

# Eidgenössische Volksabstimmung vom 20. Mai 1984

## Erläuterungen des Bundesrates

### Worum geht es?

#### Banken-Initiative

Die Volksinitiative « gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht » verlangt eine Lockerung des Bankgeheimnisses in Steuer- und Strafsachen, eine schärfere Kontrolle der Banken und eine Versicherung für Guthaben von Bankkunden. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil sie die Tätigkeit der Banken zu stark einschränken und negative Folgen für unsere Volkswirtschaft haben würde.

Abstimmungstext S. 2  
Erläuterungen S. 3

#### Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat

Nach der Volksinitiative « gegen den Ausverkauf der Heimat » müsste der Grunderwerb durch Ausländer radikal eingeschränkt werden. Für Bundesrat und Parlament ist dieses Volksbegehren zu einseitig. Es trägt den Bedürfnissen der einzelnen Landesteile zu wenig Rechnung. Die Bundesbehörden befürworten daher als indirekten Gegenvorschlag das im Dezember 1983 verabschiedete neue Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Abstimmungstext S. 10  
Erläuterungen S. 11

### Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, sowohl die Banken-Initiative als auch die Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat abzulehnen.



## Erste Vorlage: Banken-Initiative Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»

vom 24. Juni 1983

#### Art. 1

<sup>1</sup>Die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» vom 8. Oktober 1979 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup>Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 31<sup>quater</sup> Abs. 3-6 (neu)*

- <sup>3</sup>a. Die Banken, Finanzgesellschaften, Anstalten und anderen Personen, die gewerbmässig Vermögen Dritter entgegennehmen, verwalten oder veräussern, sind den Behörden und Gerichten in Steuer- und Strafsachen zur Auskunft verpflichtet. Das Amtsgeheimnis dieser Behörden und Gerichte bleibt gewahrt.
- b. Die Auskunftspflicht entfällt, soweit die mutmasslichen Einkommen nach pflichtgemässer Auffassung der Steuerbehörden durch Lohnausweis belegt sind, und soweit verrechnungssteuerpflichtige Vermögen die gesetzlich zu bestimmende Höhe nicht überschreiten. Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Sicherung und rationellen Ausgestaltung der Auskunftspflicht und gegen Umgehungen.
- c. Die Gesetzgebung regelt im übrigen die Gewährleistung des Bankgeheimnisses.
- d. Die Gesetzgebung regelt den Grundsatz der Unterstützung von Strafverfahren im Ausland, auch bei Steuer- und Währungsdelikten. Vorbehalten bleiben die Sicherheit und Hoheitsrechte der Schweiz, der Schutz von Personen vor politischer und rassistischer Verfolgung sowie schwere Mängel des Verfahrens im Ausland und das Gegenrecht.
- <sup>4</sup>a. Die Banken und Finanzgesellschaften veröffentlichen neben ihren ordentlichen Bilanzen auch konsolidierte Jahresrechnungen, wobei sie sämtliche Bewertungen offenlegen, die zur Bildung oder Auflösung von Reserven führen. Sie veröffentlichen ihre aktiven und passiven Beteiligungen, den Wert der verwalteten und hinterlegten Kunden- und Treuhandvermögen und geben die ausgeübten Verwaltungsmandate und Depotstimmrechte bekannt.
- b. Nationalbank und Bankenkommission berichten jährlich dem Parlament über Lage und Entwicklung der Banken und Finanzgesellschaften.

<sup>5</sup>Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

<sup>6</sup>Die Gesetzgebung regelt die Versicherungspflicht der Banken für Einlagen, soweit keine Staatsgarantie besteht.

#### *Übergangsbestimmungen*

Dem behördlichen Auskunftsrecht entgegenstehende Bestimmungen des Bundes sind aufgehoben.

Auf die Verfolgung von Verstössen gegen Steuervorschriften, die vor Inkrafttreten dieses Verfassungsartikels verübt werden, finden die Bestimmungen über die Pflicht zur Auskunftserteilung der Banken keine Anwendung.

#### Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

## Ausgangslage

Seit Jahren sind die Banken und die Bedeutung des «Finanzplatzes Schweiz» Gegenstand der politischen Diskussion. Einige spektakuläre Vorfälle trugen in besonderem Masse dazu bei. In diesem politischen Klima wurde die nun zur Abstimmung gelangende Banken-Initiative lanciert und 1979 mit 121 882 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative verlangt eine Verfassungsänderung, mit der folgende Massnahmen auf dem Gebiet des Bankwesens erreicht werden sollen:

- *Das Bankgeheimnis soll gelockert werden, indem Steuerbehörden und Gerichte bei den Banken direkt Auskünfte über deren Kunden einholen können.*
- *Die Banken sollen ausführlicher über ihre finanziellen Verhältnisse berichten.*
- *Der Einfluss der Banken auf die übrige Wirtschaft soll eingeschränkt werden.*
- *Die Banken sollen die Einlagen, die Privatpersonen ihnen anvertrauen, versichern.*

**Diese Forderungen gehen dem Bundesrat und der Mehrheit des Parlaments teilweise zu weit.** In letzter Zeit wurden bereits Massnahmen getroffen, und weitere sind vorgesehen (verschärfte Eigenmittelberechnung, Konsolidierung der Bilanzen, Vertiefung der Revisionstätigkeit durch die Bankenkommission, geplante Revision des Bankengesetzes). Dafür bietet schon die bestehende Verfassung eine ausreichende Grundlage.

#### «Finanzplatz Schweiz»

Ende 1982 gab es in der Schweiz 489 Banken, 1227 Raiffeisenkassen und 97 Finanzgesellschaften. Die Bilanzsumme dieser Institute betrug total 611 Milliarden Franken, wovon 195 Milliarden aus dem Ausland stammten und 229 Milliarden im Ausland angelegt waren. Zu diesen Summen verwalteten die Banken Treuhandgelder in der Höhe von 166 Milliarden Franken. Die Banken beschäftigten in der Schweiz ca. 90 000 (zum Vergleich: Uhrenindustrie ca. 35 000) Personen. (Quellen: Bankenkommission und Nationalbank)

## Begründung des Initiativkomitees:

«Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, unterstützt vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund und von einem Dutzend privater Entwicklungshilfeorganisationen, hat die Banken-Initiative lanciert, um die Kontrolle der Bankentätigkeit im Interesse von Land und Volk zu verbessern.

Die Banken-Initiative ist heute noch dringender als zur Zeit der Lancierung, weil seit Jahren bankenpolitische Reformbestrebungen von der Parlamentsmehrheit abgeblockt worden sind:

1976 hat sie die Absicht des Bundesrates, den Missbrauch des Bankgeheimnisses für Steuerhinterziehung zu unterbinden, abgelehnt.

1983 hat sie die bundesrätliche Vorlage für eine Verrechnungssteuer von nur 5 Prozent auf Treuhandanlagen verworfen.

### **Steuergerechtigkeit**

Das Bankgeheimnis wird heute zur Prellung des Staates bei Steuerhinterziehung missbraucht. Bei der Steuerveranlagung besteht ungleiches Recht für gleiche Bürger: Unselbständigerwerbende Bürgerinnen und Bürger müssen ihr Einkommen mit einem Lohnausweis des Arbeitgebers belegen; währenddessen verhindert das Bankgeheimnis eine entsprechende Kontrolle des Einkommens von Selbständigerwerbenden und Firmen. Die Banken-Initiative will das Bankgeheimnis als Schutz der persönlichen Sphäre ausdrücklich wahren, es aber modifizieren, wo es zur Prellung des Staates missbraucht wird. Bürgerinnen und Bürger mit einem Lohnausweis und Inhaber von Sparkonten mit Verrechnungssteuerpflicht sind davon nicht betroffen.

### **Internationale Solidarität**

Die Banken-Initiative will im weiteren die illegale Kapitalflucht bekämpfen. Die vielen Operationen mit ‚schmutzigen Geldern‘, die über den Finanzplatz Schweiz laufen, schädigen den Ruf unseres Landes und schaden den Herkunftsländern, namentlich auch den Entwicklungsländern. Bei der internationalen Solidarität kommt es weniger darauf an, mehr zu geben, als weniger zu nehmen.

### **Einlegerschutz**

Der Einlegerschutz, wie er von der Banken-Initiative im weiteren vorgesehen ist, ist eine dringend nötige Versicherung für den kleinen Sparer. Die vielen Bankenskandale und Zusammenbrüche haben gezeigt, dass der unschuldige Sparer eines besonderen gesetzlichen Schutzes bedarf.»

## Stellungnahme des Bundesrates

Für Bundesrat und Parlament gehen die Forderungen der Initiative zu weit. Die Tätigkeit der Banken würde derart eingeschränkt, dass diese ihre für die Entwicklung unserer Volkswirtschaft bedeutenden Aufgaben nicht mehr in befriedigender Weise wahrnehmen könnten.

Zu den vier Hauptanliegen der Initiative nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

### • **Teilweise Aufhebung des Bankgeheimnisses**

*Nach der Initiative sind die schweizerischen Steuerbehörden und Gerichte ermächtigt, bei den Banken direkt Auskünfte über deren Kunden einzuholen, und in Strafprozessen müssen die Banken ausländischen Gerichten neu auch bei Steuerhinterziehung und Währungsdelikten Auskunft geben.*

Um Steuerhinterziehung und Kapitalflucht zu bekämpfen, ist eine solche einschneidende Beschränkung des Bankgeheimnisses weder notwendig noch gerechtfertigt: Das Bankgeheimnis wurde in jüngster Zeit bereits eingeschränkt. Schon heute wird in ausländischen Strafprozessen den Gerichten in bestimmten Fällen Auskunft über die Bankgeschäfte der Beschuldigten erteilt. In schweizerischen Zivil- und Strafprozessen mussten die Banken den Gerichten schon immer Auskunft geben.

Eine weitere Beschränkung des Bankgeheimnisses ist abzulehnen. Das Bankgeheimnis, d.h. die Pflicht der Banken, über die Geschäfte mit ihren Kunden Verschwiegenheit zu wahren, ist Ausdruck des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Bankkunde und Bank. Die finanziellen Verhältnisse waren bei uns seit jeher Teil der Privatsphäre, in die der Staat sich nur äusserst zurückhaltend einmischen sollte. Übrigens gibt es nicht nur in der Schweiz ein Bankgeheimnis: Alle Staaten kennen es in irgendeiner Form.

Die Steuerhinterziehung wird auch mit einer **hohen Verrechnungssteuer** von 35 Prozent — das ist die höchste der Welt — bekämpft. So ist sichergestellt, dass dem Staat auch von den Zinsen der nicht angegebenen Vermögen beträchtliche Steuereinnahmen zufließen und dass sich Steuerhinterziehung nicht lohnt.

Die Initiative löst das Problem der ausländischen **Fluchtgelder** in der Schweiz nicht. Die Schweiz zieht diese Fluchtgelder vor allem wegen ihrer politischen Stabilität und der Sicherheit ihrer Währung und nicht in erster Linie wegen ihres Bankgeheimnisses an.

Die Banken haben sich selbst eine vermehrte Kontrolle und Zurückhaltung bei der Entgegennahme von Geldern aus dem Ausland auferlegt. Sie haben eine Vereinbarung abgeschlossen, die ausdrücklich das Ziel verfolgt, den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu wahren und die Wirtschaftskriminalität zu bekämpfen. Wer dieser Vereinbarung zuwiderhandelt, wird bestraft. Zudem sieht das geltende Bankengesetz vor, dass die Bankenkommision einer Bank nur dann die Betriebsbewilligung erteilt, wenn die verantwortlichen Direktoren der Bank die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.

### Auskunftspflicht

Heute garantiert das Bankgeheimnis, dass die Bank Dritten weder die Guthaben noch den Namen von Kunden bekanntgeben darf. Aufgrund der Initiative könnten die schweizerischen Steuerbehörden aber direkt bei der Bank Auskünfte einholen, wenn sie zweifeln, ob ein Steuerpflichtiger seine Steuererklärung wahrheitsgetreu ausgefüllt hat. Die Bank wäre dann verpflichtet, der Steuerbehörde sämtliche Guthaben des Steuerpflichtigen bekanntzugeben, und zwar nicht nur den Stand der Sparhefte und Konten, sondern auch alle Änderungen, die sich im Laufe eines Jahres ergeben haben. Auch über Obligationen, verwaltete und hinterlegte Vermögen sowie über Schulden müsste die Bank den Steuerbehörden berichten. Ausländischen Gerichten müsste sie Auskunft geben, wenn diese sie in einem Verfahren wegen Steuerhinterziehung oder eines Verstosses gegen Währungsvorschriften verlangten (Rechtshilfe).

### • Offenlegung der finanziellen Verhältnisse

*Nach der Initiative müssen die Banken Jahresrechnungen veröffentlichen, die auch ihre Tochtergesellschaften umfassen (sog. konsolidierte Bilanzen). Ferner haben sie die Bildung und Auflösung von Reserven sowie Beteiligungen, Treuhandvermögen, Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte bekanntzugeben.*

Schon heute müssen die Banken viel detaillierter Rechnung ablegen als die übrigen Unternehmungen. Die Rechnungen müssen veröffentlicht werden. Die **Bankenkommision** als Aufsichtsbehörde überwacht die Rechnungen der Banken anhand der Revisionsberichte, die von aussenstehenden, unabhängigen Revisionsgesellschaften erstellt werden.

Verschiedene Postulate der Initianten werden in den **hängigen Revisionen** des Bankengesetzes und des Aktienrechtes behandelt (z.B. Veröffentlichung von konsolidierten Jahresbilanzen und von Beteiligungen, Regelung der Depotstimmrechte, stille Reserven).

Die Bildung **stiller Reserven** — das heisst Reserven, die in der Bilanz nicht sichtbar sind und vor allem dazu dienen, unvorhergesehene Verluste zu decken — darf nicht verunmöglicht werden. Die Banken selbst und — aus Sicherheitsgründen — ihre Kunden sind darauf ebenso angewiesen wie die Wirtschaft allgemein. Dank stillen Reserven ist es den Banken möglich, in kritischen Zeiten Sanierungsaktionen zugunsten bedrohter Unternehmen einzuleiten.

### Die Aufgaben der Bankenkommision

Die Bankenkommision ist eine unabhängige Fachbehörde des Bundes, die im Interesse der Gläubiger die Aufsicht über die Banken ausübt. Sie erteilt den Banken die notwendige Bewilligung zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit, und die Banken müssen ihr die Revisionsberichte einreichen. Dazu kann sie alle Auskünfte verlangen, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Erhält sie von Missständen Kenntnis, so kann sie eine Bank zwingen, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Schlimmstenfalls kann sie einer Bank die Bewilligung entziehen, was die Auflösung dieser Bank zur Folge hat.

## • Begrenzung der Bankenmacht

*Nach der Initiative dürfen sich die Banken nur noch bis zu einer bestimmten Grenze an Unternehmen der übrigen Wirtschaft beteiligen sowie Verwaltungsratsmandate und Stimmrechte für die bei ihnen deponierten Aktien lediglich beschränkt ausüben.*

Nach Ansicht des Bundesrats sollen die Banken die Rolle, die sie gegenwärtig in unserer Wirtschaft haben, weiterhin spielen können. Ihr Gewicht ist nicht so gross, dass es eine Gefahr darstellt. Dies hat auch die Kartellkommission aufgrund einer breit angelegten Untersuchung bestätigt. Es ist zu bedenken, dass sich die Banken oft nur vorübergehend an Industrieunternehmungen beteiligen — zum Beispiel zur Rettung gefährdeter Betriebe. Die strengen Vorschriften über Eigenmittel sorgen dafür, dass die Beteiligten der Banken nicht überhandnehmen.

## • Versicherung für Bankeinlagen

*Nach der Initiative sollen die Banken die Einlagen, die ihnen Privatpersonen anvertrauen, versichern.*

Eine vom Staat aufgezwungene Versicherung erfordert eine umfangreiche gesetzliche Regelung und einen neuen Verwaltungsapparat bei den Banken. Die Kosten müssen letztlich die Bankkunden tragen. Daher stiess die Versicherungspflicht für Bankeinlagen in der Vernehmlassung über das neue Bankengesetz auf **breite Ablehnung**.

Bei der **Revision des Bankengesetzes** wird sich die Möglichkeit bieten, über eine Verbesserung des Einlegerschutzes zu diskutieren. Im Vordergrund stehen ein erhöhter Schutz von Spargeldern in Konkursfällen, der Einbezug zusätzlicher Anlageformen (z.B. Gehaltskonti) in diesen Schutz und die Auszahlung der Guthaben an die Bankkunden vor Abschluss des Konkursverfahrens.

## Der geltende Banken-Artikel der Bundesverfassung genügt

Der Bundesrat ist der Ansicht, der heute geltende Banken-Artikel der Bundesverfassung erlaube es, für das Bankwesen genügende Vorschriften zu erlassen. Artikel 31<sup>quater</sup> der Bundesverfassung lautet heute:

- <sup>1</sup> Der Bund ist befugt, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen.
- <sup>2</sup> Diese Bestimmungen haben der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen.

Damit kann der Bund das Bankwesen bereits heute umfassend gesetzlich regeln.

**Die Banken-Initiative würde die Handlungsfreiheit der Banken wesentlich einschränken. Unsere gesamte Wirtschaft ist auf ein gesundes Bankensystem angewiesen, das Kapital zu günstigen Bedingungen zur Verfügung stellen kann. Eine wirksame Bankenaufsicht ist sicher notwendig. Eine Reglementierung des Bankwesens im Ausmasse der Banken-Initiative geht aber zu weit und hätte nachteilige Auswirkungen, auch auf die übrige Wirtschaft.**

## Zweite Vorlage: Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»

vom 7. Oktober 1983

#### Art. 1

<sup>1</sup>Die Volksinitiative vom 26. Oktober 1979 «gegen den Ausverkauf der Heimat» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup>Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 22<sup>quinquies</sup> (neu)*

<sup>1</sup>Grundeigentum oder andere Rechte, die eine dem Grundeigentümer ähnliche Stellung verschaffen, können grundsätzlich nur erworben werden

- a. von natürlichen Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;
- b. von juristischen Personen oder vermögensfähigen Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, sofern ihr Grund- und Fremdkapital zu mindestens 75 Prozent in den Händen von Personen mit Niederlassung und Wohnsitz in der Schweiz liegt.

<sup>2</sup>a. Ausgenommen von dieser Regelung ist Grundeigentum, das zur Wahrung öffentlicher oder gemeinnütziger Interessen oder als Grundlage für einen Produktions- oder Dienstleistungsbetrieb benötigt wird.

- b. Der Bund kann überdies zur Wahrung der Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung in Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen erteilen.

<sup>3</sup>Die Handänderung von Grundeigentum ist zu veröffentlichen, sofern diese unter Beanspruchung der Ausnahmen gemäss Ziffer 2 zustande kommt. Es sind Einsprachemöglichkeiten zu schaffen.

<sup>4</sup>Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung und überwacht den Vollzug.

*Übergangsbestimmung*

Die bestehenden Eigentumsverhältnisse werden durch die Neuregelung nicht betroffen.

#### Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

## Ausgangslage

Bis zu Beginn der sechziger Jahre konnten Ausländer frei und ohne jede Einschränkung Grundeigentum in der Schweiz erwerben. Die starke Zunahme solcher Käufe veranlasste aber Bundesrat und Parlament, diese Freiheit einzuschränken: Seit 1961 benötigen Ausländer eine Bewilligung, wenn sie ein Grundstück erwerben wollen, und in den letzten zwei Jahrzehnten wurden die Bestimmungen mehrmals den Gegebenheiten angepasst und verschärft (1961 «Lex von Moos», 1973 «Lex Furgler»). Das Ziel dieser Politik besteht darin, einerseits den Grunderwerb durch Ausländer in Schranken zu halten, andererseits aber auf die Interessen des Landes, insbesondere der Berggebiete, Rücksicht zu nehmen.

*In den Fremdenverkehrskantonen empfand man die vom Bund verfügten Beschränkungen stets als zu hart. Demgegenüber betrachteten andere Kreise sie als zu schwach; 1979 wurde die **Volksinitiative** «gegen den Ausverkauf der Heimat» mit 108 210 gültigen Unterschriften eingereicht.*

*Diese Initiative will den Grunderwerb nur noch niedergelassenen Ausländern gestatten. Für die übrigen Ausländer würde der Wohnungskauf völlig verunmöglicht. Gesellschaften könnten keine Grundstücke mehr übernehmen, wenn sie nicht zu mindestens 75 Prozent durch Schweizer oder niedergelassene Ausländer beherrscht wären. Die Initiative sieht Ausnahmen vor für Produktions- und Dienstleistungsbetriebe sowie zur Wahrung von gesamtschweizerischen Interessen.*

**Bundesrat und Parlament** lehnen die Initiative ab, weil sie nach ihrer Auffassung einseitig ist und zu weit geht. Auch sie befürworten jedoch eine beträchtliche Einschränkung der Grundstückverkäufe an Ausländer. So hat der Bundesrat mit einer teilweisen Kontingentierung bereits seit 1980 zu einem Rückgang der Verkäufe beigetragen. Eine noch strengere Kontingentierung wird nun in einem neuen, griffigen Gesetz verankert, das die Grundstückverkäufe massiv und dauerhaft einschränkt, ohne jedoch die Interessen der Berggebiete völlig ausser acht zu lassen.

## Begründung des Initiativkomitees:

*«In der Schweiz ist der Boden besonders knapp. Auf dem daraus resultierenden engen und angespannten Bodenmarkt kann schon eine geringe und erst recht eine massive ausländische Nachfrage den Bodenpreis gefährlich in die Höhe treiben. Der höhere Bodenpreis aber wirkt sich als Teuerungsfaktor für die ganze Volkswirtschaft aus.»*

*Die diesbezüglichen unerfreulichen Erscheinungen der vergangenen 25 Jahre, die aus den stark angestiegenen Verkäufen schweizerischen Bodens und von Wohneigentum an Personen im Ausland resultierten, sollen mit der Initiative der NA 'Gegen den Ausverkauf der Heimat' wirksam bekämpft werden.*

*In den 4 Gebirgskantonen Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis ist zudem die Überfremdung des Bodens in zahlreichen Gemeinden zu einem Skandal geworden, der das Selbstverständnis und den Wehrwillen unseres Volkes schädigt. Nur ein völliger Verkaufsstopp an Personen im Ausland kann eine langsame Besserung bewirken.*

*Die unbestrittenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Bergregionen lassen sich nicht durch den Ausverkauf des Bodens beheben. Die ungehemmte Überbauung des unvermehrten Bodens führt zur raschen Erschöpfung der Landreserven; noch vorher jedoch zur Zerstörung der landschaftlichen Schönheiten, dem Grundkapital des Tourismus in den Berggebieten. Mit der Methode des 'Ausverkaufs der Heimat' kann ein kurzlebiger Bauboom in den einzelnen Regionen erzeugt werden; eine nachhaltige Sicherung von Arbeitsplätzen ist damit jedoch nicht zu erreichen. Vielmehr haben die Gemeinden unter hohen Infrastrukturkosten zu leiden und werden jährlich während vielen Monaten zu gespenstischen, toten Gebirgsstädten.*

*Nur eine klare Regelung, wie dies die Initiative der Nationalen Aktion vorsieht, kann der heutigen Situation, wo sich bereits Zehntausende von Liegenschaften und Wohnungen in ausländischem Besitz befinden, noch gerecht werden.»*

## Stellungnahme des Bundesrates

### Der Bundesrat lehnt die Initiative ab...

**...weil sie über das Ziel hinausschiesst:** Ohne Zweifel muss der Grunderwerb durch Ausländer in den Fremdenverkehrsorten eingeschränkt werden, doch sollte die Lage gesamthaft nicht dramatisiert werden, da nicht allgemein, sondern lediglich in einzelnen Orten von einer Bodenüberfremdung gesprochen werden kann. Das totale Verkaufsverbot der Initiative ist daher unverhältnismässig. Es liesse nicht einmal mehr Verkäufe unter Ausländern zu, obwohl dadurch das ausländische Grundeigentum um keinen Quadratmeter zunimmt.

**...weil sie nur die Berggebiete trifft und unföederalistisch ist:** Die Initiative nimmt auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der ohnehin benachteiligten Berggebiete keine Rücksicht, während sie für die gewerblichen und industriellen Betriebe, die vorwiegend im Mittelland und in den grossen Agglomerationen angesiedelt sind, keine Einschränkungen bringt. Das heute bestehende Mitspracherecht von Kantonen und Gemeinden würde abgeschafft.

**...weil sie sich negativ auf den Fremdenverkehr auswirkt:** Der Tourismus ist der dritt wichtigste Devisenbringer unseres Landes und bietet etwa 260 000 Arbeitsplätze. Will man die Erneuerung der Hotellerie nicht gefährden, muss es möglich sein, daran auch ausländisches Kapital zu beteiligen. Insbesondere durch den Verkauf von Wohnungen kommt der Hoteleigentümer zu dringend notwendigen Eigenmitteln. Ein beschränkter Verkauf von Ferienwohnungen auch an Ausländer kann zudem in noch förderungsbedürftigen Regionen eine massvolle touristische Entwicklung einleiten und dem lokalen Gewerbe Arbeit verschaffen.

**...weil unklar ist, in welchen Fällen überhaupt noch Bewilligungen erteilt werden könnten:** Undurchsichtig sind vor allem die Ausnahmen, welche die Initiative zulässt. Die öffentlichen, gemeinnützigen und gesamtschweizerischen Interessen, die nach der Initiative als Ausnahme zum Grunderwerb berechtigen, müssten zunächst in einem neuen Gesetz eingehend bestimmt werden, was keine leichte Aufgabe wäre.

### Initiative löst Probleme nicht

Schätzungsweise 80 Prozent der Zweitwohnungen in unserem Land gehören Schweizern. Es wäre daher falsch zu glauben, übertriebene Bautätigkeit im Berggebiet lasse sich mit einem Verbot der Grundstückverkäufe an Ausländer verhindern. Diese Probleme können nur mit raumplanerischen Massnahmen und Bauvorschriften gelöst werden, die für Schweizer und Ausländer gelten. Für die steigenden Bodenpreise sind vor allem die Schweizer selbst verantwortlich; die Preise steigen nämlich auch in Orten, in denen Ausländer keine Ferienwohnungen kaufen können.

### **Bewilligter und tatsächlicher Verkauf sind nicht dasselbe**

Wenn man von « Ausverkauf der Heimat » spricht, bezieht man sich oft auf die Zahl der erteilten Bewilligungen und weniger auf die tatsächlich verkaufte Fläche. In Wirklichkeit gingen in den letzten 20 Jahren nur ungefähr 0,05 Prozent der Landesfläche oder 1 Prozent der gesamten Bauzonenfläche der Schweiz in ausländischen Besitz über. Nur rund 80 Prozent aller Bewilligungen werden tatsächlich für einen Kauf benützt. Da auch Verkäufe unter Ausländern einer Bewilligung bedürfen und jedes Jahr beträchtliche Flächen von Ausländern an Schweizer zurückverkauft werden, ist der Zuwachs des ausländischen Grundeigentums wesentlich kleiner als der bewilligte Verkauf. Im Jahre 1982 wurden zum Beispiel 262 Hektaren zum Verkauf bewilligt. Der Nettozuwachs des ausländischen Grundeigentums betrug aber lediglich 50 Hektaren, da einerseits nicht alle Bewilligungen zu Handänderungen führten und andererseits Verkäufe unter Ausländern sowie Rückkäufe von Schweizern abgezogen werden müssen.

### **Deutlicher Rückgang der Nachfrage**

Die ausländische Nachfrage nach schweizerischen Grundstücken hat in letzter Zeit deutlich nachgelassen. 1982 wurden nur noch 3094 Bewilligungen erteilt, was gegenüber dem Vorjahr (5900 Bewilligungen) einem Rückgang um 48 Prozent entspricht. Der Hauptanteil, nämlich 2131 (1981: 4025) Bewilligungen, bezieht sich auf das wenig Boden beanspruchende Stockwerkeigentum. Im Jahr 1983 ergab sich nochmals ein markanter Rückgang (zirka 2500 Bewilligungen, davon etwa 1750 für Stockwerkeigentum).

### **Die Bremse zieht**

Betrachtet man ausschliesslich die **Ferienwohnungen**, um die es der Initiative hauptsächlich geht, so zeigt sich auch hier — unter anderem dank den getroffenen Massnahmen — ein markanter Rückgang der erteilten Bewilligungen:

1980 : 5242  
1981 : 5065  
1982 : 2461  
1983 : 1767

Das neue Gesetz gewährleistet, dass die Zahl der Bewilligungen weiterhin streng begrenzt bleibt.

## **Das neue Gesetz ist besser als die Initiative**

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative entschieden ab. Auch sie wollen aber den Grunderwerb durch Ausländer noch mehr beschränken. Dieses Ziel soll mit dem neuen Bundesgesetz erreicht werden, das vom Parlament Ende 1983 verabschiedet worden ist und Anfang 1985 automatisch in Kraft tritt, wenn die Initiative verworfen wird. Das Gesetz enthält klare und sofort anwendbare Bestimmungen. Man muss also nicht wie bei der Initiative erst noch in einem jahrelangen Verfahren ein neues Ausführungsgesetz erarbeiten.

### **Was bringt das neue Gesetz?**

- **Weniger Bewilligungen**

Mit dem neuen Gesetz werden die Bewilligungen für Ferienwohnungen und Wohnungen in Apparthotels streng begrenzt. Zu Beginn dürfen gesamtschweizerisch höchstens zwei Drittel der von 1980 bis 1984 durchschnittlich verzeichneten Bewilligungen erteilt werden, was ungefähr 2200 Bewilligungen pro Jahr ausmacht. Diese Zahl ist in der Folge schrittweise herabzusetzen, sofern nicht zwingende Gründe dagegen sprechen. Mehr als 2200 Bewilligungen — dazu zählen auch jene für Verkäufe unter Ausländern — wird es nie mehr geben.

- **Strengere Voraussetzungen**

Das Gesetz verschärft die Bedingungen, unter denen eine Bewilligung erteilt werden kann. Es unterstellt alle nicht niedergelassenen Ausländer der Bewilligungspflicht. In der Nähe wichtiger militärischer Anlagen kann kein Ausländer Grundstücke erwerben. Die Beteiligung von Ausländern an Immobiliengesellschaften ist nicht mehr möglich. Hier ist das Gesetz also sogar strenger als die Initiative.

- **Mehr Eigenverantwortung für Kantone und Gemeinden**

Ausländer können Wohnungen nur erwerben, wenn die Kantone dies in einem eigenen Gesetz vorsehen. Die Stimmbürger haben somit auch in den Kantonen das letzte Wort. Die Gemeinden ihrerseits können zum Beispiel jederzeit eine Bewilligungssperre verfügen oder gegen Bewilligungen des Kantons Beschwerde erheben.