vous appartiendra maintenant de ne pas céder aux armes que M. Schalcher brandissait devant nous tout à l'heure et d'éviter ce que la majorité a voulu précisément éviter.

L'absence d'un véritable contre-projet, c'est-à-dire d'une norme constitutionnelle offerte en alternative à celle que proposent les initiateurs, soulève, il est vrai, un problème, celui de la base constitutionnelle du projet indirect que représente le projet de loi. C'est précisément la question dont nous entendrons parler tout à l'heure – je pense – par MM. Barchi et Cotti. Le groupe libéral tient à dire aussi quelque chose là-dessus.

Pour fonder sa loi, le Conseil fédéral invoque tout d'abord la compétence générale de la Confédération en matière de relations étrangères. Cette compétence, il faut le dire très clairement, n'est pas convaincante. Le Conseil fédéral a besoin de trop d'explications pour la justifier. Et si elle était seule invoquée, le groupe libéral ne s'en contenterait en tout cas pas. Le Conseil fédéral se fonde aussi, c'est plus solide, sur l'article 64 de la constitution fédérale. Mais nous avons des doutes sur ce point également. En effet, la compétence – indiscutable celle-là – de la Confédération de légiférer en matière de droit civil, laisse subsister les compétences des cantons en matière de droit public. L'article 6 du code civil précise même que dans les limites de leur souveraineté, les cantons peuvent restreindre ou prohiber le commerce de certaines choses ou frapper de nullité les opérations qui s'y rapportent. Or, la réglementation que nous propose le Conseil fédéral est une réglementation de droit public et il eût appartenu aux cantons de la prendre en vertu de l'article 6 du code civil. L'article 64 de la constitution n'offre dès lors guère une base vraiment solide de la loi envisagée. Mais voici la question suivante: les cantons pouvaient-ils effectivement prendre les mesures nécessaires? La législation de droit public que le code civil réserve à la souveraineté et au pouvoir des cantons doit remplir elle-même certaines conditions. En particulier, dit la jurisprudence du Tribunal fédéral, elle ne doit contredire ni la lettre ni l'esprit du droit privé fédéral. Or, une réglementation cantonale qui irait aussi loin que le projet qui nous est aujourd'hui soumis, pourrait à mon sens être considérée comme contraire sinon à la lettre du moins à l'esprit du droit privé fédéral dont l'un des piliers est précisément la liberté des contrats. Peut-être bien nous trouvons-nous en définitive devant un vide juridique. Ni la Confédération ni les cantons n'ont peut-être le pouvoir indiscutable de régler les questions que nous cherchons à régler dans le projet qui nous est soumis. Cela étant, il eût sans doute été préférable d'élaborer une règle constitutionnelle conférant à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'acquisitions d'immeubles par les étrangers. Malheureusement, il est trop tard pour le faire maintenant mais je suis convaincu qu'il faudra le faire un jour.

Jusqu'ici la matière était réglée par un arrêté fédéral. Le Conseil fédéral nous propose de la faire par une loi et M. Cotti voudrait, lui, en rester au système de l'arrêté. La question est simple. Elle consiste à savoir si la situation de fait qui exige l'intervention du législateur fédéral est durable ou provisoire. En fait, elle dure depuis deux décennies. A vues humaines, elle est appelée à se prolonger. Sur ce point, nous suivrons donc le Conseil fédéral et non M. Cotti. Et pourtant, nous comprenons bien la position de notre collègue. En effet, une limitation aussi sensible du commerce immobilier représente – et nous le disons déjà à cette tribune en 1977 – une grave atteinte à notre ordre juridique, en particulier à la garantie de la propriété et à la liberté des contrats. Dans la mesure où M. Cotti entend, par sa proposition, s'opposer à ce que de telles atteintes durent à perpétuité, nous croyons que son idée doit demeurer présente dans nos esprits.

En 1977, lorsque le Conseil fédéral nous annonçait son intention de revoir l'ensemble de la législation en la matière, notre groupe lui avait demandé d'apporter de substantielles améliorations à la loi. Je dois dire qu'aujourd'hui, nous ne sommes que partiellement satisfaits. La loi telle qu'elle est sortie de nos délibérations est encore trop compliquée. Contrairement à la génération de nos devanciers, nous n'osons plus faire confiance ni aux juges ni à l'administration. Cela nous conduit à définir longuement des notions comme l'acte analogue à l'acquisition d'immeubles, la personne à l'étranger, la position dominante ou encore l'apparthôtel. Ou bien nous donnons des pouvoirs aux cantons mais nous croyons nécessaire de leur expliquer comment ils doivent s'en servir. Nous réglons les procédures applicables jusque dans le moindre détail. Et sous tous ses angles, malheureusement, la loi qui est sortie des délibéra-

tions de notre commission ne représentera que peu de progrès par rapport à la situation actuelle.

Sur d'autres points, en revanche, il faut le dire, la loi future sera meilleure. Ce qui à nos yeux est essentiel, ce sont les pouvoirs dont disposeraient les cantons, même si ces pouvoirs ne peuvent s'exercer que dans un cadre relativement strict. La façon dont notre population ressent l'acquisition d'immeubles par les étrangers varie éminemment, d'une région à l'autre du pays et à l'intérieur d'une même région d'un groupe de population à un autre groupe. La Confédération n'est pas en mesure d'appréhender ces différences souvent subtiles. Les cantons le feront mieux.

A vrai dire, tous nos collègues ne partagent pas ce sentiment. Je laisserai de côté, si vous le voulez bien, aujourd'hui les centralisateurs à tous brins, ceux qui, dans tous les cas, ne voient de salut que par Berne. Les débats au sujet de cette loi m'ont révélé les tenants d'une nouvelle philosophie, à la fois plus subtile et plus redoutable. Les défenseurs de cette philosophie s'affirment fédéralistes. Ils veulent des cantons forts. En revanche, se fondant sur le principe d'égalité, ils veulent que les cantons forts traitent les mêmes problèmes de la même manière. C'est pourquoi, tout en acceptant que les cantons reçoivent de nouveaux pouvoirs, ils proposent des prescriptions qui, finalement, obligent tous les cantons à régler les mêmes problèmes dans le même sens. La proposition de majorité à l'article 8b est, à cet égard, absolument typique.

Le groupe libéral rejette cette position politique. A nos yeux, le fédéralisme vise notamment à protéger les diversités. Il réunit des Etats qui éprouvent le besoin de s'unir pour être plus forts mais qui, à cause de leur diversité même, répugnent à se fondre dans un moule unique. Si, dans le cas particulier, le groupe libéral entend donner de nouveaux pouvoirs aux cantons, c'est parce qu'il est convaincu que ces cantons ressentent les problèmes différemment et qu'ils doivent, par conséquent, pouvoir les régler, dans un certain cadre, de manière diverse. Du reste, l'égalité de traitement, qui exige qu'un problème déterminé soit réglé de façon semblable sur l'ensemble du territoire suisse, n'est pas le seul critère qui doive inspirer les solutions que nous mettons sur pied. Ces solutions doivent aussi être ressenties comme justes dans toutes les parties du pays. Or, en cette matière, les solutions uniformes ne seront pas nécessairement ressenties comme justes. Le Bâlois ou le Zurichois, je le dis sans méchanceté, peut se réjouir aujourd'hui des mesures que nous prenons parce qu'elles contribuent à améliorer la qualité de sa vie durant ses week-ends de ski et ses vacances de montagne, mais le petit agriculteur valaisan ou tessinois qui, lui, ne peut subsister que grâce aux revenus accessoires qu'il trouve dans le tourisme ou la construction, est peut-être beaucoup moins enchanté. Et je débouche ainsi sur une dernière réflexion.

En vertu de l'article 7, 1^{er} alinéa, lettre a, de notre projet, le commerçant, le fabricant, l'industriel étranger a le droit d'acquérir un immeuble en Suisse pour y faire un commerce, y fabriquer ses produits ou exercer quelque autre industrie. Cette règle existe déjà aujourd'hui et les cantons industriels du pays en ont largement fait usage. Et pourtant, cette pratique n'est pas sans danger. Nous avons vécu et nous vivons des exemples cuisants d'entreprises étrangères qui, d'un jour à l'autre, ferment leurs portes et mettent leurs ouvriers au chômage. J'ai eu l'audace de le faire remarquer à certains amis de cette région qu'on appelle chez nous le triangle d'or. La réponse a été absolument fulgurante: il n'est pas question, dans l'esprit de ces amis, de restreindre en quoi que ce soit le droit des industriels étrangers d'acheter chez nous des immeubles. Dans la mesure où ces amis auraient des représentants parmi vous, c'est possible, j'aimerais tout de suite les rassurer: je ne proposerai pas de restreindre le droit auquel ils tiennent tant. J'en connais trop les avantages. Mais je leur demande un tout petit effort de compréhension à l'égard des régions dont la seule industrie possible est le tourisme et les différents travaux qui lui sont liés. Sans aucun doute, nous devons

empêcher à l'avenir les erreurs qui ont été commises jusqu'ici. Le projet doit nous permettre d'y parvenir. Cela dit, nous devons nous garder de toute règle qui restreindrait à l'excès le pouvoir des cantons de conduire en cette matière la politique qu'ils estiment conforme à leurs besoins et non pas aux besoins de qui que ce soit d'autre. Le projet va dans ce sens et nous vous recommandons d'entrer en matière.

M. Barchi: Je plaide en faveur du refus de l'entrée en matière et, si celle-ci devait néanmoins être décidée par notre conseil, je demanderai le renvoi du projet de loi au Conseil fédéral, si vous me le permettez, Monsieur Dafflon! En premier lieu, je constate, avec M. Bonnard, que la loi fédérale proposée n'a pas de base constitutionnelle. D'autres parlementaires, parmi lesquels d'éminents juristes bien plus habiles que moi, ont démontré que le premier texte en la matière, l'arrêté von Moos, ainsi que les textes subséquents, les différents arrêtés Furgler, n'avaient pas non plus de base constitutionnelle. Je me réfère aux interventions de juristes qui ont fait preuve d'une rigueur et d'une clarté exceptionnelles: M. Ferruccio Bolla en 1961 au Conseil des Etats et M. Franco Masoni en 1970 au Conseil national, et qui se sont appuyés sur les avis de constitutionnalistes de grande renommée tels que les professeurs Hans Huber, Herold et Guggenheim. Le Conseil fédéral a d'ailleurs toujours été conscient de cette faiblesse, et quand je dis faiblesse, j'emploie un euphémisme. On ne peut pas sérieusement partager l'avis du Conseil fédéral, et M. Bonnard ne l'a pas fait non plus, selon lequel la base découlerait de l'article 64 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit privé lorsqu'on est conscient que les limitations prévues par la loi sont, dans leur substance, clairement du ressort du droit public.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a été évoquée notamment par M. Bonnard, les cantons ne pourraient pas édicter des limitations analogues parce qu'il s'agirait de normes de droit public qui éludent le droit civil fédéral et en contredisent la lettre ou l'esprit.

Les mêmes normes de droit public qu'on défend aux cantons d'édicter peuvent toutefois être imposées – c'est la conséquence de cette loi – par la Confédération, même si celle-ci n'a reçu aucune compétence en la matière. Moralité: comme disaient les Romains: *Quod licet Jovi non licet bovi* (Ce qui est permis à Jupiter n'est pas permis aux bœufs).

Je n'ai pas fait partie de la commission. Partant, je dois me référer aux opinions exprimées par les membres de celle-ci pour répondre tout d'abord à M. Houmard qui, ce n'est pas farine de son sac, a dit que, finalement, la compétence découle du fait que la Confédération est compétente dans le domaine des affaires étrangères. Par analogie, on pourrait dire que la Confédération a aussi la compétence de légiférer en matière de culture de bananes en Sibérie. On pourrait le soutenir sans autre.

M. Couchepin, qui a fait partie de la commission et qui est un excellent juriste, a abouti à la même conclusion que moi et que M. Cotti: la loi n'est pas conforme à la constitution. «Il serait possible – c'est une phrase de M. Couchepin – de trouver une base constitutionnelle, seulement si nous devons adhérer au principe d'une conception ouverte, d'une interprétation dynamique de notre constitution»; mais cela pourrait être seulement le cas par le biais d'une nouvelle constitution. Or, la révision totale de la constitution actuellement en vigueur, est encore, fort heureusement, lointaine. D'aucuns affirment qu'en contestant le principe de la constitutionnalité, nous apportons de l'eau au moulin de M. Oehen et de ceux qui invoquent l'inscription dans la constitution, d'une limitation du pouvoir d'aliénation des biens-fonds. Faisons-nous vraiment le jeu de ceux qui, voulant combattre le bradage du sol national, proposent en réalité le bradage d'importants principes de droit et surtout, une emprise du droit administratif sur le droit privé? L'acceptation d'un compromis dans le sens souhaité par

les rapporteurs évitera-t-elle cette emprise du droit administratif sur le droit privé? Celle-ci bien évidemment signifierait – je le dis ici à mes collègues du Parti radical – moins de liberté, plus d'Etat, davantage de bureaucratie, de travail pour les fonctionnaires, pour les avocats et pour les avocillons! Je ne crois pas que l'on puisse éviter cette conséquence; au contraire, ce compromis valorisera cette tendance-là. D'ailleurs, je pense que le peuple suisse aura assez de bon sens pour ne pas accepter les principes soutenus par M. Oehen.

Je vous livre une deuxième réflexion: les limitations prévues par cette loi appartiennent de façon caractéristique au domaine du droit politique et celui-ci n'a rien à voir avec le domaine du droit privé. Charles de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, a écrit dans *L'esprit des lois*: «Il ne faut point régler par des principes de droit politique, les choses qui dépendent des principes du droit civil.» Cette règle est encore valable à notre époque qui, malheureusement, se caractérise par le déclin du droit et par la prolifération des autorisations administratives. Qu'il s'agit ici de droit politique, nous pouvons le constater en vérifiant les ordonnances de la pratique d'application de la loi Furgler. Cela ressort aussi du discours de M. Bonnard. En effet, Monsieur Bonnard, justement dans le domaine de l'acquisition de biens-fonds commerciaux, les conditions à remplir pour l'acquisition d'un hôtel par une chaîne hôtelière sont, dans la pratique, bien différentes de celles requises pour l'achat d'un terrain en vue d'installer une petite fabrique artisanale ou des bureaux commerciaux. Des facteurs de politique économique jouent, à un moment déterminé, un rôle décisif avec, comme conséquence, le mélange, la confusion dangereuse du droit privé et du droit politique nous éloignant de l'Etat libéral.

Je ne parlerai pas des procédures tracassières qui sont imposées aux citoyens suisses qui doivent acheter un bien-fonds, sous le nom d'une société anonyme. Tous les avocats ici présents les connaissent bien.

Enfin, je vous ferai part de ma troisième et dernière réflexion: pourquoi, ici, une loi, et non un arrêté fédéral? La réponse, je l'ai entendue fuser de tous les côtés: un arrêté fédéral qui, par sa nature, est limité dans le temps ne pourrait pas représenter un sacrifice suffisant sur l'autel du compromis, dans le but de convaincre le peuple à rejeter l'initiative de M. Oehen. Ce n'est pas là une façon sérieuse de légiférer. L'arrêté fédéral, justement parce qu'il a une durée limitée, permet d'adapter les normes à l'évolution de la réalité socio-économique. L'arrêté fédéral doit être renouvelé et par là, il pourra tenir compte des changements intervenus dans la vie économique et dans le contexte social et politique. La loi est un ouvrage conçu pour une longue durée, elle est rigide par son essence. Il sera difficile de la réviser, même en cas de nécessité urgente. Au cas où la loi entraînerait des conséquences fâcheuses, le seul moyen de sortir du mauvais pas sera de ne pas appliquer cette loi. Or, cette pratique est malsaine dans un Etat de droit.

Je répondrai maintenant tout d'abord à M. Schalcher: Herr Schalcher, ich empfehle Ihnen, ein nächstes Mal nicht über San Bernardino zu reisen, sondern ganz einfach bis Spiez zu fahren und Richtung Beatenberg zu gucken. Das ist nur eine Empfehlung. Puis à M. Carobbio, qui prétend que la spéculation est liée à la liberté: C'est exactement le contraire. Il y a certainement eu des cas de spéculation mais ils ne sont pas liés au principe de la liberté. Je vous donne un exemple: les vignobles, dans le canton du Valais, atteignent maintenant des prix de 100 à 120 francs le mètre carré. Il s'agit de terrains où l'on ne peut même pas construire un poulailler. Cela dépasse plus que dix fois la valeur du prix agricole dans un domaine où justement l'emprise étrangère n'existe pas, celui des vignobles et des vins. Mais ici la spéculation est surtout poussée par le régime des autorisations administratives et non par la liberté.

J'en arrive à la fin de mon intervention. Je vous ai donné les raisons pour lesquelles, dans le cas où l'entrée en matière

est adoptée, je demande un renvoi au Conseil fédéral, avec le mandat de transformer la loi en un arrêté plus simple et moins strict que celui actuellement en vigueur.

M. Cotti: Je vous ai proposé la non-entrée en matière, éventuellement le renvoi et enfin un arrêté limité dans le temps.

Je vous propose la non-entrée en matière mais ce faisant, je ne nie pas qu'il convient néanmoins d'agir: toute la question est de savoir par l'intermédiaire de quelle loi, dans quelle mesure et par quels moyens. Je suis d'avis que nous n'avons pas une base constitutionnelle s'opposant à celle des promoteurs de l'initiative. En l'occurrence, nous savons tous que la base constitutionnelle n'est pas établie. On s'est simplement référé à l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution qui confère la compétence de légiférer dans le domaine du droit civil. Or, maintenant, l'on se rend compte d'une incorrection en la matière, à savoir que le problème relève du droit public, comme tout un chacun peut aisément s'en rendre compte. Le message du Conseil fédéral le précise d'une façon explicite. Pendant les travaux de la commission, on s'en est bien rendu compte et la simple lecture de l'article 1^{er} de la loi qu'on nous propose nous permet de l'observer: «prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse». Il ne s'agit donc pas de régler des rapports entre citoyens mais plutôt d'empêcher, pour des raisons d'ordre politique général, une vente immobilière excessive aux étrangers. Cette incertitude constitutionnelle a conduit le Conseil fédéral à requérir une expertise dans le but de chercher une autre base. On a cru pouvoir le faire en se référant à une norme non écrite en matière de relations extérieures. On a affirmé: «Die Bundeskompetenz umfasst die Beziehungen zu ausländischen Staaten und supranationalen Organisationen.» Cette compétence s'exerce cependant par la voie de traités internationaux et ici il ne s'agit pas d'un accord international. L'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est un négoce entre privés, elle ne peut pas faire l'objet d'un accord international. Au-delà, nous procédons par une voie législative interne, chose qui ne se fait pas lors de la conclusion d'un accord avec un Etat étranger pour lequel il faut obtenir au moins le consentement de l'autre Etat, et ce me semble être la différence essentielle.

Je ne veux pas répéter ici d'autres arguments qui ont été avancés ce soir, ainsi que dans les débats qui ont eu lieu précédemment, dès 1961, et qui manifestaient des insatisfactions pour le manque de base constitutionnelle dans les arrêtés dont nous nous occupons. On a toujours parlé dans cette salle de la nécessité d'introduire dans la constitution une norme qui autorise à légiférer en la matière, mais rien ne s'est passé jusqu'à présent, si bien que nous devons nous livrer à des exercices fantaisistes pour en imaginer une et à des efforts de bonne volonté pour en reconnaître la validité. Je cite à cet égard une considération du juge fédéral Patry, le conseiller du gouvernement en la matière, qui a présidé la commission d'experts. Il affirme: «Le rapport sur la constitutionnalité m'a – écoutez-bien – dans une certaine mesure convaincu.» La locution «certaine mesure» laisse le problème ouvert de savoir dans quelle autre mesure il n'est pas convaincant. Etant donné la prudence des juges qui, d'ailleurs, ne sont pas appelés à se prononcer en la matière, puisque la vérification de constitutionnalité d'une loi est du ressort du Parlement, cette déclaration du juge fédéral Patry ne semble pas être particulièrement encourageante pour ceux qui croient à la constitutionnalité. Nous avons donc deux bases constitutionnelles inconsistantes, faibles, et nous croyons avoir assaini ainsi une situation, mais nous nous faisons la même illusion que l'entraîneur d'une équipe de football qui croit que «deux boîtes courent plus vite qu'un seul athlète sain».

A côté de l'absence de base constitutionnelle, la loi ne respecte pas les accords avec d'autres Etats. C'est ce qu'on appelle en allemand la «Völkerrechtliche Problematik». Je vous cite à ce propos une intervention de M. Furgler,

conseiller fédéral, faite en 1972 en réponse à un postulat qui demandait plus de rigueur en la matière:

«Schon die heutige Regelung lässt sich schwer mit der staatsvertraglichen Verpflichtung zur Gleichbehandlung vereinbaren.» Und weiter: «Streng rechtlich: eine Verletzung der Verträge wäre schon heute vorhanden.» (*Bulletin officiel*, 1972, p. 668).

Voilà donc un problème qui ne va pas passer inaperçu. On n'a pas changé les accords internationaux depuis lors. Je sais que dans ce pays le Parlement est porté à interpréter la constitution de façon extensive, mais aucune interprétation, téléologique ou historique, ne nous autorise à nier l'esprit et la lettre de la constitution. Nous sommes arrivés, dans ce pays, à des situations absurdes dans lesquelles une initiative populaire se propose d'obtenir le respect d'une norme constitutionnelle existante, je me réfère à l'initiative «pour la compensation de la progression à froid». Par de telles attitudes, nous nous rendons responsables d'une perte de crédibilité à l'égard du peuple, et par conséquent d'une perte d'intérêt du peuple pour les problèmes politiques. Nous croyons promouvoir des jugements qu'on appelle d'opportunité politique, mais ce faisant nous nous comportons plutôt, inconsciemment, comme cet homme politique anglais qui disait: «La loi, je ne dois pas m'en occuper, j'ai le pouvoir.» Je ne fais pas un simple exercice juridique, mais si l'on passe d'un régime provisoire à un régime définitif, si l'on fait d'un acte exceptionnel un droit permanent, alors la base constitutionnelle doit être sûre et garantie.

La loi Furgler, qui pourrait devenir une loi Friedrich, ne serait-ce que pour le nom qu'elle porte, ne peut pas devenir une loi contraire au libéralisme constitutionnel. N'oublions pas que nous sommes à même de promouvoir des normes qui constituent des catégories différentes de propriétaires: ceux qui peuvent vendre librement, ceux qui sont assujettis mais auxquels la loi accorde le droit de vente, ceux qui ne peuvent pas vendre du tout. Par là on crée donc différentes catégories d'acheteurs et, en somme, des propriétés qui se composent de droits différents, d'où différentes catégories de propriétés immobilières.

N'oublions pas que nous proposons une loi qui modifie le droit civil. Elle touche au droit de succession, au droit des obligations, et surtout au droit des sociétés anonymes. Et tout cela doit se passer sans qu'il y ait une base constitutionnelle sûre, voire dans la certitude bien connue que cette base n'existe pas; tout cela doit encore se faire en un moment où ce qu'on appelle le danger d'«Überfremdung» – j'utilise le mot allemand qui me semble plus clair – est diminué. En effet, la diminution de demandes d'achat atteint des proportions dramatiques, tout le monde peut en témoigner. On avait dramatisé l'emprise étrangère sur la propriété immobilière, on en a fait une question émotionnelle, et l'on sait maintenant que toute la surface vendue depuis 1966 jusqu'à aujourd'hui n'est que de 1700 hectares, une surface égale à celle d'une petite commune, telle celle de Seelisberg, et peut-être encore moins, car beaucoup de ces propriétés ont été vendues sous forme de propriétés par étage. Je me référerai, à cet égard, à l'étude de Jean-Daniel Delley, *Le droit en action, étude de mise en œuvre de la loi Furgler*, Ed. Georgi, Saint-Saphorin, 1982, à la page 302.

Je n'exagère vraiment pas, il s'agit de savoir quel rôle doit avoir l'Etat dans des affaires privées et si l'intérêt public est touché dans une mesure telle qu'une intervention étatique si lourde soit nécessaire dans cette matière de la vente aux étrangers, et même aussi dans des questions telles que, par exemple, les droits de succession, qui sont secondaires par rapport au problème dont nous nous occupons, ou encore l'interdiction du transfert d'un étranger à un autre, sans qu'il y ait une augmentation effective de la propriété étrangère en Suisse, allant ainsi au-delà des buts de la loi elle-même.

La vraie raison c'est – et M. Carobbio vient de me le confirmer par son intervention – que le problème est surtout d'ordre idéologique. C'est encore Delley, que je viens de citer, qui ne surprend personne en constatant le fait que notre collègue Muheim est un leader d'opinion en la

matière. Il a été actif dans son gouvernement, il a fait partie d'importantes commissions du Conseil national et de la commission d'experts et enfin il est membre de la commission du Conseil national. On fait de l'idéologie et cela ne dérange personne. Nous sommes aussi là pour faire de l'idéologie et pour forger des opinions, mais on le fait hors du cadre de la constitution, et cela n'est pas admissible.

Un autre aspect a trait à la solidarité. Nous créons au niveau fédéral une autre différence entre propriétés. Je me réfère à l'exception dont nous a déjà parlé M. Bonnard avec beaucoup d'exactitude: l'exception qui concerne les établissements de l'industrie et du commerce (die Betriebsstätte). Par cette exception, nous coupons la Suisse en deux parties, celle qui possède presque exclusivement la propriété industrielle, et celle qui ne dispose que de la propriété de type touristique. Liberté pour les uns, interdiction pour les autres. Les tableaux en appendice au message nous présentent l'aspect graphique le plus évident de cette division, avec une statistique en deux parties, dont une concerne les Grisons, le Tessin et les cantons de Vaud et du Valais et l'autre le reste des cantons. Il y a donc deux Suisses: 22 cantons et demi-cantons décident des problèmes de 4 cantons. Cela crée évidemment un problème de solidarité d'un autre ordre. Il y a, ou il pourrait y avoir une tension qui empêche l'examen objectif et indépendant là où le problème se pose. Vu les conditions régnant dans certaines régions du pays, il y a des communes où les résidences secondaires représentent – je me réfère au Tessin, Monsieur Carobbio – 50 pour cent des logements mais où seulement une petite partie de ces logements sont en mains étrangères. Les mesures à adopter doivent donc être d'un autre type que celles proposées par le Conseil fédéral. Elles doivent être d'ordre culturel, économique, social et d'aménagement du territoire. Elles doivent toucher à la condition de vie de nos citoyens. Il s'agit d'améliorer la vie commune – la convivenza – en considérant les conditions particulières du lieu. La solution ne peut être que de type fédéraliste. C'est bien, je pense, ce que voulait dire l'article du *Popolo e Libertà* que M. Carobbio vient de nous lire. Je vous félicite pour le bon choix que vous faites parmi les articles de presse, mais je ne peux guère vous féliciter de la mauvaise lecture que vous faites des articles que vous y trouvez. Donc, il y a deux types d'«Überfremdung», j'utilise toujours le terme allemand. Il y a une «Überfremdung» de type politique et une «Überfremdung» culturelle, chose qui a été dignement soulignée par M. Muheim, il y a un instant. Or, si nous prenons un cas pratique, l'Italien qui achète un appartement au Tessin n'apporte certes aucune atteinte à notre identité culturelle; tandis que la présence de Suisses d'autres cultures et d'autres langues, qui n'est pas pertinente du point de vue politique, porte atteinte à notre identité culturelle et linguistique. Je ne veux pas en tirer les mêmes conclusions que mon prédécesseur, M. Caroni, mais en déduire qu'en ce qui concerne l'«Überfremdung» politique, elle peut être de deux degrés différents. Elle peut être de nature culturelle ou pas. Pourquoi donc ne pas laisser, dans une vraie logique fédéraliste, la possibilité aux cantons de choisir le type d'«Überfremdung» qui n'est pas de nature culturelle. Ces faits n'ont pas été mentionnés en commission. Les Italiens, quoi qu'en dise la statistique citée par M. Carobbio, se trouvent actuellement exclus de tout achat. Les moyens de tenir compte de cette situation au point de vue pratique et non seulement dans la forme déclamatoire de la proposition de la minorité Muheim à l'article 1^{er}, «tenir compte des intérêts économiques, sociaux et culturels de la population», sont à disposition; il suffirait de les utiliser.

Pour conclure, je vous propose la non-entrée en matière, qui se justifie surtout par un manque de base constitutionnelle. Je me réserve d'intervenir successivement s'il le faut, quoique les arguments soient les mêmes, sur ma deuxième proposition qui demande le renvoi.

Oehen: Ich habe mich bemüht, die Protokolle der Verhandlungen inklusive die lange Reihe parlamentarischer Vor-

stösse zu unserem heutigen Geschäft, dem Ausverkauf der Heimat, seit 1960 durchzulesen. Dabei könnten einem die Tränen kommen ob soviel schriftlich festgehaltener Einsicht und gutem Willen, die in zwei Jahrzehnten lediglich dazu führten, dass der Ausverkauf unserer Heimat, die exorbitante Steigerung der Grundstückspreise und die brutale Verschandelung ganzer Landstriche mit lediglich immer grösserem administrativem Aufwand weiter betrieben wurden. Rund 1000 Verkäufe pro Jahr lösten 1960 den Alarm, d. h. den gesetzgebenden Akt, aus. Über 5000 Bewilligungen pro Jahr bildeten 1979 die Begleitmusik zu unserer Initiative. Aber rund 6000 Verkaufsbewilligungen vermochten 1980 den Bundesrat noch nicht von seinem verhängnisvollen Irrweg abzubringen. 20 Jahre eklatanten Misserfolges hindern ihn nicht, seine doppelte Zielsetzung, nämlich Zurückdämmung des Ausverkaufs der Heimat und gleichzeitige Förderung der Berggebiete über den Verkauf von Boden und Liegenschaften an Ausländer, mit seinem neuesten Gesetzesvorschlag weiterzuverfolgen. Fehler machen ist sicher in der Politik wie anderswo unvermeidlich. Berechtigte Warnungen in den Wind zu schlagen, weil diese aus der falschen Ecke kommen, ist üblich; wir haben es schon unzählige Male erlebt. Aber aus den Fehlern keine Konsequenzen zu ziehen, scheint mir doch unverzeihlich zu sein. Oder muss man vielleicht gar annehmen, dass alle die schönen Erklärungen nur zur Beruhigung der kochenden Volksseele dienten, damit die interessierten Kreise ihre Geschäfte um so ungestörter tätigen konnten und weiterhin tätigen können?

Der neue Gesetzesvorschlag, die Verniedlichung der heutigen Situation in der Botschaft und die wenig wohlwollenden Kommentare zu unserer Volksinitiative, die zweifellos eine wirksame Massnahme sein wird, durch Bundesrat und verschiedene Redner hier an diesem Pult, machen es schwer, diesen Verdacht nicht aufkommen zu lassen. Der Kommissionsreferent meinte am 7. Dezember 1960: «Die Anordnung staatlicher Massnahmen entspricht dem Gebot staatspolitischer Klugheit und Notwendigkeit. Die Enge des Raumes bei einer stets zunehmenden Bevölkerung zwingt einfach dazu, den vorhandenen Grund und Boden dem Schweizervolk zur Verfügung zu halten.» Wenn unser heutiger Kommissionsreferent meint, man solle die Situation nicht dramatisieren, so möchte ich ihm ein Zitat aus dem Votum des damaligen SP-Fraktionssprechers Arthur Schmid entgegenhalten. Arthur Schmid sagte schon 1960: «Man versucht, die Gefahr zu bagatellisieren, indem man darauf hinweist, dass erst ein geringer Prozentsatz der Gesamtfläche unseres Landes in ausländischem Besitz sei. In diesem Zusammenhang aber verdienen die Ausführungen der Botschaft besondere Beachtung. Sie zeigen, dass von der Gesamtfläche von zirka 41 000 Quadratkilometer bloss 15 000 Quadratkilometer, also bloss rund drei Achtel, normales, nutzbares Areal darstellen. Diese Tatsache macht es verständlich, dass die Schweiz mit ihrer stets wachsenden Bevölkerung besonders empfindlich reagieren musste und auch reagiert hat, indem die zusätzliche ausländische Nachfrage, die Nachfrage von Leuten, bei denen nicht in erster Linie der Preis eine Rolle spielt, sondern die zum Teil ihr der Besteuerung entzogenes Geld bei uns unter allen Umständen anlegen wollen, indem diese Nachfrage die Bodenpreise in geradezu katastrophaler Weise in die Höhe getrieben hat und zu einer Gefahr für unsere ganze Volkswirtschaft zu werden droht, deren Folgen noch nicht abzusehen sind. Auch die demographischen und kulturellen Gefahren einer Überfremdung sind für den Kleinstaat unverhältnismässig aktueller als für grosse Staaten.» Soweit damals Arthur Schmid.

Wie Sie wissen, ging die Entwicklung dauernd weiter. Sie haben sicher alle das Diagramm auf den Seiten 4 und 5 unserer Botschaft aufmerksam studiert. Bundesrat Furgler musste am 13. Dezember 1972 in diesem Saale feststellen: «Im Jahre 1961, als der erste Beschluss in Kraft trat, hatten wir 1086 Gesuche zu behandeln. Diese Zahl erhöhte sich bis zum Jahre 1968 auf 2349. Dann ging es sprunghaft nach oben. 1969 waren es 2963 Gesuche, 1970 3448 und 1971

4849 Fälle. Den Bundesrat erfüllte die Tatsache mit Sorge, dass die kantonalen und eidgenössischen Bewilligungs- und Rekursinstanzen 4849 Gesuche bewilligten und nur 183 oder 4 Prozent der Fälle ablehnten.» Im Ständerat meinte er bei der Behandlung desselben Geschäftes: «Ich glaube nicht, dass es etwas mit Ausländerfeindlichkeit zu tun hat, wenn wir sagen, der knappe Boden ist in erster Linie den Schweizern zur Verfügung zu stellen. Ein ungeahnter Zudrang von Personen aus anderen Staaten, auch wenn sie uns noch so sympathisch sind, heizt den Bodenmarkt an, führt zu überdimensionierten Bauzonen, treibt die Spekulation an. Wenn wir nun die heutige Situation beurteilen wollen, brauchen wir uns bloss in Erinnerung zu rufen, dass heute etwa 6400 Hektaren Boden in ausländischem Besitz sind und dass der Verkauf, auch wenn umstände halber etwas verlangsamt, ununterbrochen weitergeht. Dies mit allen bekannten Folgen auf unsere Landschaft, auf die Bodenpreise und nicht zuletzt auf die Moral der einheimischen Bevölkerung, der es verunmöglicht wird, selbst noch Boden zu erwerben. Selbstverständlich geniessen die Nutzniesser der Spekulation die Situation, auch wenn sie selbst an ihrer Moral auch Schaden nehmen. Aber das gehört in ein anderes Kapitel.»

Es dürfte uns allen – offenbar mit Ausnahme eines Kollegen, der aus dem meistverbetonierten Gebiet unseres Landes kommt – klar sein, dass wir auf dieses Geschäft, dem Evergreen schweizerischer Politik, auch von der Sache her gesehen, eintreten müssen. Auf die Volksinitiative haben wir ohnehin einzutreten.

Zu unserer Initiative an dieser Stelle nur eine erste Bemerkung. Diese Volksinitiative wird dank ihrer Klarheit, Einfachheit und Konsequenz eine endgültige Wende der unhaltbaren Entwicklung des Ausverkaufs der Heimat mit sich bringen. Auf einige Details und eine Wertung werde ich bei meiner Begründung zu Artikel 2 des Beschlusses A zurückkommen.

Ich möchte nicht verfehlen, an dieser Stelle unserer Kommission und speziell ihrem Präsidenten für die ernsthafte Arbeit zu danken, aus dem unbrauchbaren Vorschlag des Bundesrates einen diskussionswürdigen Gesetzentwurf entwickelt zu haben.

Wenn ich trotzdem Rückweisung an die Kommission beantrage, so einfach deshalb, weil der Zug abgefahren ist und ich es schade finde, drei Tage für die Besprechung eines totgeborenen Kindes einzusetzen. Das Schweizervolk ist über 20 Jahre am Narrenseil herumgeführt worden: Erst hiess dieses Narrenseil Lex von Moos, dann Lex Furgler, und dieses Narrenseil sollte nun wohl – es tut mir leid – zur Lex Friedrich werden.

Das Schweizervolk wird sich aber nicht noch einmal hinhalten lassen durch ein für den Normalbürger kaum lesbares Gesetz, sondern unserer einfach und klar formulierten Initiative zustimmen. An jene Fraktionssprecher, die so tun, als ob das Verbot des Verkaufs von Grundeigentum an Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung einen Zusammenbruch der Bautätigkeit im Berggebiet bewirken würde – als ob der Tourismus ernsthaft beeinträchtigt würde, wenn in Zukunft Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung keine Liegenschaften mehr kaufen können –, richte ich die dringende Bitte um mehr Sachlichkeit.

Ich bitte Sie also, den Nichteintretensantrag Barchi abzulehnen und auf die Gesamtvorlage einzutreten, jedoch den Rückweisungsantrag zum Beschluss B zu unterstützen.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr

La séance est levée à 19 h 45

Grundstückwerb durch Ausländer und Ausverkauf der Heimat. Bundesgesetz und Volksinitiative

Acquisition d'immeubles par des étrangers et bradage du sol national. Loi fédérale et initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1983 - 15:30
Date	
Data	
Seite	124-140
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 256

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.