

sei ein Unikum, hier in privatrechtlichen Verträgen eine strafrechtliche Sanktion vorzusehen, nur halbwegs zutreffend. Es stimmt zwar, dass es ein Unikum ist; es ist aber auch ein Unikum, dass wir eine Richtlinie in drei verschiedenen Rechtserlassen umsetzen. Zwei dieser Rechtserlasse kennen strafrechtliche Sanktionen; nur der dritte, nämlich dieser Bundesbeschluss, kennt diese Sanktionen nicht.

In der Kommission ist von der Verwaltung ausführlich dargelegt worden, weshalb es im vorliegenden Bundesbeschluss nicht genüge, nur zivilrechtliche Sanktionen vorzusehen. Der Konsument hat zwar, wenn auch mit einiger Mühe, die Möglichkeit, bei Nichteinhalten des Vertrages Schadenersatzansprüche aus unerlaubter Handlung oder Ansprüche aus «culpa in contrahendo» geltend zu machen. Dies würde ihm zwar in aller Regel den materiellen Schaden ersetzen. Die entgangene Ferienfreude wäre damit aber natürlich nicht zu ersetzen.

Ich will gerne zugeben, dass auch die strafrechtlichen Sanktionen Ferientäuschungen nicht werden verhindern können. Der Bundesrat hat aber ausgeführt, dass mit den strafrechtlichen Sanktionen präventiv dahingehend gewirkt werden soll, dass die schwarzen Schafe – von denen gibt es eben einige in der Reisebranche – diesbezüglich zugunsten des Konsumenten mit grösserer Sorgfalt arbeiten müssen. Für die seriösen Reiseveranstalter wären daher diese strafrechtlichen Sanktionen ohnehin ohne Bedeutung, vor allem weil man – wie wir bereits gehört haben – nur bestraft würde, wenn man vorsätzlich gehandelt hat. Die Frage, ob der Vorsatz schwer beweisbar ist, müssen wir hier nicht diskutieren. Dieses Problem stellt sich natürlich bei der Anwendung des Strafgesetzbuches in der Regel bei jedem Artikel.

Bei Einführung der strafrechtlichen Sanktionen ergibt sich für den Konsumenten ein weiterer Vorteil, indem eben bei Sachverhaltfeststellung – im Gegensatz zur zivilrechtlichen Klage – Strafrecht von Amtes wegen zur Anwendung gelangt.

Die Gründe, weshalb die Kommissionsmehrheit dem Rat – in Übereinstimmung mit dem Ständerat – die Streichung beantragt, liegen einerseits darin, dass diese Sanktionen nicht von Richtlinien verlangt werden, und andererseits darin, dass in anderen privatrechtlichen Verträgen auch keine entsprechenden Strafbestimmungen vorgesehen sind.

Namens der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie daher, sich dem Ständerat anzuschliessen; in der Kommission ist dieser Mehrheitsantrag mit 13 zu 8 Stimmen zustande gekommen. Sie werden mir aber zugestehen, dass ich persönlich für die Beibehaltung der strafrechtlichen Sanktionen stimme – selbst auf das Risiko hin, dass ich als Strafrichter künftig noch etwas mehr arbeiten müsste.

M. Frey Claude, rapporteur: Nous traitons ici de l'ensemble de la section 11, articles 20 à 22.

La directive communautaire ne prévoit pas de sanction pénale. La minorité pense qu'il faut en introduire une car elle y voit aussi un moyen de prévenir des abus. La majorité de la commission et le Conseil des Etats rappellent qu'on modifierait profondément l'esprit du droit privé, si pour toutes les violations de contrats, et afin de les éviter, on introduisait des sanctions pénales. Par 13 voix contre 8, nous vous demandons de ne pas aller au-delà de la directive, au-delà de ce qui est exigé par le Conseil des Communautés européennes. Nous vous demandons donc de suivre le Conseil des Etats et de biffer l'ensemble de cette section 11 qui traite des dispositions pénales.

Bundesrat Koller: Es ist tatsächlich auch hier so wie praktisch überall: Die EG-Richtlinien sehen immer nur die materiellen Vorschriften vor; mit welchen Normen sie sanktioniert werden, ist immer Sache der Mitgliedstaaten.

Weshalb hat Ihnen der Bundesrat hier neben zivilrechtlichen auch strafrechtliche Sanktionen, nämlich diese Antragsdelikte, vorgeschlagen? Der Grund war vorab derjenige der Kohärenz. Wie Ihnen der Kommissionspräsident näher dargelegt hat, wird die einschlägige Richtlinie zum Teil im UWG – sofern es um unrichtige Angaben in den Prospekten geht – und zum Teil in der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen um-

gesetzt. Dort finden wir Strafbestimmungen. Es schien uns daher angebracht – das Prinzip der Kohärenz der Rechtsordnung verlangt es –, gewisse materielle Normen auch hier mit Strafsanktionen zu belegen.

Es kommt noch ein zweiter Grund dazu: Die Verletzung der Normen über die Pflicht der Information der Konsumenten vor Vertragsabschluss und vor Reisebeginn – also beispielsweise die Verpflichtung, in den Prospekten auf die Passformalitäten hinzuweisen – würde durch die zivilrechtlichen Sanktionen – hier wohl vor allem aus unerlaubter Handlung oder «culpa in contrahendo» in Frage – nur sehr mangelhaft bestraft.

Das sind die Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat hier neben den zivilrechtlichen auch strafrechtliche Sanktionen vorschlägt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen

Art. 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Präsident: Artikel 23 können wir nur unter dem Vorbehalt der definitiven Regelung der Referendumsfrage genehmigen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	88 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

92.057-48

EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)

Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Aenderung

EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex)

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification

Botschaft II und Beschlussentwurf vom 15. Juni 1992 (BBI V 520)
Message II et projet d'arrêté du 15 juin 1992 (FF V 506)

Beschluss des Ständerates vom 24. August 1992
Décision du Conseil des Etats du 24 août 1992

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Ruf, Scherrer Jürg)

Nichteintreten

Antrag der SD/Lega-Fraktion

Nichteintreten

Antrag der Fraktion der Auto-Partei

Rückweisung des Geschäfts 92.057-48 Eurolex an den Bundesrat

mit dem Auftrag, klare Arbeitspapiere vorzulegen, welche den geltenden Gesetzestext, die Forderung des Acquis communautaire, den Entwurf des Bundesrates und den Entscheid der Kommission in der auf Fahnen üblichen synoptischen Darstellung zeigen.

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Ruf, Scherrer Jürg)

Ne pas entrer en matière

Proposition du groupe DS/Ligue

Ne pas entrer en matière

Proposition du groupe des automobilistes

Renvoyer le projet Eurolex 92.057-48 au Conseil fédéral en l'invitant à soumettre des documents de travail qui présentent avec toute la clarté souhaitable, au moyen des dépliants habituels, le texte de loi actuellement en vigueur, les exigences de l'acquis communautaire, le projet du gouvernement et la décision de la commission.

Iten Joseph, Berichterstatter: Im Rahmen der Eurolex-Revision haben Sie auch die sogenannte Lex von Moos, Lex Furgler oder Lex Friedrich zu revidieren.

Durch diese Gesetzgebung hat das Parlament seinerzeit Eingriffe in den an sich freien Immobilienmarkt beschlossen, und zwar mit Bezug auf die Ausländer.

Jetzt – bei der Eurolex – haben Sie diese Einschränkungen zu lockern. Es erfolgt eine Öffnung des Immobilienmarktes. Diese Öffnung erfolgt schrittweise und bezieht sich natürlich nur auf die Staatsangehörigen der EWR-Staaten. Etwas vereinfacht ausgedrückt könnte man sagen: Nach einer Uebergangsfrist von fünf Jahren hat die Lex Friedrich für Staatsangehörige aus EWR-Staaten keine Gültigkeit mehr. Ausgenommen ist der Erwerb von Zweitwohnungen als Ferienwohnungen.

Der Fahne können Sie entnehmen, dass zu den einzelnen Bestimmungen keine Minderheitsanträge vorliegen. Deshalb können wir davon ausgehen, dass die Detailberatung sehr schnell über die Bühne gehen wird. Wir möchten Ihnen deshalb beim Eintreten aufgrund der Beratungen der Kommission die folgenden Mitteilungen machen:

Die Revision – dies sei zunächst festgehalten – erfolgt nicht nur wegen der Eurolex. Es gibt auch andere Gründe, namentlich bereits eingereichte und von beiden Kammern überwiesene Vorstösse mit dem Ziel, die Lex Friedrich zu revidieren.

Seit dem Inkrafttreten der Lex Friedrich am 1. Januar 1985 hat sich die Zahl der erteilten Bewilligungen für den Grundstückserwerb durch Ausländer auf einem niedrigen Niveau eingependelt. So wurden im Jahre 1980 noch 5950 Bewilligungen erteilt, im Jahre 1982 noch 3094 Bewilligungen, und 1990 waren es nur noch 1139 Bewilligungen. Die letzte Zahl entspricht ungefähr dem jährlichen Durchschnitt seit 1985. Geht man von der 1990 bewilligten Gesamtfläche der Grundstücke aus, so entfallen auf die Betriebsstätten 79 Prozent und auf den Rest 21 Prozent. Diese 21 Prozent verteilen sich auf die übrigen Bewilligungsgründe wie Hauptwohnungen, Zweitwohnungen oder Ferienwohnungen.

Wir haben uns nach den Gründen für den Rückgang der Nachfrage erkundigt. Nach Meinung der Kommission liegen die Gründe nicht allein in den restriktiven Massnahmen, eben nicht allein in der Lex Friedrich, sondern zudem in den hohen Grundstückspreisen, in den hohen Hypothekenzinssätzen, allgemein in den hohen Lebenskosten in der Schweiz. Ebenso wenig gilt die Schweiz heute mehr als alleinige Insel der Stabilität.

Wesentlich zur Reduktion der Bewilligungsgesuche hat die Tatsache beigetragen, dass Deutschland das sogenannte Bauherrenmodell, also steuerliche Vergünstigungen für Grundstücksinvestitionen in der Schweiz, Mitte der achtziger Jahre abgeschafft hat. Ferner ist es wichtig festzustellen, dass nicht nur Ausländer in der Schweiz Grundstücke erwerben,

sondern dass auch Schweizer in erheblichem Ausmass Zweitwohnungen im Ausland kaufen. Das Biga hat zu diesem Thema eine repräsentative Erhebung vorgenommen und festgestellt, dass sich im Jahre 1989 bereits etwa 32,6 Prozent aller Zweitwohnungen, die Schweizern gehören, im Ausland befinden, vorwiegend in Frankreich, in Italien oder in Spanien. Eine Umfrage hat auch ergeben, dass rund 43 Prozent der befragten Schweizerinnen und Schweizer eine Zweitwohnung im Ausland kaufen würden und nicht in der Schweiz.

Die Kommission ist deshalb der Meinung, dass die Revision der Lex Friedrich nicht nur im Hinblick auf die Eurolex erfolgen soll, sondern auch aufgrund unserer aussenwirtschaftlichen Interessen, namentlich auch im Zusammenhang mit der Entwicklung beim Bodenrecht und bei der Raumplanung.

Die Teilrevision beschränkt sich zunächst auf das, was uns die Richtlinien vorgeben. Die Lex Friedrich stellt ja auf das Kriterium der Nationalität ab. Sie behindert also durch eine diskriminierende Regelung die Verwirklichung des freien Personenverkehrs, des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Kapitalverkehrs. Denn die Möglichkeit, Grundstücke zu erwerben, ist eine notwendige Voraussetzung dieser drei Freiheiten. Die Liberalisierung des Immobilienmarktes verlangt in allen Efta-Mitgliedstaaten grundlegende Rechtsänderungen, die jetzt im Prinzip auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens vorzunehmen sind. In Ausnahmefällen wurden Uebergangsfristen zugestanden.

Die Schweiz hat für die Freigabe der gewerbmässigen Immobiliengeschäfte und Kapitalanlagen in Grundstücken eine solche fünfjährige Uebergangsfrist ausgehandelt. Der Schweiz ist in diesem Bereich gegenüber allen anderen Efta-Staaten die längste Uebergangsfrist zugestanden worden. Dies ermöglicht uns eine schrittweise Öffnung unseres Immobilienmarktes.

Der Hauptteil der Revision besteht darin, dass wir in der ersten Phase bei der Lex Friedrich mit dem neuen Artikel 7a eine neue Ausnahme für Bewilligungen schaffen, nämlich eine Ausnahme für Angehörige von EWR-Staaten. Das heisst: Von der Bewilligungspflicht sind in Zukunft Angehörige von EWR-Staaten ausgenommen, die entweder in der Schweiz Wohnsitz haben oder/und hier arbeiten. Dies einzig für den Erwerb von Grundstücken für ihre persönlichen Bedürfnisse.

Ferner werden von der Bewilligungspflicht Personen ausgenommen, die einer selbständigen beruflichen Tätigkeit in der Schweiz nachgehen, und Unternehmungen, sofern sie das Grundstück zur Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit benötigen. Das sind Bereiche, die schon nach bisher geltendem Recht Ausnahme- bzw. Bewilligungsgründe waren. Wenn die Gründe substantiiert werden konnten, wurde schon nach bisherigem Recht eine Erwerbsbewilligung erteilt.

Interessant ist auch der Umstand, dass schon heute Ausländer, die im Besitz einer Niederlassung sind, also des sogenannten Permis C, wie Schweizer behandelt werden und Grundstücke bewilligungsfrei erwerben können. Demzufolge wird sich die Liberalisierung, die Sie jetzt zu beschliessen haben, lediglich auf die Ausländer mit dem Permis B erstrecken, also auf Ausländer mit der Aufenthaltsbewilligung. Wenn Sie einen Blick in die Ausländerstatistik des Bundesamtes für Ausländerfragen aus dem Jahre 1991 werfen, so waren im Dezember 1991 total 889 000 Personen im Besitz der Niederlassungsbewilligung, also nicht der Bewilligungspflicht der Lex Friedrich unterstellt. Zum gleichen Zeitpunkt waren demgegenüber 273 000 Personen im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung; das heisst, neu wird rund ein Viertel der Bewilligungspflicht nicht mehr unterstellt sein.

Die Kommission ist der Auffassung, dass wir den Immobilienmarkt jetzt nicht liberalisieren und öffnen können, ohne gleichzeitig an flankierende Massnahmen zu denken und uns zu überlegen, wie wir uns verhalten würden, wenn es zu unerwünschten Auswüchsen kommen würde. Die Kommission hat sich deshalb in einer Aussprache vertieft mit den möglichen Alternativen und Korrekturingriffen befasst. Im wesentlichen geht es darum, ein Instrumentarium für die Zeit nach dem Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist bereitzustellen.

Wir haben deshalb mit je einem Vertreter einer kantonalen Bewilligungsbehörde und des Bundesamtes für Raumplanung

ein Hearing durchgeführt. Wir haben dort einige Vorschläge gehört und diskutiert, wie man im Bereich der Raum- und Bodenplanung sowie der neuen Baugesetzgebung Massnahmen treffen könnte. Ich betone: Wir haben diese Massnahmen zunächst zur Kenntnis genommen und diskutiert, aber nicht beschlossen und auch nicht generell so gutgeheissen, wie sie vorgetragen wurden.

So wurde beispielsweise das kantonale Instrument des Erstwohnungsanteilplans vorgestellt. Es wurde auch das dänische Modell vorgestellt, das den bewilligungsfreien Erwerb von Grundstücken von der Wohnsitznahme des Erwerbers oder der Erwerberin abhängig macht. Dieses Modell sei europatauglich.

Auf kantonalen Ebene stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, um die allfälligen negativen Folgen der Liberalisierung einzudämmen. Auch hier haben bereits Kantone oder Gemeinden den Erstwohnungsanteilplan erlassen. Gemäss diesem Plan wird ein Prozentsatz an der Bruttogeschossfläche eines Hauses festgelegt, der für Zweit- oder Ferienwohnungen zur Verfügung stehen kann. Je nach Zone kann dieser Prozentsatz variieren. Diese Massnahme soll der ortsansässigen Bevölkerung ihren eigenen Wohnraum sicherstellen, ohne dass durch diese Massnahme gleichzeitig Ausländer diskriminiert werden.

Verschiedene Gemeinden – vorwiegend in Fremdenverkehrsorten – haben dieses System bereits eingeführt. Das Bundesgericht hat zu dieser Frage Stellung nehmen müssen und hat eine solche Regelung als verfassungsmässig bezeichnet.

Wie der Bundesrat hat sich auch die Kommission durchaus Rechenschaft darüber gegeben, dass die Revision an sich sehr brisant wäre; sie hat auch von der Studie, die der Bundesrat zur Abschätzung der möglichen Konsequenzen der Liberalisierung in Auftrag gegeben hat, Kenntnis genommen. Gemäss dieser Studie von Herrn Christoph Muggli ist nach Auffassung des Bundesrates kurzfristig mit keinen grösseren Auswirkungen auf den inländischen Immobilienmarkt zu rechnen. Wir betonen: kurzfristig. Die längerfristige Entwicklung hängt von verschiedenen anderen Faktoren ab. Deshalb wollen wir als flankierende Massnahmen durch eine zusätzliche Revision rechtzeitig Mittel bereitstellen.

Sollte nach Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist tatsächlich eine grosse Schwierigkeit auf dem Immobilienmarkt entstehen und sollte es sich herausstellen, dass die kantonalen und bundesrechtlichen Ersatzmassnahmen nicht genügen, so könnte die Schweiz im Notfall die Schutzklausel anrufen. Man muss sich aber bewusst sein, dass diese Schutzklausel nur als Ultima ratio verstanden werden kann und auch auf der anderen Seite Konsequenzen hätte. Denn nach Artikel 112 des EWR-Abkommens kann eine Vertragspartei zwar einseitig geeignete Massnahmen treffen, wenn ernste wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur auftreten und wenn damit zu rechnen ist, dass sie anhalten. Dann sind aber diese Schutzmassnahmen, die der Staat treffen kann, auf das absolute Minimum zu beschränken. Es ist damit zu rechnen, dass dann die anderen Staaten ihrerseits Repressionsmassnahmen erlassen. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz eine einseitige Erklärung abgegeben und diese dahingehend präzisiert, dass sie mit der Berufung auf die Schutzklausel in jedem Fall den Zugang der gebietsansässigen Bevölkerung zu Immobilien sicherstellen werde.

In Lichte dieser Ueberlegungen beantragt Ihnen die Kommissionmehrheit (mit 15 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen), auf die Vorlage einzutreten.

M. Comby, rapporteur: Depuis 30 ans, l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est soumise en Suisse à un régime d'autorisation. La lex Friedrich du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1er janvier 1985, a fait suite à toute une série d'arrêtés fédéraux. Toute la période récente de notre pays durant ces trois dernières décennies a donc été marquée d'une manière ou d'une autre par des mesures restrictives dans le domaine sensible de la propriété en mains étrangères. Pourtant, il faut bien reconnaître une cer-

taine antinomie entre une politique touristique consistant, d'une part, à attirer la clientèle étrangère chez nous et, d'autre part, à lui refuser, sauf de rares exceptions, la possibilité de devenir propriétaire d'un logement de vacances dans notre pays. Avec un brin d'humour, on peut dire que le paradoxe ne tue pas, car les Suisses achètent de plus en plus de résidences secondaires à l'étranger et les régions touristiques de notre pays n'ont pas eu de peine à survivre à leurs contradictions!

Cela dit, le rapport que j'ai l'honneur et le plaisir de présenter au nom de la commission comporte quatre parties: premièrement, diagnostic sommaire de la législation fédérale sur la vente d'immeubles à des personnes à l'étranger; deuxièmement, modification de la lex Friedrich; troisièmement, mesures compensatoires; et, quatrièmement, perspectives d'avenir en matière de ventes d'immeubles à des personnes domiciliées à l'étranger.

En ce qui concerne le diagnostic sommaire, deux points méritent une attention spéciale de notre part: tout d'abord, l'évolution du nombre des autorisations accordées et, ensuite, les raisons de la diminution. En ce qui concerne l'évolution du nombre d'autorisations accordées, si en 1980 celui-ci ascendait à quelque 6000, il tombait à un peu plus de 1000 en 1990, dix ans après, soit à peu près la moyenne annuelle depuis l'entrée en vigueur de la lex Friedrich en 1985. En 1990, certains cantons ont même présenté un taux négatif d'accroissement de la propriété en mains étrangères, par exemple, le canton des Grisons avec 220 rachats par des Suisses contre 93 transferts immobiliers à des étrangers; le canton de Lucerne avec 29 rachats pour 4 transferts; le canton du Valais avec 231 rachats et 150 transferts. En outre, il est intéressant de relever qu'en 1990 le nombre total d'autorisations pour la vente à des étrangers de logements de vacances et d'appartements dans les appart-hôtels dépassait certes les 50 pour cent des autorisations accordées, mais – il est utile de le souligner – la surface concernée par ces mêmes autorisations était inférieure à 10 pour cent de la surface autorisée. Près de 80 pour cent se rapportaient précisément aux établissements dits stables, c'est-à-dire aux entreprises industrielles, commerciales, prestataires de services, et le solde de la surface autorisée était représenté surtout par les résidences principales.

Les principales raisons de cette diminution sont les dispositions restrictives dans le cadre de la lex Friedrich, et les restrictions cantonales et communales qui sont même encore plus sévères. D'autres facteurs ont aussi joué un rôle négatif dans ce domaine: la cherté du secteur immobilier helvétique et l'augmentation des taux hypothécaires, par exemple. La modification du droit fiscal chez nos voisins allemands, qui s'est traduite par la suppression des facilités accordées pour les investissements immobiliers à l'étranger, a également eu des effets négatifs. Quant à la récession économique, elle n'a pas non plus épargné ce secteur d'activités. Par ailleurs, il est sans doute important de souligner que les principaux acquéreurs de biens immobiliers en Suisse sont justement des ressortissants des pays de la Communauté européenne, principalement les Allemands.

Enfin, il faut relever que certaines dispositions de la lex Friedrich ne correspondent plus aux exigences actuelles. Je pense notamment – une motion a été déposée à ce sujet par M. Cotti, conseiller national – à l'obligation faite aux entrepreneurs étrangers qui acquièrent un immeuble à des fins industrielles de diriger effectivement l'entreprise et d'exercer une activité prépondérante dans la branche en cause, direction effective. Je pense aussi à la question des appart-hôtels et à la notion d'assujettissement.

Une refonte complète de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger s'impose donc. Le Conseil fédéral, d'ailleurs, est prêt à l'entreprendre. Notre commission a également constaté qu'il s'avérerait nécessaire aujourd'hui, avec ou sans l'Espace économique européen, de réexaminer cette législation, en tenant compte à la fois de nos intérêts en matière de relations économiques et de l'évolution des besoins dans les domaines de la politique foncière et de l'aménagement du territoire.

Notre commission a voté en faveur de l'entrée en matière de ce projet par 19 voix contre 2 et une abstention.

Pour ce qui est de la modification de la *lex Friedrich*, l'Accord sur l'EEE implique la reprise de ce que l'on appelle l'acquis, à savoir le droit qui régit les Communautés européennes. Cet acquis repose sur les quatre libertés classiques du Marché commun: la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Or, la *lex Friedrich* constitue un régime inégal fondé indirectement sur le critère de la nationalité. Elle est donc contraire au principe de non-discrimination. En outre, elle représente un obstacle à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, ainsi qu'à la liberté d'établissement. En effet, l'accès à la propriété immobilière constitue le complément nécessaire de ces libertés.

La libéralisation du marché immobilier implique pour tous les pays de l'AELE une modification importante de leurs législations. Toutefois, des périodes transitoires ont été prévues. Pour la Suisse, par exemple, l'accord prévoit une période transitoire de cinq ans pour la libéralisation du commerce d'immeubles et des purs placements de capitaux dans le même secteur; je me réfère à l'annexe 12 de l'Accord sur l'EEE, relative à la libre circulation des capitaux. Il faut souligner le fait que la Suisse a obtenu une période transitoire plus longue que les autres pays de l'AELE; l'Autriche n'a obtenu que trois ans. Dans ces conditions, l'ouverture du marché immobilier se fera progressivement. De plus, le système actuel d'autorisation et de contingentement pour l'achat de logements de vacances par des personnes domiciliées à l'étranger pourra être maintenu tel quel durant la période transitoire.

Mais durant cette phase d'adaptation, le Conseil fédéral propose d'exempter du régime de l'autorisation les personnes suivantes: premièrement, les ressortissants des pays de l'EEE domiciliés en Suisse qui exercent une activité salariée ou indépendante, pour l'acquisition d'immeubles affectés à leurs propres besoins; deuxièmement, les ressortissants des pays de l'EEE domiciliés en Suisse qui n'exercent pas d'activité lucrative, lorsqu'ils acquièrent un immeuble à titre de résidence principale au lieu de leur domicile; troisièmement, les ressortissants des pays de l'EEE qui séjournent régulièrement en Suisse pour y exercer une activité lucrative, lorsqu'ils acquièrent des immeubles en vue d'y loger durant ce séjour ou pour l'exercice d'une activité indépendante – on fait allusion ici à un professeur d'université qui viendrait d'Allemagne pour enseigner à Zurich, ou de Paris pour enseigner à Genève, et cela un ou deux jours par semaine, l'important étant la régularité avec laquelle il vient dans notre pays. Cette notion a d'ailleurs été précisée avec raison par le Conseil des Etats. Dans ce cas-là, cette personne a la possibilité, pour ses besoins personnels, d'acheter un immeuble. Quatrièmement, les ressortissants des pays de l'EEE ou les sociétés qui ont leur domicile ou leur siège, (*cloche du président*) leur administration centrale ou établissement principal dans l'un des Etats de l'EEE, lorsqu'ils acquièrent des immeubles pour l'exercice d'une activité économique; cinquièmement, les ressortissants EEE qui, en qualité de salariés agricoles, ont travaillé en Suisse pendant deux années sans interruption, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles conformément aux dispositions de la législation fédérale sur l'agriculture.

Par ailleurs, deux remarques s'imposent: Ces dispositions ne touchent pas les personnes qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement (*permis C*) puisqu'elles ne sont pas, déjà actuellement, assujetties à autorisation. Elles concernent en revanche notamment les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour (*permis B*), qui, elles, sont assujetties à autorisation. Or, il ressort des statistiques de l'Office fédéral des étrangers que 889 000 personnes sont au bénéfice d'un *permis C* (environ trois quarts) contre 273 000 au bénéfice d'une autorisation de séjour (*permis B*), environ un quart. En outre, cette libéralisation ne touchera pas non plus les frontaliers qui, durant la période transitoire de trois ans, prévue dans le cadre de la libre circulation des personnes, devront rentrer chaque soir au lieu de leur domicile.

La commission a approuvé ces propositions par 15 voix contre 3 et 2 abstentions, en acceptant les modifications apportées par le Conseil des Etats au projet du Conseil fédéral.

Pour ce qui est des mesures compensatoires, la commission a examiné de manière approfondie ces mesures qui pourraient être prises par les autorités compétentes: la Confédération, les cantons et les communes. A cet effet, elle a entendu M. Bernard Trauffer, chef du registre foncier du canton des Grisons, ainsi que M. Fritz Wegelin, chef de la Division des études de base et plans d'aménagement de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire.

Plusieurs mesures compensatoires non discriminatoires ont été envisagées en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier ainsi que dans le domaine fiscal, par des taxes frappant spécialement les propriétaires de résidences secondaires. Le modèle danois (rattachement de l'assujettissement au domicile) fait maintenant partie intégrante des Accords de Maastricht.

J'attire votre attention en particulier sur le système des quotas de résidences principales et sur la clause de sauvegarde. En effet, il existe déjà actuellement des moyens plus ou moins efficaces pour remédier aux effets néfastes dus aux résidences secondaires. A l'aide du plan d'affectation communale, le système des quotas permet de déterminer, de manière différenciée selon les zones, la part des résidences secondaires qui ne doit pas être dépassée ou la part minimale que doivent atteindre les résidences principales. Dans les cantons de Berne, des Grisons et du Tessin, plusieurs communes touristiques ont introduit des quotas de résidences principales. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a même considéré qu'une telle mesure était en principe conforme à la constitution.

D'une façon générale, j'estime pour ma part qu'il faut laisser aux cantons, voire aux communes, la compétence de prendre de telles mesures, dans le respect du principe de subsidiarité. Plus proches des réalités locales, ils sont mieux à même que le pouvoir central de prendre des mesures qui tiennent compte des spécificités régionales.

Quant à la clause de sauvegarde, elle constitue une mesure exceptionnelle qui ne peut être prise que dans des situations extrêmement critiques (*ultima ratio*).

S'il devait y avoir des difficultés sérieuses après la période transitoire de cinq ans et s'il devait s'avérer que les mesures de substitution prises au niveau cantonal et fédéral ne suffisent pas à combattre une perturbation du marché immobilier, la Suisse pourrait encore faire usage de la clause de sauvegarde. En effet, selon l'article 112 de l'Accord EEE, une partie contractante peut prendre unilatéralement des mesures appropriées en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique, sociétal ou environnemental, de nature sectorielle ou régionale. Mais toute autre partie contractante peut rétorquer par des mesures de rééquilibrage, un autre nom donné à des mesures de représailles.

A notre avis, le déclenchement éventuel de la clause de sauvegarde implique le développement de la statistique foncière si l'on veut démontrer de manière probante la nécessité de mesures de sauvegarde.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir en matière de vente d'immeubles à des personnes à l'étranger, le Conseil fédéral, conscient des difficultés et des sensibilités diverses dans ce domaine, a demandé, dans le cadre de l'expertise Hauser, qu'on examine quelles seraient les conséquences sur le marché immobilier suisse d'une libéralisation de la *lex Friedrich* (cf. le marché immobilier suisse sans la *lex Friedrich*, Ch. Muggli).

A court terme, cette libéralisation ne devrait pas avoir des effets importants. A moyen terme, soit après l'abolition des restrictions à l'acquisition d'immeubles, la demande sur le marché immobilier suisse pourrait cependant augmenter. Il faut s'attendre à une pression de la demande étrangère surtout sur les logements de vacances dans des lieux touristiques de prestige et sur le marché des placements. Cependant, l'attitude des investisseurs étrangers dépendra, en définitive, de l'évolution des taux d'intérêts et du rendement des investissements. En ce qui concerne les perspectives d'avenir, selon l'étude entreprise par le Conseil fédéral, l'incidence sera pratiquement faible à court terme et, à moyen terme, l'augmentation annuelle des ventes de terrain pourra se situer entre 200 et 300 hectares, c'est-à-dire à peu près 1 pour

mille des surfaces bâties de notre pays. Cela est marginal, il faut le reconnaître.

En complétant les déclarations de M. Iten Joseph, je précise que des mesures compensatoires, notamment en relation avec l'aménagement du territoire, ont déjà été prises dans un certain nombre de cantons, par exemple ceux de Berne, des Grisons et du Tessin, ainsi que dans certaines communes. Ces mesures, si elles sont prises après la période transitoire de cinq ans, ne doivent pas comporter un caractère discriminatoire, mais être eurocompatibles. Il est important de le rappeler ici, car on ne peut pas, en restant dans le contexte de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, introduire des mesures discriminatoires à l'endroit des étrangers.

En conclusion, avec ou sans l'EEE, il s'avère indispensable de réviser la lex Friedrich. Les adaptations proposées par le Conseil fédéral découlent de l'Accord sur l'EEE, elles s'imposent. La période transitoire de cinq ans prévue pour les purs placements de capitaux et le commerce d'immeubles ainsi que le maintien du système actuel d'autorisations pour l'achat de logements de vacances permettent une ouverture progressive du marché immobilier aux ressortissants des pays de l'EEE. La période transitoire de cinq ans laisse suffisamment de temps au législateur pour prendre d'éventuelles mesures de substitution. Ces dernières devront tenir compte de l'évolution dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit foncier, sans négliger nos intérêts en matière de politique extérieure. Enfin, la clause de sauvegarde nous permettra de prendre des mesures appropriées en cas d'afflux de capitaux en provenance d'autres pays de l'Espace économique européen.

Je ne saurais conclure sans remercier vivement le Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police et son chef, M. Arnold Koller, ainsi que l'Office fédéral de justice, en particulier MM. Heinrich Koller, directeur, et Bernard Maitre, pour l'excellent travail accompli et la précieuse documentation mise à la disposition de la commission.

La commission, par 15 voix contre 3 et 2 abstentions, a accepté le projet du Conseil fédéral dans la version du Conseil des Etats. Je vous invite chaleureusement à en faire de même.

Bischof: Was der Ständerat mit einer selbstverständlichen Gleichgültigkeit erledigte (sprich Grundstück- und Immobilienverkauf an Ausländer im EWR), ist eine «Schweineerei». Sprechen Sie einmal mit diversen Gemeinderäten von Kurorten! Diese legen Ihnen klipp und klar dar, wie rapid die Bodenpreise in ihren Gemeinden ansteigen und dass Einheimische gezwungen werden, sich ausserhalb ihres Heimatortes anzusiedeln.

Ich nehme als ein Beispiel einer solchen Gemeinde den Ferienort Flims: Alle drei bis vier Jahre verdoppeln sich die Bodenpreise. Vor dem Konjunkturreinbruch sind Spitzenpreise bis 1000 Franken pro Quadratmeter verlangt worden. Diesen Boom hat der Bau von Zweit- und Ferienwohnungen für Untertländer ausgelöst. Von den zwischen 1979 und 1990 in Flims erstellten Neubauten waren mehr als 70 Prozent Zweitwohnungen. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung noch zugespitzt. Von zehn neuen Wohnungen wird nur eine ganzjährig bewohnt. Würde nun die Lex Friedrich aufgehoben, so kann man sicher sein, dass rasant gekauft werden wird. Bei vielen Grundbuchinspektoraten gibt es heute schon viele Anfragen ausländischer Interessenten.

Nun kommt unser lieber Herr Bundesrat Koller und «verspricht», auch bei einem Scheitern des EWR würde er eine Revision der Lex Friedrich in die Wege leiten. Man muss feststellen, dass er die Folgen des EWR-Vertrages und auch der Freigabe des Bodenverkaufs an Ausländer total verharmlost.

Vor noch nicht allzu langer Zeit erklärte der Bundesrat in seinen EWR-Verhandlungsrichtlinien, dass er unbedingt an der Lex Friedrich festhalten wolle. Nun tönt es aber aus Bern ganz anders. Da gibt es Ständeräte, die verlauten lassen, dieses Gesetz sei heute nicht mehr zeitgemäss und widerspreche völkerrechtlichen Verträgen. Das kommt daher, dass wegen offensichtlicher Verstösse gegen die Lex Friedrich etliche Immobiliengesellschaften in italienischem Besitz hätten liquidiert

werden müssen. Unsere Nachbarn, die Italiener, setzten dann Druck auf, und schon waren gemachte Versprechen nicht mehr relevant. Da verwundert es mich nicht mehr, wenn unser Volk von Wirtschaftsvertretern und nicht mehr von Volksvertretern in Bern spricht.

Die Mehrheit der Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnt daher dieses Gesetz ab.

Frau Bär: Es ist auffallend, dass sich die Bundesräte, die Staatssekretäre und andere Befürworter eines EWR-Beitritts in ihren Referaten meistens zum Problembereich, den wir mit diesem Geschäft diskutieren müssen, ausschweigen. Das Thema «Aufhebung der Lex Friedrich und ihre Folgen» wird kaum berührt.

So hat es zum Beispiel Herr Staatssekretär Blankart fertiggebracht, am Gewerbekongress ein zehnteiliges Referat zu halten, ohne ein Wort zur Lex Friedrich zu sagen. Auch in diversen Propagandabroschüren, die uns ins Haus flattern, sind die Aussagen zum Thema Boden, Raumplanung und Erwerb von Wohneigentum so mager und so beschönigend, dass sie schon wieder aussagekräftig werden.

Lesen Sie einmal im rot-blauen Büchlein des Integrationsbüros die Antwort auf die Frage 34 («Kann ich dann in Dänemark eine Wohnung kaufen?»). Sie lautet: «In der Schweiz können Bürger aus allen anderen EWR-Ländern allerdings erst ab 1998 eine Wohnung oder ein Haus kaufen. Wenn die Schweiz, nach einer Uebergangsfrist von 5 Jahren, die diskriminierenden Bestimmungen der 'Lex Friedrich' revidiert hat.» Und auf die Anschlussfrage (Frage 36), ob es dann «zum Ausverkauf der Heimat» komme, können wir lesen: «Es ist unwahrscheinlich, dass ein ausländischer Sturm auf Schweizer Boden einsetzt. Würden doch in den letzten Jahren die in der 'Lex Friedrich' erlaubten Kontingente für Ausländer nicht mehr ausgeschöpft. Sollte es trotzdem Probleme geben, so kann die Schweiz die ausgehandelte Schutzklausel anwenden.»

So einfach soll das sein. Aber so einfach dürfen wir uns die Sache nicht machen. Zuviel steht auf dem Spiel bzw. auf dem Boden. So verkürzt darf nicht argumentiert werden. Die Aussage, dass wir die Lex Friedrich erst in 5 Jahren aufheben müssen, ist irreführend. Weshalb sagt man nicht, dass bereits ab dem 1. Januar 1993 eine teilweise Zulassung von bewilligungsfreien Käufen durch Ausländerinnen und Ausländer auf unserem Immobilien- und Bodenmarkt im Gesetz verankert werden muss?

Nach meiner Erfahrung bei den Diskussionen um die Folgen eines allfälligen EWR-Beitritts wird von der Bevölkerung prioritär auch immer die Frage nach den Auswirkungen auf den Boden, die Bodenpreise, die Siedlungspolitik, die Raumplanung und die Mietzinse gestellt; und ich denke, sie wird zu Recht gestellt. Das Aufheben-Müssen der Lex Friedrich ist zweifellos einer der Angelpunkte im Vertragswerk mit der EG und hat langfristig auf unser Land tiefgreifende und komplexe Auswirkungen.

Der durch die Schaffung des Binnenmarktes angesagte Wachstumsschub wird seine negativen Auswirkungen auf den Bodenverbrauch haben. Unsere Lage im Zentrum von Europa wird diesen Druck noch verstärken, einmal in den Berggebieten wegen der erhöhten Nachfrage nach Zweit- und Ferienwohnungen, wo dann noch die dazugehörenden Siedlungs- und Verkehrsstrukturen dazukommen. Dies wiederum wird sich in steigenden Bodenpreisen niederschlagen, was zu einer Verdrängung der wirtschaftlich schwächeren ansässigen Bevölkerung führen kann.

Das Kontaktgremium der Kantone schreibt dazu: «Anders als die Erstwohnungen spielen Zweit- und Ferienwohnungen bei der Diskussion um die Aufhebung der Lex Friedrich eine bedeutende Rolle. In gewissen Gegenden muss mit einer erheblichen Nachfrage gerechnet werden, und die Liebhaberpreise werden zweifellos ihre Wirkung auf das allgemeine Preisniveau haben.»

Die Kantone ziehen daraus die Schlussfolgerung: «Zum Schutz der ansässigen Bevölkerung vor Verdrängung durch kapitalkräftige Nachfrager sind nichtdiskriminatorische Massnahmen im Bereich des Wohnungsmarktes zwingend erforderlich.»

Hier liegt das Festlegen von Erstwohnungsanteilen, wie sie in einzelnen Fremdenverkehrsarten der Kantone Graubünden, Bern und Tessin eingeführt sind, auf der Hand. Handlungsmöglichkeit bietet auch das Steuerrecht mittels Abschöpfung von Planungsmehrwerten, wie es heute schon in Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes stipuliert ist, aber von zahlreichen Kantonen gesetzeswidrig nicht vollzogen wird.

In den grossen Ballungsräumen des Mittellandes werden die Zunahme von Freizeitanlagen, von Verkehrsinfrastrukturen und die Neuansiedlung von Industriebetrieben eine Zusatzbelastung der noch vorhandenen Freiflächen verursachen. Damit sinkt zwangsläufig die Wohn- und Lebensqualität in diesen Regionen. «Ökologisch ist der zu erwartende Bodenverbrauch in jedem Fall negativ zu werten», müssen wir im Buwal-Gutachten zu den ökologischen Folgen einer europäischen Integration lesen. Immer mehr Lebensräume von Tieren und Pflanzen werden definitiv zerstört, und damit wird immer mehr Natur zurückgedrängt. Durch die Verkehrsanlagen werden Landschaften vermehrt zerschnitten, die Zersiedelung der Landschaft wird beschleunigt.

Das Buwal rechnet für das Jahr 2000 – das ist schon bald – insgesamt mit einem zusätzlichen Bodenbedarf von 330 Quadratkilometern bei einem Nichtbeitritt zum EWR und von 400 Quadratkilometern bei einem EWR-Beitritt. Wo der Druck der Nachfrage nach Boden gross ist, ist der Ruf nach Ausnahmegewilligungen zum Bauen in der Landwirtschaftszone rasch zu vernehmen. Der Druck auf den ländlichen Raum wird sich somit erhöhen.

«Der Boden ist unsere Lebensgrundlage», schreibt Direktor Koller vom Bundesamt für Justiz in seinem Vorwort zum Buch «Bausteine zur Bodenrechtspolitik». Weiter: «Boden wird in der Schweiz stets knapp bleiben. Die Fläche der Schweiz wird auch im Jahre 2000 unverändert rund 41 000 Quadratkilometer betragen.» Diese Aussagen können nicht ernst genug genommen werden. Sie müssen die Grundlage für die kommende Bodenrechtsreform bilden. Der Handlungsbedarf ist grösser und dringender denn je. Er ist auch ohne EWR-Beitritt gegeben, dies sei festgehalten und unterstrichen. Durch den EWR-Beitritt würde er allerdings akut.

5 Jahre Uebergangsfrist bis zum totalen Wegfall der Lex Friedrich sind bei unserem Gesetzgebungstempo eine kurze Zeit. Auf Bundesebene muss das Anschlussprogramm Bodenrecht im Siedlungsgebiet beschleunigt vorangetrieben werden.

Vor allem aber sind die Kantone und Gemeinden gefordert. An ihnen liegt es, keine irreversiblen Fehlplanungen im doppelten Sinn des Wortes zu zementieren. Die schlechten Erfahrungen der letzten Jahre lassen nicht eben Gutes ahnen. Zu vieles aus dem Raumplanungsgesetz ist wegen vollzugsunwilliger Kantone toter Buchstabe geblieben. Dies ist um so gravierender, weil – wie Lukas Bühler, Leiter der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht schreibt – «die Schweiz vom Stand der Raumplanung und vom raumplanerischen Instrumentarium her keine schlechte Voraussetzung mitbringt, um sich im europäischen Kampf um die Nutzung des Bodens zu behaupten». Die Langmütigkeit, die der Bund mit den säumigen Kantonen in den letzten Jahren gezeigt hat, muss deshalb aufhören. Heute sind andere Tempi gefordert.

Als Beispiel dafür seien die fehlenden Daten zur Erstellung einer aussagekräftigen Bodenstatistik erwähnt. Die Statistik wäre zwingend erforderlich, wenn es dereinst nötig wäre, die vielzitierte Schutzklausel anzurufen. Nur anhand von statistischen Angaben könnte die Schweiz beweisen, dass die aus dem Ausland stammenden Kapitalzuflüsse negative Auswirkungen auf den nationalen und regionalen Immobilienbereich haben. Die Verantwortung für das Erheben dieser erforderlichen Daten liegt aber bei den Kantonen.

Das vorliegende Gesetz verursacht aus all den genannten Gründen bei der grünen Fraktion grosses Unbehagen. Unsere Generation hat in den letzten 40 Jahren mit dem Landverschleiss schon genug gesündigt. Um so stärker werden wir uns dafür einsetzen, dass bis zum Wegfall der Lex Friedrich die nötigen bodenpolitischen und raumplanerischen Kompensationsmassnahmen verwirklicht sind. Dem erwarteten Entwicklungsschub sind wachstumsdämpfende Massnah-

men entgegenzusetzen. Hier sind speziell hohe Anforderungen an unsere Gesetzgebungsarbeit gestellt.

Wir legiferieren nicht für ein Konsumgut, sondern für unsere Lebensgrundlage und für die Lebensgrundlage kommender Generationen.

Reimann Maximilian: Die SVP-Fraktion ist mehrheitlich für Eintreten auf diese Eurolex-Vorlage. Sie tut dies, obwohl sich die Mehrheit von uns vom EWR-Abkommen distanziert hat. Wir bekunden mit dieser Zustimmung unsere Bereitschaft zu einer Totalrevision der Lex Friedrich, unabhängig vom Ausgang der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 und somit unabhängig davon, ob wir vom EG-Recht zu dieser Gesetzesrevision gezwungen werden oder nicht.

Nun ist diese Revision, die Neuregelung des Erwerbs von schweizerischen Immobilien durch Ausländer, eine politisch recht brisante Angelegenheit. Schon der Ausgang der Volksabstimmung über das bäuerliche Bodenrecht vom kommenden Wochenende wird für unsere Fraktion von einiger präjudizieller Bedeutung sein, wieweit wir zu Liberalisierungen in diesem Rechtsbereich bereit sein werden.

Eine grundsätzliche Abschaffung der Lex Friedrich käme für uns keineswegs in Frage, sondern nur eine Ablösung durch eine andere Lex. Dabei ist der Inhalt natürlich wichtiger als der Name. Wenn man sie mit «Lex Koller» betiteln würde, hätte man in der SVP sicher nichts dagegen, vorausgesetzt aber, dass eine Liberalisierung ausreichend mit flankierenden Massnahmen ausgestattet sein wird: mit flankierenden Massnahmen, welche Missbrauchsmöglichkeiten und erneute «Ausverkaufstendenzen» verhindern. Im übrigen sind auch wir der Meinung, dass die neue «Lex Koller» nicht nur europafähig, sondern auch weltfähig sein müsste, d. h. Gleichstellung aller Ausländer ohne Bevorzugung der EWR-Ausländer.

Nach diesem futuristischen Exkurs zurück zur Eurolex-Vorlage, wo, Herr Bundesrat, unsere Fraktion absolute Gewissheit haben möchte, dass die beabsichtigte Lockerung nicht wieder zu schweren Störungen unseres schweizerischen Immobilienmarktes führen könnte. Denkbar wäre eine Währungssituation, die erneut zu Fluchtgeldströmen aus EWR-Staaten in die Schweiz führen könnte. Gerade letzte Woche wurde uns einmal mehr eindrücklich vor Augen geführt, dass nach wie vor mit solchen innereuropäischen Währungsturbulenzen und Fluchtgeldströmen zu rechnen ist. Die Anleger solcher Gelder würden zwecks Substanzerhaltung auch zu einem schönen Teil in Immobilien Zuflucht suchen. Ganz schutzlos wären wir dagegen allerdings nicht. Wir haben es gehört, wir könnten uns dann auf eine sogenannte Notstandsklausel berufen. Aber was heisst das in der Praxis?

Herr Bundesrat Koller, ich möchte Sie sehr bitten, dazu ausführlich und klar Stellung zu nehmen. Erklären Sie uns bitte präzise, unter welchen Voraussetzungen wir konkret diese Schutzklausel anrufen können und zu welchen Abwehrmassnahmen wir dann effektiv berechtigt sind.

Ihre Antwort wird für einige in unserer Fraktion massgebend sein, ob sie am Ende noch zu dieser Vorlage stehen können.

M. Ducret: Plus de 30 ans après l'adoption d'une législation destinée, à l'origine, à lutter contre la crainte d'une emprise étrangère excessive sur le sol helvétique, la sérénité des débats qui entourent l'adaptation de notre droit national à l'Eurolex nous permet de dresser un bilan objectif et surtout dépassionné – ce qui n'aurait pas été le cas dans le cadre d'une procédure ordinaire – sur les effets de cette réglementation sur notre marché foncier et immobilier.

Celui-ci vient de connaître une longue flambée des prix. En trois décennies, le prix des terrains a atteint, dans certains cantons, plus de dix à vingt fois ce qu'il était au début des années 1960. Pendant la même période, le coût de la construction a quadruplé et le taux des hypothèques a doublé. Les rendements immobiliers ont été dépassés par ce rythme effréné, l'indice des loyers n'ayant pas augmenté dans la même proportion, de sorte que les rendements nets ont diminué en chiffres absolus, rendant relatif l'attrait des placements immobiliers en Suisse par rapport aux autres pays européens.

Dans ceux-ci, et malgré des taux hypothécaires sensiblement

plus élevés, les investisseurs peuvent obtenir un rendement allant jusqu'au double de ce que le marché suisse propose. A cela s'ajoute, surtout dans la période de basse conjoncture actuelle, que la concurrence des rendements du marché de l'argent et des capitaux détourne les investisseurs des placements immobiliers. Enfin, la législation complexe qui régit la construction et la location, comme la législation fiscale helvétique, détournent ces mêmes investisseurs étrangers qui sont amenés à constater le coût prohibitif et le rendement aléatoire de tels placements.

A ces considérations de caractère financier, il faut ajouter que l'attrait international du marché immobilier suisse est étroitement lié à l'intérêt touristique que présente notre pays par rapport à ses voisins européens, du moins en ce qui concerne les logements de vacances et les résidences secondaires. Or, nous constatons malheureusement que la dynamique du développement touristique, que nous avons connue ces dernières décennies, touche à sa fin. La Suisse est de plus en plus concurrencée par d'autres pays européens et la demande tend à stagner. Pour preuve, la sous-exploitation des contingents disponibles pour l'acquisition des logements de vacances qui ne sont pas ou ne sont plus utilisés dans leur intégralité, malgré une réduction d'environ 30 pour cent depuis 1985. Pour ces raisons déjà, il apparaît que les conditions sont réunies, quel que soit le sort qui sera réservé au Traité sur l'EEE, pour une abrogation de la lex Friedrich ou, à tout le moins, pour un important assouplissement de cette législation. Selon les études des experts, notamment celle du professeur Hauser, mandatés par le Conseil fédéral, il n'y a pas lieu de redouter à court terme une forte pression de la demande. A moyen terme, celle-ci pourrait augmenter, mais toutefois la demande étrangère de logements de vacances, de résidences secondaires ou principales, ainsi que celle de surfaces professionnelles ne devrait pas dépasser, même dans les années de pointe, environ un pour mille des surfaces bâties et constructibles en Suisse.

D'ores et déjà, l'Administration fédérale étudie le moyen de substituer à la lex Friedrich d'autres règles d'effets équivalents. Sans vouloir nous prononcer sur des mesures qui n'existent en l'état qu'au stade des avant-projets, voire de la réflexion, on peut s'interroger sur l'efficacité de certaines d'entre elles, surtout en regard du but recherché, c'est-à-dire la limitation de l'emprise étrangère sur le sol suisse. D'ores et déjà, il faut néanmoins souhaiter qu'elles n'aient pas d'effets discriminatoires et pervers pour l'économie suisse en général et pour les ressortissants helvétiques en particulier. Il conviendra dès lors de veiller à mettre bien en balance, d'une part, la nécessité d'instaurer des garde-fous et, d'autre part, le respect des libertés individuelles ainsi que le souci de ne pas tomber dans une inflation législative dictée par la peur de l'inconnu. Au surplus, il sera important de ne pas empiéter sur ce qui devrait rester prioritairement de la compétence des cantons, à savoir l'aménagement de leur territoire. Enfin, ces mêmes mesures ne devraient pas être que dissuasives au regard des difficultés qui caractérisent le marché immobilier actuel dans notre pays.

Ces considérations générales ne doivent pas nous faire oublier que le débat d'aujourd'hui porte sur l'adaptation de notre législation à l'Eurolex. La possibilité pour les ressortissants de l'Espace économique européen d'être exemptés du régime de l'autorisation lorsqu'ils entendent acquérir un immeuble pour leurs propres besoins ne devrait pas provoquer une pression intolérable, contraire au but recherché par la lex Friedrich. Au surplus, il faut se souvenir que la Suisse est étroitement liée, Espace économique européen ou non, aux autres Etats européens. Il est difficile, hormis les cas de rigueur, d'interdire aux étrangers de posséder des biens immobiliers, alors que les Suisses investissent eux-mêmes à l'étranger.

C'est une question d'équité et également de réciprocité. Comme le processus d'adaptation prévoit des délais de transition, notamment pour les logements de vacances et les placements de capitaux, nul doute que le Conseil fédéral et le Parlement auront à disposition le temps suffisant pour procéder à une réflexion approfondie sur l'éventuelle abrogation de la loi actuelle, sur son assouplissement, sur des mesures d'accom-

pagnement, voire de sauvegarde qui pourraient être rendues nécessaires par un renversement du marché immobilier ou de celui des capitaux, pour reprendre les propos de M. Reimann Maximilian, mais également par la protection du sol et de l'environnement, pour reprendre ceux de Mme Bär.

Dans le cadre de ces études, il y aura lieu d'examiner la possibilité d'élargir le cercle des bénéficiaires de l'exemption à l'ensemble des étrangers ou entreprises étrangères, et pas seulement aux ressortissants de l'Espace économique européen, qui sont au bénéfice d'une autorisation de séjour en Suisse ou qui désirent créer dans notre pays des activités dont notre économie sera en définitive la première bénéficiaire.

Au vu de ces observations, le groupe démocrate-chrétien soutient l'entrée en matière sur les modifications apportées à la lex Friedrich.

Frau Nabholz: Im Namen der freisinnigen Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten und Zustimmung zu dieser Vorlage.

Es ist für meine Fraktion klar, dass unsere bisherigen Bewilligungsverfahren gemäss Lex Friedrich mit dem EWR-Abkommen nicht vereinbar sind. Die Lex Friedrich stellt bekanntlich auf die Staatsbürgerschaft ab. Dies ist im Lichte des EWR eine klare Diskriminierung der Angehörigen von EWR-Staaten.

Obschon das EG-Recht kein in sich geschlossenes Recht für Grundstückerwerb kennt, haben wir Massnahmen zu treffen; nur sie bilden die Voraussetzung dafür, dass der freie Personenverkehr, der freie Dienstleistungsverkehr und später auch der freie Kapitalverkehr realisiert werden können; die Kommissionsprecher haben dazu ihre Ausführungen gemacht.

Aber selbst ohne ein Zustandekommen des EWR-Vertrages wären wir aus rein innenpolitischen Aspekten auf eine Revision der Lex Friedrich angewiesen. Ich möchte als Beispiel nur die Probleme herausgreifen, die sich durch die Revision des Aktienrechts ergeben haben. Der Bundesrat hat in diesem Sinne auf eine einfache Anfrage von Kollege Scheidegger am 9. September 1992 geantwortet, dass auch aus dieser Sicht eine Anpassung der Lex Friedrich gegeben sei.

Die Liberalisierung geschieht in diesem Bereich nicht auf einen Schlag, sondern erfolgt in zwei Schritten. Wir haben im Bereich des Grundstückerwerbs durch Ausländer eine fünfjährige Uebergangsfrist ausgehandelt, d. h. also, bevor mit unserem Boden gewerbsmässig Handel getrieben werden kann, haben wir 5 Jahre Zeit, um allenfalls – im Hinblick auf geäusserte Befürchtungen – notwendige Massnahmen zu treffen. Erst nach Ablauf dieser 5 Jahre fällt der sogenannte harte Kern der Lex Friedrich. Unserer Verhandlungsdelegation ist darum einmal ein Kränzlein dafür zu winden, dass sie in hartnäckiger Arbeit in unserem Interesse diesen sanfteren Uebergang erreicht hat.

Wir haben also Zeit, uns auf mögliche Probleme auf dem Bodenmarkt einzustellen. In der Kommission wurde uns von Herrn Direktor Koller gesagt, dass der Bundesrat darangeht, entsprechende Ueberlegungen anzustellen. Selbstverständlich müssen die Sorgen rund um die Bodenfrage ernst genommen werden, denn das ist eine der sensiblen Materien, und die Leute möchten auf ihre Fragen Antworten haben.

Aber eine Antwort muss sicher lauten, dass wegen der Anpassung, die wir heute vorzunehmen haben, keine Schockwirkung auf dem Bodenmarkt zu erwarten ist. Auch längerfristig sind die Aengste, die hier zum Teil laut wurden, wahrscheinlich übertrieben. Der Bundesrat hat eine Studie in Auftrag gegeben, die gezeigt hat, dass die Liberalisierung im allgemeinen keine grösseren Auswirkungen auf den inländischen Immobilienmarkt hätte. Das Problem, auf das man ein wachsames Auge haben muss, ist der Bereich der Zweitwohnungen in den Tourismusgebieten.

Alle Indikatoren sprechen zudem dafür, dass nicht zuletzt wegen anderer Umstände und anderer Rahmenbedingungen, die wir selbst nicht beeinflussen konnten, ein Rückgang der Nachfrage auf unserem Bodenmarkt zu verzeichnen ist – ein Rückgang der ausländischen Nachfrage, um ganz präzise zu sein. Es zeigte sich, dass die Lex Friedrich zwar mitgeholfen hat, den «Ausverkauf der Heimat», wie es schlagwortartig einmal geheissen hat, zu verhindern. Die wesentlichen Elemente sind viel eher in den Marktkräften zu suchen. Es ist unser ho-

hes Preisniveau, es sind die Zinsen, es sind überhaupt die hohen Lebenshaltungskosten in der Schweiz, die dazu geführt haben, dass ausländische Kunden nicht mehr so sehr an unserem Grund und Boden interessiert sind. Insbesondere hat auch die Steuergesetzgebung, z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, mitgeholfen, dass das Interesse nachgelassen hat.

Ganz im Gegenteil dazu hat das Interesse der Schweizer an ausländischem Boden eine Steigerung erfahren. So hat man schon 1989 feststellen können, dass sich 33 Prozent der Zweitwohnungen von Schweizern im Ausland befinden. In Frankreich wurde eine Erhebung durchgeführt, die im November 1988 in einem französischen Wirtschafts_magazin publiziert wurde. Dort haben die Franzosen kritisch angemerkt, dass zehnmal mehr Schweizer im französischen Immobilienmarkt investieren als Franzosen in der Schweiz.

Zuletzt mögen auch die von Vertretern des Kantons Graubünden dargelegten Zahlen belegen, wie stark die Nachfrage bereits unter der bestehenden Lex Friedrich zurückgegangen ist. Die Vertreter des Kantons Graubünden haben in der Kommission festgestellt, dass dem Kanton Graubünden 1990 vom Bund 310 Kontingente zugeteilt wurden. Davon wurden nur 95 beansprucht, und von den 270 Kontingenten des Jahres 1991 wurden 106 beansprucht. Sie sehen also: man hat nicht einmal mehr die Kontingente ausgeschöpft.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der Verzicht auf die bisherigen Beschränkungen gegenüber den künftigen EWR-Ländern deshalb keine unmittelbaren Probleme – auch nicht in den Touristikgebieten – mit sich bringen dürfte.

Zudem ist klar, dass auch heute schon Möglichkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehen, um allfälligen Fehlentwicklungen entgegenzutreten. Wir haben gehört, dass z. B. im Kanton Graubünden auf Gemeindeebene Erstwohnungsanteilspläne existieren. Es gibt andere Massnahmen, die bereits vom Raumplanungsrecht her einiges an Spielraum bringen. Zu diskutieren – im Hinblick auf das Auslaufen der Uebergangsfrist – wäre sicher auch das dänische Modell, das offenbar eurokompatibel ist.

Ich glaube aber, man sollte nun nicht in Panik verfallen. Man sollte nicht glauben, dass mit dem, was wir heute tun, und mit dem, was in fünf Jahren auf uns zukommt, bereits wieder Zustände herrschen, in denen wir von all dem, was wir mit der Liberalisierung eigentlich erreichen möchten, sozusagen wieder völlig abrücken und einen Riegel verschieben müssten. Wir sollten erst einmal sehen, was in den nächsten fünf Jahren – in denen, wie gesagt, ein sanfter Uebergang möglich ist – auf uns zukommt.

Ich bitte Sie daher, der Vorlage zuzustimmen.

Herczog: Die SP-Fraktion stimmt für Eintreten auf die Anpassung der Lex Friedrich. Sie begrüsst, dass diese Anpassung schrittweise durchgeführt wird; insbesondere, dass eine fünfjährige Uebergangsfrist für gewerbsmässige Immobiliengeschäfte vorgesehen ist und dass die bestehenden Erwerbsbeschränkungen für Ferienwohnungen für im Ausland wohnhafte Personen vorläufig aufrechterhalten werden können. Für Ausländer und Ausländerinnen ist ja der Grundstückerwerb seit über 30 Jahren bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspflicht zieht sich über die Amtszeit verschiedener Bundesräte hinweg: von Moos, Furgler, Friedrich, und damit ich niemand privilegieren werde ich hier von Lex «F» sprechen, von Moos inbegriffen.

Nach befristeten Bundesbeschlüssen wurde diese Geschichte 1985 ins ordentliche Recht übergeführt. Heute ist es tatsächlich so, dass die Kantone einen Erwerb bewilligen, wobei die Gemeinden bis zur vollständigen Sperre gehen können. Allgemein anerkannt ist, dass die Lex «F» die Nachfrage nach Liegenschaften in der Schweiz eingedämmt und in der Raumordnungspolitik wie auch in der Eigentumsordnung entlastend gewirkt hat.

Allgemein anerkannt ist ferner, dass die Bodennutzung nicht eng und einseitig nur unter wirtschaftlichen Blickwinkeln betrachtet werden kann. Bodennutzung ist ja – wie die Praxis zeigt – multifunktional, hat politische, ökologische, gesellschaftliche, aber auch kulturelle Funktionen. So ist allgemein

anerkannt und muss anerkannt sein, dass diese, falls die Anpassung der Lex «F» unerwünschte Auswirkungen hat oder hätte, diese mit Alternativmassnahmen aufzufangen sind.

Welche Auswirkungen sind zu erwarten? Kurzfristig wird sicher – es ist zumindest anzunehmen – in spezifischen Regionen, insbesondere in Regionen des Tourismus, ein grösserer Nachfragedruck entstehen. Hier ist aber weniger die ausländische Nachfrage als mehr der Zweitwohnungsmarkt generell das vordringliche Problem. Wir müssen also den Grünen und den Schweizer Demokraten schon deutlich sagen: Sie müssen nicht glauben, der Zweitwohnungsmarkt sei in erster Linie ein Problem aufgrund der Ausländer, auch wenn seinerzeit diese Lex «F» aufgrund einer Ueberfremdungs-Initiative zustande gekommen ist.

Es ist selbstverständlich so – auch wenn keine richtige Bodenstatistik existiert –, dass sich die zwischen 1961 bis 1989 den Ausländern bewilligten Flächen – das können Sie in den kantonalen Koordinationskommissionsunterlagen nachlesen – in der Grössenordnung von 7400 Hektaren bewegen. Das macht in etwa 2,5 Prozent der schweizerischen Siedlungsfläche aus.

Sie haben von Frau Nabholz gehört, dass sich ein Drittel der Zweitwohnungen von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland befindet. Die Schweizerinnen und Schweizer sind also auch nicht so «geizig» mit dem Kauf von Zweitwohnungen im Ausland. Sie können in der Lex-Friedrich-Botschaft von 1981 nachlesen, dass damals über 80 Prozent der Zweitwohnungen in der Schweiz nicht in ausländischen, sondern in schweizerischen Händen gewesen sind; das heisst, unser Problem mit dem Zweitwohnungsmarkt entsteht durch Käufer aus Zürich, Bern, Basel usw. und nicht durch jene aus Italien oder was weiss ich woher. Das muss auf alle Fälle gesagt werden.

Mittelfristig wird – um nochmals zu den Konsequenzen zurückzukommen – die gesamte Nachfrage natürlich zunehmen. Dies wird, das ist auch heilsam, aus österreichischen Studien ersichtlich, weil dort vergleichbare Verhältnisse existieren – nicht unbedingt, was das Preisniveau betrifft, aber generell. Die Nachfrage wird weniger aufgrund der Zuwanderung zunehmen als mehr aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung. Je nachdem, wie sich der «Wohlstand», die wirtschaftliche Lage entwickeln, ob wirklich ein Wachstum existiert, wird das die Nachfrage nach zusätzlichen Wohnungen, nach zusätzlicher Siedlungsfläche bestimmen. Wenn das allerdings zutrifft, dann werden natürlich die Preise steigen.

Generell – das hat die Sozialdemokratische Partei immer gesagt, und das befürchten wir, vor allem längerfristig, nach Ablauf dieser Uebergangsfrist nach fünf Jahren – sind folgende drei Konsequenzen zu erwarten:

1. Verdrängung einkommenschwacher Bewohner und weniger rentabler Nutzungen vor Ort;
2. Anstieg der Nachfrage (nicht nur von Ausländern) nach Zweit- und Ferienwohnungen, insbesondere in bestimmten touristischen Regionen;
3. Bodenpreissteigerung durch die erhöhte Nachfrage.

Wir müssen also dafür sorgen, dass die raumplanerische Wirksamkeit der Lex «F» mit anderen Mitteln weitergeführt werden kann. Der wirtschaftliche Druck auf eine einseitige Bodennutzung muss so gesteuert werden, dass die ökologische Dimension und die gesellschaftspolitische Dimension des Bodens gewahrt werden können. Es gilt hier – nach unserer Ansicht –, generelle und unmittelbar anzuwendende, spezielle Massnahmen zu treffen.

Zunächst vier generelle Massnahmen, die wir raumplanerisch und bodenpolitisch anzuvisieren haben:

1. Es ist eine zweckmässige Steuerung der Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Das bedeutet, dass eine Zersiedelung raumplanerisch nicht mehr akzeptiert werden kann und dass hier dagegen gekämpft werden muss – was inhaltlich heisst, dass Bauen in bebautem Gebiet absoluten Vorrang hat.
2. Die zweite Massnahme muss die Regulierung der Zweitwohnungsgebiete sein, ebenfalls raumplanerisch.
3. Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist zu beschränken.
4. Transparenz des Marktgeschehens ist unerlässlich, was ja ohnehin kommen muss. Wir haben bis anhin keine brauch-

bare Bodenstatistik. Diese Bodenstatistik wird unerlässlich sein, sonst können wir dannzumal die Schutzklausel gar nicht anrufen. Diese Schutzklausel können wir nur anrufen, wenn wir eine Notsituation mit einer glaubhaften Bodenstatistik beweisen können.

All diese generellen Massnahmen sollen nicht nur die Ausländerinnen und Ausländer treffen, sondern das, was hier auf dem Liegenschaften- und Bodenmarkt generell geschieht.

Was aber muss kurzfristig und speziell für die Anpassung dieses Gesetzes geschehen? Ich bitte Herrn Bundesrat Koller zu erklären, was dann in nächster Zeit und mittelfristig aus der Sicht des Bundesrates geschehen würde. Zwei Dinge aus meiner Sicht:

1. Man sollte in den Kantonen erreichen, dass die Zahl der Zweitwohnungen nicht ansteigt, zum Beispiel mit der Möglichkeit, in den Nutzungszonen Höchstanteile von Zweitwohnungen zu bezeichnen.

Das gibt es schon. Herr Iten hat darauf hingewiesen, dass das verfassungskonform ist; das praktizieren bereits verschiedene Gemeinden. Man sollte die Kantone dazu anhalten beziehungsweise auf Bundesebene raumplanerische Massnahmen treffen, um das zu erreichen.

2. Man muss – das ist wichtig – taugliche Ersatzmassnahmen und ein Instrumentarium entwickeln und vorbereiten, damit es keine Fehlentwicklungen gibt, und zwar rechtzeitig. Sie wissen: Fünf Jahre reichen bei uns nicht unbedingt aus, um die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit dieses Instrumentarium bereitgestellt werden kann.

Das Fazit für die SP-Fraktion: Wir sind für Eintreten, wobei wir ganz klar vom Bundesrat in nützlicher Frist flankierende Massnahmen erwarten.

On. Borradori: L'abrogazione, o perlomeno l'attenuazione della Legge federale sull'acquisto di immobili da parte di persone all'estero – la cosiddetta «Lex Friedrich» – rappresenta da sempre uno degli obiettivi che stanno maggiormente a cuore alla Lega dei Ticinesi, ossia alla minoranza della nostra frazione.

Oggi, il nostro Cantone sta vivendo una crisi profonda, ed è tempo di reagire. L'economia sta naufragando e bisogna intervenire per smuovere le acque stagnanti in quei settori che, immersi senza via di scampo, rischiano veramente la paralisi. L'edilizia è da noi praticamente bloccata e un po' di nuova linfa che le potrebbe derivare da un mercato più aperto, oggi reso impossibile da una normativa divenuta pressoché inutile, significherebbe una boccata di ossigeno per tutto il Cantone. Vendendo immobili anche a stranieri, si riuscirebbe inoltre a occupare circa un quarto delle abitazioni attualmente vuote a causa del loro alto costo, il che vorrebbe dire immettere capitale nuovo sul mercato. Questo capitale farebbe comodo a tutti e non solo agli operatori dell'edilizia.

Questi sono i motivi, esposti in forma estremamente stringata e concisa, che ci indurrebbero di slancio ad approvare incondizionatamente le modifiche di cui oggi discutiamo, modifiche che rappresentano pur sempre un'importante breccia nella rigidità della Lex Friedrich.

Se il cuore segue questa direzione, la mente ci ricorda tuttavia che il progetto su cui dibattiamo rientra anch'esso nell'ambito del pacchetto Eurolex, ossia di quell'impalcatura giuridica che noi respingiamo già per una questione di principio. Si tratta infatti di un'operazione che la nostra frazione, sin dall'inizio, non ha condiviso, non fosse altro che per l'inusuale rapidità e per la pericolosa superficialità con cui la stessa – a nostro avviso – viene attuata.

Riteniamo che le parecchie proposte sensate che pur si riscontrano all'interno del pacchetto Eurolex potranno essere concretizzate anche successivamente, indipendentemente dallo Spazio economico europeo.

Per una ragione di coerenza, come già è avvenuto per tutte le altre modifiche di legge che ci sono state sottoposte, sosteneremo dunque oggi la richiesta di non entrare in materia. Se, com'è più che prevedibile, tale richiesta verrà respinta, al momento del voto finale sul merito la minoranza della nostra frazione si asterrà.

Nel corso della prossima settimana dovrebbe però venire trat-

tato – secondo programma – il postulato Cotti sulla revisione della Lex Friedrich. In quell'occasione accorderemo il nostro pieno sostegno ai principi in esso contenuti.

Frau Grendelmeier: Die Diskussion hat gezeigt, und ich gebe es zu: Auch dem eingefleischtesten EWR-Befürworter könnte diese Vorlage ein gewisses Bauchweh verursachen, zumindest wenn man sie nur oberflächlich betrachtet.

Die Schweiz war jahrzehntlang und ist teilweise heute noch ein ein sehr attraktives Land für ausländische Immobilienkäufer. Dafür verantwortlich waren verschiedene Faktoren: Zum ersten war da das Image der Schweiz als Hort von Ruhe und Ordentlichkeit, da waren die tiefen Zinsen, die Preisstabilität und nicht zuletzt das Bankgeheimnis. Zum zweiten – auch das ist noch teilweise zutreffend – war die Schweiz das Land der imposanten Bergwelt, der unberührten Landschaften, der guten Luft und des reichlich fliessenden reinen Bergquells. Mit einem Wort: Die Schweiz – ein Ferienparadies.

So war es auch kein Wunder, dass sich immer mehr ausländische Käufer für ein Grundstück interessierten. Nun, wir wissen es: Die Schweiz ist nicht nur ein schönes Land, nicht nur ein ruhiges Land, die Schweiz ist vor allem auch ein kleines Land mit beschränktem Boden. So wurde bereits Mitte oder Ende der sechziger Jahre der Ruf nach einem Beschränkungsinstrument laut. Ich will nicht wiederholen, wir kennen den Weg der drei «F»: von Moos, Furgler und Friedrich.

Die Lex Friedrich hat durchaus Wirkung gezeigt. Das recht restriktive und mühsame Bewilligungssystem hat die Kauflust der ausländischen Interessenten merklich gedämpft. Interessanterweise kam es aber zu keiner wesentlichen Dämpfung der Bautätigkeit. Diejenigen – ich zähle mich dazu –, die sich vor allem für den Schutz und die Erhaltung der Landschaft stark gemacht hatten und deshalb die Lex Friedrich begrüsst, mussten zur Kenntnis nehmen: dass die Landschaft weiterhin mit Ferienhäuschen zersiedelt wurde; dass weiterhin Ferienhaus-Grossüberbauungen hingeklotzt wurden und werden; dass die einheimische Bevölkerung weiterhin, wo sie aufgewachsen war. Diese Leute mussten schliesslich ernüchert feststellen, dass «Geisterstädte» in unserer hehren Alpenlandschaft mit Häusern mit geschlossenen Rolläden – weil die Häuser nur zwei bis drei Wochen im Jahr bewohnt sind – keineswegs heimlicher ausschauen, wenn sie von Schweizern bewohnt oder eben nicht bewohnt werden anstatt von den «bösen» Ausländern. Die Lex Friedrich erwies sich also als untaugliches Instrument im Kampf gegen die Landschaftsverhandlung.

Die Beruhigung der Bautätigkeit, das ist des öfters erwähnt worden, hat andere, wenn auch keineswegs erfreuliche Ursachen. Es ist die wirtschaftliche Rezession weltweit, von der diesmal auch die Schweiz betroffen ist. Der sprunghafte Anstieg der Zinsen bei stets höhergeschraubten Bodenpreisen führte schliesslich dazu, dass das Interesse sowohl der Schweizer als auch der Ausländer an Zweit- und Ferienwohnungen abrupt abnahm. So kommt es, dass in vielen Ferienorten, wenn auch nicht gerade im Oberengadin oder in anderen Prestigeferienorten, die Kontingente nicht einmal ausgeschöpft worden sind.

Mit anderen Worten: Die Lex Friedrich erweist sich in der heutigen Zeit auch als überflüssiges Instrument. Ganz abgesehen davon, dass sie Umgehungsgeschäfte im grossen Stil nicht verhindern konnte, mindestens nicht ganz.

Die Richtlinie verlangt nun im Sinne der vier Freiheiten, dass Angehörige anderer EWR-Staaten gegenüber Schweizern nicht benachteiligt werden. Somit muss die Lex Friedrich geändert werden. Damit es aber nicht zu einem – in meinen Augen sehr unwahrscheinlichen – Ansturm kommt, haben wir uns diese Uebergangsfrist von fünf Jahren aushandeln können.

Ganz entscheidend finde ich, wie wir diese fünf Jahre nutzen, um andere und nichtdiskriminierende Instrumente zu schaffen, die die Betonierung unseres kleinen Lebensraumes tatsächlich verhindern. Es sind Beispiele zitiert worden: Bodenrechtliche oder raumplanerische Massnahmen könnten hier dienlich sein, und in verschiedenen Gemeinden werden sie

auch schon geprüft und erprobt. Welche Lösung auch immer gefunden werden wird, sie wird dann zum Nagelprobe für unseren tatsächlichen Willen, unser Land nicht in eine Betonwüste zu verwandeln, egal, wer das Portemonnaie in der Hand hat: Ausländer oder Inländer.

Zum Schluss noch folgendes: Es ist keineswegs so, dass die «bösen» Unterländer und die «noch viel böseren» Ausländer bei Nacht und Nebel in die Berge gestiegen wären, um dort der armen Bergbevölkerung das Land in böser Absicht zu entreissen, ganz im Gegenteil: Es wurde ihnen mit allen Künsten der Werbung schmackhaft gemacht und zum Kauf angeboten. Mit anderen Worten: Wo kein Verkäufer ist, ist auch kein Käufer! Vielleicht überlegt man sich das als «Massnahme» nach den fünf Jahren Uebergangsfrist.

Die LdU/EVP-Fraktion ist mit Ueberzeugung für Eintreten auf diese Vorlage.

Mme Sandoz: Le groupe libéral entrera en matière et votera le texte proposé par la majorité de la commission. Il se réjouit de ce début de libéralisation du marché immobilier. Mais il espère surtout que le pas timide qui est fait maintenant, sous la pression d'Eurolex, s'affermira quelle que soit l'issue du scrutin du 6 décembre et conduira progressivement à l'abrogation de la lex Friedrich, dont on a pu comprendre la motivation, dont on peut constater les résultats, mais qui ne nous fait pas, comme telle, pleinement honneur.

Iten Joseph, Berichterstatter: Die Fraktionserklärungen haben gezeigt, dass die Kommission die Problematik, die mit dieser Teilrevision der Lex Friedrich verbunden ist, durchaus ernst genommen hat. Die Kommission will aber in ihrer grossen Mehrheit die Situation nicht dramatisieren. Sie will vor allem auch die Problemkreise richtig unterscheiden.

Wir haben aus den Fraktionserklärungen gehört, dass man das Problem des Landverschleisses sieht und sich Sorgen macht. Die Kommission ist aber der Auffassung, dass der Landverschleiss, also die Ueberbauung des Bodens, nicht primär ein Problem der Lex Friedrich ist, sondern ein Planungsproblem. Sie haben der Erklärung der sozialdemokratischen Fraktion entnehmen können, dass man hier jetzt eine konkrete Antwort vom Bundesrat hören will, wie solche Massnahmen aussehen könnten. Die Kommission war aber mehrheitlich der Auffassung, dass es nicht der Bund sein müsse, der solche Planungsmaßnahmen verfüge oder beschliesse, sondern dass es die Kantone und die Gemeinden seien, weil sie auf ihre regionale Situation am besten reagieren können.

Der zweite Problemkreis ist jener des Marktes, des Erwerbs und des Handels mit Grundstücken. Das ist der Themenkreis der Lex Friedrich. Es geht nun um die Frage, ob und wie weit der Markt liberalisiert werden soll oder nicht. Das hängt von der derzeitigen Marktsituation ab. Wir sind uns in der Kommission durchaus bewusst, dass die Marktsituation im Augenblick so ist, dass das Gelände für eine Revision der Lex Friedrich gut ist. Wir sind durchaus der Meinung, dass sich diese Situation am Markt in den nächsten Jahren ändern könnte. Das sind Prognosen, die nicht unbedingt in Erfüllung gehen müssen. Deshalb scheint uns die Massnahme der schrittweisen Liberalisierung des Immobilienmarktes richtig zu sein, weil wir so in den nächsten fünf Jahren Erfahrungen sammeln können. Interessant ist die Feststellung, dass die Liberalisierung des Marktes nicht eine Einbahnstrasse ist und dass die Liberalisierung auch vom Ausland her erfolgt, das heisst, der Zugang zum Immobilienmarkt in den Nachbarstaaten wird ebenfalls liberalisiert oder zumindest nicht eingeengt werden. Sie ersehen es aus den Statistiken, dass das Interesse von Schweizern an Grundstücken im Ausland in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist und dass sich deshalb dieser Markt europaweit entschärfen wird, mit Auswirkungen auf die Schweiz.

Der dritte Themenkomplex ist der politische. Es ist eine politische Entscheidung, wie Sie die Ausländerfrage mit Bezug auf den Grundstückerwerb beurteilen wollen. Die Kommission ist in ihrer grossen Mehrheit der Auffassung, dass wir die schrittweise Liberalisierung vornehmen wollen. Dabei geht es – das ist möglicherweise ein Vorteil dieser Liberalisierung – nicht darum, dass die Lex Friedrich generell abgeschafft würde –

auch nach fünf Jahren nicht –, sondern sie wird mit Bezug auf die Ausländer aus EWR-Staaten liberalisiert.

Wenn sich die Marktsituation tatsächlich verschärfen sollte, besteht für die übrigen Ausländer – aus den Nicht-EWR-Staaten –, die in der Schweiz Grundstücke erwerben möchten, nach wie vor das zwingende Bewilligungsverfahren. Die Kantone, die Bewilligungsbehörden, haben durchaus die Möglichkeit, in Zukunft noch restriktiver zu werden und solche Gesuche abzulehnen.

Das könnte möglicherweise ein grosser Vorteil sein. Man könnte den Markt in den europäischen Staaten mit Interesse gegenüber Grundstücken in der Schweiz (und umgekehrt) liberalisieren, andererseits könnte man für die übrigen Länder die Einschränkung wenn nötig verschärfen. Deshalb ist vorgesehen, dass die Grundbuchämter, die Grundbuchinspektoren, bei der Anmeldung eines Grundstückkaufs durch einen Ausländer von sich aus zu entscheiden haben, ob eine Bewilligungspflicht besteht oder nicht.

Wir haben in der Kommission auch die Möglichkeit geprüft, ob es zweckmässig wäre, das Bewilligungsverfahren für Ausländer – auch für solche aus EWR-Staaten – generell beizubehalten, haben aber festgestellt, dass das eine Diskriminierung wäre. Tatsächlich wird es so funktionieren, dass die Bewilligungsbehörden – welche die Erfahrung, die nötige Logistik und die Abklärungsmöglichkeiten haben – in Zweifelsfällen näher untersuchen, ob ein Missbrauch vorliegt oder ob der Erwerber die Voraussetzungen tatsächlich erfüllt. Um ein Grundstück erwerben zu können, müsste er diese Voraussetzungen auch nach dem EWR-Vertrags-Abschluss erfüllen.

Die letzte Ueberlegung in bezug auf die Marktentwicklung ist die: Wir können davon ausgehen, dass die Entwicklung der Veränderung nicht am 6. Dezember 1992 beginnen wird, sondern sie wird stetig sein. Wir haben in den letzten Jahren gemerkt, dass die Nachfrage wesentlich zurückgegangen ist; Sie haben das aus verschiedenen Fraktionserklärungen gehört. Wenn auch in den nächsten Jahren eine vorübergehende oder stetige Zunahme zu verzeichnen wäre, können wir davon ausgehen, dass wir mit geeigneten Massnahmen durchaus Grenzen setzen können, damit das nicht ausufert. Sollte es ausufert, steht uns diese Notklausel zur Verfügung. Der Bundesrat ist gebeten worden, Ihnen jetzt Antwort zu geben, wie die konkrete Ausgestaltung dieser Notklausel für die nächsten fünf Jahre und vor allem für die Zeit danach aussehen würde.

M. Comby, rapporteur: J'aimerais brièvement faire trois remarques complémentaires, mais auparavant insister sur le fait que le projet qui nous est soumis prévoit une libéralisation progressive dans le domaine de la vente des immeubles à des personnes à l'étranger. Il est méritoire, il faut le mettre en évidence, d'avoir obtenu en Suisse cette possibilité d'une période de 5 ans, c'est tout de même une période assez longue, qui devrait permettre justement à la Confédération, aux cantons et aux communes de mieux affronter l'avenir dans le contexte d'une libéralisation plus grande.

Trois remarques: premièrement, y a-t-il ou non risque de bradage du sol national, pour reprendre une expression bien connue? Certes, l'exiguïté du territoire helvétique pose problème. Mais je ne crois pas – et c'est également le sentiment de la commission sur la base de l'analyse qui a été entreprise, notamment par les services de la Confédération – qu'il y ait un risque de bradage du sol national avec les modifications qui vous sont proposées. Il faut dire que les zones à construire en Suisse sont en général surdimensionnées, donc il y a une capacité suffisante pour accueillir de nouvelles constructions pour les besoins nationaux, voire, dans certains cas, les besoins des personnes étrangères. Ensuite, les prix pratiqués en Suisse sont en général prohibitifs et par conséquent il n'y a pas lieu de se leurrer ou de peindre le diable sur la muraille – Mme Grendelmeier nous l'a dit tout à l'heure – la Suisse n'est plus aussi attractive qu'auparavant. Il faut tenir compte de ces changements qui sont de nature économique, sociale ou autre.

Deuxièmement, la compétence des cantons et des communes pour les mesures compensatoires. Je me tourne vers

M. Koller, conseiller fédéral, car il n'avait malheureusement pas pu venir à la séance de la commission et il est important de connaître son avis sur la question. La commission pense qu'il faudrait laisser le maximum de compétence aux cantons et aux communes pour régler à l'avenir les problèmes concrets qui vont se poser en relation avec l'application de cette législation fédérale, compte tenu des changements imposés par l'Accord sur l'Espace économique européen. En effet, les cantons et les communes sont beaucoup plus proches des réalités locales et régionales et, par conséquent, sont mieux à même de répondre aux besoins. D'ailleurs, les cantons et les communes ont déjà pris une série de mesures. On a parlé tout à l'heure des cas des cantons des Grisons, du Tessin ou de Berne. On pourrait en citer d'autres, comme, par exemple, le Valais.

Troisièmement, la clause de sauvegarde constitue une mesure exceptionnelle qui ne peut être prise, par conséquent, que dans des situations extrêmement critiques. C'est donc une ultima ratio et s'il y avait des difficultés très sérieuses après la période transitoire de 5 ans et s'il devait s'avérer que les mesures de substitution prises aux niveaux cantonal et fédéral ne suffisent pas à combattre une perturbation du marché immobilier, la Suisse pourrait encore faire usage de la clause de sauvegarde. En effet, selon l'article 112 de l'Accord EEE, une partie contractante peut prendre unilatéralement des mesures appropriées dans le cas de difficultés sérieuses d'ordre économique, environnemental ou autre, de nature sectorielle ou régionale. Mais, évidemment, toute partie contractante a la possibilité aussi de rétorquer par des mesures de rééquilibrage, autre nom donné à des mesures de représailles.

A notre avis, le déclenchement éventuel de la clause de sauvegarde implique le développement de la statistique foncière, si l'on veut démontrer de manière probante la nécessité des mesures de sauvegarde. La commission a beaucoup insisté, et cela avec raison, pour que l'on dispose à l'avenir de statistiques appropriées en la matière.

Cela dit, je souhaite, au nom de la commission, que vous entriez en matière sur ce projet de révision de la lex Friedrich.

Bundesrat Koller: Einer der wichtigsten, wenn nicht sogar der wichtigste Rechtsgrundsatz des EWR-Rechts ist das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieser fundamentale Grundsatz des EWR-Vertrags verbietet den Mitgliedstaaten, ihr Recht je nach der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unterschiedlich anzuwenden. Verboten sind dabei alle tatsächlichen und selbst versteckte Diskriminierungen, zu welchen auch unterschiedliche Verfahren für eigene Staatsangehörige und Angehörige anderer EWR-Staaten zu zählen sind. Es ist daher klar, dass die Lex Friedrich, die im wesentlichen auf dem Kriterium der Staatsangehörigkeit aufbaut, mit diesem Diskriminierungsgrundsatz nicht vereinbar ist.

Die Liberalisierung des Immobilienmarktes verlangt übrigens in allen Efta-Staaten grundlegende Rechtsänderungen, die in der Regel sogar auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens vorzunehmen sind. Nur in besonderen Fällen und gegenüber besonderen Ländern sind Uebergangsfristen zugestanden worden.

Für die Schweiz ist es uns erfreulicherweise gelungen, angesichts der Bedeutung des Problems und aufgrund der Erfahrungen der siebziger und achtziger Jahre, eine fünfjährige Uebergangsfrist zur Freigabe der gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte und Kapitalanlagen in Grundstücken auszuhandeln. Um auf die Leistung unserer Verhandler hinzuweisen: Oesterreich beispielsweise erhielt eine Uebergangsfrist von lediglich drei Jahren. Aber auch so sind wir wegen des EWR-Abkommens zu einer schrittweisen Öffnung des Immobilienmarktes gehalten.

Nebst dieser Uebergangsfrist kann als weitere Ausnahme, welche sich direkt auf das EG-Recht stützt, die bestehende Erwerbsbeschränkung für Zweit- und Ferienwohnungen gegenüber im Ausland wohnhaften Personen beibehalten werden. Das ergibt sich eindeutig aus Artikel 6 Ziffer 4 der Richtlinie Nr. 88/361. Das heisst, dass unser geltendes Bewilligungs- und Kontingentierungssystem für den Erwerb von Ferienwoh-

nungen – das ist der brisante Bereich – durch im Ausland wohnhafte Personen zumindest während der Uebergangsfrist unverändert beibehalten werden kann. Gesamthaft bleibt also der harte Kern der Lex Friedrich während der gesamten fünfjährigen Uebergangsfrist weiterhin in Kraft.

Mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens müssen wir allerdings in einer ersten Phase eine neue Liste von Ausnahmen in Artikel 7a in bezug auf Angehörige von EWR-Staaten realisieren, die in der Schweiz wohnen und/oder arbeiten; diese sind für den Erwerb von Grundstücken für ihre persönlichen Bedürfnisse grundsätzlich von der Bewilligungspflicht zu befreien. Ebenfalls zu befreien sind selbständig Erwerbstätige und Gesellschaften mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in einem EWR-Staat, wenn sie Grundstücke für ihre geschäftliche Tätigkeit erwerben. Erst in der zweiten Phase, also nach Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist, können die Angehörigen von EWR-Staaten ebenfalls Grundstücke zum Zweck des gewerbsmässigen Immobilienhandels oder als Kapitalanlage erwerben. Das zur grundsätzlichen Rechtslage, wie sie sich ab dem 1. Januar 1993 ergibt.

Es ist hier der Ort, jenen Befürchtungen zu begegnen, die dahin gehen, dass bereits der neue Artikel 7a Rechtsmissbräuchen Tür und Tor öffnet. Diese Bedenken sind nicht gerechtfertigt. Alle in Artikel 7a genannten Personen brauchen aufgrund der Uebergangsvorschriften im Rahmen des Anag auch künftig eine sogenannte EWR-Bewilligung. Daher werden die zuständigen Behörden jedesmal, wenn ein Angehöriger eines EWR-Staates aufgrund von Artikel 7a ein schweizerisches Grundstück erwerben will, die Möglichkeit haben, die Voraussetzungen, die in Artikel 7a ausdrücklich genannt sind, genau zu überprüfen. Der entsprechende EWR-Gesuchsteller wird dem Grundbuchverwalter, wenn er ein Grundstück zum Eintrag anmeldet, eine entsprechende EWR-Bewilligung fremdenpolizeilicher Art vorzuweisen haben.

Wie in unserer Botschaft ausgeführt, bleibt Artikel 17 Bewilligungsgesetz, welcher das Bewilligungsverfahren sowie die Behandlung von Gesuchen auf Eintragung durch den Grundbuchverwalter behandelt, unverändert anwendbar. Aus diesen Bestimmungen folgt, dass im Zweifelsfall, d. h., wenn der Grundbuchverwalter von den Voraussetzungen nicht vollständig überzeugt ist, der Grundbuchverwalter oder der Handelsregisterführer das Verfahren auszusetzen und den Bewerber an die erstinstanzliche kantonale Bewilligungsbehörde zu verweisen hat. Diese prüft dann, ob der vorgesehene Erwerb tatsächlich der Bewilligungspflicht untersteht oder (nach Art. 7a) nicht. Gegen diese Entscheide kann wiederum sowohl die kantonale wie auch die bundesrechtliche Beschwerdeinstanz angegangen werden. Vom Bundesamt für Justiz wird angesichts der Kompliziertheit der Rechtsfrage eine entsprechende Wegleitung zuhanden der Anwendungs- und Bewilligungsbehörden erlassen. Das zur Frage des Rechtsmissbrauchs. Man kann mit gutem Grund sagen, dass eine rechtsmissbräuchliche Anwendung des neuen Artikels 7a weitestgehend ausgeschlossen ist.

Erlauben Sie mir noch einige Antworten auf die Fragen nach den möglichen Alternativmassnahmen für die zweite Phase der Öffnung, das heisst nach Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist. Die Lex Friedrich ist zwar grundsätzlich kein raumplanerisches Instrument. Aber durch die Beschränkung der Nachfrage hat sie zweifellos vor allem in den Kur- und Touristenorten Druck vom Bodenmarkt weggenommen und dadurch wenigstens indirekt die Erfüllung der Aufgaben der Raumplanung erleichtert.

Die Aufhebung der Eigentumsbeschränkungen für Ausländer im Bereich der Erstwohnungen und der Betriebsstätten stellt raumplanerisch grundsätzlich wohl keine grossen Probleme. Demgegenüber muss sich die Raumplanung mit den möglichen negativen Folgen nach Ablauf der Uebergangsfrist im Bereich der Ferienwohnungen auseinandersetzen. Als erstes und wichtigstes Mittel zur Behandlung dieser Problematik hat die Raumplanung den an verschiedenen Orten bereits erprobten Erstwohnungsanteilplan anzubieten. In diesen Erstwohnungsanteilplänen wird in der Regel ein Prozentanteil an der Bruttogeschossfläche eines Hauses festgelegt, der dem Dauerbewohner – bezogen auf die Erstwohnung – zur Verfügung

stehen muss. Diese Massnahme erhält der ortsansässigen Bevölkerung ihren Wohnraum, ohne dass Ausländer diskriminiert würden, denn das einzig entscheidende Kriterium bei diesen Erstwohnungsanteilplänen ist, dass eine Erstwohnung nur von Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde bewohnt werden darf, ganz unabhängig davon, ob es sich um einen Schweizer oder um einen Angehörigen eines anderen EWR-Staates handelt.

Mit diesen Erstwohnungsanteilplänen hat man übrigens in unserem Land bereits gute Erfahrungen gemacht. In einer Studie, die am Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern eingereicht wurde, hat man die Auswirkungen der Erstwohnungsanteilpläne am Beispiel der Berner Oberländer Gemeinde Iseltwald untersucht. Diese empirische Studie kommt zum Resultat, dass die Ziele, die mit diesen Plänen angestrebt werden, in diesem konkreten Fall gut erreicht worden sind, d. h., die Bodenpreise sind hier langsamer gestiegen als in andern Gemeinden. Es sind eben zwei Wohnungsmärkte entstanden, ein Markt für Erst- und ein anderer für Zweitwohnungen. Dieser Erstwohnungsanteilplan hat sich daher als flexibles Instrument erwiesen, das an die Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden kann. Es folgt daraus, dass die Kantone und Gemeinden schon heute über wirksame Instrumente verfügen, um negative Auswirkungen auf den Zweitwohnungsmarkt effizient zu bekämpfen.

In diesem Zusammenhang darf ich auch auf einen Beschluss des Grossen Rates des Kantons Graubünden hinweisen. Der Grosse Rat des Kantons Graubünden hat am 22. Mai dieses Jahres ein Postulat betreffend Massnahmen bei Wegfall der Lex Friedrich überwiesen. Bei der Beantwortung dieses Postulates sprach sich die Bündner Regierung für raumplanerische Massnahmen zur allgemeinen Einschränkung des Zweitwohnungsbaus ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit aus.

In Graubünden haben heute schon zwei Dutzend Gemeinden, gestützt auf entsprechende Ermächtigungsnormen, von sich aus eine sogenannte Erstwohnungsanteilregelung in ihre Baurechtsordnungen aufgenommen.

Wenn Herr Bischof sagt, in Flims seien die Landpreise unverhältnismässig angestiegen, kann ich ihm sagen, dass ich diese Gegend aus persönlicher Erfahrung auch kenne. Dass die Preise dort derartig angestiegen sind, hat natürlich nicht in erster Linie mit dem Erwerb durch Ausländer zu tun, sondern damit, dass sehr, sehr viele Schweizer aus der Ostschweiz und aus Zürich das ganze Gebiet von Laax als ihr Liebesski-gebiet benutzen. Also können wir mit gutem Grund sagen, dass uns mit diesen Erstwohnungsanteilplänen bereits heute ein wirksames Instrument zur Verfügung steht.

Ich glaube auch, es ist richtig – damit beantworte ich eine Frage, die mir Herr Comby gestellt hat –, wenn hier in erster Linie die hauptbetroffenen Kantone handeln.

Im übrigen haben wir hier glücklicherweise noch andere Instrumente. Persönlich zähle ich auch die vielverschwämte Sperrfrist dazu. Auch die vielverschwämte Sperrfrist gibt eine Garantie, dass es im Gebiete des Zweitwohnungsbaus nicht wieder zu Missbräuchen kommen kann, wie wir sie Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre erlebt haben.

Schliesslich bleibt als ein weiteres mögliches Modell die Anwendung des sogenannten dänischen Modells. Gemäss dem dänischen Gesetz vom 23. Dezember 1959 über den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer dürfen Personen, die keinen Wohnsitz in Dänemark haben und auch früher nicht während eines Zeitraums von insgesamt fünf Jahren in Dänemark wohnhaft gewesen sind, Grundstücke nur mit Genehmigung des Justizministers erwerben.

Anlässlich der Verhandlungen über die Maastrichter Verträge ist Dänemark das Recht ausdrücklich zuerkannt worden, dieses dänische Modell auch unter dem Regime der Maastrichter Verträge weiter beizubehalten. Daher spricht doch alles dafür, dass auch wir die Möglichkeit hätten, nach Ablauf der Uebergangsfrist, wenn diese Erstwohnungsanteilpläne nicht ausreichen sollten, dieses dänische Modell in unserem Land einzuführen. Dieses Modell diskriminiert nicht nach der Staatsangehörigkeit, sondern stellt unabhängig von der Nationalität allein auf den jetzigen oder früheren Wohnsitz ab.

Schliesslich bleibt, wenn alle Stricke trotzdem reissen sollten – was wir mit guten Gründen nicht annehmen –, die Schutzklausel. Nach Artikel 112 des EWR-Abkommens kann bekanntlich eine Vertragspartei einseitig geeignete Massnahmen treffen, sofern ernste wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur auftreten und damit zu rechnen ist, dass sie anhalten.

Es ist klar, Herr Maximilian Reimann, dass das Ergreifen dieser Schutzklausel auch hier Ultima ratio ist und sein muss. Das heisst, wir hätten nur das Recht, die Schutzklausel zu ergreifen – wir täten das zweifellos auch nur dann –, wenn die genannten Mittel nicht ausreichen würden, um eine ernsthafte Ueberfremdung im Immobilienbereich abzuwehren.

Ich kann Ihnen das hier selbstverständlich nicht quantifizieren. Aber ich erlaube mir immerhin die Bemerkung, dass sich für den Bundesrat, wenn es – was wirklich nicht anzunehmen ist – zu einem Immobilienerwerb von Ausländern käme, wie wir ihn in den Boomjahren 1979, 1980 und 1981 erlebt haben, tatsächlich die Frage stellen würde, ob nicht die Voraussetzungen für das Ergreifen der Schutzklausel gegeben wären. Aber das anzunehmen, haben wir keinen Grund, denn die Entwicklung im Immobilienmarkt, also der Erwerb von Immobilien, läuft genau in umgekehrter Richtung. Während in jenen Jahren über 6000 Bewilligungen erteilt worden sind, haben wir seit 1985 – also seit dem Inkrafttreten der Lex Friedrich – einen regelmässigen Rückgang der Bewilligungen zu verzeichnen, und zwar von 2000 im Jahre 1985/1986 auf 1400 bis jetzt. Das sind die Fakten.

Gründe dafür gibt es viele: einmal der Wegfall des deutschen Bauherrenmodells, das wegen deutscher Steuervergünstigungen Auslandsinvestitionen privilegiert hat. Ein weiterer Grund liegt in den hohen Bodenpreisen in unserem Land.

Zu Recht sind wir alle stolz auf die Schönheiten der Schweiz. Zugeben müssen wir aber ehrlicherweise, dass es auch anderswo in Europa noch schöne Gegenden gibt, wo man Immobilien zu viel günstigeren Preisen erwerben kann als in unserem eigenen Land.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten. Dank der Uebergangsfrist werden wir Gelegenheit haben, die nötigen Erfahrungen zu sammeln. Die Kantone können mit den Erstwohnungsanteilplänen in jener Richtung handeln, in der sie bereits begonnen haben. Wenn das nicht ausreicht, können wir das dänische Modell in unsere Gesetzgebung übernehmen, und als letzte Sicherheit haben wir die Schutzklausel.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie aus Ueberzeugung, auf diese Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit/SD/Lega-Fraktion (Nichteintreten)	25 Stimmen

Präsident: Nun folgt die Abstimmung über den Rückweisungsantrag.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Fraktion der Auto-Partei	21 Stimmen
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté

Art. 7a*Antrag der Kommission**Abs. 1 Bst. a*

a. in der Schweiz, die hier eine selbständige oder

Abs. 1 Bst. b–e

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

.... unterstehen während einer Uebergangsfrist von fünf Jahren der Bewilligungspflicht, wenn

Art. 7a*Proposition de la commission**Al. 1 let. a*

a. en Suisse qui y exercent une activité

Al. 1 let. b–e

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

.... au régime de l'autorisation durant une période transitoire de cinq ans lorsqu'elles

Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a

M. Comby, rapporteur: Il s'agit ici d'une première exception accordée aux ressortissants des pays de l'Espace économique européen, qui exercent une activité lucrative, à titre de salariés ou d'indépendants. Ceux-ci pourront, à partir du 1er janvier 1993, si l'Accord sur l'EEE est accepté par le peuple suisse, acquérir librement les immeubles dont ils ont besoin, c'est-à-dire des résidences principales, des résidences secondaires lorsqu'ils n'exercent pas leur activité au lieu de leur domicile et des logements de vacances.

Il faut préciser que cette libéralisation ne concerne pas les frontaliers qui, durant la période transitoire de trois ans prévue dans le cadre de la libre circulation des personnes, devront rentrer chaque soir au lieu de leur domicile.

La commission propose une modification purement formelle à la lettre a du premier alinéa de l'article 7a, qui est la suivante: «les ressortissants EEE domiciliés en Suisse qui y exercent une activité salariée ou indépendante». Cela est d'ailleurs conforme à ce qui est clairement énoncé dans le message du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b*

Iten Joseph, Berichterstatter: Bei Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe b haben wir keine Differenz zum Ständerat. Die Kommission möchte aber – um einige Dinge klarzustellen – zum Gesetzestext beim Buchstaben b folgendes sagen:

Diese Bestimmung gilt für Personen, die zwar ebenfalls in der Schweiz Wohnsitz haben, aber aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen sind. Damit unterscheidet sich Buchstabe b von Buchstabe a.

Gemäss Buchstabe a kann nur jemand ein Grundstück erwerben, der in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausübt, und demzufolge muss er die Aufenthaltsbewilligung, also den Permis B, haben. Hingegen geht es bei Buchstabe b darum, dass auch Leute ein Grundstück erwerben können, die aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen sind. Deshalb wollen wir hier auch eine Einschränkung vornehmen. Dieser Personenkreis kann einzig am Ort des Wohnsitzes eine Hauptwohnung erwerben. Für den Erwerb von Ferienwohnungen untersteht dieser Personenkreis nach wie vor der Bewilligungspflicht nach dem geltenden Bundesgesetz. Die Ferienwohnungen werden also an das kantonale Kontingent angerechnet. Der Erwerb ist nur in jenen Orten möglich, wo die Gemeinden oder die Kantone überhaupt einen Ferienwohnungserwerb zulassen, und dort nur nach den kantonalen oder kommunalen strengeren Bestimmungen.

*Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c*

M. Comby, rapporteur: A la lettre c, on exempte du régime de l'autorisation les ressortissants des pays de l'EEE qui n'ont pas leur domicile en Suisse mais qui y séjournent temporairement en vue d'exercer une activité lucrative. L'exception à l'assujettissement porte sur l'acquisition d'immeubles qui leur serviront de logements et/ou, lorsqu'ils exercent une activité indépendante, les immeubles nécessaires à l'exercice de leurs activités professionnelles. Ils demeurent en revanche assujettis à autorisation pour l'acquisition de logements de vacances. Dans ce cas, les autorisations sont délivrées dans le cadre des dispositions usuelles.

La commission s'est prononcée sur une proposition de M. de Dardel demandant de préciser la notion de séjour temporaire en Suisse. M. de Dardel suggère de fixer un délai de six mois au moins pour entrer dans cette catégorie.

Après examen attentif de cette question et tenant compte des explications de l'Administration fédérale, la commission a jugé inopportun d'introduire un tel délai dans ces dispositions. C'eût été contraire à l'esprit de l'Accord sur l'Espace économique européen car, ce qui compte en définitive, c'est ce qu'a retenu le Conseil des Etats, soit la notion de séjour régulier dans notre pays. La régularité dans le séjour est donc le critère important donnant droit à l'exception prévue à la lettre c de l'article 7a.

La commission, par 12 voix contre 6 et 2 abstentions, a rejeté la proposition de M. de Dardel, et elle vous demande d'approuver la version issue de ses travaux.

Herczog: Noch eine kurze Bemerkung zu Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe c. Hier geht es darum, dass man jetzt keine Bewilligung mehr einholen muss, wenn man in der Schweiz – hier spielt das zeitliche Moment hinein – einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Der Bundesrat hat das zeitliche Element mit dem Wort «zeitweise» eingefangen. Der Ständerat hat anders formuliert und spricht von «regelmässig in der Schweiz aufhalten».

Um auf das zurückzukommen, was Herr Comby gesagt hat: Mit dem Antrag de Dardel wurde in der Kommission versucht, einem Missbrauch vorzubeugen. Aus der Verordnung des EG-Rates – Nr. 1612/68, Artikel 9 Absatz 1 – geht hervor, dass jene Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die im Ausland wohnen, aber hier arbeiten, dann eine Wohnung beziehen oder ein Grundstück kaufen können, wenn sie sie benötigen. Damit stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Wortes «benötigen». Möglicherweise kommt das, was man unter «regelmässig» versteht, dieser Bedeutung entgegen. Nichtsdestoweniger möchte ich Herrn Bundesrat Koller fragen, wie man diesbezüglich einen Missbrauch vermeiden kann. Wir haben ja eingesehen, dass die sechsmonatige Befristung diskriminierend ist. Eine solche Forderung kann nicht aufrechterhalten werden.

Sind Sie der Ansicht, dass mit «regelmässig» das definiert ist, was in der Verordnung steht, nämlich «benötigt», und somit ein Missbrauch ausgeschlossen ist?

Bundesrat Koller: Ich bin für die Klärung dieser Litera c durch die Einfügung des Wortes «regelmässig», das möglichen Missbräuchen vorbeugen soll, dankbar.

Man muss all diese Bestimmungen im Zusammenhang mit den entsprechenden Anag-Vorschriften sehen, die wir nun verabschiedet haben. Danach sind für all diese Aufenthalte entsprechende Aufenthaltsbewilligungen nötig. Sobald sie über die drei Monate des Touristenvisums hinausgehen, braucht es eine Aufenthaltsbewilligung nach dem bisherigen System. Daher wird der Grundbuchverwalter, der die Voraussetzung des regelmässigen Aufenthaltes zu prüfen hat, immer die Möglichkeit haben, aufgrund dieser Bescheinigungen die Erfüllung der Voraussetzungen nachzuprüfen. Wer die entsprechenden Bescheinigungen nicht vorbringt, erfüllt dieses Kriterium nicht.

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d

Item Joseph, Berichterstatter: Bei Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe d geht es um den Erwerb eines Grundstücks für die wirtschaftliche Tätigkeit. Da müssen wir nun zwischen der Situation, wie sie jetzt besteht, und der Situation, wie sie neu sein wird, unterscheiden – hier kommt tatsächlich eine erhebliche Liberalisierung.

Nach dem geltenden Recht ist es so, dass eine Bewilligung im Prinzip immer denjenigen Personen erteilt wird, die das Grundstück zu wirtschaftlichen Zwecken, zum Betrieb eines Unternehmens oder für eine Betriebsstätte, erwerben wollen: Voraussetzung dafür ist, dass das Unternehmen tatsächlich vom Gesuchsteller geleitet wird und dass sich der Gesuchsteller über Branchenkenntnisse ausgewiesen hat. Das ist in etwa die jetzige Praxis.

Nach Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe d ist es neu so, dass Gesellschaften, die ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung in einem EWR-Staat haben, Grundstücke bewilligungsfrei erwerben können, wenn sie diese Grundstücke für die Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit benötigen, wie beispielsweise für einen Industriebetrieb, für eine Handelsgesellschaft oder eine Dienstleistungsgesellschaft.

Die Ausnahme von dieser Bewilligungspflicht gilt nicht nur für den direkten Erwerb eines Grundstückes, sondern auch für den indirekten Erwerb, sei es durch Beteiligung an einer Gesellschaft oder durch eine Uebernahme einer Gesellschaft, deren Aktiven im wesentlichen aus Grundstücken in der Schweiz bestehen.

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e

M. Comby, rapporteur: La disposition de la lettre e est une transposition de la directive fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement dans l'agriculture, sur le territoire d'un Etat membre, des ressortissants des autres pays de l'EEE ayant travaillé en qualité de salariés agricoles dans cet Etat membre pendant deux années sans interruption. Cette condition est importante. En effet, il faut que le salarié agricole ait séjourné pendant deux ans sans interruption pour pouvoir bénéficier de l'exception prévue à la lettre e de cet article 7a. Par ailleurs, la commission a examiné et accepté une proposition de modification purement rédactionnelle et formelle de Mme Sandoz, demandant de remplacer l'expression «droit rural» par «législation agricole».

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Präsident: Ziffer II können wir nur unter dem Vorbehalt der definitiven Regelung der Referendumsfrage genehmigen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

79 Stimmen

Dagegen

22 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

92.057-1

**EWR. Anpassung des Bundesrechts
(Eurolex)
Epidemiengesetz. Aenderung
EEE. Adaptation du droit fédéral
(Eurolex)
Loi sur les épidémies. Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1676 hiervoor – Voir page 1676 ci-devant

Art. 29b bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gonseth, Bundi, Hafner Rudolf, Jöri, Rechsteiner)

Die militärische Forschung an hochpathogenen Erregern ist verboten.

Art. 29b bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gonseth, Bundi, Hafner Rudolf, Jöri, Rechsteiner)

La recherche militaire sur les agents hautement pathogènes est interdite.

Frau Gonseth, Sprecherin der Minderheit: Die Kommissionen möchte Ihnen beliebt machen, die militärische Forschung an hochpathogenen Erregern zu verbieten und dies im Gesetz zu verankern.

Soviel heute bekannt ist, haben im Zweiten Weltkrieg einzig die Japaner B-Waffen im grossen Stil in der Mandschurei eingesetzt. Der Leiter des Programmes, ein Arzt, liess Gasbrandbomben in der Nähe von gefesselten Gefangenen zünden. Anderen Opfern spritzte er Erreger von Wundstarrkrampf, Pocken, Pest usw. ein. Trotz diesen grauenhaften Menschenversuchen blieb der Arzt nach dem Krieg in Amt und Würde.

Dass B-Waffen bis heute nur spärlich zum Einsatz gekommen sind, hat vor allem an ihrer Unkontrollierbarkeit gelegen. Denn Bakterien und Viren breiten sich nicht nur in den Reihen der Feinde aus. Bevor man die Truppen des Feindes mit todbringenden Keimen verseucht, muss man durch Massenimpfungen den Schutz der eigenen Soldaten garantieren können.

Die Situation hat sich heute durch die Gentechnologie grundlegend geändert. Die Suche nach wirksamen Impfstoffen ist noch schwieriger geworden. Gentechnologie ermöglicht den B-Waffen-Designern, fast jeden Krankheitserreger, gegen den der Kriegsgegner ein Gegenmittel besitzt, so zu verändern, dass das Gegenmittel unwirksam wird. Gentechnologie macht es möglich, Bakterien und Viren als Waffen masszuschneidern.

Dass solche Waffen ausserordentlich gefährlich, aber auch höchst unethisch sind, ist vielen klar. Deshalb wurde bereits 1972 der B-Waffen-Vertrag geschlossen, nach welchem die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und der Erwerb von biologischen oder toxischen Kampfstoffen verboten sind. Dieser Vertrag hat aber auch grosse Lücken und Schönheitsfehler. Er erlaubt nämlich, Entwicklung, Herstellung und Lagerung von mikrobiologischem Material und von Toxinen zu defensiven Zwecken. Was dieses Erlaubte bedeutet, ist sehr umstritten. Aufgrund des Vertrages ist es schwierig, die Grenzen zu bestimmen, wann eine Rechtfertigung durch friedliche Zwecke nicht mehr gegeben ist. Abwehr und Angriff können in Forschungsvorhaben schlecht unterschieden werden, beides liegt hautnah beieinander; auch vom Forschungsrisiko her be-

EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex) Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Aenderung

EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex) Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.057-48
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.09.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1693-1706
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 587

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.