

**Zweite Sitzung – Deuxième séance****Dienstag, 29. November 1983, Vormittag****Mardi 29 novembre 1983, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

*Ordnungsantrag – Motion d'ordre*

**Le président:** La conférence des présidents de groupe vous propose de limiter, ainsi que nous l'avons fait au cours des précédentes sessions, à cinq minutes le temps de parole pour les orateurs s'exprimant à titre individuel dans les débats d'entrée en matière. Il n'est pas fait d'autre proposition. Il en sera fait ainsi.

81.062

**Grundstückwerb durch Ausländer.  
Bundesgesetz  
Acquisition d'immeubles par des étrangers. Loi**
*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1588 hiervor – Voir page 1588 ci-devant

**Art. 10 Abs. 3***Antrag der Kommission**Abs. 3**Mehrheit*

Die Gemeinden können diese Einschränkungen von sich aus einführen. Die Kantone regeln das Verfahren.

*Minderheit*

(Jeanneret, de Chastonay, Cotti Gianfranco, Feigenwinter)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Iten*

Sie haben die Gemeinden zu ermächtigen, diese Einschränkungen für sich einzuführen.

**Art. 10 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

Les communes peuvent introduire ces restrictions. Les cantons règlent la procédure.

*Minorité*

(Jeanneret, de Chastonay, Cotti Gianfranco, Feigenwinter)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Iten*

Ils délèguent aux communes la compétence d'introduire ces restrictions.

**M. Jeanneret,** porte-parole de la minorité: En vous demandant, au nom de la minorité de la commission, de vous ranger à la proposition très sage du Conseil des Etats, qui joue résolument ici son rôle fondamental de chambre des cantons, nous vous invitons à trancher une question de principe.

Maintenant que nous sommes au début d'une nouvelle législature, il convient plus que jamais que le Parlement soit fidèle à une ligne rigoureuse, quand il débat des rapports institutionnels entre les différentes corporations de droit public suisses. Nous convenons parfaitement, et nous répétons ce qui a déjà été dit lors du premier débat en plénum et en commission, que cette loi est un contre-projet à l'initiative et qu'elle doit être suffisamment substantielle pour jouer ce rôle efficacement. L'exercice est à cet égard parfaitement réussi et chaque député peut avoir la conscience parfaitement tranquille.

Mais ce postulat, légitime en soi, n'autorise pas à aller au-delà de ce qui est indispensable, jusqu'à mettre en cause un principe permanent de l'équilibre confédéral, à savoir qu'il ne saurait y avoir de rapport direct entre communes et Etat central, indépendamment de la souveraineté des cantons sur les premières. La volonté est très nette chez certains députés de créer ce lien en vue de répondre à l'attente des auteurs de l'initiative. Nous déplorons que le Conseil fédéral, qui doit en cette matière être un gardien particulièrement vigilant de l'esprit de la constitution, invoque de fâcheux précédents, alors qu'il rappelle fort opportunément dans son message les critiques auxquelles avait donné lieu dans la consultation une telle solution.

Lui, dont le projet initial allait moins loin que la position de la majorité du Conseil national, à laquelle il s'est malheureusement rallié.

Au mois de septembre, à propos de l'examen de la loi sur la protection de l'environnement, nous avions déjà insisté sur ce point en disant que le Parlement, sauf circonstances absolument extraordinaires, ce qui n'est pas le cas ici, ne devrait jamais mélanger les compétences. Nous traiterons dans 15 jours de la répartition des tâches. C'est une œuvre permanente. Il ne faut pas dessiner en noir aujourd'hui ce que nous dessinerons alors en blanc. Que le Parlement sache faire passer les principes devant l'opportunité, c'est son devoir. Nous vous invitons donc sur ce point à éviter une nouvelle divergence avec le Conseil des Etats en adoptant la proposition de la minorité.

**Iten:** Ich habe Ihnen zu Artikel 10 einen Antrag gestellt, der möglicherweise eine Vereinfachung und eine Zeitersparnis bringt, denn falls er angenommen wird, hätte der Ständerat die Möglichkeit, einzulernen.

Die Ausgangslage ist folgende: Die Differenz im Artikel 10 bewegt sich vorab im formellen Bereich. Es ist ein Streit um den staatsrechtlichen Bart des Kaisers, indem der Ständerat die Auffassung des Nationalrates nicht teilen kann, wonach wir, als Bundesgesetzgeber, direkt an die Gemeinden Kompetenzen erteilen können. Der Ständerat stellt sich auf den Standpunkt, die Gesetzgebung des Bundes habe sich auch dort an die Kantone zu wenden, wo Dinge geregelt werden sollen, die in die Autonomie der Gemeinden gehören. Um diese beiden Komponenten miteinander zu verbinden, habe ich Ihnen den Antrag gestellt, Artikel 10 Absatz 3 so zu formulieren, dass die Kantone die Gemeinden zu ermächtigen haben, diese Einschränkungen im Sinne von Artikel 10 von sich aus auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet einführen zu können. Während der Nationalrat die politische Materie mit einem Verhältnis von 86 zu 43 Stimmen geregelt hat, den Gemeinden eben diese Kompetenz direkt zu verschaffen, möchte der Ständerat lediglich die Kompetenz an die Kantone geben, frei zu entscheiden, ob sie diese Ermächtigung an die Gemeinden weitergeben wollen oder nicht.

Mir scheint, es wäre schade, wenn unsere politische Idee an dieser Formfrage scheitern würde, und deshalb schlage ich eine Formulierung vor, die die staatsrechtliche Überlegung des Ständerates mit dem materiellen Politikum des Nationalrates kombiniert. Durch diese Lösung blieben zwar die Kantone Adressaten des Gesetzes, sie erhielten aber nicht nur die Ermächtigung, sondern den Auftrag, die Kompetenz zur Einführung dieser weitergehenden Beschränkungen an die Gemeinden weiterzugeben. Dies ist auch der Grund, weshalb ich die Lösung, wie sie von der Minderheit vorgetragen wird, nicht unterstützen kann. Es ist begreiflich, wenn sich

die Kantone für die Hoheit ihrer eigenen Gesetzgebung einsetzen. Es ist aber ebenso legitim, wenn sich die Gemeinden hier für ihre eigene Autonomie zur Wehr setzen.

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit folgen, schaffen Sie Rechtsungleichheiten, indem es nicht für alle Gemeinden in der Schweiz die gleiche Lösung gibt, weil es dann vom Entscheid des Kantons abhängt, ob sie auf ihrem Gemeindegebiet diese zusätzlichen Beschränkungen einführen können oder nicht. Ich bin aber überzeugt, dass dieses Problem der weitergehenden Beschränkungen am besten gelöst wird, wenn wir es in die Kompetenz der Gemeinden verlegen. Bei den Gemeinden ist man erfahrungsgemäss am nächsten beim Problem und am nächsten beim Bürger. Wesentlich ist, dass die Gemeinde viel schneller auf ihre Entwicklung reagieren kann, wenn sie nicht die Gesetzgebung des Kantons abwarten muss, sondern selber entscheiden kann. Sie kann reagieren, bevor es zu spät ist.

Aus diesem Grund empfehle ich Ihnen, den Artikel 10 Absatz 3 wie folgt zu formulieren: «Sie haben die Gemeinden zu ermächtigen, diese Einschränkungen für sich einzuführen.»

**Loretan:** Zwischen Mehrheit und Minderheit ist es unbestritten, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben sollen, die Einschränkungen gemäss Absatz 1 von Artikel 10 bis zur völligen Bewilligungssperre einzuführen. Während die Mehrheit den Gemeinden diese Befugnis im Gesetz, also von Bundesrechtes wegen, einräumen will, will sie die Minderheit mit dem Ständerat von einer kantonalen Ermächtigung abhängig machen. Mit 17 zu 4 Stimmen hielt die Kommission an der Fassung fest, die der Nationalrat im März 1983 mit einem Stimmenverhältnis von 2 zu 1 beschlossen hatte. Die freisinnig-demokratische Fraktion ist einhellig der Meinung der Kommissionsmehrheit: Festhalten an der Fassung unseres Rates. Warum dies?

Heute haben rund 250 Gemeinden von sich aus Beschränkungen für den Grundstückserwerb durch Ausländer beschlossen – bis zur Bewilligungssperre. Es gibt und gab Gemeinden, die Schwierigkeiten hatten, sich gegenüber ihrem Kanton durchzusetzen. Die Gemeinden sind entscheidend für die Ausformung und die Handhabung der Politik der Grundstückverkäufe an Ausländer. Hier begann denn auch die Gegenbewegung gegenüber den Exzessen, die in den siebziger Jahren unbestreitbar vorgekommen sind. Für das politische Gewicht und die Durchschlagskraft des neuen Gesetzes ist es von Bedeutung, ob der Bürger in der Gemeinde direkt auf das Geschehen Einfluss nehmen kann oder nicht, ob er hier die Notbremse ziehen kann oder nicht, ob er diese Gewissheit mit dem neuen Gesetz erhält oder nicht. Das Vertrauen in das Gesetz mit dem Artikel 10 Absatz 3 in der Fassung der Mehrheit ist zweifellos grösser als mit der Version der Minderheit. Vergessen wir eines nicht: Das Gesetz hat die Rolle eines Gegenvorschlages zur Initiative der Nationalen Aktion zu übernehmen.

Zu den grundsätzlichen föderalistischen Bedenken, die Herr Kollege Jeanneret hier erneut vorgetragen hat: grundsätzlich verstehe ich diese Bedenken. Es gibt indessen unzählige Beispiele für den direkten gesetzgeberischen Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden. Ich möchte auf eine erneute Aufzählung, wie ich dies im März 1983 getan habe, verzichten. Es scheint mir und unserer Fraktion, dass das politische Argument hier den Vorrang haben müsste gegenüber den rechtlichen Bedenken, die so gewichtig auch wieder nicht sind. Der Vergleich mit der Aufgabenteilung liegt meines Erachtens etwas schief, denn wir schaffen ja mit der Regelung gemäss Fassung der Mehrheit keine neuen verwaltungsmässigen und finanziellen Verknüpfungen zwischen Bund und den Gemeinden.

Zum Antrag Iten: Es ist immer verdienstvoll, Brücken schlagen zu wollen; das anerkenne ich durchaus. Wir müssen uns aber fragen, was beim Antrag Iten anders sei als bei der Fassung der Mehrheit. Eigentlich nichts. Auch mit dem Antrag Iten ist offenbar im Verfahren, das die Kantone zu regeln haben, ausdrücklich keine Zweckmässigkeitskontrolle vorgesehen. Die Frage der Zweckmässigkeit – ob die Gemeinden Beschränkungen sollen erlassen können oder

nicht – ist nach Meinung der Mehrheit von den Kantonen nicht zu prüfen. Es muss bei einer Rechtskontrolle bleiben. Bei der Zweckmässigkeitskontrolle ist es an den Kantonen zu entscheiden, ob die Gemeinden Beschränkungen einführen können oder nicht.

Der Antrag Iten enthält keine solche Möglichkeit; er entspricht somit in seinem Gehalt dem Antrag der Mehrheit. Umgekehrt enthält er einen «Befehl» an die Kantone, das zu tun, was die Mehrheit bereits in einer besseren und klareren Formulierung vorgeschlagen hatte. Deshalb glaube ich, dass wir auch Herrn Iten entgegenkommen, wenn wir bei der Fassung der Mehrheit bleiben. Es scheint mir wichtig zu sein, dass wir am seinerzeitigen Beschluss des Nationalrates deutlich festhalten und sowohl den Antrag der Minderheit als auch (ich bedaure das allerdings etwas, aber es muss so sein) den Antrag Iten ablehnen.

**Cotti Gianfranco:** Fra la versione del Consiglio degli Stati e quella del Consiglio Nazionale vi sono differenze di ordine logico, giuridico, costituzionale ma anche, e soprattutto, di ordine pratico. Il Consiglio degli Stati – tesi che io sostengo – vi propone di acconsentire ai Cantoni di delegare ai comuni determinate competenze per introdurre restrizioni di tipo legale alla vendita di proprietà agli stranieri. Questa proposta ha il pregio di essere conforme ai criteri che reggono i rapporti tra i singoli Stati e Cantoni da una parte e la Confederazione dall'altra. Questi rapporti poggiano sostanzialmente ed eminentemente sul principio della sovranità dei Cantoni. Saranno i Cantoni a cederla alla Confederazione per atto costituzionale o per modifica della costituzione, o a trattene questa sovranità e allora, se del caso, a delegarla ai Comuni. È questo un principio di diritto di tale evidenza e chiarezza da poter essere ritrovato non soltanto su tutti i testi di diritto costituzionale, ma addirittura sui libri di storia e di civica che si rivolgono agli studenti della media superiore. Citerò, per non uscire da quest'aula, Chevallaz; Histoire générale, 1974, edizione Payot, a pag. 433 «Nous sommes une confédération d'Etats qui cèdent une partie de leur souveraineté à une autorité commune».

Ebbene, noi con la frasetta apposta a piè dell'articolo 10 facciamo uno sgarro a questo principio, senza che ve ne sia una fondata giustificazione. Dopo esserci arrogati i diritti di legiferare in materia – e mi riferisco al dibattito di qualche mese fa in questa sala, e in particolare all'intervento dell'on. Pier Felice Barchi – trasferiamo parte di questa sovranità ai comuni passando disinvoltamente al di sopra dei Cantoni. A giusta ragione questa legge, correggendo per una volta in meglio i decreti attualmente in vigore e la pratica che se ne è sviluppata, tende, una volta stabilito un contingente, a lasciare a discrezione dei comuni l'utilizzo di questo contingente. Lascia addirittura ai Cantoni il diritto di adottare una legge che acconsenta – in casi particolari, articolo 8 – la vendita agli stranieri. Se i Cantoni non adottano una legislazione, la vendita in questi casi particolari sarà definitivamente bloccata. Ebbene, questa legge, che almeno nelle forme è apparentemente e speciosamente aperta al federalismo, nella sostanza non lo è. Essa fa invece il torto peggiore al federalismo, instaurando un tipo di rapporto diretto con i comuni. Questo rapporto diminuisce la presenza del Cantone che è il partner, l'interlocutore ideale voluto dalla Confederazione in questa legislazione e in altre istituzioni giuridiche. Non sono io naturalmente a misconoscere un interesse dei comuni al problema dell'inforestierimento. Ma, come lo Stato federale ha voluto assumersi la sovranità di legiferare in materia, proprio per creare unità di legislazione, non si vede perché questo principio non debba valere anche quando si tratti di far capo ai contingenti e ai mezzi di legislazione messi a disposizione dei Cantoni che debbono assumere il vero ruolo di legislatori. Sarà quindi il corpo legislativo, e non meramente l'esecutivo del cantone, ad adottare queste norme. Saranno i parlamenti cantonali, i rappresentanti del popolo e quindi anche dei comuni, che si pronunceranno su queste norme e che stabiliranno se nelle

contingenze di un certo cantone è opportuno o no subdelegare ai comuni certe competenze.

Non ne va qui della idoneità degli amministratori comunali ad individuare un problema e a risolverlo. Si tratta semplicemente di lasciare la scelta a chi ha una collocazione che gli accconsente un giudizio meglio fondato delle contingenze locali, siano esse di tipo sociale, urbanistico, culturale o più generalmente di tipo politico. Nel Cantone di Basilea Città, per esempio, il problema non si porrebbe nemmeno. Nel Canton Grigioni si porrà in termini diversi che non nella Svizzera centrale. A Ginevra, il problema sarà esaminato con altri criteri. Perché quindi volere generalizzare un principio a tutta la Svizzera. Perché volersi intromettere in un rapporto che interessa unicamente i Cantoni e i comuni? Per queste argomentazioni, onorevoli colleghi, vi propongo di adottare la formulazione proposta dal Consiglio degli Stati.

**Nef:** Ich glaube, es ist nötig, hier einmal deutlich zu sagen, worum es geht: darum, ob die Gemeinden, die vom «Ausverkauf der Heimat» direkt betroffen sind, die Notbremse ziehen können oder nicht. Die juristischen Bedenken, die hier immer wieder geäussert werden, sollten wir nach meiner Meinung hintenanstellen. Es ist doch nicht richtig, wenn die Kantone, die immer wieder auf ihre Souveränität gegenüber dem Bund pochen, nun ihrerseits alle ängstlich sind, wenn die Gemeinden ihnen gegenüber dasselbe fordern. Ich möchte Sie sehr bitten, der Mehrheit zuzustimmen und die Gemeinden zu ermächtigen, von sich aus die Notbremse zu ziehen, um zur Nulllösung zu gelangen.

**Rubi, Berichterstatter:** Die Herren Loretan und Nef haben bereits alles Nötige gesagt. Ich betone noch einmal: Die Ständekammer und die Kommissionsminderheit haben offenbar die Zeichen der Zeit nicht richtig erkannt. Es ist richtig, die Gemeinden direkt zu ermächtigen, für sich Beschränkungen einzuführen; das entspricht heute grösstenteils auch der Praxis. Über 250 Gemeinden haben von sich aus solche Beschränkungen eingeführt. Die Praxis zeigt zudem, dass die Gemeindeversammlungen in der Regel noch weiter gehen, als der Gemeinderat beantragt hatte. Ich bitte Sie also mit allem Nachdruck, am Beschluss der Kommissionsmehrheit festzuhalten.

Die hier geäusserten föderalistischen Bedenken möchte ich eher als Vorwand bezeichnen. Herr Loretan wies bereits darauf hin, dass hier schon verschiedene Durchgriffe bestehen, zum Beispiel in der Raumplanung, im Gewässerschutz, Umweltschutz und Bürgerrecht usw. Deshalb sind hier staatsrechtliche Bedenken in bezug auf die kantonale Souveränität nicht angebracht.

Ich bitte Sie, ein deutliches Zeichen zu setzen und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**M. Houmard, rapporteur:** L'article 10 introduit justement les restrictions plus sévères que nous avons évoquées à l'article 9 et ce, au niveau des cantons et des communes.

L'alinéa 3 de cet article avait déjà fait l'objet d'un débat en plénum: une minorité Müller-Scharnachtal précisait à l'intention des cantons qu'ils pouvaient déléguer aux communes la compétence d'introduire des restrictions tandis que la majorité donnait directement aux communes le pouvoir d'introduire des restrictions selon la procédure prévue par le droit cantonal. Cette dernière solution avait été acceptée par 86 voix contre 43. Le Conseil des Etats reprend pour sa part la proposition de la minorité et ne veut pas attribuer une compétence à la commune par la voie d'une législation fédérale. Le Conseil des Etats, par 21 voix contre 12, est d'avis que l'intention du législateur fédéral est suffisamment exprimée lorsqu'il est précisé, dans une loi fédérale, que le canton peut déléguer aux communes la compétence d'introduire des restrictions et que, par conséquent, la Confédération n'a pas à régler les accords entre les cantons et les communes.

Notre commission maintient la solution du Conseil national qui vise à inscrire expressément dans la loi fédérale la possibilité d'introduire des restrictions au niveau des com-

munes. Votre commission a toutefois modifié la rédaction de cet alinéa. Elle vous propose un nouveau texte ainsi rédigé: «Les communes peuvent introduire ces restrictions. Les cantons règlent la procédure». Ce texte rejoindrait en principe une proposition de minorité du Conseil des Etats. Quant à la proposition de M. Iten, elle est plus impérative que celle de la minorité et plus libérale que celle de la majorité. Elle introduit la notion de délégation et non de pouvoir, en précisant que les cantons délèguent aux communes la compétence d'introduire des restrictions. Il s'agit, bien évidemment, d'une décision politique avant tout. Les tensions éventuelles entre autochtones et personnes à l'étranger se situent au niveau des communes. Il est donc important que les communes suisses soient toutes placées sur un pied d'égalité et qu'elles disposent d'un instrument leur permettant de limiter l'emprise étrangère sur leur propre territoire, ceci indépendamment de toute intervention cantonale.

Cet alinéa permet de donner satisfaction à toute une couche de notre population traumatisée dans certaines régions, non sans raisons, par le bradage du sol national. Notre commission s'est ralliée à ce point de vue, pensant ainsi enlever une arme à ceux qui continueront à soutenir l'initiative et qui n'accepteront pas ce contre-projet.

En résumé, trois solutions sont proposées: la première, celle de la minorité représentée par M. Jeanneret, rejoint la solution du Conseil des Etats: les cantons peuvent déléguer aux communes la compétence d'introduire des restrictions; la deuxième, c'est la proposition de M. Iten: les cantons délèguent aux communes la compétence d'introduire ces restrictions. Enfin, la majorité de la commission, par 17 voix contre 4, vous recommande d'accepter son nouveau texte donnant aux communes le pouvoir d'introduire les restrictions désirées par la population locale. Je vous prie en l'occurrence de suivre la version de la majorité.

**Bundesrat Friedrich:** Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Es sind vor allem politische Gründe, abstimmungspsychologische Gründe auch, die für eine direkte Ermächtigung der Gemeinden sprechen. Und diese Gründe überwiegen meines Erachtens die staatsrechtlichen Bedenken, die hier vorgetragen worden sind. Die Gemeinden werden ja letztlich für die Politik auf ihrem Gebiet verantwortlich gemacht; dann müssen wir ihnen konsequenterweise auch das Instrumentarium zur Verfügung stellen, das sie brauchen, um eben dieser Verantwortung gerecht zu werden. Es ist zu Recht erwähnt worden, dass der Bund auch in anderen Bereichen auf die Gemeinden durchgreift. Wir schaffen also keinen Präzedenzfall.

Ich habe ein gewisses Verständnis für den Antrag Iten, glaube aber, dass er eine unnötige Komplizierung bringt. Nach der Mehrheit sind die Gemeinden durch Gesetz direkt ermächtigt. Herr Iten möchte nun den Umweg über die Kantone einschlagen, indem er die Kantone anhält, die Gemeinden zu ermächtigen. Bei dieser Lösung müssten wir in jedem Einzelfall prüfen, ob die Kantone das in ihren Einführungsgesetzen wirklich tun. Wenn sie es nicht tun, dann müssten wir sie nochmals dazu anhalten.

Wenn sie es dann immer noch nicht tun, müssten wir dann zu einer Ersatzvornahme schreiten?

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit deutlich zuzustimmen; dann wird auch der Ständerat einlenken.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	Offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Iten	Minderheit

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	136 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen

**Art. 11 Abs. 2, 13 Bst. b, 17 Abs. 2 Bst. c, 23 Abs. 4 Bst. b**  
*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 11 al. 2, 13 let. b, 17 al. 2 let. c, 23 al. 4 let. b***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 31 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Die Artikel 258 und 259 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege finden Anwendung.

**Art. 31 al. 3***Proposition de la commission*

Les articles 258 et 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale sont applicables.

*Angenommen – Adopté***Art. 32***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3*

Festhalten

**Art. 32***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3**Maintenir**Angenommen – Adopté***Art. 34***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 35 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Oehen*

... oder verworfen wird. Bei Annahme des Volksbegehrens ist das Ausführungsgesetz unverzüglich auszuarbeiten. Bis zu dessen Inkraftsetzung ist eine totale Verkaufssperre für Grundstücke – gemäss Artikel 3 dieses Gesetzes – an Ausländer zu erlassen.

**Art. 35 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Oehen*

...est retirée ou rejetée. Si l'initiative populaire est acceptée, la loi d'exécution doit être immédiatement élaborée. Jusqu'à l'entrée en vigueur de celle-ci, il y a lieu de décréter un blocage total des ventes d'immeubles, au sens de l'article 3 de la présente loi, aux étrangers.

**Oehen:** Ich darf davon ausgehen, dass die Revisionsarbeiten an diesem Gesetz vorgenommen wurden, weil wir alle erkannt haben, dass das heutige Gesetz nicht genügt. Wir sind demnach interessiert, dass möglichst rasch ein griffigeres Gesetz in Kraft tritt. Dabei denken wir sicher alle auch an

die «legalen» und illegalen Umwegungsgeschäfte, die nach Ansicht von Kennern ein höchst beunruhigendes Ausmass angenommen haben.

Nun zur Formulierung des Ständerates: Was bedeutet in seiner Formulierung «in den anderen Fällen», in der Mehrzahl also? Nach unserer Auffassung kann es ausser dem Fall der Annahme – dem wahrscheinlichen Fall der Annahme der Initiative der Nationalen Aktion gegen den Ausverkauf der Heimat – nur noch den Fall geben, dass die Initiative nicht angenommen wird. Was bedeutet also die Mehrzahl? Die Mehrzahl bedeutet doch wohl, dass man noch daran denken müsste, dass die Volksabstimmung auf unbestimmte Zeit verschoben würde, eine Absicht, die ich weder dem Ständerat noch Ihnen, noch unserer Kommission unterschieben möchte, die aber automatisch in die Diskussion kommt, wenn wir die Formulierung des Ständerates akzeptieren. Für den positiven Fall der Annahme der Initiative müssen wir aber – so scheint mir aus den eingangs erwähnten Überlegungen – daran interessiert sein, dass möglichst rasch ein Ausführungsgesetz ausgearbeitet wird. Deshalb mein Vorschlag: Bei Annahme des Volksbegehrens ist das Ausführungsgesetz unverzüglich auszuarbeiten. Und weil wir alle – oder jedenfalls die sehr grosse Mehrheit dieses Rates – mit dem bestehenden Gesetz nicht mehr einverstanden sein können, ist es richtig, dass in der Zwischenzeit (d. h. von Annahme der Initiative bis zur Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung) eine Verkaufssperre für Grundstücke an Ausländer gemäss Artikel 3 des Gesetzes erlassen werden müsste. Eine solche Verkaufssperre haben wir aus finanzpolitischen und aus währungspolitischen Gründen in den siebziger Jahren schon einmal gehabt. Dies hat sehr wohl und sehr gut funktioniert und könnte ohne allzu grosse Probleme für die Zeit der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes wieder eingeführt werden.

Ich bitte Sie also, im Interesse unserer Intentionen dem Ausverkauf der Heimat einen Riegel zu schieben und meinem Antrag zuzustimmen.

**Rubi, Berichterstatter:** Es darf sicher angenommen werden, dass dieses Gesetz im Verlaufe dieser Session bereinigt wird, und die Abstimmung über die Volksinitiative soll auch im nächsten Jahr stattfinden. Ich nehme an, Herr Bundesrat Friedrich wird in der Lage sein, einen diesbezüglichen Termin bekanntzugeben.

Der Beschluss des Ständerates stellt die nötige Koordination des Inkrafttretens des neuen Gesetzes mit der Erledigung der Volksinitiative her. Der neue Antrag Oehen stellt eigentlich eine Ergänzung der Initiative dar, die keine solche Verkaufssperre vorsieht. In der Kommission haben wir uns mit dieser Frage nicht befasst.

Ich möchte Sie aber bitten, der Kommission zuzustimmen, die die ständerätliche Fassung übernommen hat. Auf die rechtlichen Überlegungen wird nachher Herr Bundesrat Friedrich näher eintreten.

**M. Houmard, rapporteur:** Je crois que M. Oehen prête au Conseil des Etats des intentions qu'il n'a pas. En effet, nous lisons ce qui suit dans le *Bulletin officiel* de cette chambre: «Le Conseil des Etats modifie l'alinéa 2, qui traite du référendum et de l'entrée en vigueur, pour assurer une coordination entre l'entrée en vigueur de la loi et la décision portant sur l'initiative populaire contre le bradage du sol national.» Il s'agit donc en fait uniquement d'une question de coordination. Il n'entend pas repousser l'entrée en vigueur de cette loi aux calendes grecques. Le représentant du Conseil fédéral s'exprimera d'une manière plus détaillée sur cette intervention.

Nous vous recommandons d'approuver la version du Conseil des Etats.

**Bundesrat Friedrich:** Der Kommissionspräsident hat zu Recht bemerkt, dass dieser Antrag Oehen eigentlich eine Ergänzung der Initiative bedeutet. Es ist nicht der Zweck dieses Gesetzes, die Initiative zu ergänzen. Wenn in der ständerätlichen Fassung von «anderen Fällen» die Rede ist,

in denen der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt, so hat der Ständerat auch noch an den Fall gedacht, dass die Abstimmung über die Initiative erst nach dem 1. Januar 1985 erfolgt und die Initiative verworfen wird. Dieser Fall ist heute nicht mehr sehr wahrscheinlich, weil wir die Differenzen in dieser Session vermutlich bereinigen können. Dann wird der Bundesrat die Abstimmung ganz sicher im Laufe des kommenden Jahres ansetzen.

Trotzdem bin ich mit dem Antrag Oehen auch materiell nicht einverstanden. Die Annahme der Initiative würde selbstverständlich ein grundlegend neues Gesetz bedingen. Und die Ausarbeitung dieses Gesetzes würde ebenso selbstverständlich sofort an die Hand genommen. Aber die Ausarbeitung eines komplizierten Gesetzes braucht, das wissen wir alle, eine bestimmte Zeit. Eine totale Verkaufssperre in der Zwischenzeit, wie sie nun der Antrag Oehen verlangt, wäre ohne Zweifel unverhältnismässig. Zu denken ist da vor allem an Betriebsstätten, die ja vom Volksbegehren selber auch zugelassen werden (Abs. 2 Bst. a der Initiative). Im übrigen scheint mir hinter dem Antrag Oehen letztlich ein Denkfehler zu stecken.

Der Antrag dürfte nämlich ein frommer Wunsch bleiben; denn bei Annahme der Initiative würde dieses Gesetz ja aller Wahrscheinlichkeit nach nicht in Kraft gesetzt, weil sonst die Kantone für eine kurze Zeit nochmals alle Ausführungserlasse neu schaffen müssten. Das gäbe nicht nur ein gesetzliches Chaos, sondern das wäre letzten Endes Arbeit «für die Katze». Wir würden bei Annahme der Initiative mit grösster Wahrscheinlichkeit den geltenden Bundesbeschluss nochmals verlängern. Wenn aber dieses Gesetz gar nicht in Kraft tritt, dann hängt der Antrag Oehen vollständig in der Luft.

Ich beantrage Ihnen aus allen diesen Gründen, den Antrag Oehen abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission      offensichtliche Mehrheit  
Für den Antrag Oehen                      Minderheit

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

83.046

### Asylgesetz. Änderung Loi sur l'asile. Modification

Botschaft und Gesetzentwurf vom 6. Juli 1983 (BBl 1983 III, 779)  
Message et projet de loi du 6 juillet 1983 (FF 1983 III, 807)

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Proposition de la commission

Entrer en matière

#### Anträge Mascarin

Hauptantrag

Nichteintreten

#### Eventualantrag

(falls Eintreten beschlossen wird)

Unterstützung der Minderheitsanträge

#### Propositions Mascarin

Proposition principale

Ne pas entrer en matière

#### Proposition subsidiaire

(Si l'entrée en matière est votée)

Appui aux propositions de la minorité

**Bäumlin, Berichterstatter:** Wir stehen heute vor einer ungewöhnlichen und an sich sehr unerfreulichen Situation. Wir haben nämlich ein Gesetz zu ändern, das noch nicht drei Jahre in Kraft ist. Das geltende Asylgesetz wurde am 5. Oktober 1979 verabschiedet und dann auf den 1. Januar 1981 in Kraft gesetzt. Ich werde Ihnen erläutern, wieso es nach so kurzer Zeit zu diesem Revisionsvorhaben gekommen ist. Aber vorweg will ich sagen, dass Ihre Kommission am 7. und 8. November in Bern getagt hat. Sie hat – neben dem Departementschef, Herrn Bundesrat Friedrich, und seinen Mitarbeitern – in einem Hearing Herrn Staatsrat Fontanet aus Genf und die Herren Schmid und Kissling von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingswesen angehört und befragt. Selbstverständlich hat sie auch Kenntnis genommen vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens. Der Vorentwurf hatte im Vernehmlassungsverfahren überwiegend Zustimmung gefunden. Allerdings – das muss hervorgehoben werden – gab es auch eine recht vehemente Kritik von Seiten der Hilfswerke, also von Seiten der Organisationen, die speziell eng mit Flüchtlingen zusammenarbeiten haben. Dann gab es auch eine Opposition der Kirchen: die Bischofskonferenz und die evangelischen Kirchen haben sich kritisch geäußert.

In unserer Kommission hingen zunächst ein Rückweisungs- und ein Nichteintretensantrag in der Luft. Aber die Kommission hat schliesslich Eintreten beschlossen, und zwar mit 16 zu 0 Stimmen, bei 4 Enthaltungen. Anschliessend hat die Kommission allen Anträgen des Bundesrates zugestimmt. Es waren meist Mehrheitsbeschlüsse. In einem Fall war es nur eine sehr knappe Mehrheit, die schliesslich obsiegt hat. Ich werde auf Einzelheiten später zurückkommen.

Welches sind nun die Gründe, die den Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission zur Auffassung führen, eine Gesetzesrevision sei nötig? Die Umstände haben sich in den letzten Jahren eben geändert. Einerseits hat die Zahl der Asylanten stark zugenommen, andererseits haben sich Änderungen in der Zusammensetzung der Asylanten nach Herkunftsländern ergeben.

Zunächst zur Zahl der Asylgesuche überhaupt. Nach den Angaben, die der Kommission durch Herrn Direktor Hess unterbreitet worden sind, ergibt sich folgendes: Bis 1977 gab es durchschnittlich etwa 1000 Asylbewerber pro Jahr, vorwiegend aus den Oststaaten. In den folgenden Jahren haben sich die Gesuchszahlen wie folgt entwickelt: 1978: 1400 Personen, 1979: 1882 Personen, 1980 erstmals eine erhebliche Zunahme: 3020 Personen, 1981: 4226, 1982: 7135 Personen. Und die Entwicklung ist – wie wir vernehmen – kaum rückläufig. Bis Ende Oktober dieses Jahres kamen 6177 Personen. Diese Ausweitung der Zahl der Asylbewerber hat zu einer Überforderung der Verwaltung geführt. Bis Ende 1983 sind beim Bundesamt für Polizeiwesen rund 9400 hängige Gesuche zu erwarten. 9400! Und wenn nichts geschieht – auf welche Weise auch immer –, so rechnet man mit einem Bestand von 14 000 unerledigten Gesuchen bis Ende 1984. Stark belastet sind vor allem auch die Kantone, die für die Betreuung der Flüchtlinge und für die Kosten erster Einvernahmen aufzukommen haben. Hier ist zu sagen, dass die Kantone höchst ungleich belastet sind. Belastet sind vor allem Grenzkantone sowie Kantone mit bedeutenden städtischen Zentren: Genf vorab; Bern, Zürich und Freiburg sind ebenfalls stark belastet.

Nun Zahlen über die Herkunft der Flüchtlinge. Hier auch noch eine Bemerkung, die nötig ist, um die Situation etwas zu erklären. Früher kamen die Flüchtlinge weit überwiegend aus den Oststaaten, und diese Flüchtlinge haben wir recht gerne entgegengenommen. Da haben politische Sympathien gespielt, Antipathien gegen das Regime, vor dem sie sich geflüchtet haben. Mehr und mehr haben sich die Verhältnisse geändert. Immer grösser wird der Teil von Flüchtlingen, der von woanders herkommt. Herr Fontanet hat uns zum Beispiel gesagt, in Genf setze sich die Hälfte der Flüchtlinge seit etwa 1981 aus Afrikanern zusammen, die dann viel auffälliger wirken. Einige weitere Zahlen aus neuester Zeit: 27 Prozent der Flüchtlinge stammen aus der Türkei, aus Chile 16 Prozent, aus Zaire deren 11 Prozent. Nun ist zwar zu

## **Grundstückwerb durch Ausländer. Bundesgesetz**

### **Acquisition d'immeubles par des étrangers. Loi**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1595-1599
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 022

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.